

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O processo de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas
e os problemas de agência**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE

CONRADO LUIZ ALVES DIAS
Rio de Janeiro - 2020

CONRADO LUIZ ALVES DIAS

**O processo de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas e os
problemas de agência**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
Área de concentração: Governança e Administração Pública
Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho

Rio de Janeiro
2020

Dias, Conrado Luiz Alves

O processo de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas e os problemas de agência / Conrado Luiz Alves Dias. – 2020. 77 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 – Planejamento estratégico. 2. Governança corporativa. I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.953

CONRADO LUIZ ALVES DIAS

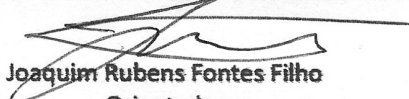
"O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E OS PROBLEMAS DE AGÊNCIA".

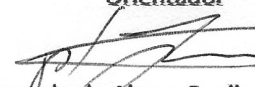
Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

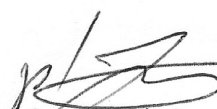
Data da defesa: 29/10/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

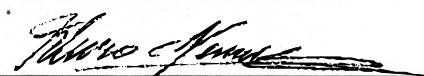
Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Joaquim Rubens Fontes Filho



Joaquim Rubens Fontes Filho
Orientador


Bernardo de Abreu Guelber Fajardo
Membro Interno


Jose Francisco de Carvalho Rezende
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº 668 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 662-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

Resumo

Objetivo – O estudo avaliou a influência do processo de desenvolvimento da estratégia de uma organização pública em relação à mitigação de problemas de agência.

Metodologia – A pesquisa envolveu, inicialmente, a análise de relatórios elaborados pelo órgão de controle responsável pelo monitoramento do alinhamento estratégico da organização pública. Além disso, foram organizadas entrevistas com gestores e outros profissionais da organização pública, nas quais foi utilizado um roteiro semiestruturado, com perguntas sobre a percepção espontânea dos entrevistados em relação à influência do processo de desenvolvimento de estratégias da organização pública para o alcance de objetivos de interesse do principal.

Resultados – No contexto de relações de agência de uma organização, foi constatada a influência do processo de desenvolvimento da estratégia organizacional em relação aos problemas de agência. O processo estratégico influenciou maior alinhamento entre objetivos do agente e interesses do principal. Além disso, contribuiu com a mitigação de problemas de agência de assimetria de informações, de distinta propensão ao risco e de diferentes horizontes de planejamento.

Limitações – A pesquisa avaliou um mecanismo de governança isoladamente, com suporte em dados empíricos limitados aos relatos de entrevistas e às constatações de um órgão durante um período muito restrito. Pesquisas complementares podem contribuir com a avaliação da influência de outros mecanismos de governança relacionados à liderança e ao controle.

Contribuições práticas – A pesquisa evidenciou a possível efetividade do processo de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas para mitigar problemas de agência. Além disso, proporcionou contribuição no que se refere à compreensão dos problemas de agência e do processo estratégico que pode exercer influência em relação à mitigação de tais problemas.

Contribuições sociais – As organizações públicas devem atuar em prol dos interesses da sociedade, e a pesquisa evidenciou a possibilidade de que estratégias sejam desenvolvidas com efetividade nesse sentido.

Originalidade – A pesquisa avaliou a questão específica de que o processo de desenvolvimento da estratégia de uma determinada organização pública pode exercer influência em relação à mitigação de problemas de agência.

Palavras-chave: Teoria da Agência; Problemas de agência; Organizações públicas; Estratégia.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado.

Abstract

Purpose – The study assessed the influence of the strategy development process of a public organization in relation to the mitigation of agency problems.

Design/Methodology - The research initially involved the analysis of reports prepared by the control body responsible for monitoring the strategic alignment of the public organization. In addition, interviews were organized with managers and other professionals from the public organization, in which a semi-structured script was used, with questions about the spontaneous perception of the interviewees in relation to the influence of the process of developing public organization strategies to achieve objectives of principal's interest.

Findings – In the context of agency relations of an organization, the influence of organizational strategy development process in relation to agency problems was noted. The strategic process influenced a greater alignment between the agent's objectives and the principal's interests. In addition, it contributed to the mitigation of agency problems related to information asymmetry, distinct risk propensity and different planning horizons.

Research limitations - The research evaluated a governance mechanism in isolation, supported by empirical data limited to the reports of interviews and the findings of an agency during a very restricted period. Complementary research can contribute to the assessment of the influence of other governance mechanisms related to leadership and control.

Practical implications - The research showed the possible effectiveness of the process of developing the strategy of public organizations to mitigate agency problems. In addition, it provided a contribution on the understanding of agency problems and the strategic process that can influence the mitigation of such problems.

Social implications - Public organizations must act in the interests of society, and the research highlighted the possibility that strategies can be developed effectively in this regard.

Originality - The research assessed the specific issue that the process of developing the strategy of a public organization can exert influence in relation to the mitigation of agency problems.

Keywords: Agency Theory; Agency problems; Public organizations; Strategy.

Paper category: Master's thesis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Problema de Pesquisa	8
1.2. Contribuições da Pesquisa.....	11
1.3. Delimitação da Pesquisa	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1. Teoria da Agência.....	13
2.2. Perspectivas Teóricas Complementares	17
2.3. Abordagens no Setor Público	20
2.4. Perspectivas de integração teórica	22
2.5. Processo Estratégico da Organização.....	25
3. REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS	28
3.1. Referenciais de Governança da Administração Pública.....	28
3.2. Planejamento e Alinhamento Estratégico	30
3.3. Monitoramento do Alinhamento Estratégico	31
4. PERCURSO METODOLÓGICO	32
4.1. Objetivos	32
4.2. Revisão Teórica	33
4.3. Referências institucionais	34
4.4. Constatações do órgão de controle	35
4.5. Entrevistas	36
4.6. Premissas e Limitações	42
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS EMPÍRICOS	43
5.1. Perspectiva do Órgão de Controle.....	43
5.2. Percepções sobre a Estratégia	48
5.3. Influência da Estratégia na Dissonância entre Objetivos e Interesses	50
5.4. Influência da Estratégia na Assimetria de Informações	56
5.5. Influência da Estratégia na Propensão ao Risco	61
5.6. Influência da Estratégia no Horizonte de Planejamento	63
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1. INTRODUÇÃO

1.1. Problema de Pesquisa

As organizações públicas devem desempenhar sua missão institucional em conformidade com os interesses da sociedade. Para tanto, cada organização pública é responsável por um conjunto de atribuições e objetivos mais específicos, em consonância com os interesses de maior amplitude da sociedade. Também são necessárias interações entre organizações públicas, visando ao alcance dos objetivos de determinadas organizações mediante atuação de outras. Nesse contexto, os vínculos resultantes de tais interações envolvem a delegação, para uma determinada organização pública, da atribuição de atuar em prol dos interesses de toda a sociedade ou mesmo de interesses específicos de outras organizações públicas.

No Brasil, no âmbito da Administração Pública Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é a organização responsável pela recuperação de créditos de titularidade da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio de atos administrativos e da representação judicial necessária ao alcance de tal finalidade, nos termos da Constituição Federal (1988), da Lei Complementar 73 (1993) e da Lei 8.844 (1994). A União decorre da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e deve refletir os interesses da própria sociedade brasileira, inclusive no que se refere à disponibilidade dos valores dos tributos que podem ser regularmente instituídos para viabilizar políticas públicas, nos termos da Constituição Federal (1988). Por sua vez, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é constituído por um conjunto de contas financeiras de titularidade de determinados trabalhadores, que são geridas por um Conselho Curador, cujos saldos resultam de pagamentos devidos pelos respectivos empregadores dos titulares dos valores, em conformidade com a Lei 8.036 (1990).

Nesse contexto, é de interesse da União e do FGTS – respectivamente – que os tributos instituídos de acordo com a Constituição Federal (1988) sejam efetivamente pagos em favor da União, e que os pagamentos devidos ao FGTS na forma da Lei 8.036 (1990) sejam devidamente depositados nas contas financeiras sob sua gestão. Além disso, em caso de inadimplemento do responsável por tais pagamentos, advém o interesse da União ou do FGTS

de que os valores devidos sejam exigidos e recuperados com a maior efetividade. Não obstante, em conformidade com a Constituição Federal (1988), com a Lei Complementar 73 (1993) e com a Lei 8.844 (1994), o desempenho das iniciativas necessárias à recuperação dos créditos da União e do FGTS foi delegado à PGFN.

Portanto, a legislação mencionada estabeleceu relações da União e do FGTS com a PGFN caracterizadas pela segregação entre titularidade imediata de interesses – vinculados diretamente à União ou ao FGTS – e a responsabilidade pelo desempenho em prol de tal interesse – atribuída à PGFN. De modo que as interações estabelecidas entre União, FGTS e PGFN podem ser avaliadas sob a perspectiva da abordagem desenvolvida pela Teoria da Agência (Przeworski, 2003), cujo foco são as implicações das relações entre o titular de um interesse, denominado principal, e o agente responsável por atuar em prol do interesse do principal. Nas relações de agência consideradas, tanto a União como o FGTS podem ser qualificados como principal de determinados interesses, enquanto a PGFN é responsável pelo desempenho atribuído ao agente.

Ocorre que, de acordo com a abordagem da Teoria da Agência preconizada por Przeworski (2003), as relações entre principal e agente são suscetíveis a problemas de agência. E, conforme Oliveira e Fontes Filho (2017), os problemas de agência podem corresponder às seguintes categorias:

- a) dissonância entre objetivos do agente e os interesses do principal;
- b) assimetria de informações;
- c) distinta propensão ao risco entre principal e agente; e
- d) diferentes horizontes de planejamento entre ambos.

A dissonância entre objetivos do agente e interesses do principal pode decorrer da priorização de interesses próprios pelo agente (Jensen & Meckling, 1994), ou mesmo da complexidade de delimitação dos interesses do principal (Hendry, 2002). Não obstante, o risco de descompasso entre interesse do principal e atuação do agente é efetivo e precisa ser considerado (Wiseman, Cuevas-Rodríguez & Gomez-Mejia, 2012). Além disso, a relação entre o principal e o agente pode envolver assimetria de informações, inviabilizando a avaliação do principal sobre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados (Panda & Leepsa, 2017). E a

assimetria de informações pode resultar em risco moral ou seleção adversa desfavoráveis ao interesse do principal.

Por sua vez, o problema de distinta propensão ao risco pode decorrer da maior suscetibilidade aos riscos do agente, considerando que o principal pode dispor de uma amplitude maior de oportunidade de diversificação de investimentos, inclusive por meio de relações de agência múltiplas (Eisenhardt, 1989). Mas a aversão ao risco do agente pode induzir decisões potencialmente negativas para os interesses do principal (Shaikh & Peters, 2017). E, no que se refere aos diferentes horizontes de planejamento, o agente pode priorizar objetivos mais imediatos, nem sempre mais vantajosos para o principal, diante da incerteza de que seria contemplado em horizonte maior de tempo (Santos, 2014).

