

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

**CLARA BRANDO DE OLIVEIRA**

**Problemas de agência no setor público:** o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras.

RIO DE JANEIRO

2016

**Clara Brando de Oliveira**

**Problemas de agência no setor público:** o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.

RIO DE JANEIRO

2016

Oliveira, Clara Brando de

Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras / Clara Brando de Oliveira. - 2016. 64 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Setor público. 3. Governança corporativa. 4.

Contratos administrativos. 5. Controle administrativo. I. Fontes Filho, Joaquim

Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de

Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.53



**CLARA BRANDO DE OLIVEIRA**

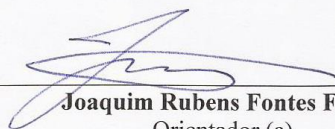
**PROBLEMAS DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO: O PAPEL DOS  
INTERMEDIADORES DA RELAÇÃO ENTRE PODER CENTRAL E  
UNIDADES EXECUTORAS**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em  
Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 06/05/2016

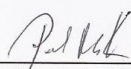
Aprovada em:

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**



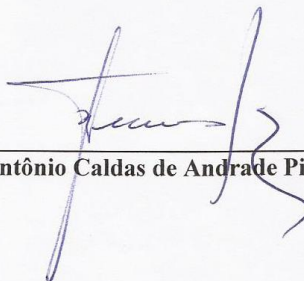
---

**Joaquim Rubens Fontes Filho**  
Orientador (a)



---

**Paulo Roberto de Mendonça Motta**



---

**Francisco Antônio Caldas de Andrade Pinto**

## RESUMO

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

Este estudo teve como objetivo central identificar de que forma a alocação de indivíduos como intermediadores das relações de agência impacta os conflitos inerentes à relação principal-agente no âmbito da administração pública. Para tanto, foi considerado o contexto do arranjo contratual existente entre o Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL/EGP-Rio), representante do poder central da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e os órgãos e entidades executoras dos projetos e metas estratégicos definidos por esse poder central. A revisão bibliográfica apontou a existência de quatro problemas de agência principais, os quais dizem respeito às diferenças de motivações e objetivos, às assimetrias de informação, às distintas propensões ao risco e aos diferentes horizontes de planejamento. Foram realizadas dez entrevistas semi-estruturadas com ocupantes do cargo de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas (AGPM), que atuam como intermediadores da relação de agência entre CVL/EGP-Rio e unidades executoras. Os resultados do estudo indicam que o intermediador da relação de agência analisada é capaz de provocar redução naqueles conflitos de agência relacionados com as diferenças de motivações e objetivos e com as assimetrias de informação. Quanto aos problemas de agência que dizem respeito às distintas propensões ao risco e aos diferentes horizontes de planejamento, a pesquisa demonstra que o intermediador não promove qualquer impacto, seja no sentido de acentuá-los ou atenuá-los.

Palavras-chave: relação de agência, problemas de agência, administração pública.

## **ABSTRACT**

BRANDO DE OLIVEIRA, Clara. Agency problems in public sector: the part of intermediaries of the relationship between central power and executive units. Dissertation (Masters in Public Administration), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

The central objective of this study is to identify how the allocation of individuals as intermediaries of agency relationships impacts the inherent principal-agent problems within public administration. For such, it was considered the existing contractual arrangement between the Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL/EGP-Rio), that represents the central power of Rio de Janeiro's City Hall, and the decentralized units, responsible for executing the projects and goals defined by this central power. The literature review has pointed towards the existence of four main agency problems, which are related to different motivations and goals, to information asymmetries, to distinct risk propensity, and to different planning horizons. In order to verify the objective of this study, ten semi-structured interviews with occupants of the position of Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas, who act as intermediaries of the agency relationship between CVL/EGP-Rio and the executive units, were conducted. The results indicate that the intermediary of the analyzed agency relationship is able to reduce only the agency conflicts related to the different motivations and goals and to the information asymmetries. Regarding those agency problems related to risk propensity and to different planning horizons, the research shows that the intermediary does not cause any impact, neither to reduce or increase them.

Keywords: agency relationship, agency problems, public administration.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 01:</b> ILUSTRAÇÃO DA RELAÇÃO DE AGÊNCIA. ....	15
<b>FIGURA 02:</b> DISTINTAS VISÕES DE RISCO PARA PRINCIPAL E AGENTE. ....	18
<b>FIGURA 03:</b> ILUSTRAÇÃO DA RELAÇÃO DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO ENTRE POLÍTICOS E BUROCRACIA. ....	30

## **LISTA DE SIGLAS**

AGPM	Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas
AR	Acordo de Resultados
CVL/EGP-Rio	Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Municipal da Casa Civil
NEI	Nova Economia Institucional
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
SMGAD	Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>14</b>
2.1. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	14
2.2. A TEORIA DA AGÊNCIA.....	15
2.3. PREMISSAS DA TEORIA DA AGÊNCIA .....	16
2.3.1. PREMISSAS QUANTO À INFORMAÇÃO .....	16
2.3.2. PREMISSAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO.....	17
2.3.3. PREMISSAS QUANTO ÀS PESSOAS .....	18
2.4. PROBLEMAS DE AGÊNCIA.....	19
2.4.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS .....	19
2.4.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO.....	20
2.4.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO.....	21
2.4.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO .....	21
2.5. CUSTOS DE AGÊNCIA .....	22
2.6. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO E INTERNO.....	23
2.6.1. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO.....	24
2.6.2. SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO.....	25
2.7. RELAÇÕES DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO .....	26
2.7.1. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA .....	27
2.7.2. A VISÃO DE PRZEWORSKI.....	29
<b>3. CONTEXTUALIZAÇÃO: A PCRJ E A CARREIRA DE ANALISTA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS E METAS (AGPM) .....</b>	<b>33</b>
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>35</b>
<b>5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>38</b>
5.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS.....	38
5.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO .....	40
5.2.1. SELEÇÃO ADVERSA .....	40
5.2.2. RISCO MORAL .....	41
5.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO.....	43
5.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO .....	44

<b>6. ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
6.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS.....	46
6.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO .....	48
6.2.1. SELEÇÃO ADVERSA .....	48
6.2.2. RISCO MORAL .....	49
6.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO.....	51
6.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO .....	53
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>
<b>9. ANEXOS .....</b>	<b>64</b>
9.1. ANEXO 1: RELAÇÃO DE PERGUNTAS CONSTANTES DA ENTREVISTA .....	64

## 1. INTRODUÇÃO

O aspecto econômico das organizações foi, na segunda metade do século XX, alvo de muitos estudos acadêmicos, calcados nos conceitos da Nova Economia Institucional (NEI), tendo-se observado um aumento na quantidade de teorias sobre o tema (Coase, 1984; Nilakant e Rao, 1994). A lógica dessas teorias está alicerçada no estudo da organização em termos de contratos, formais ou não, firmados entre partes (Nilakant e Rao, 1994; Przeworski, 2003).

Segundo Eisenhardt (1989a) e Jensen e Meckling (1976), o estabelecimento de um contrato onde se delega certo nível de autoridade para tomar decisões quanto à execução de uma atividade por uma parte em nome de outra é o fundamento da teoria da agência (Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976). O contrato é, para os autores, o instrumento através do qual o principal encarrega o agente de atuar em seu nome. A essa relação contratual, atribui-se o nome de relação de agência (Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976; Lamb, s.d.; Schillemans, 2013). Como consequência da relação de agência, a literatura afirma que se tem determinados problemas e incorre-se em custos para tentar saná-los – seja no âmbito da administração privada ou da administração pública (Attila, 2012; Eisenhardt, 1989a; Fiani, 2002; Jensen e Meckling, 1976; Misangyi e Acharya, 2014; Yesilkagit, 2004).

Jensen e Meckling (1976) entendem as organizações, de forma geral, como um ambiente no qual se observa uma rede complexa de contratos entre principais e agentes. No presente estudo, as organizações públicas são vistas da mesma forma, isto é, como unidades que comportam diversos arranjos contratuais nos quais há uma parte que delega atividades (principal) e outra que as executa (agente). Neste trabalho, analisa-se a introdução de um indivíduo como intermediador da relação de agência entre dois órgãos da administração pública. Nesse sentido, esta pesquisa é norteada pela seguinte pergunta-problema: **de que forma a introdução de um indivíduo como intermediador de uma relação principal-agente afeta os problemas de agência entre as partes em uma organização pública?**

Para fins de realização desta pesquisa, considera-se o contexto da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ). O contrato específico analisado é o Acordo de Resultados (AR) firmado anualmente entre o Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL/EGP-Rio), como principal, e os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipal, como agentes executores. Intermediando esta relação de agência, tem-se o Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas (AGPM), cargo instituído pela Lei nº 5.595/2013, cujas principais incumbências relacionam-se com o acompanhamento das rotinas dos órgãos e entidades da PCRJ e do andamento das metas dispostas no AR.

Constitui o objetivo geral deste trabalho a identificação da forma através da qual o AGPM afeta os problemas de agência no âmbito da relação entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades executores dos projetos e metas estratégicos. Dentre os objetivos intermediários, os quais estruturam a pesquisa de forma a se atingir o objetivo geral, encontram-se a identificação, por meio de referenciais teóricos, de características centrais da relação de agência, em seus diversos contextos, bem como suas premissas fundamentais; a indicação dos problemas de agência identificados na literatura acadêmica acerca do tema; a exposição de aspectos da teoria da agência relativos ao setor público; e a descrição da percepção de ocupantes do cargo de AGPM quanto à existência dos problemas de agência na PCRJ e de suas ações visando à minimização desses conflitos.

A presente pesquisa limita-se à análise da atuação dos AGPMs com relação aos problemas de agência encontrados no arranjo contratual entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades que executam os projetos e metas estratégicos. A referida análise é realizada com base na perspectiva dos próprios intermediários da relação de agência, não sendo foco do trabalho identificar as percepções do principal ou do agente. Não é proposta deste estudo discorrer a respeito dos problemas de agência presentes em outras relações principal-agente existentes na PCRJ. Além disso, o rol de órgãos e entidades de ponta que são considerados neste trabalho não é exaustivo, sendo selecionada apenas uma amostra.

Não faz parte do escopo desse trabalho julgar a adequação e a qualidade da configuração contratual estabelecida entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades que executam os projetos e metas estratégicos. Da mesma forma, não se pretende ditar práticas que deveriam ser implementadas ou abandonadas, nem realizar críticas no tangente a aspectos orçamentários, financeiros ou de gestão.

A relevância do tema para a literatura acadêmica se dá pelo fato de que as relações de agência são onipresentes na sociedade, na economia e em diversas ciências (Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976; Przeworski, 2003). Schillemans (2013) acrescenta que, nas últimas décadas, uma ampla gama de reformas vem, implícita ou explicitamente, sendo modeladas em torno da teoria da agência em diversos países. Para Przeworski (2003), a questão da adequada configuração dos contratos entre principal e agente é de grande importância, tendo em vista que o desempenho da economia, de maneira holística, depende do desenho das instituições reguladoras dessa relação.

Esta pesquisa está estruturada em sete partes, sendo o primeiro capítulo a presente seção introdutória, que visa fornecer ao leitor a contextualização do tema do trabalho, indicar objetivos e problema de pesquisa, bem como sua delimitação e relevância. No segundo capítulo, tem-se a revisão da bibliografia acerca do tema do estudo, a qual servirá de base para posteriores análises. A literatura revisada aborda os seguintes grandes temas: “A Nova Economia Institucional”, “A Teoria da Agência”, “Problemas de Agência”, “Custos de Agência”, “Sistemas de Controle Externo e Interno” e “Teoria da Agência no Setor Público”. Posteriormente, há a contextualização do leitor quanto à carreira de AGPM e o ambiente da PCRJ no que tange à relação de agência estudada. O quarto capítulo trata de aspectos metodológicos aplicados nesta pesquisa, ressaltando-se as razões de sua escolha e suas limitações principais. Em seguida, no quinto capítulo, as informações obtidas durante a pesquisa de campo são organizadas de forma lógica e expostas para conhecimento do leitor. No capítulo seguinte é feita a análise dos resultados relatados na seção anterior, buscando-se traçar paralelos e identificar dissonâncias entre esses resultados e o discurso teórico presente na revisão bibliográfica. Por fim, no sétimo e último capítulo encontram-se as conclusões obtidas ao final do estudo, bem como sugestões para pesquisas futuras.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **2.1. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

O surgimento, nas primeiras décadas do século XX, e o crescimento da NEI vêm fomentando debates, embasando publicações acadêmicas, influenciando políticas públicas e criando condições para o desenvolvimento de novas teorias acerca da economia organizacional (Coase, 1984; Ménard e Shirley, 2014; Nilakant e Rao, 1994). Essas teorias estudam as organizações com base em formas complexas de contratação e entendem que relações econômicas podem ocorrer fora dos moldes de transações de mercado tradicionais e, nem por isso, constituem falhas de mercado (Nilakant e Rao, 1994).