Os problemas de agência importam em custos tanto para o principal como para o agente. O agente pode incorrer em custos de conformidade, para evidenciar o alinhamento de sua atuação com os interesses do principal, que incorre em custos de monitoramento e em perdas residuais decorrentes da dissonância entre seus interesses e a atuação do agente. E, nesses termos, é importante que sejam desenvolvidos mecanismos de governança voltados à mitigação dos problemas de agência. (Martins, Jeremias & Enciso, 2018)

Nesse contexto, o processo de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas pode proporcionar clareza e precisão aos objetivos, e orientar a atuação para o alcance dos resultados de interesse do principal, em substituição ao foco processualístico voltado aos problemas operacionais internos (Fontes Filho, 2014). Os instrumentos de planejamento estratégico podem proporcionar informações fundamentais para fortalecer o processo estratégico, favorecendo o desenvolvimento de projetos voltados à mitigação de problemas identificados pela abordagem da Teoria da Agência (Brown, 2010). De acordo com Fontes Filho (2014) e Brown (2010), o processo de desenvolvimento da estratégia não deve se limitar à elaboração formal de artefatos de planejamento, mas também viabilizar a implementação de projetos focados nos resultados para os quais a organização pública deve atuar. De modo que o processo de desenvolvimento da estratégia da organização pode ser direcionado à mitigação de problemas de agência, especialmente no que se refere à dissonância entre interesses do principal e do agente e à assimetria de informações (García Sánchez, 2007).

Nesse contexto, a pesquisa foi desenvolvida em atenção ao seguinte problema: **de que forma o processo de desenvolvimento da estratégia de uma organização pública exerce influência na mitigação dos problemas de agência?**

1.2. Contribuições da Pesquisa

O estudo visa a contribuir com a compreensão sobre a influência que o processo de desenvolvimento da estratégia de organizações públicas pode induzir em relação aos problemas de agência, de modo a favorecer os interesses da sociedade. Nesse sentido, compreende uma abordagem sobre a dinâmica entre relações de agência e desenvolvimento de instrumentos de estratégia organizacional no âmbito específico do setor público, considerando constatações empíricas a respeito da influência que a estratégia organizacional pode exercer em relação aos problemas de agência, assim como das limitações identificadas nesse sentido.

As relações de agência podem ser identificadas nas diversas interações entre organizações públicas, que devem atuar como agentes, e o respectivo principal no qual se concentram interesses da sociedade, tais como a União ou fundos de interesse público (FGTS). Por sua vez, o processo de planejamento e de desenvolvimento da estratégia expressa com maior clareza e precisão as prioridades da organização pública. Portanto, a compreensão das repercussões da estratégia das organizações públicas em relação aos problemas de agência pode favorecer iniciativas de concepção, desenvolvimento e execução da estratégia organizacional com foco direcionado à mitigação dos problemas de agência e à priorização dos interesses do principal.

Nesse contexto, o objetivo principal da pesquisa consistiu em **compreender a influência do processo de desenvolvimento da estratégia de uma organização pública na mitigação de problemas de agência verificados, em consonância com o referencial teórico considerado e com as constatações empíricas da pesquisa**. Além disso, para o desenvolvimento da pesquisa e para a inferência das conclusões a respeito do respectivo problema, foram especificados os seguintes objetivos intermediários:

- a) contextualizar as relações de agência que podem ser estabelecidas no âmbito as organizações públicas;

- b) avaliar o processo estratégico desenvolvido pela organização pública que é objeto da pesquisa, no que se refere ao potencial de promover maior foco nos interesses do principal;
- c) discorrer sobre os problemas de agência de dissonância entre interesses do principal e do agente, assimetria de informações, distinta propensão ao risco entre agente e principal, e diferentes horizontes de planejamento entre ambos, em consonância com o referencial teórico considerado e com as constatações empíricas da pesquisa;
- d) desenvolver análise crítica a respeito da influência da estratégia na mitigação dos problemas de agência verificados, em consonância com o referencial teórico considerado e as constatações empíricas da pesquisa.

1.3. Delimitação da Pesquisa

Considerando o problema de pesquisa, no contexto de relações de agência entre uma organização pública que deve atuar como agente e o respectivo principal – que pode ser tanto a União como um fundo de relevante interesse público (FGTS) – a PGFN é o órgão da Administração Pública Federal cujas relações de agência e cujo processo estratégico foram analisados no curso da pesquisa.

Para análise do problema de pesquisa, a metodologia adotada envolveu a revisão dos referenciais teóricos sobre a teoria da agência, inclusive no que se refere às reflexões das teorias de *stakeholders* e de *stewardship*, considerando ainda abordagens e perspectivas mais recentes da teoria da agência. A metodologia contemplou ainda a pesquisa de referenciais de governança e de estratégia organizacional da Administração Pública no Brasil e, em especial, da organização pública identificada como agente cuja atuação é objeto do estudo.

Após a delimitação dos marcos teóricos e institucionais, a pesquisa foi dedicada à categorização de constatações de relatórios de correições promovidas pelo órgão de controle responsável por avaliar a efetividade da gestão e do desempenho da organização pública identificada como agente, visando à análise de eventuais problemas de agência e da potencial repercussão da estratégia organizacional do agente em relação ao contexto avaliado pelo órgão de controle. Por fim, gestores e profissionais do órgão de controle foram entrevistados, para análise das percepções relatadas acerca da influência da estratégia organizacional para o alcance

de objetivos, a disponibilidade de informações, a ponderação de riscos e a projeção de longo prazo de interesse do principal.

Nesse sentido, os resultados da pesquisa foram organizados em seis capítulos. Inicialmente, são apresentadas a Introdução e o Referencial Teórico, nos capítulos um e dois. Por sua vez, o capítulo três desenvolve uma contextualização de determinadas Referências Institucionais fundamentais para a análise do problema, que foram identificadas durante a pesquisa. Nesse sentido, o capítulo discorre acerca do referencial de governança pública do TCU, que contempla a estratégia organizacional como mecanismo preconizado para mitigar problemas de agência; sobre a estratégia organizacional desenvolvida pelo agente, cuja repercussão nos respectivos problemas de agência é objeto da pesquisa; e a respeito do órgão de controle competente para avaliar a gestão e o desempenho do agente, cujas constatações são pertinentes para a análise do problema de pesquisa. O Percorso Metodológico desenvolvido para a pesquisa é discriminado no capítulo quatro. Além disso, no capítulo cinco, consta a Apresentação e Análise dos Resultados da pesquisa desenvolvida nos relatórios de correição do órgão de controle e das entrevistas de gestores e profissionais do agente. Por fim, o capítulo seis foi dedicado às Considerações Finais da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teoria da Agência

O objeto de estudo da Teoria da Agência são as relações estabelecidas mediante separação entre a titularidade de um determinado interesse e a responsabilidade pelas decisões e ações necessárias para a satisfação de tal interesse, sobre as quais discorrem Jensen & Meckling (1976). O titular do interesse é o *principal*, que delega ao *agente* a responsabilidade por decisões e atribuições necessárias para o alcance do interesse, nos termos de uma relação de natureza contratual. De modo que, em princípio, o agente deve pautar sua atuação pelo melhor interesse do principal, que deve dispor de informações para poder avaliar as decisões e ações do agente.

A relação que se estabelece nesses termos é muito bem caracterizada pelo vínculo entre o acionista de uma organização empresarial, que é o titular da expectativa dos lucros para os

quais a organização foi constituída, e o profissional responsável pela gestão da empresa para o efetivo alcance dos lucros projetados (Fama & Jensen, 1983b). No caso da relação entre acionistas e gestores das organizações empresariais, o acionista é o principal cujo interesse deve ser promovido pela organização, enquanto o gestor é o agente que deve decidir e agir de acordo com o melhor interesse do principal (Fama, 1980). Não obstante, a relação de agência pode ser estabelecida nos mais diversos contextos, sempre que for verificada a segregação entre titular do interesse e o agente responsável por atuar mediante delegação em prol do interesse (Eisenhardt, 1989).

O foco da Teoria da Agência se concentra na avaliação da melhor especificação da relação com agente, para favorecer o interesse do principal (Eisenhardt, 1989). Conforme detalha Eisenhardt (1989), a Teoria da Agência proporciona contribuições relevantes para a compreensão das implicações que podem decorrer das relações de agência, assim como para a avaliação de mecanismos que possam favorecer o interesse do principal. Nesse sentido, a relação de agência pode ser vinculada a incentivos por comportamento ou por resultado, assim como por mecanismos de controle, de acordo com os potenciais problemas e custos de agência.

Ocorre que a delegação de atribuições ao agente pressupõe ganhos de efetividade para os interesses do principal (Fama, 1980). Mas não se pode negligenciar que, eventualmente, as inferências, as concepções ou os posicionamentos do agente podem estar em descompasso com as expectativas do principal. Tanto Hendry (2002) como Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) avaliam diversos aspectos que podem prejudicar a harmonia entre as decisões do agente e os interesses do principal. Além disso, Fama e Jensen (1983a) discorrem sobre os custos no quais as organizações incorrem e os mecanismos que podem ser desenvolvidos para a mitigação de problemas de agência.

De acordo com Oliveira e Fontes Filho (2017), quatro categorias de problemas de agência já relatados em estudos anteriores podem ser identificadas nas relações entre principal e agente. Os problemas de agência, em essência, correspondem à dissonância entre objetivos do agente e interesses do principal e à assimetria de informações. Além disso, também podem ser constatados problemas de agência relacionados à distinta propensão ao risco e à diferença de horizontes de planejamento, entre principal e agente.

A dissonância entre os objetivos do agente e os interesses do principal pode decorrer de diversas circunstâncias. Muitos estudos (Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989) fazem referência à premissa de que o agente, constantemente, visa a maximizar sua utilidade na relação com o principal, com o objetivo de ampliar os incentivos que pode auferir. Além disso, Jensen e Meckling (1994), em estudo elaborado com foco na Teoria da Agência, discorrem sobre uma perspectiva de natureza humana constantemente voltada à prospecção, à avaliação e à satisfação de interesses próprios. Por sua vez, Hendry (2002) sustenta que as divergências podem refletir a complexidade de delimitação dos interesses do principal. De todo modo, independentemente de eventuais justificativas ou motivações, conforme ponderam Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012), o risco de descompasso entre principal e agente não pode ser negligenciado.

A assimetria de informações é outro problema recorrente nas relações de agência (Oliveira & Fontes, 2017; Panda & Leepsa, 2017). O principal, para que possa avaliar a adequação dos incentivos estabelecidos e o desempenho do agente, necessita de informações sobre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados. Caso contrário, a assimetria de informações pode resultar em risco moral de que a persistência de inadequações incompatíveis com o interesse do principal, por não ser sequer percebida, possa ser favorecida. Ou de decisões que incorram em seleção adversa, decorrentes da indisponibilidade de informações suficientes para uma avaliação consistente e de potencial inadequação de conclusões que considerem apenas um conjunto parcial de informações.

Por outro lado, a disponibilidade de informações demanda custos de agência e pode ser economicamente inviável (Ross, 1973). Além disso, Holmstrom e Milgrom (1991) alertam que a multiplicidade ou a complexidade de objetivos de interesse do principal também podem inviabilizar o monitoramento das ações e do desempenho do agente. De acordo com Holmstrom e Milgrom (1991), a organização adequada das atribuições do agente pode ser imprescindível para viabilizar a disponibilidade de informações sobre desempenho e resultados.

Os problemas de distinta propensão ao risco (Saltaji, 2013; Panda & Leepsa, 2017) também demandam atenção do principal. De acordo com Eisenhardt (1989), o principal dispõe de maior versatilidade para diversificar investimentos, mediante múltiplas relações de agência, de modo a minimizar o impacto dos riscos que pode assumir. Por outro lado, o agente não

dispõe da mesma amplitude de alternativas para suportar riscos e sua suscetibilidade aos riscos será maior. Estudo empírico de Shaikh e Peters (2017), inclusive, evidencia que a aversão ao risco do agente pode resultar em decisões potencialmente negativas para o principal em relação aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Por fim, a diferença de horizonte de planejamento foi avaliada em estudos sobre a seleção de incentivos adequados para o alinhamento do agente com os interesses do principal (Dikolli, 2000; Santos, 2014). De acordo com Santos (2014), o agente pode priorizar objetivos e resultados mais imediatos, diante da incerteza de que possa auferir benefícios dos resultados de longo prazo projetados pela organização. Nesse contexto, incentivos voltados ao alinhamento da atuação do agente podem ser eficazes para favorecer interesses do principal em um horizonte de tempo mais longo.