Uma crítica feita às teorias pautadas na NEI é que, ao utilizar a transação em si como unidade de análise e considerar que as instituições existem para reduzir custos e administrar riscos contratuais envolvidos nas transações, elas acabam por desconsiderar fatores não econômicos que independem do esforço individual em obter transações mais eficientes (Bueno, 2007). Ménard e Shirley (2014) afirmam, entretanto, que o foco da NEI é bastante abrangente, pois examina, no nível microanalítico, as organizações e seus impactos nas políticas públicas. Os autores colocam que a NEI promove explicações dinâmicas, e não estáticas, para a evolução econômica, é receptiva com relação a abordagens interdisciplinares e comporta espaço para estudos de caso e outras metodologias não matemáticas.

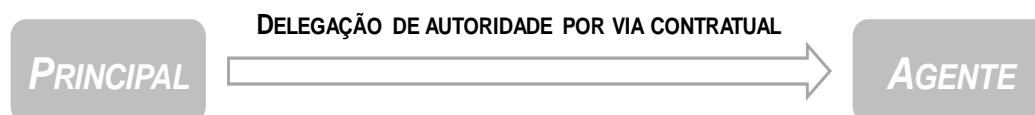
A NEI é, segundo Ménard e Shirley (2014), alicerçada em três conceitos-chave: custos de transação, direitos de propriedade e contratos. Nilakant e Rao (1994) apontam a existência de duas correntes acadêmicas que delineiam a NEI: alinhamento de incentivos, que se desmembra em direitos de propriedade e teoria da agência, e custos de transação. Essas duas visões não são propriamente divergentes, tendo em vista que se observa, em ambas, a presença dos mesmos elementos.

A teoria dos direitos de propriedade trata das decisões do detentor de determinado direito, as quais podem impactar negativamente o detentor de outro

direito, e vice-versa (Coase, 1960). A teoria dos custos de transação diz respeito aos custos de negociação, redação e garantia do cumprimento de um dado contrato, assumindo a ausência de simetria de informação (Fiani, 2002). Considerando que o presente estudo se dá à luz da teoria da agência, os conceitos relacionados a esse tema, bem como seus desdobramentos, serão melhor detalhados a seguir.

## 2.2. A TEORIA DA AGÊNCIA

Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato no qual uma parte (o agente) é encarregada de executar determinada atividade em nome de outra parte (o principal), conforme observa-se na Figura 1. A teoria enfatiza a busca pelo modelo de contrato que melhor governa o acordo entre o principal e o agente, que têm um comportamento racional e são motivados por interesses próprios, de forma a minimizar os custos desse contrato (Bresser-Pereira, 2009; Downs, 1964; Eisenhardt, 1989a; Nilakant e Rao, 1994).



**Figura 01: Ilustração da relação de agência.**  
(fonte: elaboração da autora.)

O desafio maior do principal é, de acordo com Przeworski (2003), o de se assegurar que o seu interesse será cumprido pelo agente. Deve-se comparar as vantagens de um contrato baseado em um comportamento específico por parte do agente com as de um contrato que vise à entrega de resultados predefinidos (Nilakant e Rao, 1994). Num contexto onde se tem acesso à informação completa e o principal tem condições de observar as ações do agente, Eisenhardt (1989a) alega que o modelo de contrato mais eficiente é aquele baseado no comportamento do agente. Opostamente, caso o principal não tenha como verificar ao certo como o agente se comporta, a autora afirma ser mais interessante o contrato com base em entrega de resultados.

Eisenhardt (1989a) coloca que o contrato é apenas uma metáfora ilustrativa da relação de agência e essa afirmativa é corroborada por Przeworski (2003), que alega que o acordo entre as partes pode ser explícito ou implícito. O autor aponta que a relação de agência é onipresente na sociedade, manifestando-se entre gerentes e empregados, proprietários e administradores, e inclusive no setor público, entre os cidadãos e os políticos, e os políticos e a burocracia. Buchanan (1975), corroborado por Silva (1996) adota a visão de que o Estado, representado por políticos democraticamente eleitos, é o agente das demandas dos cidadãos, a quem cabe o título de principal. É em nome destes últimos que os políticos e burocratas tomam as decisões coletivas e definem políticas públicas, conforme afirmam os autores.

Para Jensen (1983), os contratos, escritos ou não, especificam as regras da relação de agência, devendo contemplar as seguintes dimensões: sistema de avaliação de performance, mecanismo de recompensa e definição de direitos de decisão. O autor destaca que, na perspectiva da teoria da agência, as organizações revelam-se ambientes nos quais ocorrem diversas e complexas relações contratuais entre indivíduos. Nessas relações, há sempre delegação de autoridade para tomada de decisões, do principal para o agente (Jensen e Meckling, 1976).

## 2.3. PREMISSAS DA TEORIA DA AGÊNCIA

O bom desempenho das empresas, dos governos e da economia, de maneira geral, está diretamente relacionado à adequada estruturação das relações agente-principal (Przeworski, 2003). A busca pela melhor configuração contratual entre principal e agente se dá nos termos de determinadas premissas, descritas por Eisenhardt (1989a), com relação a pessoas, organizações e informações.

### 2.3.1. PREMISSAS QUANTO À INFORMAÇÃO

O agente dispõe de informações sobre requisitos e resultados de suas atividades, que são desconhecidas e, muitas vezes, inobserváveis pelo principal, constituindo fonte de diversos problemas de agência (Attila, 2012; Fontes Filho,



2008; Przeworski, 2003). Por esse motivo, Eisenhardt (1989a) considera a informação uma commodity, que pode ser comprada, e assume isso como premissa da teoria da agência.

Lamb (s.d.) reforça a premissa de informações como commodities ao afirmar que as partes podem deter informações do interesse das demais, e que a margem de manobra do detentor dessas informações é diretamente proporcional ao valor atribuído a elas. É o valor dessas informações que, segundo o autor, aumentam ou diminuem o poder de negociação de quem as possui dentro da organização.

### 2.3.2. PREMISSAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO

A organização é um lócus no qual se dão múltiplas relações contratuais, objeto de estudo da teoria da agência (Jensen e Meckling, 1976; Lamb, s.d.). Com relação ao ambiente organizacional, considera-se a premissa de que se trata de um coletivo de indivíduos autointeressados, detentores de metas e objetivos parcialmente conflitantes (Downs, 1964; Eisenhardt, 1988, 1989a). Para Carioca (2010) e Schillemans (2013), o cerne da teoria da agência é justamente a incompatibilidade de interesses entre agentes e principais centrados em si próprios.

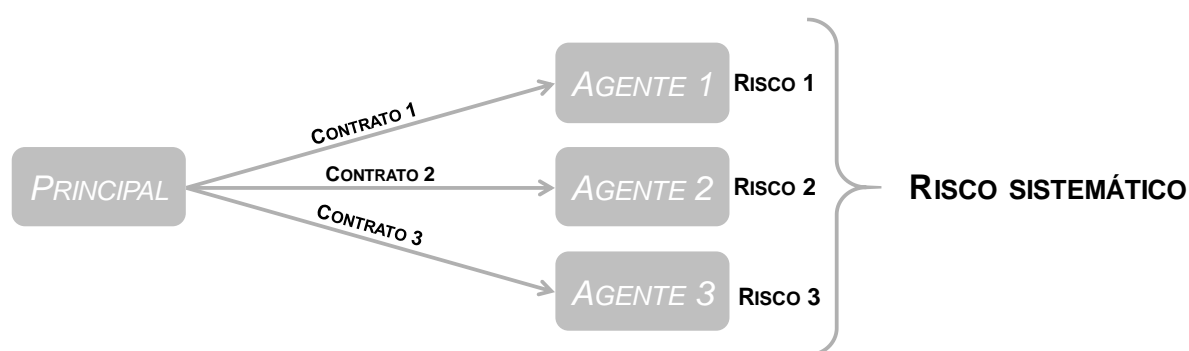
A segunda premissa quanto à organização é o fato de que, para Eisenhardt (1988, 1989a), a eficiência é fundamental e consiste no critério para avaliação de efetividade. Inclusive, a autora afirma que a teoria da agência estende, de certa forma, as teorias sobre eficiência, a exemplo da teoria dos custos de transação. Também para Nilakant e Rao (1994) a eficiência organizacional é um aspecto determinante no sentido de que constitui foco da teoria da agência a tentativa de elaboração do contrato mais eficiente do ponto de vista do principal.

Também é premissa da teoria da agência a existência de assimetria de informação dentro das organizações, o que cria condições para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade das informações trocadas entre principal e agente (Eisenhardt, 1989a; Lamb, s.d.).

### 2.3.3. PREMISSAS QUANTO ÀS PESSOAS

Uma das premissas a respeito das pessoas é a de que elas procuram atender aos seus próprios interesses, sendo o interesse do agente a maximização de sua utilidade e, o do principal, a maximização do seu retorno (Downs, 1964; Eisenhardt, 1989a; Jensen, 1983; Nilakant e Rao, 1994).

Além da atuação em função do interesse próprio, Eisenhardt (1989a) aponta os diferentes níveis de propensão ou aversão ao risco como uma premissa acerca das pessoas. O principal é, na lógica da teoria da agência, mais tolerante a riscos do que o agente, uma vez que é capaz de diversificar seu portfólio de investimentos, mostrando-se indiferente ao risco não-sistemático – aquele ligado a um projeto ou investimento específico (Lane et al., 1998), conforme ilustrado na Figura 2. Nilakant e Rao (1994) classificam o principal como neutro em relação a riscos e o agente como avesso a riscos. Lane et al. (1998) explicam que a aversão a riscos por parte do agente se dá porque este dificilmente consegue diversificar seu portfólio, estando sua remuneração e seu status atrelados à sua performance em relação a determinado contrato. Por essa razão, os autores afirmam que o agente se preocupa com o risco não-sistemático e procura minimizar a variância de retorno de investimentos, projetos ou contratos específicos.



**Figura 02: Distintas visões de risco para principal e agente.**  
(fonte: elaboração da autora.)

Outra premissa quanto às pessoas é o fato de que a racionalidade delas é limitada, o que é relevante em contextos com altos níveis de complexidade e incerteza (Eisenhardt, 1989a; Fiani, 2002). A racionalidade limitada tem origem no desconhecimento das alternativas em sua plenitude, na incerteza acerca dos

eventos e na dificuldade de se prever consequências, ou seja, os indivíduos não são oniscientes com relação a todos os fatos necessários à tomada de decisão ótima (Simon, 1984). Além disso, segundo Fiani (2002), a construção de uma árvore de decisões em uma realidade altamente complexa implica custos elevados, impedindo a antecipação de ações em determinadas circunstâncias por parte do agente. Caso não houvesse essas limitações de racionalidade, nem as incertezas e as complexidade no ambiente, o autor afirma que os contratos poderiam incorporar cláusulas que antecipassem quaisquer circunstâncias futuras. Não sendo essa antecipação viável, o arranjo contratual entre principal e agente acaba apresentando condições imperfeitas (Lamb, s.d.).

## 2.4. PROBLEMAS DE AGÊNCIA

Tendo em vista que há, na relação principal-agente, delegação de autoridade para tomada de decisão do principal para o agente (Jensen e Meckling, 1976), entende-se que este passa a deter a prerrogativa de fazer uso de determinado bem e dos seus recursos, que são de propriedade e geram rendimentos àquele (Lamb, s.d.). Segundo Fontes Filho (2008), boa parte dos problemas de agência têm origem nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, bem como nas assimetrias informacionais, nas distintas propensões das partes ao risco e nos diferentes horizontes de planejamento.

### 2.4.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS

Um dos típicos problemas de agência, a existência de metas divergentes entre agente e principal, deve-se à premissa de que ambas as partes procuram maximizar sua utilidade a partir da relação contratual e que, portanto, existem boas razões para se acreditar que o agente não agirá sempre com base nos interesses do principal (Jensen e Meckling, 1976; Lane et al., 1998; Nilakant e Rao, 1994). Na função-utilidade do principal, a variável que se deseja maximizar é a riqueza proveniente da atividade organizacional, isto é, aquilo que, na teoria dos direitos de propriedade é chamado de *fructus* da firma (Fontes Filho, 2008; Lamb, s.d.). Já os agentes

pretendem, segundo Fontes Filho (2008) maximizar, por exemplo, seu poder, sua remuneração ou suas chances de crescimento profissional.

#### 2.4.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO

Conforme discutido, o contexto de incerteza e complexidade, somado às limitações na racionalidade humana, tem como consequência as assimetrias de informação (Fiani, 2002). Quando ocorre assimetria informacional entre o principal e o agente, têm-se as condições necessárias para que o último transmita ao primeiro informações incompletas ou tendenciosas, voluntariamente ou não (Lamb, s.d.). Quando a seleção e a distorção de informações são propositais, o agente está agindo de forma oportunista, manipulando a assimetria informacional com a intenção de beneficiar-se dela (Fiani, 2002; Schillemans, 2013). Para Williamson (1987), a ação oportunista é sempre maliciosa e envolve mentira, roubo, trapaça e formas sutis de fraude. Esse oportunismo, na teoria da agência, manifesta-se tanto *ex-ante* quanto *ex-post* em relação ao momento da contratação, traduzindo-se nos problemas de seleção adversa e de risco moral, respectivamente (Fiani, 2002; Sung, 2005; Williamson, 1987).