Os problemas de agência redundam em custos de agência para a organização, conforme assinalam Jensen e Meckling (1976). De acordo com Saltaji (2013), os custos de agência podem se referir ao monitoramento do agente, especialmente no que se refere aos incentivos e aos mecanismos de controle e mensuração de desempenho, mas também em relação à auditoria e à capacitação da alta gestão da organização. Os custos de monitoramento são suportados diretamente pelo principal, ainda que possam ser compensados com o valor dos incentivos destinados ao agente. Além disso, os custos de agência também se referem aos custos de conformidade que o agente suporta para evidenciar alinhamento com os interesses do principal. E os custos de agência correspondem ainda às perdas residuais que resultam das decisões e ações do agente em desconformidade com os interesses do principal.

Os problemas de agência demandam mecanismos voltados a favorecer o alinhamento com os interesses do principal, que podem corresponder a incentivos ou a mecanismos de controle. Dickinson e Villeval (2008) alertam para o risco de que instrumentos de controle excessivamente rigorosos possam comprometer a eficiência da organização, em prejuízo dos próprios interesses do principal. Não obstante, conforme concluíram Misangyi e Acharya (2014), há evidências empíricas de que mecanismos de governança induzem melhor desempenho na organização, especialmente se instrumentos de incentivo forem associados a mecanismos de monitoramento interno e externo, conjuntamente. Além disso, Saltaji (2013) acrescenta ainda que os custos de agência podem ser mitigados por meio de determinados

instrumentos, que podem envolver incentivos ou controle, mas sempre associados a um sistema de governança bem estruturado e atento aos interesses dos *stakeholders*.

2.2. Perspectivas Teóricas Complementares

De acordo com Saltaji (2013), a Teoria da Agência é o principal referencial teórico a respeito das relações nas quais há separação entre a titularidade do interesse e a responsabilidade pelas decisões e ações necessárias à satisfação do interesse. Por sua vez, Eisenhardt (1989) ressalva que a Teoria da Agência é objeto de posicionamentos extremos, favoráveis ao seu potencial ou críticos de suas limitações, mas sustenta que uma avaliação intermediária seria mais adequada. E pondera, inclusive, que abordagens de integração com outros paradigmas teóricos podem contribuir com a superação de perspectivas parciais da Teoria da Agência e com melhor compreensão da complexidade das organizações.

Nesse sentido, Ghoshal (2005) alerta sobre o risco de dogmatismo de uma teoria única e exaustiva. Assinala, com referências à Teoria da Agência, que excessivo reducionismo de fenômenos complexos pode induzir conclusões inadequadas. E preconiza que, embora seja importante a sistematização teórica, também é fundamental considerar que a integração e a aplicação efetiva de concepções teóricas podem proporcionar compreensão mais ampla e sofisticada da realidade. Evans e Tourish (2017), com suporte no entendimento de Ghoshan, discorrem sobre limitações da Teoria da Agência e analisam efeitos colaterais nocivos que o viés excessivamente pessimista a respeito da conduta do agente pode ocasionar em metodologias de avaliação de desempenho.

Segundo Nilakant e Rao (1994), a Teoria da Agência deve ser compreendida como um referencial teórico de desempenho da organização, e não de compreensão da natureza humana. Além disso, sustentam que a aplicabilidade restrita e diversas limitações da Teoria da Agência precisam ser consideradas. A complexidade de delimitação do interesse do principal e as incertezas sobre as iniciativas efetivamente adequadas para o alcance de tal interesse podem inviabilizar mecanismos de monitoramento. Não se pode olvidar, ainda, que o desempenho das organizações pressupõe muitas vezes a coordenação de pluralidade de agentes, e que não deve ser negligenciada a necessidade de cooperação, confiança e alinhamento de valores para tanto. Portanto, de acordo com Nilakant e Rao (1994), as conclusões sobre mecanismos de incentivos

e de monitoramento da Teoria da Agência são relevantes e devem ser aproveitadas. Não obstante, perspectivas mais amplas são necessárias.

A Teoria dos *Stakeholders*, de acordo com Freeman (2004), preconiza que as organizações devem considerar os interesses de diversas protagonistas – as partes interessadas, ou *stakeholders* – que podem influenciar ou serem influenciados pela estratégia organizacional. Freeman (2004) ressalva que o acionista de uma corporação empresarial – ou *shareholder* – que é o principal ao qual é dedicado o foco essencial da Teoria da Agência, também é um dos *stakeholders* cujos interesses devem ser devidamente considerados. Mas ressalva que a organização deve conferir atenção a um conjunto de interesses de *stakeholders* que podem repercutir no êxito da estratégia organizacional.

Freeman (2004) destaca ainda que, diante da multiplicidade de interesses das partes interessadas consideradas pela Teoria dos *Stakeholders*, são insuficientes os mecanismos estritamente financeiros de incentivos preconizados pela Teoria da Agência. É importante que a estratégia organizacional estabeleça uma proposta de valor da organização, por meio da qual possa ser fortalecido o alinhamento entre as diversas partes interessadas. E o balanceamento dos interesses das partes, em consonância com a proposta de valor da organização, pode conferir sustentabilidade e efetividade em relação aos interesses em prol dos quais a organização deve atuar. Não obstante, considerando que o acionista também corresponde a uma das partes interessadas, e que seus interesses devem ser devidamente contemplados pela estratégia organizacional, Freeman (2004) manifesta posicionamento favorável ao potencial de integração e complementaridade de concepções teóricas diversas.

Conforme consta de Donaldson e Preston (1995), três aspectos da Teoria dos *Stakeholders* podem ser avaliados: a precisão descritiva; o potencial instrumental; e a legitimidade normativa. De acordo com as concepções de Donaldson e Preston (1995), a Teoria dos *Stakeholders* descreve a interação entre as partes interessadas que devem ser consideradas pela organização e, nesses termos, proporciona a contextualização para o desenvolvimento de pesquisas empíricas. Além disso, o potencial instrumental diz respeito ao ganho de desempenho que a gestão dos *stakeholders* pode proporcionar à organização. Por fim, em conformidade com o aspecto normativo, a legitimidade dos interesses dos *stakeholders* não pode ser negligenciada pelo agente.

Estudo de Freeman, Wicks e Parmar (2004) também sustenta posicionamento de que os interesses de todos *stakeholders* devem ser devidamente contemplados para o benefício do próprio *shareholder*. De acordo com essa premissa, o envolvimento de todas as partes interessadas mitiga a aversão do agente aos riscos viabiliza o desempenho da estratégia com maior sustentabilidade. Por outro lado, Frooman (1999) alerta para a importância de que os *stakeholders* da organização sejam perfeitamente compreendidos. Frooman pondera que é imprescindível, para que a organização possa efetivamente contemplar os interesses legítimos, identificar quais são os *stakeholders*, quais os respectivos interesses e como exercerão influência ou serão influenciados no contexto das relações com a organização.

Para Shankman (1999), as limitações da Teoria da Agência decorrem justamente de não reconhecer a relevância dos interesses dos demais *stakeholders*, não contemplar os valores da organização, e não considerar a complexidade da natureza humana. Nesses termos, a Teoria dos *Stakeholders* pode valorizar contribuições de grande relevância da Teoria da Agência, tais como o sistema de incentivos, a compreensão da dinâmica de relações da organização, assimetria de informações e a propensão aos riscos. Por sua vez, a Teoria dos *Stakeholders* pode proporcionar mecanismos para a superação de limitações da Teoria da Agência em relação a determinados problemas de agência. De modo que a Teoria dos *Stakeholders* pode ser considerada uma sucessão da Teoria da Agência, sem prejuízo de que possam ser complementares.

A Teoria de *Stewardship* também desponta como contraponto à rigidez das motivações e dos incentivos estritamente financeiros da concepção original da Teoria da Agência. Davis, Schoorman e Donaldson (1997) discorrem sobre a Teoria de *Stewardship*, que qualificam como um modelo instrumental de gestão motivacional e comportamental das organizações. De acordo com Davis, Schoorman e Donaldson (1997), a Teoria de *Stewardship* pode ser mais eficaz no contexto de organizações cuja cultura institucional prestigia envolvimento, confiança, cooperação e prevalência de articulação em relação à hierarquia. Nesse sentido, inclusive, a Teoria de *Stewardship* é uma alternativa gerencial possível – e não impositiva – em determinados contextos organizacionais, nos quais seja constatada seu potencial de maior eficácia em relação às concepções originárias de agência.

Rodrigues (2013), ao sistematizar a comparação com a Teorias da Agência, enfatiza que a Teoria de *Stewardship* é pautada pelo alinhamento do agente – ou *steward* – à proposta de valor do principal. É a convergência entre concepções e valores não financeiros do *steward* com o propósito do principal que, por meio da relação de *stewardship*, proporciona alinhamento entre os objetivos do *steward* e o interesse do principal. Além disso, mesmo no caso de eventual divergência de compreensão ou posicionamento em relação ao principal, o alinhamento do *steward* decorre da percepção de que será beneficiado por reflexos intangíveis – não financeiros, relacionados à realização profissional ou pessoal – pelo alcance do interesse do principal e pela continuidade da relação de *stewardship*.

2.3. Abordagens no Setor Público

A controvérsia a respeito da Teoria da Agência também se verifica no que se refere às organizações públicas. Bresser-Pereira (2009) estabelece uma contraposição, enfatizando a motivação não financeira dos profissionais que atuam nas organizações públicas e a limitação da Teoria da Agência por não contemplar tal circunstância. Por outro lado, de acordo com Przeworski (2003), relações de agência são estabelecidas entre a sociedade e os políticos eleitos para representar o povo. Além disso, também é possível identificar relações de agência entre as instâncias de deliberação política e as organizações burocráticas do Estado. E, no contexto intraorganizacional, as relações de agência envolvem a alta gestão na posição de principal e os demais profissionais de uma determinada organização atuando como agentes.

Contudo, segundo Przeworski (2003), nas relações de agência verificadas no setor público, os servidores podem não compreender com precisão como atuar em prol da sociedade, pois os interesses do principal para os quais a organização deve atuar são múltiplos e de difícil especificação. Nesse sentido, o potencial de divergência entre objetivos da burocracia e interesses da sociedade também se manifesta, apesar do contexto de servidores públicos voltados ao interesse público, com disposição para servir, ao qual se refere Bresser-Pereira (2009). E, portanto, é fundamental o fortalecimento de *accountability* entre as diversas instâncias de agência no setor público.

As relações de agência no âmbito do setor público também são avaliadas por estudo de Attila (2012). De acordo com o estudo, as relações de agência no setor público são impactadas

pelo problema de assimetria de informações, que resulta em risco moral e seleção adversa. Acrescenta, a respeito, que excessos de documentação burocrática acentuam o problema. Nesse contexto, mecanismos de incentivo ou de monitoramento devem ser avaliados para mitigar o problema de assimetria de informações. Entretanto, qualquer iniciativa para tanto envolverá custos de agência, que devem ser avaliados e ponderados, a fim de que os mecanismos adequados sejam desenvolvidos.