O problema de seleção adversa desponta, segundo Eisenhardt (1989a), devido à impossibilidade de o principal verificar por completo as competências ou habilidades que o agente alega possuir na ocasião da contratação. É uma evidência da assimetria de informação anterior à transação contratual, tendo em vista que o agente sabe, de antemão, a capacidade que possui para executar determinada tarefa, caracterizando um modo de oportunismo *ex-ante* (Fiani, 2002). Na seleção adversa, ocorre que uma das partes possui informação privada que ela decide liberar ou não, em caráter seletivo, e cujo acesso por parte do principal implica custos elevados (Williamson, 1987).

No que tange o oportunismo *ex-post*, Eisenhardt (1989a) afirma que este refere-se à eventual falta de esforço por parte do agente em executar seu papel definido no contrato, esquivando-se de arcar com suas responsabilidades. O agente aproveita-se de imperfeições presentes no arranjo contratual e o principal – a parte

menos informada – não consegue observar suas ações (Lamb, s.d.). Fiani (2002) e Sung (2005) enxergam o risco moral como oportunismo *ex-post* devido à sua ocorrência ao longo da execução contratual, ou seja, posteriormente ao evento da contratação. Como nessas circunstâncias tem-se a possibilidade de ação oculta, o modelo de contrato indicado é aquele baseado na entrega de resultados pelo agente, uma vez que seu comportamento não é facilmente observável pelo principal (Leitner, 2012).

#### 2.4.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO

Quanto ao problema de agência relacionado às diferentes propensões ao risco, Fontes Filho (2008) alega que o principal se posiciona com neutralidade em relação aos riscos e o agente é avesso a eles. As preferências distintas quanto aos riscos tornam-se problemáticas a partir do momento em que principal e agente precisam compartilhar os mesmos riscos por força do contrato (Eisenhardt, 1989a; Nilakant e Rao, 1994). O conflito provocado pelas predisposições divergentes ao risco, no âmbito da relação de agência, é ilustrado na Figura 2.

Lane et al. (1998) explicam que, para o principal, o risco não sistemático – aquele associado a um investimento ou projeto específico – não apresenta ameaça, uma vez que é possível promover a diversificação de seu portfólio, sendo os projetos com variância regulada por movimentações do mercado seu real alvo de preocupação. Já no tratante ao agente, este possui muito do seu patrimônio cultural, humano e financeiro atrelado à organização onde atua e, em razão disso, prefere investimentos que representem menor risco e que, conseqüentemente, não ameacem sua posição (Lamb, s.d.). O risco não sistemático é motivo de preocupação e cautela por parte do agente, que, opostamente ao principal, não possui condições de diversificar seu portfólio (Lane et al., 1998).

#### 2.4.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO

Fontes Filho (2008) afirma que o problema de agência ligado à incompatibilidade de horizontes de planejamento se dá em razão da relação de

transitoriedade que o agente tem com a organização e do vínculo permanente do principal com esta. Guimarães dos Santos (2015) alega que, frequentemente, o agente necessita alocar esforços em ações cujos efeitos se dão no curto ou no longo prazo, e que sua preferência costuma ser pelas ações que trazem resultados no curto prazo. O autor chama esse comportamento de miopia gerencial: considerando-se o *tradeoff* entre alocação de esforços no interesse da organização, que possui tempo longo e indeterminado de existência, ou no interesse do próprio agente, que permanece na organização transitoriamente, o agente tende a agir oportunisticamente, priorizando ações que maximizem seu ganho no curto prazo.

## 2.5. CUSTOS DE AGÊNCIA

Tendo em vista os problemas de agência descritos na seção anterior, a literatura aponta diversos mecanismos que buscam reduzir sua ocorrência, sendo inevitável incorrer em custos para essa finalidade (Jensen e Meckling, 1976; Lane et al., 1998; Saltaji, 2013).

A separação entre propriedade e gestão, alicerce da relação entre principal e agente, somada à busca pela maximização do interesse próprio pelas partes, ocasiona problemas de agência, que, para serem atenuados, implicam os chamados custos de agência (Jensen e Meckling, 1976; Lane et al., 1998; Saltaji, 2013). É preocupação frequente para pesquisadores do tema a explicação da natureza dos conflitos de agência e de possibilidades de solucioná-los (Saltaji, 2013). Para Jensen e Meckling (1976), não é possível garantir, a custo zero, que o agente tome decisões ótimas do ponto de vista do principal e, nesse sentido, os autores classificam os custos de agência em três tipos: custos de monitoramento (*monitoring costs*), custos de obrigação (*bonding costs*) e perdas residuais (*residual loss*).

A respeito dos custos de monitoramento, Jensen e Meckling (1976) observam que o principal é capaz de limitar as chances de que os interesses do agente diverjam do seu próprio de duas formas: estabelecendo sistema de incentivos para o agente ou monitorando-o para evitar ações indesejadas. Os autores lembram que os custos de monitoramento são atribuídos ao principal. Na premissa de Eisenhardt

(1989a), de que a informação é uma commodity passível de compra, o principal pode, segundo Fontes Filho (2008) adquirir informações acerca do comportamento do agente através de meios de monitoramento e supervisão, bem como pode recompensá-lo por entrega de resultados. O rol de custos de monitoramento não se exaure com a mensuração e a observação diretas do agente, incluindo também os esforços por parte do principal no sentido de controlar as ações do agente por meio de restrições orçamentárias, políticas de compensação, regras de operação (Jensen e Meckling, 1976), auditorias, contratações e treinamento para a dirigentes de alto escalão (Saltaji, 2013).

Com relação aos custos de obrigação, estes recaem sobre o agente, que se obriga, junto ao principal, a não tomar atitudes que prejudiquem os interesses destes ou, caso tome essas atitudes, a oferecer compensação ao principal (Jensen e Meckling, 1976). Segundo Saltaji (2013), é possível, para o agente, limitar os custos de obrigação equilibrando-os com os custos de monitoramento, já que, do ponto de vista do autor, esses custos crescem em proporção inversa.

Ainda que o principal e o agente incorram em custos de monitoramento e de obrigação, respectivamente, há sempre divergências entre as decisões do agente e aquelas que maximizariam o bem-estar do principal (Fontes Filho, 2008; Jensen e Meckling, 1976; Saltaji, 2013). Essa redução de bem-estar experimentada pelo principal é o que Jensen e Meckling (1976) chamam de custo de perda residual. Hill e Jones (1992) definem a perda residual como a diferença entre a utilidade que o principal atingiria caso o seu interesse fosse inteiramente respeitado pelo agente, e a utilidade que se obtém com o agente atuando de acordo com seu próprio interesse.

## 2.6. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO E INTERNO

Lamb (s.d.) interpreta os custos de agência como os custos de controle e entende que, enquanto o principal detiver o direito com relação ao *fructus* da organização, ele terá interesse em controlar o agente. O autor aponta, também, que mecanismos de controle falhos ou insuficientes propiciam a ação oportunista do

agente. Para melhor gerir os problemas de agência, a literatura sugere uma variedade de mecanismos de governança, a exemplo dos sistemas de controle internos e externos (Misangyi e Acharya, 2014; Rogers e Ribeiro, 2006; Saltaji, 2013). O objetivo central dos controles externos e internos é proteger o principal e minimizar os potenciais conflitos de interesse, intrínsecos à relação de agência (Monteiro et al., 2014).

#### 2.6.1. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO

O mercado de trabalho dos dirigentes é considerado um dos mecanismos de controle externo, tendo em vista que, ao deixar de ocupar a posição de agente em uma organização para ocupá-la em outra, o indivíduo carrega consigo sua reputação (Lamb, s.d.). De acordo com Saltaji (2013), os dirigentes procuram ajustar seu comportamento conforme a avaliação do mercado no tangente à sua atitude quanto ao interesse do principal. Há, segundo Fama (1980), pressão direta sobre as organizações para que estas selecionem e recompensem seus dirigentes adequadamente. Estes, na visão do autor, preocupam-se com a maneira através da qual sua performance será julgada pelo mercado externo de trabalho de dirigentes.

Lamb (s.d.) e Fontes Filho (2008) alegam que, em se tratando de mercados de bens e serviços onde há elevada concorrência, esta própria torna-se uma forma de controle externo capaz de reduzir o problema de agência ligado às ações oportunistas por parte do agente. Segundo o raciocínio dos autores, o aumento dos custos de produção oriundo do oportunismo exagerado impacta negativamente a competitividade da organização, o que pode prejudicar tanto o principal quanto o agente.

Outro meio de controle externo contemplado na teoria da agência é o funcionamento dos mercados financeiro e de capitais (Fontes Filho, 2008), nos quais, segundo Rabelo e Silveira (1999), há constantes negociações dos direitos de propriedade e de controle das organizações. A avaliação do mercado a respeito do valor da organização é expressa através da cotação de suas ações (Fontes Filho, 2008). A possibilidade de aquisições hostis no mercado de capitais funciona como



limitador para ações do agente que se desviem demasiadamente do interesse do principal, considerando que, comumente, após aquisições agressivas, ocorre o desligamento de muitos dirigentes da organização adquirida (Rabelo e Silveira, 1999).

#### 2.6.2. SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO

Um dos sistemas de controle interno apontado na literatura acerca da teoria da agência é o Conselho de Administração (Fontes Filho, 2008; Hung, 1998; Misangyi e Acharya, 2014). Hung (1998) encara os Conselhos de Administração como partes ratificadoras de decisões a serem tomadas e controladoras da implementação e da performance dessas decisões. A questão da independência dos Conselhos de Administração é, para Misangyi e Acharya (2014), crítica para que estes funcionem efetivamente como meio de controle interno. Na composição do Conselho não deve, segundo os autores, despontar indivíduos que possam dificultar o desempenho dos dirigentes, como antigos dirigentes, membros da alta gerência, fundadores da organização ou seus familiares.

Eisenhardt (1989a), ao tratar da elaboração de arranjos contratuais baseados, não no comportamento do agente, mas na entrega de resultados específicos, alega ser essa uma forma de alinhamento de interesses entre principal e agente, consistindo em um mecanismo de controle interno (Fontes Filho, 2008). Essa congruência de interesses pode ser promovida através da atribuição de ações da organização aos seus dirigentes, tendo em vista que, dessa maneira, a maximização dos resultados organizacionais torna-se interesse tanto do principal como do agente, inibindo atitudes oportunistas deste com relação àquele (Fontes Filho, 2008; Lamb, s.d.; Misangyi e Acharya, 2014). Outro mecanismo de alinhamento de interesses identificado na literatura acadêmica é a instituição de recompensas ao agente com base na performance da organização (Guimarães dos Santos, 2015; Misangyi e Acharya, 2014; Saltaji, 2013).

Fontes Filho (2008) entende que o monitoramento mútuo entre assalariados é um mecanismo de controle interno semelhante ao mercado de trabalho dos

dirigentes. Nessa lógica, segundo o autor, os agentes atrelam o sucesso da organização à qualidade do seu próprio desempenho e à sua reputação, formando, como consequência, uma rede interna de controle que inibe comportamentos oportunistas. Fama (1980) acrescenta que o monitoramento de gerentes de hierarquias superiores em relação a hierarquias inferiores acontece naturalmente, mas o autor trata também do monitoramento no mesmo nível hierárquico, bem como do monitoramento *bottom-up* – quando gerentes de níveis inferiores vigiam o comportamento de gerentes de mais alto nível.

## 2.7. RELAÇÕES DE AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A onipresença das relações de agência e, consequentemente, dos seus problemas e custos associados, é reconhecida por diversos pesquisadores (Attila, 2012; Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976; Przeworski, 2003; Schillemans, 2013). A teoria da agência é aplicada por estudiosos de variadas disciplinas, como Economia, Contabilidade, Marketing, Ciência Política, Comportamento Organizacional e Sociologia (Eisenhardt, 1989a). Nesta revisão de bibliografia, a questão da relação de agência no setor público será vista sob a ótica da teoria da escolha pública, a qual possui como principais expoentes Buchanan e Tullock (Sanchez, 2005), em seguida, de acordo com a visão de Przeworski (2003).

Do ponto de vista da escolha pública, deve-se considerar que, ao Estado, representado pelos políticos democraticamente escolhidos para ocupar seus postos, cabe promover políticas públicas que sirvam aos interesses da sociedade civil (Lemieux, 2015). Silva (1996) afirma ser possível identificar, nesse contexto, uma relação de agência onde o eleitor coloca-se como principal e o Estado como agente. Não havendo razões para acreditar que o comportamento dos indivíduos com relação a decisões públicas será fundamentalmente diferente daquele observado em escolhas particulares, e somando-se a isso o fato de que os indivíduos procuram maximizar a satisfação dos seus próprios interesses, tem-se que, em regimes democráticos, políticas de governo refletirão irracionalidades das pessoas comuns (Buchanan e Tullock, 1962; Downs, 1964; Viscusi e Gayer, 2015).

Przeworski (2003, p. 45) ressalta que, por meio da teoria da agência, pode-se compreender uma ampla gama de relações entre principal e agente, que assumem diferentes facetas: “gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas”. Três tipos de relação de agência são detalhados pelo autor: a relação entre o Estado e os agentes econômicos privados, que podem ser também entendidos como os cidadãos; a relação entre os cidadãos e os políticos; e a relação entre os políticos e a máquina pública, isto é, a burocracia.