Além disso, de acordo com Dixit (2002) e Peres (2007), as relações de agência no âmbito das organizações públicas envolvem uma complexa multiplicidade de dimensões que deve ser considerada. As organizações públicas são responsáveis por diversos objetivos, em atenção a um conjunto de potenciais interessados, que demandam interação entre várias instâncias de gestão, visando à satisfação de interesses de múltiplos principais. Nesse contexto, a delimitação de incentivos e mecanismos de monitoramento voltados à mitigação e problemas e custos de agência, é um grande desafio. E, de todo modo, preconizam que devem ser avaliados mecanismos pautados por motivação idealística, visando ao alinhamento com os interesses de beneficiários de políticas públicas.

Nesse contexto, é importante que sejam avaliadas outras abordagens teóricas correlatas, que podem contribuir com a compreensão de lacunas ou de perspectivas excessivamente restritivas da Teoria da Agência. Especialmente no que se refere às organizações públicas, a multiplicidade de objetivos e de principais destacada por Dixit (2002) e Peres (2007) demanda reflexões adicionais sobre lacunas das concepções originárias da Teoria da Agência. Além disso, os mecanismos de incentivo estritamente financeiros priorizados pela Teoria da Agência não são necessariamente factíveis ou eficazes no âmbito das organizações públicas.

No âmbito do setor público, em perfeita consonância com a perspectiva de *stewardship*, Besley e Ghatak (2005) avaliaram a efetividade de mecanismos de incentivo em relação ao desempenho de organizações não lucrativas. E constataram a influência efetiva que o alinhamento de concepções entre principal e agente, a respeito da missão da organização, pode exercer em relação à redução de custos de monitoramento e à mitigação de problemas de aversão ao risco de inovações. Além disso, Farias (2019) evidenciou a correlação da percepção de convergência de valores entre principal e agente, no contexto intraorganizacional, e o desempenho do agente perante o principal, sinalizando para o potencial de estratégias

motivacionais voltadas a promover maior alinhamento entre as concepções do agente e os valores do principal.

Por sua vez, Thiel e Yesilkagit (2011) desenvolveram estudo empírico em determinadas organizações públicas, para avaliar as relações de agência no setor público. Por meio da pesquisa que desenvolveram, foi aferido o potencial da consolidação de relações de confiança para fortalecer a governança. E, de acordo com o estudo, o desenvolvimento de relacionamentos estáveis, pautados por comunicação constante e confiança, confere maior efetividade aos mecanismos de monitoramento necessários ao fortalecimento de *accountability*. No mesmo sentido, Schillemans (2013) avaliou o alinhamento entre objetivos do agente e interesse do principal, considerando a perspectiva da Teoria de *Stewardship* para a mitigação de problemas de agência. Schillemans (2013) concluiu que há potencial de sinergia entre as contribuições das Teorias da Agência e de *Stewardship*. Mediante pesquisa desenvolvida em organizações públicas, constatou a influência de relações de natureza motivacional e da participação do agente na concepção das políticas públicas.

2.4. Perspectivas de integração teórica

É possível compreender que as Teorias dos *Stakeholders* e de *Stewardship* foram concebidas como contraponto à Teoria da Agência. Contudo, também foram desenvolvidas abordagens complementares da própria Teoria da Agência, especialmente no que se refere às críticas sobre concepções de motivação.

Bosse e Phillips (2016) desenvolveram estudo empírico por meio do qual sustentam que o interesse próprio do agente é limitado por princípios de reciprocidade e justiça. A pesquisa foi desenvolvida em atenção ao apelo de Ghoshal (2015) em relação aos riscos de dogmatismo teórico, e os autores concluíram que pode proporcionar tanto uma compreensão mais precisa da natureza humana, em comparação com uma concepção de racionalidade econômica estrita, como a redução de custos de monitoramento.

Heath (2009) também propõe uma nova abordagem a respeito da Teoria da Agência, de acordo com a qual sistematização das relações entre principal e agente deve ser avaliada sob uma perspectiva meramente instrumental. De acordo com Heath (2009), a Teoria da Agência

não visa a descrever a natureza humana ou a realidade que efetivamente se verifica. O escopo da Teoria da Agência é proporcionar uma ferramenta instrumental por meio da qual os problemas de agência possam ser analisados e mitigados por mecanismos de contingência adequados.

Por sua vez, Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) sustentam que a divergência entre objetivos do agente e os interesses do principal corresponde a um processo dinâmico que se desenvolve no tempo, no contexto das relações de agência, e que prescinde de motivação valorativa. Deficiências de informação e avaliações imperfeitas podem resultar em dissonância eventual com os interesses do principal. Eventualmente, pode resultar em problemas de risco moral e seleção adversa. A divergência pode resultar, inclusive, de concepções de valor diversas.

Ocorre que, de acordo com Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012), a assimetria de informação compromete o conhecimento do principal sobre dissonância de interesses e demanda mecanismos de governança. Portanto, a Teoria da Agência visa a contribuir com a especificação dos mecanismos de governança necessários. A divergência entre agente e principal pode até mesmo decorrer de fatores não econômicos que sejam relacionados às suas concepções de valor do agente. Mas, de todo modo, os problemas de dissonância com o interesse do principal e de assimetria de informações demandam mecanismos de controle.

Não obstante, Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) reconhecem que os mecanismos de governança voltados a promover transparência e *accountability* podem influenciar relações de *stewardship*. Além disso, ressaltam ainda a influência da cultura para a estruturação de mecanismos de governança de incentivos e de controle, em consonância com a perspectiva da Teoria de *Stewardship*. E, por fim, ainda preconizam que contextos de complexidade e multiplicidade de principais demandam avaliação do contexto dos diversos *stakeholders*, em alinhamento com as proposições da Teoria dos *Stakeholders*.

Outra abordagem em relação à interpretação e à aplicação da Teoria da Agência é apresentada por Hendry (2002). Nas relações de agência, a assimetria de informações pode resultar em risco moral e seleção adversa. Mecanismos de incentivos ou de monitoramento, assim como os respectivos custos de agência, são inevitáveis. Mas não se pode olvidar que a

gestão pressupõe discricionabilidade do agente, que deve ser exercida em um contexto de complexidade e de multiplicidade de fatores dos interesses do principal. Portanto, as divergências entre objetivos do agente e interesses do principal podem decorrer da complexidade de especificação dos objetivos e interesses, assim como de carências de competências organizacionais para a adequada compreensão dos objetivos e interesses. De modo que os mecanismos de mitigação dos problemas de agência devem ser concebidos para viabilizar a especificação mais precisa de objetivos e interesses, assim como para promover o desenvolvimento de competências voltadas à compreensão dos interesses do principal.

No contexto de novas abordagens teóricas, tanto no que se refere às Teorias dos *Stakeholders* e de *Stewardship*, como em relação às novas interpretações dedicadas à própria Teoria da Agência, também são importantes as concepções de integração teórica que envolvem as três teorias conjuntamente, com perspectiva de complementaridade.

Ghosh e Harjoto (2011) desenvolveram estudo empírico sobre a prática de doação de ações recebidas pelo agente em decorrência de política de incentivos estabelecida pelo principal. Uma primeira análise evidenciou que os agentes doavam as ações em momentos específicos, para auferir maiores benefícios possíveis em relação ao pagamento de tributos, mesmo que as doações prejudicassem os interesses do principal. Foi constatado, pois, problema de dissonância do agente com os interesses do principal, em conformidade com as premissas da Teoria da Agência.

Contudo, aproveitando concepções da Teoria dos *Stakeholders*, a pesquisa de Ghosh e Harjoto (2011) avançou na identificação do impacto do investimento em responsabilidade social das corporações, e identificou correlação entre valores de responsabilidade social da organização e menor disposição do agente em relação à doação das ações, em consonância com uma perspectiva de maior alinhamento de valores preconizada pela Teoria de *Stewardship*. No mesmo sentido, Martynov (2009) avaliou que as condutas preponderantemente relacionadas às Teorias da Agência, dos *Stakeholders* ou de *Stewardship* podem ser verificadas nas organizações. E que, nesse contexto, é importante que sejam avaliadas e compreendidas, a fim de que a gestão dos mecanismos de incentivo seja eficaz.

Por sua vez, Van Puyvelde, Caers, Bois e Jegers (2012) avaliaram a governança de organizações não lucrativas. Para tanto, aproveitaram a Teoria dos *Stakeholders* para identificar múltiplos principais nas relações envolvendo tais organizações. Além disso, avaliaram as relações identificadas sob perspectivas tanto da Teoria da Agência como da Teoria de *Stewardship*, considerando o potencial de complementaridade de tais referências teóricas para a estruturação de incentivos adequados e eficazes. E sustentam que, embora as relações de agência possam ocorrer nos termos das concepções originárias da Teoria da Agência, é possível estimular alinhamento do agente com o interesse do principal por meio de instrumentos de motivação intrínseca.

Por fim, Samson, Foley, Gan e Gloet (2017) avaliaram o problema de divergências entre objetivos do agente e de interesses principal de acordo com referências das Teorias da Agência e de *Stewardship*. Além disso, no estudo, os interesses dos gestores e dos empregados foram avaliados em consonância com a Teoria dos *Stakeholders*. Nesse contexto, preconizam que a concepção de uma Teoria do Processo Decisório, fundamentada na integração das Teorias da Agência, dos *Stakeholders* e de *Stewardship* pode contribuir com a governança da organização.

2.5. Processo Estratégico da Organização

O conjunto de referências teóricas a respeito das Teorias da Agência, dos *Stakeholders* e de *Stewardship* pode ser considerado conjuntamente, sob a perspectiva de complementaridade, para o desenvolvimento de mecanismos eficazes para mitigar os problemas verificados nas interações entre o titular do interesse – o principal – e o responsável por atuar em prol de tal interesse.

Nesse sentido, é pertinente a proposição de Christopher (2009) sobre a integração das Teorias da Agência, dos *Stakeholders* e de *Stewardship*. Considera, para tanto, as limitações das concepções originárias da Teoria da Agência. E avalia o potencial tanto da Teoria dos *Stakeholders* para a identificação e o gerenciamento da multiplicidade de partes interessadas na organização, como da Teoria de *Stewardship* para o alinhamento entre principal e agente, mediante balanceamento de mecanismos de motivação intrínseca e incentivo extrínsecos. Por fim, conclui que a complementaridade das teorias pode exercer influência muito relevante para a formulação da estratégia organizacional.

Além disso, Berman, Wicks, Kotha e Jones (1999) também ressaltam importância dos *stakeholders* na definição da estratégia, nos termos de uma perspectiva normativa dos *stakeholders*. E enfatizam a importância dos *stakeholders* justamente para a determinação da estratégia da organização, visando a proporcionar melhor desempenho. Freeman e Mcvea (2001) abordam a importância da Teoria dos *Stakeholders* como suporte para o planejamento estratégico. Nesse sentido, sustentam a relevância de que os interesses dos *stakeholders* sejam contemplados, para que a estratégia da organização possa ser sustentável e exitosa.

De acordo com Martins, Jeremias e Enciso (2018), no contexto das organizações públicas, os problemas da relação entre agente e principal, especialmente no que se refere à divergência dos objetivos do agente com os interesse do principal e à assimetria de informações, devem ser mitigados por meio do desenvolvimento de mecanismos de governança. Além disso, Akutsu e Guimarães (2015) avaliam que a Teoria da Agência é central para o estudo de governança e desenvolvem estudo sobre mecanismos de governança voltados às relações de agência estabelecidas no âmbito do Poder Judiciário. Por sua vez, Cruz, Ferreira e Silva (2011) também abordam as relações de agência no setor público e ponderam que a mitigação da assimetria de informações pode contribuir com o fortalecimento de *accountability*.