### 2.7.1. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Teorias econômicas focadas no nível microanalítico estudam a maneira pela qual consumidores buscam maximizar sua utilidade, produtores buscam maximizar seus lucros e os mercados competitivos promovem resultados que maximizem o bem-estar das partes envolvidas (Toma, 2014). Nesses mercados, segundo Viscusi e Gayer (2015), a alocação de recursos é, em teoria, eficiente, tendo em vista que compradores e vendedores equilibram informações sobre a demanda de determinado bem e sobre os custos de sua venda, levando a uma troca voluntária e benéfica para ambos. Nessas condições, considerando-se a alocação eficiente de recursos nos mercados, os autores afirmam ser prescindível a intervenção estatal.

O que se observa, no entanto, é a ocorrência de falhas de mercado causadas, dentre outros fatores, por externalidades que impedem que os recursos sejam alocados otimamente, o que legitimaria a intervenção do Estado na economia (Marciano, 2013; Iovitu e Bran, 2015; Viscusi e Gayer, 2015). Para Buchanan (1975), a tentativa, por parte do Estado, de intervir nos mercados privados buscando corrigir as referidas falhas de mercado não soluciona o problema e termina por provocar as chamadas falhas de governo. Essencialmente, essas falhas de governo têm origem no fato de que as burocracias executoras das políticas públicas que intervêm na economia são compostas por indivíduos motivados pelo atingimento de objetivos que satisfazem seus próprios interesses antes de atender aqueles da sociedade como um todo (Downs, 1964). Sustain (2014) afirma que para cada viés identificado

nas pessoas, há um viés correspondente que o acompanha no âmbito da administração pública.

Do ponto de vista da escolha pública, o Estado não é uma entidade dominante, mas sim o produto de trocas políticas, que existe com o intuito de servir à sociedade (Buchanan, 1975; Lemieux, 2015). Este raciocínio muito se assemelha ao conceito de relação de agência de Jensen e Meckling (1976), considerando-se que a sociedade civil pode ser encarada como o principal e o Estado, o agente. Corroborando esta afirmativa, Mueller (2015) coloca que, em um contexto democrático, assume-se que incumbe ao Estado tomar decisões que melhorem o bem-estar dos cidadãos.

As decisões tomadas pelos burocratas consistem nas escolhas públicas, que tratam, basicamente, da definição de quais bens públicos devem ser produzidos e em qual quantidade (Silva, 1996). Przeworski (2003), Silva (1996) e Lemieux (2015) compartilham a visão de que o Estado pode ser tido como o agente e os eleitores como o principal de uma relação de agência. Para Silva (1996, p.42), “a função dos políticos é escolher pelos outros ou, em outras palavras, eles são escolhidos para escolher”.

A esfera pública pode ser representada como uma espécie de mercado, composto por indivíduos que ofertam serviços – agentes públicos – e indivíduos que consomem esses serviços – cidadãos (Silva, 1996; Toma, 2015). De acordo com Buchanan (1949), não se deve enxergar o Estado como uma unidade à parte tomadora de decisões, já que, em última análise, as decisões estatais – as escolhas públicas – derivam das decisões individuais daqueles que compõem a máquina pública. O autor alega que o Estado tem origem e sua continuidade depende da vontade dos indivíduos de satisfazerem suas necessidades. Em linha com este argumento, Silveira (1996), Meadowcroft (2014) e Gwartney (2014) ressaltam que as escolhas públicas derivam de processos de trocas constantes entre as partes, de forma similar ao que ocorre nos mercados competitivos.

No que tange as escolhas públicas, Silva (1996) explica que estas são imperfeitas por duas razões: a primeira é que os políticos atuam no sentido de

defender seus interesses privados e, não raro, advogam em favor de determinados grupos organizados dentro da sociedade; a segunda razão é que, ainda que fosse do interesse dos agentes públicos atender aos interesses de todos os cidadãos, é inviável a identificação de todas as demandas em todos os momentos. Visando tornar mais compatíveis as decisões públicas e os interesses da sociedade, a teoria da escolha pública sugere o estabelecimento de um contrato social entre os cidadãos e os agentes públicos (Silva, 1996; Meadowcroft, 2014; Lemieux, 2015).

O referido arranjo contratual tem como propósito, segundo Buchanan (1975), esclarecer regras, leis e direitos políticos, e resulta de acordos multilaterais entre indivíduos. O contrato social não deve, conforme destaca o autor, ser entendido como uma imposição de uma entidade soberana, nem como o resultado da vontade de apenas um grupo da sociedade civil. Silva (1996, p.43) aponta que essas regras e orientações que disciplinam os indivíduos estão dispostas nas Constituições, sendo esse o contrato que define “as regras do jogo dentro do mercado político, de forma a minimizar desvios do Estado *vis-à-vis* o interesse da sociedade em geral”.

#### 2.7.2. A VISÃO DE PRZEWORSKI

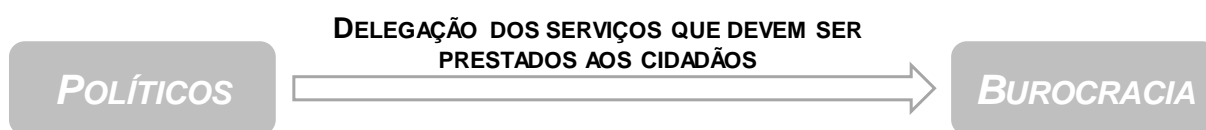
No que diz respeito à relação entre o Estado e os agentes econômicos/cidadãos, Przeworski (2003) enxerga o Estado como elemento presente em toda a economia, inclusive naquelas relações que aparentam ser estritamente privadas. Isso se dá, segundo o autor, devido à prerrogativa que o Estado possui de definir a estrutura de incentivos para os agentes privados através da legislação. Em se tratando da atividade reguladora do Estado (principal) sobre a economia, tem-se que organizações (agente) que prestam serviços públicos possuem informações e empreendem ações que o regulador desconhece e apenas monitora a certo custo (Attila, 2012; Przeworski, 2003; Schillemans, 2013).

A relação entre cidadãos e políticos não possui paralelo no setor privado, segundo Przeworski (2003), que coloca os últimos como o agente e os primeiros como o principal da relação, tendo em vista que o cidadão é quem elege, soberanamente, o político. A peculiaridade dessa relação, de acordo com o autor, se

dá pelo fato de que o Estado é quem possui a capacidade de legislar e, portanto, de determinar as regras que devem ser seguidas pelos cidadãos.

A sociedade civil vem, de forma crescente, demandando maior transparência nas ações dos políticos, exigindo cumprimento dos resultados esperados, reclamando melhor utilização dos recursos públicos e, de maneira geral, ampliando seu envolvimento na tomada de decisão acerca de políticas públicas e de recursos orçamentários (Cunha, 2007; Martins e Marini, 2014; Motta, 2013; Pontones Rosa e Pérez Morote, 2013). Entretanto, Przeworski (2003) afirma que o cidadão não dispõe de instrumentos institucionais que obriguem os políticos a cumprir o que foi prometido.

O terceiro tipo de relação de agência detalhado por Przeworski (2003) é aquele entre os políticos e a burocracia pública, conforme ilustra a Figura 3. O autor explica que há, inevitavelmente, uma delegação, do Estado para a burocracia, dos serviços que o governo deve prestar aos cidadãos – sendo essa delegação de uma atividade a condição básica a ocorrência da relação de agência (Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976). Para Yesilkagit (2004) existe, nesse caso, uma tensão fundamental entre delegação de tarefas, de um lado, e controle político e prestação de contas para a sociedade civil, do outro.



**Figura 03: Ilustração da relação de agência no setor público entre políticos e burocracia.**  
(fonte: elaboração da autora.)

Gains et al. (2008) alegam existir uma espécie de batalha constante entre políticos (principal) e burocratas (agente), que se manifesta pelo fato destes possuírem uma diversidade de informações e de conhecimentos técnicos acerca das atividades que executam, que estão fora do fácil alcance daqueles. Apesar disso, os autores afirmam que os políticos têm condições de aumentar ou reduzir a discricionariedade da burocracia por meio da definição de regras, e que os burocratas não têm alternativa a não ser trabalhar com a máquina pública da forma como ela é legalmente desenhada.

A ideia geral é a de que, na relação entre políticos e burocracia pública, o agente tem interesse em manter seu poder discricionário, bem como sua autonomia diante das decisões políticas (Gains et al., 2008). Przeworski (2003) aponta que, não necessariamente, os burocratas possuem objetivos coincidentes com os dos políticos ou os dos cidadãos, o que constitui um dos problemas de agência destacados por vários autores: o desalinhamento de metas entre principal e agente (Eisenhardt, 1989a; Jensen e Meckling, 1976; Nilakant e Rao, 1994). Isso, de acordo com Gains et al. (2008), pode fazer com que o burocrata adote políticas públicas de sua preferência em detrimento daquelas que interessam aos políticos. Przeworski (2003) acrescenta que, nesse caso, a existência de múltiplos agentes e a necessidade de ação conjunta da parte destes para obtenção de resultados são fatores que dificultam o oferecimento de incentivos e a extração de informações dos agentes. Apesar disso, é possível a elaboração de desenhos contratuais adequados, que definam o nível certo de delegação de atividades do principal para o agente, dando à burocracia incentivos que a façam agir no interesse dos políticos (Gains et al., 2008; Przeworski, 2003).

Uma questão problemática, ressaltada por Bevan e Hood (2006), na relação entre a alta gestão política de organizações públicas e gestores executores de políticas públicas diz respeito ao *gaming* na busca pelo atingimento de metas fixadas. Os autores definem o *gaming* como ações subversivas que levam ao atingimento da meta, em termos meramente numéricos, mas não ao cumprimento efetivo do objetivo ao qual aquela meta se propunha. A dificuldade de acompanhamento, por parte dos políticos, dos esforços empreendidos pela burocracia está ligada ao risco moral, conflito de agência decorrente das assimetrias de informação entre agente e principal posteriormente ao estabelecimento do contrato (Fiani, 2002; Sung, 2005).

Yesilkagit (2004) sugere duas modalidades de controle que os políticos podem adotar quanto à ação dos burocratas, sendo uma delas *ex-ante* e outra *ex-post*. Enquanto principal, os políticos podem exercer controle *ex-ante* sobre a burocracia através da definição das leis, das regras, e do próprio desenho da organização, limitando as opções de atuação dos burocratas e buscando garantir que as alternativas possíveis convirjam com seus interesses (Gains et al., 2008; Yesilkagit,

2004). O controle *ex-post* pode se dar por meio de sanções – cortes orçamentários, troca de gestores ou revisão das incumbências e atribuições da organização – ou de monitoramento – ouvidorias, pesquisas, sindicâncias e fiscalização da mídia e da sociedade civil (Yesilkagit, 2004).



### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO: A PCRJ E A CARREIRA DE ANALISTA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS E METAS (AGPM)**

De acordo com publicação oficial da PCRJ, em 2009 adotou-se nesta organização pública uma filosofia administrativa baseada em um modelo de gestão de alto desempenho, que busca instituir nas práticas de gestão da organização métodos eficientes e voltados para resultados (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2012). O Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho (SMGAD) compreende o desenvolvimento de visão de longo prazo e de plano estratégico, detalhamento, organização e controle de projetos e metas estratégicos, elaboração de acordos de resultados e acompanhamento de todas essas iniciativas (Rio de Janeiro, 2013a).

Nesse contexto, a Lei nº 5.595/2013 criou a carreira de AGPM, considerando-a parte integrante do SMGAD. Segundo a referida legislação, o AGPM atua junto aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipal, acompanhando o planejamento e a execução dos projetos e metas, reportando o status destes ao CVL/EGP-Rio, e indicando, quando for o caso, desvios e incorreções no andamento das iniciativas estratégicas.

Dada a diversidade de órgãos e entidades envolvidos na execução dos projetos e metas previstos no plano estratégico, as rotinas de acompanhamento são essenciais para verificação do seu progresso, e é nessas rotinas que se insere o AGPM (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2012). Cabe ao ocupante desse cargo fornecer apoio setorial, de forma a garantir o cumprimento das diretrizes, procedimentos e metodologias definidos no âmbito do SMGAD (Rio de Janeiro, 2013b). É requerido ao AGPM o envio periódico de informes e relatórios de avanço das iniciativas estratégicas, subsidiando, dessa forma o melhor acompanhamento por parte do CVL/EGP-Rio, que leva periodicamente essas informações ao Prefeito (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2012).

No que diz respeito ao relacionamento entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades responsáveis pela execução dos projetos e metas estratégicos, este assume um caráter de principal-agente, tendo em vista que, segundo Jensen e

Meckling (1976) a relação de agência é tipificada pela atribuição ao agente de atividade que deve ser realizada em nome do principal. As iniciativas, projetos e metas estratégicos desdobram-se, anualmente, em Acordos de Resultados (ARs), firmados entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades da ponta, havendo uma lógica pré-acordada de bonificação mediante a entrega dos itens estipulados no AR.

Tomando como base os ARs, o CVL/EGP-Rio pode ser encarado como o principal, e os órgãos e entidades de ponta – isto é, aqueles que executam as atividades – podem ser tidos como os agentes. Trata-se de um contrato escrito, explicitamente estabelecido entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades da ponta. Inerentes à relação de agência, são os problemas de agência (Eisenhardt, 1989a; Nilakant e Rao, 1994), previamente descritos neste trabalho, e, intermediando a relação entre principal (CVL/EGP-Rio) e agente (órgão ou entidade da ponta) encontra-se o AGPM. Na lógica de Przeworski (2003), esta é um exemplo de relação de agência entre políticos – representados pelo CVL/EGP-Rio – e burocracia – traduzida nos órgãos e entidades executores.

#### 4. METODOLOGIA

Esta pesquisa possui caráter qualitativo, o que significa dizer, segundo Stake (2011), que seu raciocínio se fundamenta, essencialmente, na percepção e na compreensão humana. Foi realizada, na lógica de Vergara (1998), uma pesquisa exploratória-descritiva, uma vez que os conhecimentos sobre o contexto da pesquisa ainda são escassos e pouco sistematizados, sendo necessária uma investigação exploratória preliminar. Posteriormente, a pesquisa assume um caráter descritivo, levantando-se as características do fenômeno estudado e analisando a relação entre as variáveis determinadas, conforme a autora determina.

Para realização deste estudo, definiu-se, a partir da revisão bibliográfica, os problemas de agência que se buscariam analisar no âmbito da relação de agência que existe entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades executores. Os quatro conflitos de agência que estruturam esta pesquisa são as diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, a ocorrência de assimetrias informacionais, as distintas propensões ao risco e os diferentes horizontes de planejamento. Uma vez definidos os problemas de agência que seriam os pilares da pesquisa, foi elaborado questionário contendo nove perguntas, cujo intuito consiste em, primeiramente, identificar se o determinado conflito de agência se faz presente no contexto estudado e, em seguida, verificar de que forma o AGPM influencia esse conflito. No Anexo I deste trabalho, encontra-se a relação de perguntas das entrevistas que foram realizadas para este estudo.

A coleta de dados para esta pesquisa se deu por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas. Para May (2004), as entrevistas são capazes de enriquecer a compreensão do pesquisador acerca de opiniões, experiências, atitudes e sentimentos das pessoas. No caso específico de entrevistas semiestruturadas, o autor entende que elas, por um lado, podem vir a prejudicar a padronização e a comparabilidade de informações, mas, por outro, permitem o estabelecimento de um diálogo mais profundo entre o entrevistador e o entrevistado. Gill et al. (2008) afirmam que, devido à sua flexibilidade, entrevistas semiestruturadas permitem ao pesquisador descobrir informações que nem sequer tenham sido consideradas pertinentes quanto ao tema.

No total, realizaram-se dez entrevistas e, considerando que esta quantidade está em linha com o estudo sobre saturação em pesquisa qualitativa de Thiry-Cherques (2009), pode-se afirmar que esse quantitativo foi satisfatório. Segundo o autor, depois de certo número de entrevistas, as informações acrescentadas agregam valor marginal baixo à pesquisa. Todos os dez entrevistados são ocupantes do cargo de AGPM, alocados em diferentes órgãos e entidades da ponta, os quais são executores das metas e projetos estratégicos. O critério utilizado na seleção da amostra entrevistada é aquele que Vergara (1998) chama de tipicidade, ou seja, relaciona-se com a representatividade quanto ao fenômeno estudado.

No que diz respeito às limitações do uso de entrevistas como método de coleta de dados, Creswell (2002) afirma que os entrevistados podem buscar responder as perguntas de acordo com aquilo que acreditam ser socialmente aceito, esquivando-se de dar respostas fidedignas. Outra limitação da técnica de entrevistas é a possibilidade de se obter respostas inverídicas em razão do receio, por parte dos entrevistados, de ter sua identidade exposta (Mignonac et al., 2004). Na tentativa de reduzir este último limitador do método, não será explicitado neste trabalho o nome ou o órgão ou entidade da ponta onde os AGPMs entrevistados estão alocados. Na ocasião de citação direta dos entrevistados, estes serão identificados apenas com a letra E, acompanhada de um número que variará de 1 a 10, conforme a ordem de realização das entrevistas.

Gil (1991) acrescenta ao rol de limitações da utilização de entrevistas em pesquisas acadêmicas a eventual inabilidade do entrevistador na aplicação correta do método, bem como a possibilidade de que este possua relação de influência com o entrevistado. Nesse sentido, há chances de que a análise das informações extraídas das entrevistas desta pesquisa seja afetada pelo fato de que a entrevistadora é, assim como os entrevistados, ocupante do cargo de AGPM e está, portanto, inserida no mesmo contexto profissional.

O tratamento e a análise dos dados são uma etapa crucial dos trabalhos acadêmicos, porém, desponta de forma inexpressiva na literatura sobre metodologia da pesquisa, especialmente em comparação com as discussões sobre coleta de dados (Eisenhardt, 1989b). Os dados coletados nas entrevistas com gestores

receberão tratamento qualitativo, durante o qual, seguindo a lógica de Vergara (1998), serão estruturados e codificados de maneira que permitam uma conclusão objetiva.

A apresentação e a análise dos resultados estão organizadas de forma a basear-se nos quatro conflitos de agência que constituem foco desta pesquisa: diferenças de motivações e objetivos, assimetrias de informação, distintas propensões ao risco e diferentes horizontes de planejamento. As próximas seções visam identificar impactos da atuação do AGPM em cada um desses problemas de agência no âmbito da relação contratual entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades da ponta.

## 5. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção do trabalho, serão expostos os resultados das entrevistas realizadas com dez AGPMs. Esses resultados estão agrupados em quatro blocos visando melhor estruturar as informações para posterior análise e confronto com a teoria sobre o tema. Cada bloco trata de um problema de agência identificado no referencial teórico desta pesquisa e expõe como o AGPM enxerga e interage com cada um desses conflitos no contexto da relação entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades executores dos projetos e metas estratégicos.

### 5.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS

Frequentemente, de acordo com a observação dos entrevistados, um mesmo assunto é encarado de forma bastante dissonante pelos gestores do CVL/EGP-Rio e pelos dos órgãos e entidades executores. O fato de que há atividades realizadas pelos órgãos do governo municipal não contempladas no plano estratégico em vigor, reforça a percepção de que existe uma divergência entre os objetivos do CVL/EGP-Rio e dos órgãos da ponta. Considerando-se que os ARs consistem em desdobramentos anuais do plano estratégico, essas atividades que não constam do plano, automaticamente, não constarão do AR.

Quando essa divergência se faz presente, o comprometimento dos gestores de ponta com o cumprimento das metas e projetos estratégicos é negativamente impactado. Segundo o entrevistado E3, “o atual plano estratégico só aborda uma parcela das atividades da Secretaria e, por isso, os funcionários veem seus interesses representados apenas em parte”. No entanto, houve relatos de órgãos e entidades executores que possuem interesses significativamente alinhados com os do CVL/EGP-Rio. Esses casos dizem respeito justamente àqueles órgãos e entidades que possuem suas iniciativas presentes, quase que em sua totalidade, no plano estratégico vigente.

Os entrevistados apontam que a identificação com os interesses do CVL/EGP-Rio por parte do órgão da ponta, quando existente, é temporária e vulnerável a fatores externos à relação contratual. Nessas situações, ocorre um alinhamento

inicial, na ocasião da elaboração do AR do órgão, quando o contrato é assinado. Com o decorrer do ano, os gestores se deparam com agendas paralelas ou cortes orçamentários, o que acaba distanciando a realidade daquilo que havia sido previamente acordado com o CVL/EGP-Rio.

O grau de convergência ou divergência com os objetivos do CVL/EGP-Rio pode variar entre funcionários pertencentes a um mesmo órgão ou entidade executor. Um dos entrevistados forneceu a seguinte declaração:

“Essa identificação é mais forte para os funcionários que trabalham mais próximos do gabinete do Secretário. Servidores de níveis hierárquicos mais baixos muitas vezes nem conhecem o plano estratégico e têm muitas dúvidas sobre o AR” (E6).

Em linha com essa afirmação, foi colocado que os gestores do CVL/EGP-Rio desconhecem diversos aspectos técnicos relativos ao negócio dos órgãos da ponta e que, por esse motivo, há grande dificuldade de alinhamento de motivação e objetivos entre unidades técnico-operacionais e o CVL/EGP-Rio.

Esforçando-se para aproximar os interesses das partes envolvidas no AR, os AGPMs entrevistados afirmaram que procuram fazer os gestores dos órgãos e entidades da ponta compreender os objetivos do CVL/EGP-Rio. Paralelamente, os AGPMs levam ao CVL/EGP-Rio os interesses dos gestores desses órgãos e entidades. Basicamente, os AGPMs se veem numa posição que os permite colocar o ponto de vista de ambas as partes, requerer melhores argumentos e justificativas para seus pleitos, e, dessa forma, auxiliar na formação de um AR mais razoável e equilibrado. O entrevistado E7 coloca que “o AGPM, por pertencer ao CVL/EGP-Rio, conhece, naturalmente, seus objetivos, e como trabalha na ponta, é sensível aos interesses do órgão da ponta. Assim é possível colocar tudo às claras”.

Embora o AGPM seja funcionário do CVL/EGP-Rio, alguns dos entrevistados adotam uma postura menos neutra e agem como uma espécie de representante dos órgãos e entidades executores diante do CVL/EGP-Rio. Nas entrevistas, por exemplo, pontuou-se que “o dia a dia do AGPM é tentar passar para o CVL/EGP-Rio um pouco da visão da Secretaria sobre os projetos e iniciativas estratégicas” (E8).

Não raro, o AGPM encontra dificuldades para fazer com que os objetivos do CVL/EGP-Rio predominem diante dos do órgão ou entidade da ponta. Isso ocorre porque, para o AGPM, o desgaste no relacionamento com os funcionários da ponta pode ser prejudicial, e até mesmo impeditivo, para a execução do seu trabalho.

## 5.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO

### 5.2.1. SELEÇÃO ADVERSA

Anteriormente à criação do cargo de AGPM, o CVL/EGP-Rio não dispunha de meios efetivos para obtenção de informações acerca do histórico de desempenho e da capacidade dos órgãos e entidades executores.

“O histórico que temos ainda é um tanto pequeno para identificar a real capacidade da Secretaria. Mas temos conseguido fazer essa leitura de recursos disponíveis, apesar de ter muito para amadurecer ainda. Além disso, antes dos AGPMs existirem, o CVL/EGP-Rio não conseguia informação praticamente nenhuma sobre a Secretaria” (E6).

Estando presente diariamente nos órgãos e entidades da ponta, o AGPM identifica recursos – de natureza orçamentária, tecnológica ou humana – que são desperdiçados ou subaproveitados. Para os entrevistados, isso é uma evidência de que os órgãos e entidades possuem mais condições de realizar entregas do que se dizem capazes. No entanto, o AGPM não detém ferramentas nem conhecimento técnico acerca do negócio do órgão ou entidade onde fica alocado para avaliar a representatividade dessas capacidades não demonstradas, bem como para medir o impacto desses recursos no resultado final percebido pelo cidadão.

Em alguns casos, identifica-se que há “uma cultura de resistência por parte da Secretaria muito forte, e os funcionários de lá escondem dos AGPMs o potencial dos seus recursos” (E8). Nessas situações, o AGPM consegue apenas ter uma visão superficial das verdadeiras capacidades do órgão ou entidade. Entretanto, nos casos onde o AGPM possui bons relacionamentos interpessoais com os funcionários do órgão ou entidade executor, o acesso a processos e recursos disponíveis é facilitado.



Tendo reunido dados acerca da performance do órgão ou entidade onde fica alocado, o AGPM elabora relatórios gerenciais e os apresenta aos gestores do CVL/EGP-Rio na ocasião da redação das metas do AR, bem como da elaboração do plano estratégico que deverá substituir aquele em vigor. Os entrevistados afirmam que procuram levar ao CVL/EGP-Rio a maior quantidade de informações possível para que “num próximo AR as metas não fiquem muito surreais, muito fora das possibilidades do órgão” (E1).

Apesar do fato de que a maioria dos entrevistados possuem a rotina de repasse de informações sobre o histórico dos órgãos ou entidades da ponta, houve relatos de AGPMs que não o fazem. Nesses casos, obteve-se a seguinte explicação para a ausência dessa rotina: a já mencionada “resistência cultural” de alguns órgãos e entidades, que não permite que o AGPM se integre minimamente aos processos que lá ocorrem, impedindo que ele acesse informações relevantes sobre desempenho pregresso.

#### 5.2.2. RISCO MORAL

Admitindo-se pontuais exceções, a percepção geral é a de que os gestores dos órgãos e entidades executores, em diversas ocasiões, manipulam os recursos disponíveis, de forma que as metas acordadas sejam atingidas sem que se empregue todo o esforço previsto e combinado com o CVL/EGP-Rio. Muitas vezes os órgãos e entidades da ponta não agem conforme o AR prevê em função de fatores políticos, cortes orçamentários ou troca de gerência. “Para a Secretaria não perder a meta, ela acaba tendo que dar um jeito de executar a tarefa de uma maneira qualquer, só para garantir aquele bônus”, afirmou o entrevistado E2.