Nesse contexto, Fontes Filho (2003) avalia aspectos da governança organizacional no setor público para a mitigação de problemas de agência. Desenvolve uma reflexão sobre os desafios para a determinação da estratégia das organizações em geral. Avalia que, no âmbito das organizações públicas, o principal pode determinar a estratégia e delimitar o alinhamento do agente. Mas que, no setor público, a especificação de objetivos claros é um grande desafio. Pondera ainda que a governança das organizações públicas deve considerar a perspectiva dos *stakeholders* e fortalecer *accountability*. Por fim, conclui que as organizações públicas devem dispor de objetivo claros para a orientação da gestão, de mecanismos de controle eficazes e de legitimidade perante os respectivos *stakeholders*.

Sobre a formulação da estratégia das organizações, tanto Kaplan e Norton (2008) como Bossidy e Charan (2005) assinalam que o planejamento estratégico pressupõe um período preliminar de dedicação a reflexões de relevância inestimável sobre os valores e o propósito fundamental da organização. Por outro lado, Mintzberg (2010) alerta que a estratégia de uma

organização decorre de uma dinâmica incerta, que pode envolver tanto um planejamento metódico como estratégias emergentes espontâneas.

Além disso, conforme preconizam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), é imprescindível a consciência de que o planejamento estratégico corresponde a um instrumento voltado à projeção de ações e objetivos futuros, cuja adequação somente poderá ser avaliada após sua efetiva execução. Portanto, de acordo com Bossidy e Charan (2005), é fundamental que as organizações públicas estejam atentas à importância do alinhamento entre a formulação do planejamento e a execução concreta da estratégia. Não obstante, em consonância com a concepção de Shankman (1999), o alinhamento das concepções presentes nas dinâmicas das relações de agência das organizações pressupõe a adequada compreensão dos problemas de agência, a fim de que possam ser desenvolvidos mecanismos adequados de estímulos e de controle.

Fontes Filho (2014), ao discorrer sobre o planejamento estratégico de organizações públicas, estabelece relações entre problema de agência e o desenvolvimento da estratégia. Nesse sentido, menciona a dificuldade do planejamento no setor público decorrente da multiplicidade e da imprecisão de objetivos. E assinala que o problema de agência de dissonância entre a agenda política e os interesses corporativos da organização é um desafio do planejamento estratégico no setor público. Registra ainda a dificuldade de conciliação de diferentes horizontes temporais dos diversos *stakeholders*. Além disso, avalia o potencial conflito entre a cultura de preponderância da forma e de rotinas procedimentais, e o advento de estratégias com foco em resultados.

Não obstante, Fontes Filho pondera que o planejamento estratégico pode evidenciar a razão de ser da organização pública, orientando escolhas e prioridades, de modo a delimitar e direcionar objetivos. Registra que, de acordo com concepções da nova gestão pública, o planejamento deve orientar a organização para o alcance de resultados, em substituição ao foco processualístico. Acrescenta ainda que a gestão estratégica deve contemplar não apenas o planejamento, mas também o desenvolvimento para a implementação da estratégia da organização. E preconiza que o desenvolvimento da estratégia não deve se limitar à elaboração de artefatos formais ou à competição por recursos internos. Ao contrário, deve proporcionar

projetos que contemplem o contexto externo e viabilizem soluções para questões efetivamente estratégicas da organização.

Por sua vez, Brown (2010) destaca a importância da informação para o desenvolvimento do planejamento estratégico. Adverte para o risco da preponderância de regras formais e de valorização de problemas internos na formulação do planejamento. Mas assinala que instrumentos de planejamento estratégico podem proporcionar informações fundamentais para fortalecer o “processo estratégico”, favorecendo o desenvolvimento de planos para guiar a atuação da organização. Enfatiza que a compreensão da relação entre principal e agente e dos problemas verificados pela Teoria da Agência pode contribuir com o desenvolvimento e o alcance dos objetivos da estratégia da organização, que não deve ser confundida com um conjunto de artefatos formais.

Por fim, García Sánchez (2007) discorre sobre concepções da nova gestão pública, que associa à valorização das necessidades reais da sociedade, com transparência de processos, planos e resultados. Aborda a Teoria da Agência e os problemas de agência entre diversas instâncias do setor público, que demandam controle adequado e delimitação efetiva de responsabilidades, a fim de que os interesses da sociedade possam ser contemplados. Nesse sentido, enfatiza que as informações proporcionadas por sistemas de planejamento e controle favorecem o aprimoramento dos processos decisórios, em consonância com as perspectivas de valorização dos interesses do principal da Teoria da Agência. E destaca a importância do planejamento estratégico, com definição de missão, objetivos e metas, para o monitoramento de resultados. Além disso, acrescenta ainda que a publicação de planos estratégicos resulta em disponibilidade de informações de interesse do principal.

3. REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS

3.1. Referenciais de Governança da Administração Pública

A Constituição Federal (1988) estabelece que a República Federativa do Brasil abrange a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal¹. Além disso, estabelece que são

¹ Art. 1º da Constituição Federal (1988).

Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário². E especifica as competências de diversos órgãos públicos, tais como da PGFN³ e do Tribunal de Contas da União (TCU⁴). A PGFN, nos termos da Constituição Federal (1988), é responsável pela representação judicial da União no para a execução de créditos da União. E o TCU é o órgão competente para auxiliar o Poder Legislativo a exercer o controle externo da União.

Nesse contexto, considerando apenas os aspectos relevantes para a presente pesquisa, é possível identificar um conjunto de relações de agência estabelecidas pela Constituição Federal (1988), em consonância com a concepção de Przeworski (2003). Preliminarmente, é possível inferir a responsabilidade da PGFN (agente) em promover a representação judicial que lhe foi atribuída, a fim de que a União (principal) possa dispor dos créditos públicos que lhes são devidos. Além disso, o TCU é responsável por auxiliar o Poder Legislativo, a fim de que a União possa dispor de um mecanismo de governança para o controle externo de seus órgãos.

Ocorre que o TCU, no exercício de sua responsabilidade de agente auxiliar da governança de interesse da União, elaborou o Referencial Básico de Governança aplicável aos órgãos e entidades da Administração Pública (2014). De modo que, embora não disponha de coercitividade normativa, o documento pode ser considerado uma referência institucional do sistema de governança da União, inclusive no que se refere ao controle externo que o Poder Legislativo deve exercer no âmbito da PGFN.

Nesse sentido, é importante destacar que o referencial governança elaborado pelo TCU (2014) contempla expressamente a relação entre principal e agente como fundamento do sistema de governança preconizado. Além disso, estabelece essencialmente três mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle. E, no que se refere especificamente ao mecanismo de estratégia, assinala que abrange os seguintes componentes: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional.

O referencial elaborado pelo TCU (2014) estabelece, pois, que a estratégia é um mecanismo de governança voltado a promover alinhamento entre principal (a União) e agentes (os órgãos da União, inclusive a PGFN). Preconiza ainda que, considerando os componentes

² Art. 2º da Constituição Federal (1988).

³ Art. 131, § 3º, Constituição Federal (1988).

⁴ Art. 71 da Constituição Federal (1988).

associados ao mecanismo de estratégia, os órgãos da União (inclusive a PGFN) devem considerar os interesses das partes interessadas, tal como preconiza a Teoria de *Stakeholders*. E que os órgãos submetidos ao sistema de governança da União devem estabelecer a estratégia organizacional, em atenção ao contexto de relações de agência e de governança orientado pelo referencial.

3.2. Planejamento e Alinhamento Estratégico

Conforme consta da Constituição Federal (1988), a PGFN é competente para exercer a representação judicial da União. Além disso, a Lei Complementar 73 (1993) atribuiu à PGFN as competências de representação judicial para a recuperação e a defesa de créditos públicos. Por sua vez, a Lei 8.036 (1990) e a Lei 8.844 (1994) atribuíram à PGFN a responsabilidade pela recuperação de créditos do FGTS.

Nesse contexto, o planejamento estratégico da PGFN contemplou dois objetivos estratégicos diretamente relacionados aos interesses da União e do FGTS estabelecidos pela Constituição Federal (1988) e pelas outras leis mencionadas. Conforme consta dos objetivos de seu planejamento estratégico⁵, a PGFN deve atuar para “garantir a efetividade e a racionalidade da recuperação do crédito público” e para “aprimorar a gestão da defesa do crédito público.”

Além disso, no processo de desenvolvimento da estratégia da organização, a PGFN editou dois atos normativos relacionados aos referidos objetivos estratégicos, visando a especificar o conteúdo da estratégia e a favorecer o alinhamento aos interesses do principal, no contexto das relações de agência estabelecidas entre a PGFN, União e FGTS. Os atos normativos editados para tanto foram a Portaria PGFN 396, de 20 de abril de 2016, que instituiu o projeto do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), e a Portaria PGFN 502, de 12 de maio de 2016, que estabeleceu o projeto de redução de litígios em processos judiciais nos quais a PGFN deve exercer a representação judicial da União ou do FGTS.

O processo de desenvolvimento da estratégia da PGFN, nos termos dos projetos do RDCC e de redução de litígios, estabeleceu que a atuação da PGFN em processos judiciais

⁵ Extraído do seguinte endereço eletrônico:
<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>.

destinados à recuperação ou à defesa de créditos públicos deve observar um conjunto de orientações e procedimentos. De acordo com tais orientações, a PGFN pode arquivar execuções fiscais⁶ ou renunciar à defesa em determinados litígios, se o profissional responsável pela representação da União ou do FGTS perante o Poder Judiciário constatar ausência de potencial de resultado favorável para a União ou para o FGTS. Além de observar todas as demais orientações e procedimentos estabelecidos em atos normativos⁷ para tanto, o profissional responsável deve registrar a constatação em sistema informatizado da própria PGFN. E, mediante arquivamento ou renúncia à defesa em quantidade significativa de processos judiciais, a PGFN poderia concentrar o foco e aprimorar a efetividade de atuação em execuções fiscais ou litígios nos quais há potencial de resultados para a União ou para o FGTS.

Portanto, em princípio, o processo estratégico de desenvolvimento dos projetos de redução e litígios e do RDDC resultariam em menor foco à mera tramitação operacional de processos judiciais e maior atenção à avaliação de potencial de valor que a atuação da PGFN pode agregar em cada processo judicial à União ou ao FGTS. Além disso, envolveria a conformidade da organização com o registro e a disponibilidade de informações de interesse do principal. Nesse sentido, poderia exercer potencial influência em relação à mitigação de eventuais problemas de agência de dissonância de interesses e de assimetria de informações.

3.3. Monitoramento do Alinhamento Estratégico

A Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), nos termos da Lei Complementar 73 (1993), é o órgão responsável pelo controle do alinhamento estratégico da Advocacia-Geral da União e da PGFN. Nesse sentido, conforme consta da Portaria CGAU 523 (2019), deve promover correições visando a verificar a eficácia dos serviços do órgão submetido à correição. Para tanto, na verificação da eficácia da atuação da PGFN, deve avaliar o “alinhamento às diretrizes e aos objetivos estratégicos estabelecidos pelos órgãos superiores, bem como a efetividade e os resultados alcançados” (Portaria CGAU 523, 2019). Além disso, a Portaria CGAU 523 (2019) estabelece que a verificação de eficácia e a avaliação de alinhamento às diretrizes e aos objetivos estratégicos devem resultar em relatórios de correição,

⁶ Processo judicial específico, regido pela Lei 6.830/1980 (1980), por meio do qual a PGFN promove a recuperação de créditos da União e do FGTS.

⁷ Orientações e procedimentos estabelecidos especialmente nas Portarias PGFN 396/2016 (2016a) e 502/2016 (2016b).

nos quais podem constar recomendações e sugestões destinadas ao aprimoramento da eficácia da atuação.

4. PERCURSO METODOLÓGICO

4.1. Objetivos

Conforme constou no capítulo de introdução, o objeto da pesquisa é a influência do processo de desenvolvimento da estratégia de uma organização pública na mitigação dos problemas de agência verificados em seu contexto de atuação.

Nesse contexto, o objetivo principal da pesquisa consistiu em compreender a influência do processo de desenvolvimento da estratégia de uma organização pública na mitigação de problemas de agência verificados, em consonância com o referencial teórico considerado e com as constatações empíricas da pesquisa. Além disso, para o desenvolvimento da pesquisa e para a inferência das conclusões a respeito do respectivo problema, foram especificados os seguintes objetivos intermediários:

- a) contextualizar as relações de agência que podem ser estabelecidas no âmbito as organizações públicas;
- b) avaliar o processo estratégico desenvolvido pela organização pública que é objeto da pesquisa, no que se refere ao potencial de promover maior foco nos interesses do principal;
- c) discorrer sobre os problemas de agência de dissonância entre interesses do principal e do agente, assimetria de informações, distinta propensão ao risco entre agente e principal, e diferentes horizontes de planejamento entre ambos, em consonância com o referencial teórico considerado e com as constatações empíricas da pesquisa;
- d) desenvolver análise crítica a respeito da influência da estratégia na mitigação dos problemas de agência verificados, em consonância com o referencial teórico considerado e as constatações empíricas da pesquisa.

A metodologia desenvolvida compreendeu a revisão de referências bibliográficas específicas nas quais foi identificado conteúdo relevante para fundamentar o estudo, assim como a sistematização de referências institucionais necessárias à contextualização do problema

de pesquisa. Além disso, foram analisadas e categorizadas diversas recomendações e sugestões identificadas em relatórios elaborados pelo órgão de controle competente para avaliar o alinhamento estratégico e a efetividade da atuação da PGFN. Por fim, também foi avaliado o conteúdo de entrevistas concedidas por profissionais integrantes da estrutura organizacional da PGFN.

4.2. Revisão Teórica

A revisão teórica desenvolvida na pesquisa foi concentrada em estudos dedicados à Teoria da Agência, para proporcionar um panorama acerca da caracterização das relações, dos problemas e dos custos de agência. Além disso, foram contemplados os estudos voltados à avaliação de relações de agência no âmbito das organizações públicas, sob a perspectiva da própria Teoria da Agência.

Não obstante, por ocasião da revisão bibliográfica, foram avaliadas determinadas referências teóricas com abordagem crítica direcionada às eventuais limitações da Teoria da Agência, considerando o potencial de repercussão que poderiam exercer nas análises e nas conclusões da pesquisa. Nesse sentido, as ponderações da Teoria de *Stakeholders* e da Teoria de *Stewardship* a respeito da Teoria da Agência compõem o suporte teórico da pesquisa, a fim de que as conclusões do estudo reflitam inclusive as eventuais limitações das concepções originárias de relação de agência.

Por outro lado, as críticas à Teoria da Agência fomentaram novas abordagens de caracterização e de interpretação da relação de agência e dos problemas decorrentes da complexa interação entre principal e agente, inclusive no que se refere à possibilidade de complementaridade entre as Teorias da Agência, de *Stakeholder* e de *Stewardship*. Portanto, a base teórica da pesquisa não se restringiu às concepções originárias da Teoria da Agência, e abrangeu novas possibilidades de compreensão da relação entre principal e agente, considerando as diversas perspectivas de motivação do agente, especialmente no âmbito de organizações não lucrativas.

Por fim, a revisão teórica também foi dedicada aos mecanismos preconizados para mitigar os problemas ou os custos de agência. E, em especial, às referências sobre o processo

de desenvolvimento da estratégia organizacional, por meio do qual os objetivos e as prioridades das organizações públicas podem ser explicitados com mais clareza e precisão, proporcionando transparência em relação à coerência com os interesses do principal, de modo a exercer potencial influência em relação à mitigação dos problemas de agência de dissonância de interesses, assimetria de informações, distinta propensão ao risco e diferentes horizontes de planejamento.

4.3. Referências institucionais

O problema de pesquisa se refere à influência que o processo de desenvolvimento da estratégia da organização pública exerce nos problemas de agência verificados em seu contexto de atuação. Contudo, para tanto, também demanda avaliação acerca do alinhamento da estratégia desenvolvida aos interesses públicos do principal que devem ser valorizados pela organização pública. E é importante que sejam delimitados os parâmetros por meio dos quais o alinhamento entre a estratégia e os interesses do principal possa ser avaliado.

Nesse sentido, uma premissa da pesquisa é que a Constituição Federal (1988) e a legislação de regência da PGFN (Lei Complementar 73/1993; Lei 8.036/1990; Lei 8.844/1994) estabelecem relações de agência, nas quais a União e o FGTS são os principais cujos interesses devem ser priorizados pela PGFN. Além disso, a Constituição Federal (1988) e a legislação de regência da PGFN determinam as competências que devem ser exercidas no âmbito das relações de agência estabelecidas (Lei Complementar 73/1993; Lei 8.036/1990; Lei 8.844/1994). E uma segunda premissa da pesquisa é que as competências determinadas pela Constituição Federal e pela legislação delimitam um contexto institucional que deve ser considerado para a avaliação de alinhamento entre estratégia das organizações públicas e interesses dos respectivos principais.

Portanto, a pesquisa também foi direcionada à identificação de fundamentos normativos e institucionais no âmbito da Administração Pública Federal, que foram considerados como referencial para: contextualizar as relações de agência nas quais a PGFN deve desempenhar suas competências; delimitar diretrizes de governança pertinentes ao escopo da pesquisa; viabilizar a verificação de conformidade da estratégia com as diretrizes de governança pertinentes; e subsidiar a avaliação do alinhamento entre estratégia e interesses do principal.

Nesses termos, a pesquisa viabilizou a sistematização das relações de agência entre a PGFN, a União e o FGTS. Proporcionou ainda um referencial de governança – elaborado pelo TCU (2014), órgão de controle do Poder Legislativo Federal – no qual são abordados os problemas de agência e a sistemática de governança prescrita para a Administração Pública Federal, que pode ser avaliada como diretriz do principal às organizações públicas que devem atuar em prol dos interesses da União. E foi identificado o órgão de controle com competência para monitorar o alinhamento estratégico da PGFN – a Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) – assim como os instrumentos de correção atualmente adotados para tanto.

Por fim, ainda no que se refere ao paradigma institucional, foram analisados os instrumentos de planejamento e de alinhamento estratégico da PGFN. Preliminarmente, foi verificada a eventual conformidade do planejamento estratégico da PGFN com as referências de governança pertinentes e com os fundamentos normativos das relações de agência identificadas. Além disso, foram identificados atos normativos por meio dos quais a PGFN promoveu a especificação da estratégia concebida para o alcance de determinados objetivos do planejamento estratégico. E os referidos atos normativos, considerando a pertinência do respectivo conteúdo com o objeto do problema de pesquisa, foram avaliados no que se refere ao potencial de alinhamento estratégico da organização aos interesses dos principais, considerando tanto o paradigma institucional como as referências teóricas da pesquisa.

4.4. Constatações do órgão de controle

De acordo com as referências institucionais consideradas pela pesquisa, a CGAU é o órgão competente para exercer o controle do alinhamento estratégico da PGFN. Para tanto, promove procedimentos de correção para avaliar a regularidade e a eficácia do desempenho da PGFN, inclusive no que se refere ao alinhamento às diretrizes e aos objetivos estratégicos. E as correções podem resultar em constatações que demandam recomendações ou sugestões voltadas ao aprimoramento dos serviços de competência das projeções organizacionais da PGFN nas quais o procedimento foi realizado.

Portanto, as recomendações e as sugestões resultantes de correções realizadas pela CGAU em projeções organizacionais da PGFN podem viabilizar análise sobre o alinhamento

estratégico da PGFN. Nesse contexto, os dados foram analisados e categorizados, para proporcionar avaliação a respeito da efetiva caracterização de problemas de agência, assim como de eventual influência da estratégia da PGFN em relação aos problemas de agência verificados. Foram analisados, nesses termos, 1.061 registros de recomendações ou sugestões, direcionados a 66 unidades organizacionais da PGFN, entre os anos de 2017 e 2018.

A análise foi desenvolvida por meio de metodologia qualitativa, em conformidade com parâmetros preconizados pela Teoria Fundamentada (Corbin & Strauss, 1990). E resultou na sistematização dos registros em seis categorias, que foram tipificadas de acordo com a similaridade e a recorrência do conteúdo de cada recomendação ou sugestão, e com a pertinência em relação ao objeto da pesquisa. Além disso, o conteúdo específico de determinados registros, agregados em categorias nas quais foi constatada a pertinência em relação ao problema de pesquisa, foi analisado em consonância com as referências teóricas e institucionais delimitadas pela metodologia de pesquisa.

Não obstante a metodologia qualitativa adotada, a recorrência de recomendações ou sugestões agregadas em cada categoria foi devidamente quantificada. E foi aferida a quantidade de unidades nas quais as recomendações ou sugestões de cada categoria foram assinaladas. Contudo, o propósito da mensuração não foi a inferência de conclusões a respeito do problema de pesquisa. Mas apenas visou a dimensionar a representatividade efetiva das categorias em relação à totalidade de recomendações e sugestões analisadas, a fim de evitar incertezas quanto ao risco de que as constatações da pesquisa decorressem de eventual categorização de recomendações ou sugestões isoladas, sem nenhuma ressalva da metodologia a respeito da fragilidade da conclusão.

4.5. Entrevistas

Além da análise e da categorização das constatações do órgão de controle, a metodologia qualitativa desenvolvida na pesquisa também envolveu a análise de conteúdo (Bardin, 2016) de um conjunto de entrevistas semiestruturadas concedidas por profissionais integrantes da estrutura organizacional da PGFN. As entrevistas foram estruturadas, em consonância com o problema de pesquisa, para uma análise da dinâmica do processo de desenvolvimento da

estratégia da organização, e da respectiva influência nos problemas de agência, no contexto intraorganizacional da PGFN.

Para seleção dos entrevistados, além da disponibilidade para contribuir com a entrevista, foi considerada a experiência profissional desenvolvida no âmbito da PGFN, seja no que se refere à natureza das atribuições como em relação à localidade geográfica de exercício, a fim de que o conjunto de respostas refletisse a maior amplitude possível de circunstâncias específicas. Nesse sentido, foram selecionados profissionais com experiência atual ou anterior de gestão ou de participação em correições promovidas por órgão de controle para avaliação de alinhamento estratégico da PGFN. As atribuições de gestão dos entrevistados foram desempenhadas na instância central de direção da PGFN ou em projeções de amplitude territorial regional ou estadual. E o conjunto de entrevistados contemplou profissionais com atuação atual ou anterior em todas as cinco projeções regionais nas quais a estrutura organizacional da PGFN é dividida⁸:

Experiência profissional na PGFN dos entrevistados			
Gestor de unidade com competência estadual			
Gestor de unidade com competência nacional			
Gestor de unidade com competência regional			
Atuação em unidade com competência estadual			
Atuação em unidade com competência local			
Atuação em unidade com competência nacional			
Atuação em unidade com competência regional			
Atuação especializada em recuperação de crédito de grandes devedores			
Atuação em órgão de controle			
Localidades de unidades da PGFN nas quais atuaram os entrevistados			
Distrito Federal	Paraná	Pernambuco	Rio de Janeiro
Rio Grande do Sul	Santa Catarina	São Paulo	

⁸ Os entrevistados atuaram em mais de uma das localidades registradas e desenvolveram atribuições relacionadas a mais de uma das experiências profissionais discriminadas.