Há AGPMs que entendem ser mais fácil, para os órgãos e entidades da ponta, fazer uma interpretação propositalmente distorcida das metas quando esta possui caráter essencialmente qualitativo. Nesses casos, os gestores dos órgãos e entidades não têm grandes dificuldades para “burlar o que foi acordado” (E5), não cumprindo suas atividades nos termos previstos.

Houve relatos de órgãos e entidades executores onde os AGPMs não identificam tentativas de camuflar as ações ou de empregar menos recursos e esforços do que o acertado com o CVL/EGP-Rio. Sobre um desses órgãos e entidades, um dos entrevistados fez a seguinte declaração:

“Eles (os gestores do órgão ou entidade) são completamente abertos com relação ao monitoramento das metas e dos projetos. Divulgam números, status, recursos empregados e a efetividade da sua ação interna e externamente da mesma forma. Não têm nenhum cuidado para esconder nada” (E4).

Quando o órgão ou entidade da ponta não demonstra boa aceitação do AGPM dentro de suas dependências, não permitindo que ele observe as ações dos gestores e não o informando acerca do andamento dos projetos, o monitoramento das metas por parte do AGPM é superficial e irregular. Desse modo, os entrevistados que estão alocados em órgãos ou entidades com essas características, não conseguem identificar desvios na atuação dos gestores, nem munir o CVL/EGP-Rio quanto ao status das metas.

Por outro lado, o AGPM que possui bom relacionamento interpessoal com os funcionários do órgão ou entidade da ponta onde está alocado tem condições de obter ampla gama de informações e de acompanhar, de maneira próxima e detalhada, diversos indicadores vitais para os projetos estratégicos. O envio de informações consolidadas ao CVL/EGP-Rio é mensal, por meio do sistema de informações do próprio CVL/EGP-Rio. Além disso, o AGPM aponta, em reuniões trimestrais envolvendo membros do alto escalão do CVL/EGP-Rio e do órgão ou entidade executor, o status dos projetos e metas.

Quando conquistam a confiança dos gestores do órgão ou entidade da ponta e conseguem acompanhar os projetos e metas de forma próxima, os AGPMs preocupam-se constantemente em manter a solidez dessa relação de confiança. Antes de informar ao CVL/EGP-Rio sobre o monitoramento que vem realizando, o AGPM deixa claro aos gestores do órgão ou entidade quais informações serão enviadas, quais análises serão feitas, e que tipo de implicação ou cobrança isso pode gerar futuramente.

“A ideia é que nenhuma informação deixe de ser repassada ao CVL/EGP-Rio, mas o órgão deve sempre tomar conhecimento desse repasse. A confiança que os funcionários do órgão têm em nós tem muito peso porque sem ela o nosso trabalho fica praticamente inviável. Precisamos que os funcionários do órgão confiem na gente” (E2).

Questões políticas também podem afetar o envio de informações ao CVL/EGP-Rio quanto ao monitoramento de projetos e metas realizado pelo AGPM. Os entrevistados colocaram que quando identificam que, por razões essencialmente políticas, o CVL/EGP-Rio pode optar por não sancionar o órgão ou entidade da ponta no caso de tentativa de fugir ao combinado, decidem não reportar esse fato ao CVL/EGP-Rio. O raciocínio, nesses casos, é que isso pode gerar um estremecimento desnecessário na relação interpessoal com os funcionários do órgão ou entidade. Esse comportamento não é, no entanto, uma regra entre os AGPMs, pois há aqueles que afirmam categoricamente que não se omitem, transmitindo ao CVL/EGP-Rio toda aquela ação do órgão ou entidade onde está alocado que julgam poder impactar o andamento das metas estratégicas.

### 5.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO

A percepção geral entre os AGPMs entrevistados é a de que os órgãos e entidades da ponta são consideravelmente mais preocupados com o atingimento das metas fixadas nos seus respectivos ARs do que os gestores do CVL/EGP-Rio. Foram identificadas, nas entrevistas, duas razões predominantes para essa diferença de visão de risco associado ao AR: a primeira trata da moral do órgão ou entidade diante da PCRJ como um todo, que pode ficar abalada caso o AR não seja cumprido, já que as metas ali presentes, teoricamente, traduzem seus principais projetos e iniciativas; a segunda é o bônus atrelado ao cumprimento do AR, que pode chegar a até dois salários para cada funcionário do órgão ou entidade. Nesse sentido, o bônus seria o grande elemento motivador para consecução das metas, tendo em vista que “o órgão tem muito a perder caso não bata suas metas. O CVL/EGP-Rio, nem tanto” (E2).

O fato de alguns órgãos ou entidades não cumprirem os respectivos ARs em sua totalidade pode ser positivo para o CVL/EGP-Rio, já que isso seria uma

evidência de que as metas fixadas são ousadas e que, portanto, devem ser bonificados apenas aqueles que superarem as expectativas. Por outro lado, seria desmoralizante para o CVL/EGP-Rio caso se concretizasse a hipótese de os órgãos e entidades da ponta não atingirem suas metas de forma massiva, o que representaria inabilidade na elaboração dos ARs. No entanto, para os entrevistados, essa hipótese é improvável.

A preocupação do CVL/EGP-Rio com relação ao atingimento das metas do AR está diretamente relacionada com o alinhamento entre o disposto no AR e as promessas de campanha feitas pelo Prefeito. Quando esses dois fatores não estão tão fortemente relacionados, o envolvimento do CVL/EGP-Rio no que diz respeito aos esforços para atingimento das metas tende a ser menor. Foi destacado que o CVL/EGP-Rio está especialmente interessado na consecução de metas determinadas, as mais relevantes do ponto de vista político.

No que tange essa diferença entre a forma como os órgãos e entidades executores encaram o atingimento das metas do AR, em termos de riscos associados, e como o CVL/EGP-Rio o faz, a percepção dos AGPMs entrevistados é a de que não há nada que se possa fazer a respeito. Foi colocado que “para o órgão o risco é bem maior e não tem como mudar isso” (E10).

#### 5.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO

A respeito do horizonte em função do qual o CVL/EGP-Rio trabalha, os entrevistados afirmam que este está intrinsecamente ligado ao período do mandato do Prefeito. O entendimento é que o CVL/EGP-Rio é um órgão muito politizado e cuja lógica de funcionamento opera em função das questões do mandato vigente. O CVL/EGP-Rio busca, portanto, garantir que os ARs firmados com os órgãos e entidades das pontas reflitam os objetivos do Prefeito.

Já com relação ao horizonte temporal na perspectiva dos órgãos e entidades executores, as entrevistas revelaram duas visões bastante divergentes. Um dos entrevistados alega que, para os gestores do órgão ou entidade onde o AGPM está

alocado, o AR representa simplesmente uma maneira de se obter uma bonificação ao final do ano. Esses gestores, portanto, preferem que as metas tratem de assuntos circunscritos no curto prazo, o qual se pode prever com maior facilidade.

Todavia, todo o restante dos AGPMs revela que é planejando-se para o longo prazo que o órgão ou entidade propõe suas metas e projetos. Os entrevistados entendem que “o órgão se preocupa muito com o impacto futuro dos projetos na vida dos cidadãos. Muitas vezes, os gestores optam por negligenciar o curto prazo, em função de objetivos mais abrangentes” (E3). Foi dado destaque ao fato de que os servidores estatutários são os que, geralmente, adotam um planejamento mais focado no longo prazo, nos projetos que podem levar a uma melhor prestação dos serviços ao cidadão, bem como a uma economia de recursos para a PCRJ.

O AGPM não dispõe de meios para aproximar a percepção do CVL/EGP-Rio daquela dos órgãos e entidades executores no que diz respeito aos horizontes de planejamento distintos.

## 6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente seção destina-se à análise dos resultados apresentados no capítulo anterior, de forma a confrontar as informações colhidas nas entrevistas com aquelas encontradas no referencial teórico. Os resultados da pesquisa foram segmentados em quatro blocos relativos aos principais problemas de agência tratados pela literatura: diferenças de motivações e objetivos, assimetrias de informação, distintas propensões ao risco e diferentes horizontes de planejamento. A análise dos resultados segue essa mesma lógica de organização.

### 6.1. DIFERENÇAS DE MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS

O problema de agência referente à incompatibilidade de objetivos entre principal e agente foi identificado no caso da relação entre CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades executores das metas e projetos estratégicos. Tendo em vista que a unidade contratual analisada nesta pesquisa é o AR firmado anualmente, do qual constam as metas para cada órgão ou entidade, entende-se que os objetivos do principal (CVL/EGP-Rio) estão ali elencados. O contrato, na lógica da teoria da agência, deve ser equacionado buscando maximizar, simultaneamente, a riqueza do principal e a utilidade do agente (Nilakant e Rao, 1994). Em se tratando do ambiente da PCRJ, não faz sentido imaginar que o CVL/EGP-Rio espera obter retorno financeiro através do AR. O *fructus* (Lamb, s.d.) do principal, nesse caso, é o efetivo cumprimento das metas do AR, que estão, por sua vez, alinhadas com os objetivos de campanha do Prefeito.

A divergência entre os interesses do principal e os do agente é evidenciada, no contexto deste estudo, pelo fato de que nem todas as atividades executadas pelos órgãos e entidades da ponta são contempladas no AR. O agente possui, portanto, uma série de interesses que não estão entre os do principal e, conforme Lane et al. (1998) afirmam, ele age em função desses interesses caso não seja monitorado bem de perto. O AGPM alocado nos órgãos e entidades da ponta pode ser encarado como uma tentativa de monitoramento próximo por parte do CVL/EGP-Rio.

Os resultados demonstram que, quando os objetivos dos gestores do CVL/EGP-Rio e os dos gestores dos órgãos e entidades executores não coincidem, estes últimos – os agentes – se veem desestimulados a cumprir o acordado com o CVL/EGP-Rio. É justamente essa uma das premissas da teoria da agência: as pessoas são autocentradas e procuram atender seus próprios interesses (Downs, 1964; Eisenhardt, 1989a; Schillemans, 2013; Viscusi e Gayer, 2015).

Embora, de forma geral, a teoria aponte para uma diferença natural de metas entre o principal e o agente (Jensen e Meckling, 1976; Nilakant e Rao, 1994), esta pesquisa identificou casos em que há alinhamento de interesses entre as partes. Não por acaso, esses casos tratam daqueles órgãos e entidades da ponta cujos projetos e atividades estão contemplados no plano estratégico em vigor e, consequentemente no AR firmado com o CVL/EGP-Rio. Além disso, observou-se que o problema de agência relativo à incompatibilidade de objetivos entre principal e agente, no contexto estudado, manifesta-se em níveis hierárquicos específicos dentro da estrutura organizacional do agente, enquanto outros apresentam maior grau de convergência de interesses com o principal.

Jensen e Meckling (1976) destacam que uma das maneiras de evitar que o agente aja conforme seus próprios interesses, e não conforme os do principal, é estabelecer uma estrutura de incentivos adequada. Nessa lógica, os resultados da pesquisa permitem observar que, de fato, quando os gestores dos órgãos e entidades executores enxergam a possibilidade de receber uma bonificação pecuniária através da consecução de determinadas metas, eles se mostram mais propensos a esforçar-se nesse sentido. O bônus financeiro está em linha, também, com o disposto em Gains et al. (2008) e Przeworski (2003), que enxergam o estabelecimento de incentivos como meio de levar a burocracia a agir no interesse dos políticos.

Como mecanismo de redução do problema de agência em questão, o AGPM, indivíduo intermediador da relação de agência entre CVL/EGP-Rio e órgãos e entidades executores, utiliza, basicamente, o diálogo com ambas as partes. O fato de trabalhar fisicamente alocado no órgão da ponta permite que o AGPM ganhe intimidade com os assuntos rotineiros do agente e enxergue com mais clareza seus

objetivos. Em paralelo, tem condições de colocar para o órgão ou entidade da ponta os interesses do principal. Adquirindo a confiança do agente, o AGPM procura forçar uma aproximação da visão deste com a do principal e, dessa forma, reduz o problema de desalinhamento de meta entre CVL/EGP-Rio e órgão ou entidade executor. Em linha com o que Bresser-Pereira (2009), Eisenhardt (1989a) e Nilakant e Rao (1994) afirmam ser o cerne da teoria da agência, o AGPM propicia a elaboração de um AR mais razoável tanto para o CVL/EGP-Rio quanto para o órgão ou entidade da ponta onde está alocado.

Nem sempre, no entanto, o intermediário consegue manter sua neutralidade ao longo de todo o processo, pois o AGPM receia arriscar a confiança que os gestores do órgão ou entidade da ponta depositam nele. Quando isso ocorre, a atuação do AGPM não promove qualquer impacto no problema de diferença de metas entre principal e agente.