As entrevistas foram semiestruturadas, com quatro conjuntos de perguntas relacionadas à influência de estratégias desenvolvidas pela PGFN. O primeiro conjunto contemplou três perguntas sobre a influência do processo de desenvolvimento da estratégia para o alcance de resultados de interesse do principal, de modo que a mitigação de eventual dissonância entre objetivos da PGFN e interesses da União ou do FGTS pudesse ser inferida:

1) De que modo o projeto do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), instituído na Portaria PGFN 396/2016, repercutiu para o alcance do objetivo de recuperação de créditos da União e do FGTS com mais racionalidade e efetividade?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização foi influenciado pelo processo estratégico de desenvolvimento do projeto do RDCC, especialmente no que se refere à mitigação de eventual problema de agência de dissonância entre objetivos da organização e resultados de interesse do principal, considerando a percepção do entrevistado sobre a influência do RDCC em relação à priorização da atuação em prol de resultados de interesse do principal.

2) De que modo o projeto de redução de litígios da PGFN, instituído na Portaria PGFN 502/2016, contribui para o alcance do objetivo de melhor gestão da defesa do crédito?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização foi influenciado pelo processo estratégico de desenvolvimento do projeto de redução de litígios, especialmente no que se refere à mitigação de eventual problema de agência de dissonância entre objetivos da organização e resultados de interesse do principal, considerando a percepção do entrevistado sobre a influência do projeto em relação à priorização da atuação em prol de resultados de interesse do principal.

3) Atualmente, quais são os principais desafios para que o RDCC e a estratégia de redução de litígios possam ser bem desempenhados?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização foi influenciado pelo processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios,

especialmente no que se refere à mitigação de eventual problema de agência de dissonância entre objetivos da organização e resultados de interesse do principal, considerando a percepção do entrevistado sobre desafios preponderantes para o desenvolvimento dos referidos projetos e a coerência com a priorização de resultados de interesse do principal.

As três perguntas seguintes foram relacionadas à influência da estratégia no que se refere à disponibilidade de dados relevantes para a própria execução da estratégia e para a mitigação de assimetria de informações:

4) Todos os registros das informações relacionadas ao RDCC e à estratégia de redução de litígios, conforme estabelecem as Portarias PGFN 396 e 502, são providenciados nos sistemas informatizados da PGFN?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios no que se refere à mitigação do problema de agência de assimetria de informação, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao abordar procedimentos estabelecidos para garantir disponibilidade de informações relacionadas à execução dos referidos projetos, em relação à conformidade da organização com a responsabilidade pela disponibilidade de informações relacionadas aos objetivos e resultados de interesse do principal.

5) As informações atualmente disponíveis nos sistemas informatizados da PGFN, que decorrem dos registros providenciados de acordo com as Portarias PGFN 396 e 502, são suficientes para uma avaliação sobre as mudanças que o RDCC e a estratégia de redução de litígios influenciaram na PGFN?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios no que se refere à mitigação do problema de agência de assimetria de informação, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao abordar procedimentos estabelecidos para garantir disponibilidade de informações relacionadas à execução dos referidos projetos, em

relação à valorização e ao efetivo aproveitamento das informações relacionadas aos objetivos e resultados de interesse do principal pela organização.

6) Atualmente, quais são os principais desafios para que os registros das informações relacionadas ao RDCC e à estratégia de redução de litígios possam ser providenciados?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios no que se refere à mitigação do problema de agência de assimetria de informação, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao abordar os desafios preponderantes para garantir o registro de informações relacionadas à execução dos referidos projetos, e a coerência com a responsabilidade da organização pela disponibilidade de informações relacionadas aos objetivos e resultados de interesse do principal.

Também foram formuladas duas questões sobre a ponderação de riscos em relação ao potencial de resultados da estratégia. E, por fim, duas perguntas abordaram as perspectivas para a estratégias avaliada, considerando horizontes de planejamento distintos:

7) As diretrizes do RDCC e da estratégia de redução de litígios intensificaram a complexidade e os riscos da atuação dos Procuradores da Fazenda Nacional?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios na mitigação do problema de agência de distinta propensão ao risco, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao abordar a complexidade e os riscos associados ao desenvolvimento dos referidos projetos, em relação à segurança da organização no que se refere ao gerenciamento de riscos associados aos projetos.

8) O RDCC e a redução de litígios fortaleceram o potencial de resultados que a PGFN pode alcançar no que se refere aos objetivos de recuperação e de defesa do crédito, mesmo considerando eventuais riscos que possam decorrer de tais estratégias?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios na mitigação do problema de agência de distinta propensão ao risco, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao abordar a relação entre potencial de resultados e riscos dos referidos projetos, no que se refere à ponderação entre riscos que podem ser gerenciados pelo agente e o potencial de resultados que podem ser proporcionados ao principal.

9) Quais são os desafios atuais para que o RDCC e a estratégia de redução de litígios possam proporcionar melhores resultados?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios na mitigação do problema de agência de diferentes horizontes de planejamento, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao avaliar um horizonte de planejamento futuro dos referidos projetos e a coerência com a priorização de resultados de interesse do principal.

10) Consegue projetar quais serão os desafios futuros para que o RDCC e a estratégia de redução de litígios possam ser iniciativas exitosas e potencializar os resultados para a sociedade e para o FGTS?

A pergunta foi formulada para prospectar se o foco da organização evidencia influência do processo estratégico de desenvolvimento dos projetos do RDCC e de redução de litígios na mitigação do problema de agência de diferentes horizontes de planejamento, considerando a percepção manifestada pelo entrevistado ao avaliar um horizonte de planejamento futuro dos referidos projetos, no que se refere à atenção em garantir sustentabilidade dos resultados de interesse do principal.

A quantidade de entrevistas foi delimitada de acordo com o estudo de saturação em pesquisa qualitativa desenvolvido por Thiry-Cherques (2009). E as respostas das sete entrevistas foram analisadas em conjunto com as constatações do órgão de controle, visando à avaliação sobre o problema de pesquisa, em consonância com os referenciais teóricos e institucionais considerados.

4.6. Premissas e Limitações

O escopo da pesquisa, em consonância com o problema apresentado, com os objetivos especificados e com a metodologia desenvolvida, é proporcionar compreensão sobre a dinâmica das relações de agência no setor público e a influência da estratégia de uma organização pública na mitigação dos problemas de agência verificados no seu contexto de atuação institucional.

Para tanto, foram especificados os objetivos da pesquisa, que abrangeram a identificação de referenciais institucionais sobre mecanismos de governança da Administração Pública Federal, para contextualizar o problema de pesquisa. Mas é importante ressaltar que o escopo da pesquisa não envolve avaliação acerca da adequação ou da efetividade do sistema de governança pública instituído. Além disso, o problema e os objetivos da pesquisa foram dedicados à avaliação qualitativa da influência da estratégia da PGFN para mitigar problemas de agência e favorecer os interesses da União e do FGTS. Contudo, não corresponde ao escopo da pesquisa a avaliação do impacto da estratégia da PGFN para o alcance efetivo de resultados de interesse da União e do FGTS, que demandaria metodologia, referências teóricas e dados empíricos diversos.

Sobre a metodologia da pesquisa, é pertinente ainda ressaltar que as constatações do órgão de controle analisadas na pesquisa decorrem de correções ocorridas nos dois anos imediatamente subsequentes à instituição da estratégia avaliada, e refletem conclusões do momento específico no qual foram formalizadas. Portanto, não correspondem necessariamente a uma avaliação consolidada acerca da eficácia e das eventuais limitações da estratégia ainda em desenvolvimento, nem tampouco à influência das próprias correções do órgão de controle em relação ao fortalecimento de *accountability* e à efetividade da estratégia, que demandaria um conjunto de dados coletados durante um período mais amplo e metodologia longitudinal.

Por fim, em atenção às ponderações de Creswell (2014), especialmente no que se refere às diversas circunstâncias que podem comprometer o conteúdo das respostas, as perguntas demandaram apenas percepções espontâneas sobre situações ordinárias da experiência profissional, além de ressalva preliminar e expressa de sigilo em relação à identificação dos entrevistados. De todo modo, não se pode olvidar que as entrevistas refletem circunstâncias,

percepções e interpretações específicas do entrevistado, que podem permanecer alheias ao conhecimento do entrevistador. E o fato de que o próprio entrevistador é um profissional vinculado à estrutura organizacional da PGFN, com experiência antecedente em correições promovidas pelo respectivo órgão de controle, também pode ser considerado uma limitação da metodologia desenvolvida. Não obstante, os excertos das entrevistas que fundamentaram as conclusões foram transcritos para evidenciar as constatações da pesquisa.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS EMPÍRICOS

5.1. Perspectiva do Órgão de Controle

A CGAU, entre 2017 e 2018, elaborou relatórios de correições realizadas em 66 projeções organizacionais da PGFN, nos quais foram formalizadas mil e sessenta e uma constatações que demandaram recomendações ou sugestões, visando ao aprimoramento dos serviços de competência da PGFN. De acordo com as referências abordadas anteriormente, os serviços de competência da PGFN devem ser desempenhados em prol dos interesses da União e do FGTS. Além disso, as relações entre PGFN, União e FGTS demandam atenção a respeito de possíveis problemas de agência aos quais se refere a Teoria da Agência (Oliveira & Fontes Filho, 2017). E o processo de desenvolvimento da estratégia da PGFN, visando a conferir mais clareza e precisão às prioridades da organização e a favorecer os interesses do principal, pode influenciar a mitigação dos problemas de agência.

Portanto, as 1.061 de recomendações e sugestões da CGAU correspondem a dados de análise com pertinência em relação à pesquisa, tanto para verificação de problemas de agência nas relações entre PGFN, União e FGTS, como para avaliação da influência da estratégia da PGFN na mitigação dos problemas de agência. Nesse sentido, os dados das referidas correições foram analisados e categorizados em consonância com a metodologia de pesquisa, visando à prospecção de evidências relacionadas aos problemas de agência e à influência da estratégia da PGFN. E a análise, considerando a recorrência de constatações similares e a respectiva pertinência com os problemas de agência ou a influência da estratégia, resultou na identificação de seis categorias:

Categoria	Síntese do conteúdo recorrente
Redução de litígios ou RDCC	Necessidade de alinhamento à diretrizes de redução de litígios ou do RDCC, inclusive no que se refere aos respectivos registros da atuação nos sistemas informatizados desenvolvidos para tanto na PGFN.
Deficiência de informações	Necessidade de registro de informações nos sistemas informatizados desenvolvidos para tanto na PGFN, a respeito de atuação voltada à recuperação de crédito e à gestão da defesa, mas sem referência expressa às diretrizes de redução de litígios ou do RDCC.
Alinhamento estratégico	Necessidade de alinhamento às estratégias de recuperação de crédito e de gestão da defesa, mas sem referência expressa às diretrizes de redução de litígios ou do RDCC.
Gerenciamento da DAU	Constatações sobre parâmetros de gerenciamento constante e de controle periódico da Dívida Ativa da União (DAU).
Gestão administrativa	Constatações sobre deficiências estruturais físicas e tecnológicas; organização, composição e circunstâncias das equipes em atuação; ou necessidade de iniciativas de capacitação para o desenvolvimento de competências gerais e específicas.
Constatações específicas	Constatações relacionadas a uma atuação específica, de amplitude restrita ao caso concreto identificado, em processo judicial, processo administrativo ou sistema com repercussão na Dívida Ativa da União.