## 6.2. ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO

### 6.2.1. SELEÇÃO ADVERSA

Foi identificado, no âmbito da relação estabelecida entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades executores das metas e projetos estratégicos, o problema de agência que trata da seleção adversa, associado às assimetrias informacionais. A literatura sobre o tema define a seleção adversa como a posse de informações privadas acerca de suas capacidades e habilidades, por parte do agente, cuja verificação completa é impossível para o principal (Eisenhardt, 1989a; Attila, 2012). Os resultados da pesquisa permitem afirmar que o CVL/EGP-Rio, de fato, não era detentor de mecanismos de aferição de informações a respeito do histórico e da capacidade real dos órgãos e entidades da ponta antes da instituição do cargo de AGPM na PCRJ.

A ação oportunista proposital do agente, no sentido de transmitir ao principal informações incompletas anteriormente à fixação das metas do AR, é o que caracteriza a seleção adversa (Williamson, 1987; Fiani, 2002; Sung, 2005; Schillemans, 2013). Essa ação oportunista *ex-ante* à contratação, destacada na



literatura, pode ser observada na relação de agência analisada neste trabalho, uma vez que os resultados demonstram haver certa resistência, por parte dos órgãos e entidades da ponta, em ser transparentes com o CVL/EGP-Rio quanto à sua real capacidade. Para Williamson (1987), o custo para o principal obter acesso a essas informações seletivamente sonegadas pelo agente é consideravelmente alto. No caso estudado, pode-se entender que o custo para o CVL/EGP-Rio acessar as informações relativas aos reais recursos dos quais os órgãos e entidades da ponta dispõem é aquele da contratação e alocação de AGPMs junto aos agentes.

Os resultados sugerem que a presença constante do intermediário no ambiente de trabalho do agente favorece o conhecimento dos recursos existentes em cada órgão e entidade executor. Identificou-se que os órgãos e entidades da ponta detêm recursos de ordem orçamentária, tecnológica ou humana, subaproveitados ou ociosos. Em linha com o que foi levantado no referencial teórico desta pesquisa, esse fato não é levado ao conhecimento do CVL/EGP-Rio senão através do AGPM.

O AGPM atua no sentido de reduzir o problema de seleção adversa entre principal e agente por meio do envio de relatórios gerenciais, contendo informações quanto à performance histórica e disponibilidade de recursos do agente, ao CVL/EGP-Rio na ocasião da elaboração do AR. Embora haja, de fato, uma redução do referido problema de agência na relação entre CVL/EGP-Rio e órgão ou entidade da ponta, cabe destacar que o AGPM não dispõe de mecanismos que permitam avaliar o quão representativas são as informações omitidas pelo agente. Isto é, nem sempre é possível, para o AGPM, determinar o ganho, em termos de consecução de metas, provocado pela redução do problema de seleção adversa.

#### 6.2.2. RISCO MORAL

Assim como tem-se a ação oportunista proposital, por parte do agente, antes da contratação, tem-se aquela posterior ao contrato, que consiste no problema de risco moral (Lamb, s.d.; Sung, 2005). Os resultados apontam para a ocorrência frequente desse problema de agência no contexto analisado de forma muito semelhante àquela descrita por Eisenhardt (1989a): os órgãos e entidades

executores não empregam todo o esforço combinado com o principal e se esquivam de arcar com suas responsabilidades junto ao contrato.

A pesquisa demonstrou que os órgãos e entidades executores podem vir a agir de maneira dissonante com o acordado com o CVL/EGP-Rio em razão de fatores políticos, cortes orçamentários ou mudanças na gestão. Independentemente dos motivos que levam o agente a adotar atitudes distintas das acertadas com o principal, os resultados da pesquisa promovem o entendimento de que os órgãos ou entidades buscam entregar o resultado esperado pelo CVL/EGP-Rio, ainda que por meios distintos dos fixados no AR, visando garantir o recebimento da bonificação pecuniária. Esse fato está em linha com o relatado por Bevan e Hood (2006) a respeito da prática de gaming – atingimento das metas sem que se atinja o efetivo objetivo finalístico proposto no conteúdo da meta – em organizações públicas.

Procurando evitar o problema de risco moral, o principal tem a opção de incorrer em custos de monitoramento, como, por exemplo, sistemas informacionais (Eisenhardt, 1989a). Para Attila (2012) é o monitoramento imperfeito do agente, por parte do principal, que propicia o surgimento do problema de risco moral. Nesse sentido, a contratação e a alocação do AGPM junto aos órgãos e entidades executores podem ser tidas como um custo de monitoramento dispendido pelo CVL/EGP-Rio, tendo em vista que o AGPM mensura e observa diretamente as ações do agente, em linha com Jensen e Meckling (1976).

A partir dos resultados da pesquisa, entende-se que o AGPM, de forma geral, possui capacidade de reduzir o conflito de agência relacionado ao risco moral, acompanhando as atividades do órgão ou entidade da ponta onde está alocando, identificando eventuais desvios e reportando o status das metas do AR ao CVL/EGP-Rio. O monitoramento, por parte do AGPM, tem condições de se dar conforme descrito na literatura.

Todavia, essa capacidade de reduzir o problema de risco moral é fortemente influenciada pelo relacionamento interpessoal que o AGPM possui com os funcionários do órgão ou entidade da ponta. A pesquisa demonstra que AGPMs com melhores relacionamentos interpessoais dentro do ambiente de trabalho do agente

têm mais facilidade de observar suas ações e, conseqüentemente, de reduzir em maior grau o problema de risco moral. Em contraposição, quando o AGPM é isolado dos processos do órgão ou entidade onde está alocado, e não consegue desenvolver boa relação com os funcionários, o impacto da sua atuação com relação ao problema de risco moral é irrisório. A questão do relacionamento interpessoal entre o intermediário, representante do principal, e o agente não foi discutida na literatura selecionada para constituição do referencial teórico desta pesquisa, apesar de ter despontado nos resultados do trabalho.

### 6.3. DISTINTAS PROPENSÕES AO RISCO

O conflito de agência ligado às distintas inclinações ao risco, por parte do principal e do agente, manifesta-se, no âmbito da relação entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades da ponta, da forma como é descrito por Lane et al. (1998). Para os autores, riscos não sistêmicos – aqueles que dizem respeito a um projeto ou contrato específico – não representam ameaça para o principal, apenas para o agente, cujo portfólio é de difícil diversificação. A incompatibilidade de propensão ao risco torna-se um problema de agência uma vez que principal e agente são forçados, via arranjo contratual, a compartilhar os mesmos riscos (Eisenhardt, 1989a; Nilakant e Rao, 1994).

Os resultados da pesquisa permitem observar que os órgãos e entidades executores das metas do AR adotam uma postura muito mais preocupada em relação ao cumprimento das metas do que o CVL/EGP-Rio, em linha com a teoria sobre o tema. É possível traçar um paralelo entre a literatura estudada e cada uma das duas razões que justificariam a preocupação maior no atingimento das metas do AR por parte do agente – preservação da moral do órgão ou entidade diante da PCRJ e possibilidade de recebimento de bonificação pecuniária significativa. A primeira razão está em linha com Saltaji (2013), que coloca que o agente carrega consigo sua reputação e está atento à forma como outros atores avaliam sua atuação junto aos interesses do principal. Para o autor, este é um mecanismo de controle externo. A segunda razão encontra eco em Guimarães dos Santos (2015), Misangyi e Acharya (2014) e Saltaji (2013), que afirmam ser necessária a instituição

de mecanismos de recompensa ao agente conforme o desempenho geral da organização, que consiste em um sistema de controle interno.

Seja em função da preservação da moral do órgão ou entidade diante da PCRJ ou devido à possibilidade de recebimento de bônus financeiro, a pesquisa demonstra que o risco associado a cada AR, individualmente, é mais representativo para o agente do que para o principal, no âmbito da relação de agência estudada neste trabalho. O CVL/EGP-Rio, segundo os resultados apresentados, possui, conforme Lane et al. (1998) colocam, condições de promover a diversificação do seu portfólio por meio do estabelecimento de múltiplos ARs. Dessa maneira podem agir com neutralidade em relação aos riscos associados a cada AR em caráter individual, assim como destacado por Fontes Filho (2008). O risco sistêmico, ou seja, o não cumprimento da maioria dos ARs firmados seria uma preocupação válida para o CVL/EGP-Rio, mas que, de acordo com os dados coletados, é improvável.

Diferentemente do que se observa na bibliografia utilizada nesta pesquisa, os gestores do CVL/EGP-Rio podem, segundo os resultados expostos, encarar de forma relativamente positiva a não consecução de certo número de metas acordadas nos ARs. A lógica por trás dessa afirmativa é a de que, para se fazer jus a uma política meritocrática coerente, apenas aqueles que apresentam melhor performance devem ser premiados. Além disso, foi identificado que o principal, no tangente à relação entre CVL/EGP-Rio e órgãos e entidades executores, pode demonstrar mais interesse no cumprimento de alguns itens do AR do que em outros por razões eminentemente políticas.

Com relação ao conflito de agência que trata das distintas propensões ao risco, os resultados da pesquisa indicam não haver mecanismos para que o AGPM atue no sentido de provocar redução ou de causar qualquer impacto sequer. O entendimento principal é o de que cada parte encara o risco associado ao AR de uma forma específica – muito semelhante à descrita na literatura – e que não há ações que se possa tomar para alterar essa realidade.

#### 6.4. DIFERENTES HORIZONTES DE PLANEJAMENTO

Pôde ser observada, nos resultados deste trabalho, uma diferença no horizonte temporal que abrange o planejamento do CVL/EGP-Rio e o dos órgãos e entidades da ponta. Entretanto, essa diferença não é aquela descrita pela literatura selecionada para compor o referencial teórico desta pesquisa. Para Fontes Filho (2008), o principal tende a considerar um horizonte de tempo mais extenso em razão do seu vínculo com a organização, que possui caráter permanente. Quanto ao agente, o autor coloca que este, geralmente, possui relação transitória com a organização e, por isso, procura trabalhar em função do curto prazo. Essa efemeridade intrínseca ao vínculo do agente com a organização faz com que este busque agir de forma que seu ganho no curto prazo seja maximizado (Guimarães dos Santos, 2015).

Diferentemente das informações retiradas da bibliografia mencionada, tem-se que, no contexto da relação analisada nesta pesquisa, o CVL/EGP-Rio, que assume o posto de principal, possui um horizonte de planejamento restrito ao tempo de mandato do Prefeito em exercício. Ou seja, o período temporal considerado pelo principal no que diz respeito ao seu planejamento é de quatro ou de oito anos, em caso de reeleição. Não cabe nesta análise discutir se esse tempo deve ser considerado curto ou longo prazo. A presente análise busca, em lugar disso, traçar um comparativo entre o horizonte temporal do principal e o do agente.

Em se tratando do horizonte de planejamento dos órgãos e entidades executores, os resultados da pesquisa indicam que, em geral, estes atuam em função de um horizonte temporal mais extenso do que o do CVL/EGP-Rio, contrariamente ao discurso teórico. A razão disso é o fato de que esses órgãos e entidades são massivamente compostos por servidores estatutários, cuja condição de estabilidade empregatícia confere a segurança de que permanecerão vinculados à PCRJ independentemente de questões políticas ou eleitorais. Embora haja resultados apontando na direção oposta, levando ao entendimento de que os gestores dos órgãos e entidades têm vistas restritas ao curto prazo, que compreende a vigência do AR, trata-se de uma minoria.

Nos resultados da pesquisa, não se identificou meios para que o AGPM pudesse reduzir ou impactar de qualquer forma o conflito de agência relacionado à incompatibilidade de horizontes de planejamento. A pesquisa aponta para a manutenção da visão atrelada ao mandato do Prefeito, por parte do principal, bem como do planejamento essencialmente voltado para o longo prazo, por parte do agente.

## 7. CONCLUSÃO

Cabe destacar, de antemão, que os quatro problemas de agência tratados nesta pesquisa – diferenças de motivações e objetivos, assimetrias de informação, distintas propensões ao risco e diferentes horizontes de planejamento – foram identificados no âmbito da relação entre CVL/EGP-Rio e órgãos e entidades executores de projetos e metas estratégicos. Esse fato, por si só, já reforça Jensen e Meckling (1976), que afirmam que o problema de agência ocorre em todas as organizações e esforços cooperativos – empresas, universidades, órgãos públicos, sindicatos, etc. Os resultados analisados apontam que, entretanto, nem sempre os referidos problemas de agência se deram da forma exata como são descritos na bibliografia sobre o tema.

Identificou-se que, estando fisicamente presente nos órgãos e entidades executores, o AGPM desenvolve sensibilidade quanto a aspectos operacionais, orçamentários e procedimentais característicos da unidade em que está alocado. Esse fato permite o estabelecimento de diálogo e de relação de confiança entre o AGPM, representante dos interesses do CVL/EGP-Rio, e os gestores do órgão ou entidade da ponta, o que leva, na maioria dos casos, ao maior alinhamento de objetivos entre o principal e o agente da relação.

A pesquisa demonstra que, por meio da elaboração de relatórios, pareceres gerenciais e do acompanhamento constante das atividades do órgão ou entidade onde está alocado, o AGPM informa o CVL/EGP-Rio a respeito do andamento das metas e projetos estratégicos. Dessa maneira, o principal é munido de dados acerca das reais condições de desempenho pregresso do agente, bom como do efetivo cumprimento, ou não, dos termos acordados no contrato. As possibilidades de ação oculta e sonegação de informações por parte do agente são significativamente reduzidas.

Pautando-se nas análises dos resultados deste estudo, é certo afirmar que o AGPM, enquanto intermediário da relação de agência existente entre o CVL/EGP-Rio e os órgãos e entidades da ponta, afeta, no sentido de provocar redução, os problemas de agência referentes às diferenças de motivações e objetivos e às

assimetrias de informação, compreendendo a seleção adversa e o risco moral. Já no tangente aos conflitos que tratam de distintas propensões ao risco e de diferentes horizontes de planejamento, não se observou impacto da atuação do AGPM, seja no sentido de atenuar ou acentuar os referidos problemas de agência.

Com relação a possíveis pesquisas futuras, sugere-se a elaboração de trabalho que analise com maior profundidade o impacto dos relacionamentos interpessoais entre os indivíduos nos problemas de agência. Resultados do presente estudo indicam, em diversos momentos, o fato de que as relações de agência podem ter seus conflitos inerentes atenuados ou agravados pelo tipo de relacionamento interpessoal existente entre os indivíduos intermediários e o agente. Caberia, em pesquisas posteriores sobre problemas de agência no setor público, análises como foco nas relações interpessoais circunscritas nas relações de agência.

Uma segunda sugestão para estudos futuros é a ampliação do escopo deste trabalho no sentido de identificar se o principal e o agente enxergam reduções no conflito de agência a partir da introdução de um intermediário na relação. Tendo em vista que a presente pesquisa engloba somente a percepção dos AGPMs, a sugestão de estudo futuro aqui apresentada tratar-se-ia de uma valiosa complementação às conclusões deste trabalho.

Há ainda a possibilidade de se sugerir um terceiro foco para pesquisas futuras, o qual gira em torno da relação de agência existente entre cidadãos, como principal, e políticos, como agente. É válida a elaboração de trabalho que discorra, com maior detalhamento, acerca dos processos decisórios individuais que levam às escolhas públicas. Caberia dar destaque às motivações e limitações dos burocratas, enquanto indivíduos comuns, que influenciam as decisões coletivas na esfera pública e impactam o bem-estar da sociedade holisticamente.



## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTILA, G. Agency problems in the public sector. **Annals of the University of Oradea**, Economic Science Series, v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012.

BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. FGV, 2009.

BUCHANAN, J. M. The pure theory of government finance: a suggested approach. **Journal of Political Economy**, v. 57, n. 6, p. 496-505, 1949.

BUCHANAN, J. M. **The limits of liberty**: between anarchy and Leviathan. University of Chicago, 1975.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**: logical foundations of constitutional democracy. Liberty Fund, 1962.

BUENO, N. P. A revolução de 1930: uma sugestão de interpretação baseada na nova economia institucional. **Estudos Econômicos**, v. 37, n. 2, p. 435-455, 2007.

CARIOCA, K. J. F.; DE LUCA, M. M. M.; PONTE, V. M. R. Implementação da lei Sarbanes-Oxley e seus impactos nos controles internos e nas práticas de governança corporativa. **Revista Universo Contábil**, v. 6, n. 4, p. 50-67, 2010.

COASE, R. H. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, 1960.

COASE, R. H. The new institutional economics. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 140, p. 229-231, 1984.

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative and mixed method approaches. Thousand Oaks: Sage, 2002.

CUNHA, A. **Os desafios do estado, da governança e a ação governamental**. Diálogo Brasil/Argentina sobre Gestão Pública Contemporânea. EBAPE/FGV, 2007.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Rand Corporation, 1964.

EISENHARDT, K. M. Agency – and institutional – theory explanations: the case of retail sales compensation. **Academy of Management Journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511, 1988.

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

EISENHARDT, K. M (b). Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FAMA, E. F. Agency problems and the theory of the firm. **The Journal of Political Economy**, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: DAVID, K. **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil**. Elsevier, 2002.

FONTES FILHO, J. R. **Teoria da agência**: revisão teórica. FGV, 2008, mimeo.

GAINS, F.; JOHN, P.; STOKER, G. When do bureaucrats prefer strong political principals? Institutional reform and bureaucratic preferences in English local government. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 10, n. 4, p. 649-665, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas, 1991.

GILL, P.; STEWART, K.; TREASURE, E.; CHADWICK, B. Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. **British Dental Journal**, v. 204, n. 6, p. 291-295, 2008.

GUIMARÃES DOS SANTOS, L. P. Comparing the use of forward-looking and contemporary performance measurement to formulate incentive contracts in the presence of the horizon problem: an experimental analysis. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 26, n. 68, p. 195-207, 2015.

GWARTNEY, J. D. The impact of James Buchanan on my career and the economics profession. **Southern Economic Journal**, v. 80, n. 4, p. 898-904, 2014.

HILL, C. W.; JONES, T. M. Stakeholder-agency theory. **Journal of Management Studies**, v.29, n.2, p.134-154, 1992.

HUNG, H. A typology of the theories of the roles of governing boards. **Scholarly Research and Theory Papers**, v.6, n. 2, p. 101-111, 1998.

IOVITU, M.; BRAN, F. Public choice and the social beneficiary. **Theoretical and Applied Economics**, v. 22, n. 2, p. 91-102, 2015.

JENSEN, M. C. Organization theory and methodology. **The Accounting Review**, v. 58, n. 2, p. 319-339, 1983.

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.

LAMB, R. **Governança corporativa: arena e contexto**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, s.d., mimeo.

LANE, P. J.; CANNELLA, A. A.; LUBATKIN, M. H. Agency problems as antecedents to unrelated mergers and diversification: Amihud and Lev reconsidered. **Strategic Management Journal**, v. 19, p. 555-578, 1998.

LEITNER, S. **Information quality and management accounting**: a simulation analysis of biases in costing systems. Springer, 2012.

LEMIEUX, P. The State and Public Choice. **The Independent Review**, v. 20, n. 1, p. 23-31, 2015.

MARCIANO, A. Why Market failures are not a problem: James Buchanan on market imperfections voluntary cooperation, and externalities. **History of Political Economy**, v. 45, n. 2, 2013.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Artmed, 3ª edição, 2004.

MEADOWCROFT, J. Exchange, unanimity and consent: a defence of the public choice account of power. **Public Choice**, v. 158, p. 85-100, 2014.

MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm?. **Journal of Institutional Economics**, v. 10, n. 4, p. 541-565, 2014.

MIGNONAC, K., HERRBACH O. Linking work events, affective states, and attitudes: an empirical study of managers' emotions. **Journal of Business and Psychology**, v. 19, n. 2, p. 221-240, 2004.

MISANGYI, V. F.; ACHARYA, A. G. Substitutes or complements? A configurational examination of corporate governance mechanisms. **Academy of Management Journal**, v. 57, n. 6, p. 1681-1705, 2014.

MONTEIRO, M. A. P; OLIVEIRA, M. C.; MARCON, R.; ALENCAR, R. C. External corporate governance mechanisms: mergers and acquisitions on the Brazilian market. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 4, n. 2, p. 4-19, 2014.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n.1, p. 82-90, 2013.

MUELLER, D. C. Public choice, social choice, and political economy. **Public Choice**, v. 163, p. 379-387, 2015.

NILAKANT, V.; RAO, H. Agency theory and uncertainty in organizations: an evaluation. **Organization Studies**, v. 15, n. 5, p. 649, 672, 1994.

PONTONES ROSA, C.; PÉREZ MOROTE, R. The control function of social services in Spanish local government: a contribution to transparency and performance improvement. **Administration in Social Work**, n. 37, p. 471-485, 2013.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Gestão de alto desempenho**. 2012.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5ª ed., FGV, 2003.

RABELO, F.; SILVEIRA, J. M. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. **Texto para Discussão – Instituto de Economia / Universidade do Estado de Campinas**, n. 77, 1999.

RIO DE JANEIRO (a). Edital. **Edital SMA nº 172 de 26 de julho de 2013**. Regulamenta o Concurso Público para Provimento no Cargo de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas, do Quadro Permanente de Pessoal da Administração Direta.

RIO DE JANEIRO (b). Lei Municipal (2013). **Lei nº 5.595 de 20 de junho de 2013**. Institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho, Autoriza a Celebração

de Acordos de Resultados e Contratos de Gestão, Cria a Categoria Funcional de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas e Dá Outras Providências.

ROGERS, P.; RIBERO, K. S. Mecanismos de governança corporativa no Brasil: evidências do controle pelo mercado de capitais. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 4, n. 2, p. 17-28, 2006.

SALTAJI, I. Corporate governance and agency theory: how to control agency costs. **Internal Auditing and Risk Management**, v. 8, n. 4, p. 47-60, 2013.

SANCHEZ, O. A. **Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. 2005, 170 fls. Tese (Pós-graduação em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SCHILLEMANS, T. Moving beyond the clash of interests on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. **Public Management Review**, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2013.

SILVA, M. F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública II. **Revista de Administração de Empresas**, v. 36, n. 4, p. 38-50, 1996.

SILVEIRA, A. M. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 1, p. 37-56, 1996.

SIMON, H. A. A racionalidade do processo decisório em empresas. **Revista brasileira de economia**, v. 38, n. 1, p. 111-142, 1984.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Penso, 2011.

SUNG, J. Optimal contracts under adverse selection and moral hazard: a continuous-time approach. **The Review of Financial Studies**, v. 18, n. 3, p. 1021-1073, 2005.

SUSTEIN, C. R. **Why nudge?**: the politics of libertarian paternalism. Yale University Press, 2014.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-27, 2009.

TOMA, E. F. Public choice and public policy. **Southern Economic Journal**, v. 80, n. 4, p. 892-897, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2ª edição. Atlas, 1998.

VISCUSI, W. K.; GAYER, T. Behavioral public choice: the behavioral paradox of government policy. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 38, n. 3, p. 973-1007, 2015.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. The Free Press, 1987.

YESILKAGIT, K. The design of public agencies: overcoming agency costs and commitment problems. **Public Administration and Development**, v. 24, p. 119-127, 2004.

## 9. ANEXOS

### 9.1. ANEXO 1: RELAÇÃO DE PERGUNTAS CONSTANTES DA ENTREVISTA

TÓPICO TEÓRICO (problema de agência)	PERGUNTA	EXPECTATIVA COM RELAÇÃO À RESPOSTA
Diferenças de motivação e objetivos	1) Você acha importante que os gestores do órgão/entidade da ponta onde você está alocado se identifiquem com os projetos e metas estratégicos? Por que?	Identificar se ocorre o problema de desalinhamento de objetivos entre principal e agente no que diz respeito às orientações estratégicas da Prefeitura.
	2) Você busca promover o alinhamento de interesses entre o CVL/EGP-Rio e o órgão/entidade da ponta onde você está alocado? De que forma?	Identificar se o AGPM atua no sentido de minimizar o problema de desalinhamento de metas entre principal e agente.
Assimetrias de informação	3) Você consegue identificar a real situação do órgão/entidade da ponta onde você está alocado com relação à sua capacidade de entregar os resultados acordados com o CVL/EGP-Rio?	Identificar se ocorre o problema de seleção adversa no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.
	4) Você busca informar ao CVL/EGP-Rio as capacidades, recursos disponíveis e histórico de desempenho do órgão/entidade da ponta onde você está alocado, anteriormente ao acordo? De que forma?	Identificar se o AGPM promove a redução do problema de seleção adversa, facilitando o envio de informações ao principal <i>ex-ante</i> .
	5) Você acha que o órgão entidade da ponta onde você está alocado tenta, ao longo do ano, encontrar brechas no acordo de entrega de resultados firmado, para que não precise empregar todo o esforço/recurso combinado?	Identificar se ocorre o problema de risco moral no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.
	6) Você busca monitorar a atuação do órgão/entidade da ponta onde você está alocado para evitar que os gestores não atuem da forma combinada? De que forma você contorna eventuais problemas?	Identificar se o AGPM promove a redução do problema de risco moral, facilitando o envio de informações ao principal <i>ex-post</i> .



Distintas propensões ao risco	7) Você acha que o órgão/entidade da ponta onde você está alocado tem mais receio de que o acordo de entrega de resultados não seja cumprido do que o CVL/EGP-Rio? Por que?	Identificar se ocorre o problema de distintas propensões ao risco no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.
	8) Você busca garantir que, tanto o CVL/EGP-Rio quanto o órgão/entidade da ponta onde você está alocado, tenham a mesma preocupação com o cumprimento do acordo de entrega de resultados? De que forma?	Identificar se o AGPM auxilia na minimização do problema de distintas propensões ao risco, garantindo que o agente considere a perspectiva de risco do principal.
Diferentes horizontes de planejamento	9) Você acha que, no órgão/entidade da ponta onde você está alocado, os gestores estão mais preocupados com os impactos de curto prazo que o acordo de entrega de resultados pode representar do que com os de longo prazo?	Identificar se ocorre o problema de diferentes horizontes de planejamento no que diz respeito ao acordo de entrega de resultados.