A primeira categoria agregou constatações de alinhamento estratégico à redução de litígios e ao RDCC. Para compor a categoria, foram consideradas constatações nas quais foi mencionada – expressamente – a necessidade de alinhamento às diretrizes de redução de litígios ou do RDCC, inclusive no que se refere às determinações de registros de informações nos sistemas informatizados da PGFN. São constatações que se referem, pois, aos problemas de agência de assimetria de informações e de dissonância com os interesses do principal. E a necessidade de alinhamento foi objeto de 68 recomendações ou sugestões, formalizadas nas correições de 29 projeções organizacionais da PGFN.

De acordo com tais constatações, a CGAU verificou a necessidade de maior conformidade em relação aos registros de informações determinados pelos atos normativos que especificaram a estratégia da PGFN em relação à redução de litígios e ao RDCC. “Para atenção quanto à necessidade de efetuar o registro tempestivo (...) dos motivos da não atuação (...) nos casos concretos, ainda que de modo singelo e padronizado, conforme funcionalidade do Sistema”, e “que proceda à adequação de rotinas de trabalho, para promover o regular registro de suspensões de execuções fiscais”, foram conclusões recorrentes nesse sentido.

Além disso, as constatações da CGAU também enfatizaram a importância de adequação às diretrizes de redução de litígios ou do RDCC, ao destacar a “atenção quanto à necessidade de se conferir efetividade às normas institucionais que estabeleçam hipóteses de dispensa de atuação por parte da Fazenda Nacional, prestigiando-se, assim, as mais modernas diretrizes de redução de litigiosidade disciplinadas pela PGFN”, assim como “a necessidade de aplicação do RDCC nos moldes em que propostos pela Portaria PGFN nº 396/2016, com vistas ao aperfeiçoamento da atuação judicial”.

Por sua vez, constatações específicas sobre registros de dados – mas sem menção expressa à redução de litígios ou ao RDCC – foram agregadas em uma segunda categoria. São constatações relacionadas ao problema de agência de assimetria de informações ou, ainda, aos eventuais custos de agência que decorreriam das medidas de estruturação organizacional necessárias para o registro das informações relevantes. E foram identificadas 190 constatações nesse sentido, formalizadas nas correções de 44 projeções organizacionais da PGFN.

As constatações sobre registros de dados se referem, essencialmente, à identificação de deficiências no registro de informações relevantes para a seleção de prioridades e o monitoramento de desempenho de processos de trabalho prioritários, conforme se infere das conclusões sobre “necessidade de sinalizar no Sistema (...) os processos judiciais que, pelos critérios nacionais, regionais ou locais pertinentes, sejam considerados estratégicos” e “revisão (...) dos registros de processos judiciais sujeitos a acompanhamento especial”. Além disso, também envolvem conclusões sobre a organização de processos de trabalho e iniciativas de capacitação que foram consideradas necessárias para viabilizar o adequado registro das informações relevantes, conforme ilustram as prescrições de “incrementar os treinamentos (...),

com ênfase nas funções desses Sistemas que facilitem o controle, a gestão e a mensuração dos serviços prestados” e de “descentralizar (...) as tarefas de alimentação manual do SAJ⁹.

Também foi inferida uma terceira categoria agregadora, com constatações de alinhamento estratégico da representação judicial e da recuperação de crédito, mas sem menção expressa à redução de litígios ou ao RDCC. Foram formalizadas 171 recomendações ou sugestões, em 50 da PGFN, a respeito do alinhamento da representação judicial ou da recuperação de crédito. E são constatações que sinalizam problemas de agência de dissonância com os interesses do principal, pois se referem à organização de equipes de atuação prioritária, à observância de diretrizes institucionais de priorização de processos judiciais de maior impacto ou de maiores devedores, à observância de orientações em relação à efetividade da representação judicial ou da recuperação de créditos, ou ao fortalecimento de articulação institucional com o Poder Judiciário.

Nesse sentido, podem ser destacados os excertos sobre “revisar e reforçar os seus procedimentos de acompanhamento e de controle da cobrança de Grandes Devedores”; “aperfeiçoar a estratégia de cobrança consistente na inclusão, quando verificada hipótese legal para tanto, de corresponsáveis nos sistemas de controle da Dívida Ativa”, “que se aprimore a interlocução com o Poder Judiciário Federal”, e “que atentem com relação (...) aos critérios ensejadores da submissão de um processo a acompanhamento especial”.

Por rigor metodológico, é importante o registro de que outras três categorias foram identificadas pela análise das constatações do órgão de controle, mas sem que evidenciassem conteúdo relevante para a pesquisa. A quarta categoria contemplou constatações sobre parâmetros de gerenciamento e de controle contínuo de créditos inscritos em Dívida Ativa da União, mediante procedimentos de prevenção de riscos e de auditorias, mas sem evidências de problema de assimetria de informações ou de qualquer outro problema de agência. A quinta categoria decorreu de constatações relacionadas ao gerenciamento administrativo das projeções da PGFN, acerca de deficiências de infraestrutura, de composição de equipes de apoio administrativo ou de carências de capacitação para o desenvolvimento de competências gerais. E não foi tampouco identificada evidência de vínculo das constatações que integram a categoria de gestão administrativa com problemas de agência. Por fim, a sexta categoria compreendeu

⁹ Sistema de Acompanhamento Judicial da PGFN.

constatações de eventos específicos e circunstanciais relacionados à atuação em processos judiciais ou administrativos, avaliados sob a perspectiva de verificação de regularidade da CGAU, mas sem qualquer evidência de vínculos com problemas de agência.

De todo modo, a análise dos relatórios de correição elaborados pela CGAU proporcionou evidências de que as relações de agência entre PGFN, União e FGTS são suscetíveis aos problemas de agência de assimetria de informações e de dissonância com os interesses do principal. Embora nem todas as categorias identificadas pela pesquisa evidenciem problemas de agência, as constatações categorizadas como alinhamento em relação à redução de litígios ou ao RDCC, registros de dados e alinhamento estratégico da representação judicial e da recuperação de crédito foram verificadas em um conjunto amplo de projeções da PGFN e com recorrência significativa:

Categoria	Quantidade de constatações	Recorrência em unidades
Redução de litígios ou RDCC	68	29
Deficiência de informações	190	44
Alinhamento estratégico	171	50
Gerenciamento da DAU	242	32
Gestão administrativa	263	52
Constatações específicas	127	37

A conclusão nesse sentido corrobora as proposições da Teoria da Agência em relação aos problemas de agência de dissonância em relação aos interesses do principal e de assimetria de informações (Oliveira & Filho, 2017; Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989). Além disso, sinaliza a perspectiva de que os problemas de agência também são verificados no setor público (Przeworski, 1998; Attila, 2012). E confirma ainda a pertinência da análise da essência do problema de pesquisa a respeito da influência que o processo de desenvolvimento da estratégia da organização pública pode exercer na mitigação dos problemas de agência.

5.2. Percepções sobre a Estratégia

As relações de agência no setor público podem ser estabelecidas entre diversas instâncias (Przeworski, 1998; Peres, 2007; Martins, Junior & Enciso, 2018). A relação entre sociedade e agentes políticos do Estado pode ser caracterizada como uma interação entre principal e agente, respectivamente. Mas também pode ser qualificada como relação de agência o vínculo entre os agentes políticos e as organizações públicas que compõem a burocracia estatal. Além disso, no contexto intraorganizacional, as relações entre alta administração e profissionais responsáveis pela execução da estratégia da organização pública pode ser avaliada sob a perspectiva da Teoria da Agência.

No âmbito da PGFN, a estratégia da organização pública foi concebida e desenvolvida de modo a favorecer o alinhamento com os interesses da União e do FGTS, em consonância com uma perspectiva de relação de agência. E o problema de pesquisa demanda avaliação da influência do processo estratégico promovido pela PGFN na mitigação de problemas de agência verificados na relação com a União e o FGTS. Portanto, é importante uma análise da dinâmica do desenvolvimento da estratégia especificada, e da respectiva influência nos problemas de agência, no contexto intraorganizacional da PGFN.

Nesse sentido, o conteúdo de entrevistas de profissionais que integram a estrutura organizacional da PGFN proporcionou subsídios para a avaliação do problema de pesquisa. Os entrevistados manifestaram suas percepções espontâneas, decorrentes de sua experiência profissional ordinária, a respeito de quatro conjuntos de perguntas organizados com foco direcionado a determinados problemas de agência específicos: dissonância entre objetivos da organização e interesses do principal; assimetria de informações; distinta propensão ao risco; e diferentes horizontes de planejamento.

O primeiro conjunto abordou a contribuição e os desafios da redução de litígios e do RDCC para o alcance dos objetivos estratégicos de recuperação efetiva e racional do crédito público e de aprimoramento da gestão da defesa do crédito, em atenção aos interesses da União e do FGTS. Um segundo conjunto de perguntas foi dedicado à situação atual dos registros de informações relacionadas à redução de litígios e ao RDCC em sistemas corporativos informatizados, e aos desafios para que a disponibilidade de tais informações seja ampliada.

Além disso, os entrevistados foram questionados sobre a ponderação, no que se refere especificamente à redução de litígios e ao RDCC, entre os riscos gerenciados pela PGFN e os resultados que poderiam ser proporcionados à União e ao FGTS. Por fim, o quarto conjunto de perguntas se referiu às perspectivas em relação à redução de litígios e ao RDCC, considerando horizontes de tempo diversos.

As perguntas foram elaboradas considerando as referências da pesquisa discriminadas em capítulos anteriores. De acordo com tais referências, os objetivos de efetividade e racionalidade da recuperação do crédito público e de gestão da defesa do crédito, no planejamento estratégico da PGFN, foram concebidos em conformidade com a missão estabelecida na Constituição Federal e na legislação de regência da PGFN no interesse da União e do FGTS. De modo que, se a estratégia foi desenvolvida e especificada para fortalecer o alinhamento com o alcance de tais objetivos, deve favorecer o foco com os resultados de interesse dos principais e exercer influência nos problemas de agência.

Nesse sentido, uma primeira constatação importante proporcionada pelas entrevistas é a percepção a respeito do propósito da especificação da estratégia, em relação aos objetivos de recuperação de crédito e de gestão de defesa, por meio das diretrizes de redução de litígios e do RDCC. De acordo com o Entrevistado 01, o propósito das diretrizes de redução de litígios e do RDCC foi justamente a alavancagem de resultados do interesse do principal:

O **propósito era esse, foram desenhadas para isso**, tanto na parte de cobrança, uma vez que você diminui significativamente o número de processos que tem baixa recuperabilidade de maneira a deixar ativos somente aqueles poucos processos de maior valor de recuperabilidade maior, é razoável que a lógica diz como corolário você se tem aí uma possibilidade de **aumento de resultado** na parte de cobrança.

Na parte da defesa, na parte da portaria 502 a lógica também é a mesma, ela **tem o potencial, ela foi desenhada**, a impressão que fica da nossa vivência cotidiana é de que ela tenha contribuído para melhorar os resultados da defesa, uma vez que ela diminui o volume de processos que os recursos são desnecessários, permite concentrar esforços naqueles onde você ainda tem uma **chance de ganho** ao final do processo (grifo do entrevistador na transcrição).

O conjunto de respostas dos entrevistados, em consonância com os objetivos da pesquisa, evidenciaram tanto os problemas de agência enfrentados pela PGFN em seu contexto de atuação, como a influência efetiva do processo de desenvolvimento da estratégia em relação

aos problemas de dissonância com os interesses do principal, assimetria de informações, propensão ao risco e horizontes de planejamento. Além disso, ainda que devam ser consideradas as limitações reveladas pelos próprios entrevistados em relação à influência percebida, as constatações resultantes da análise das entrevistas proporcionaram avaliação significativa a respeito do problema de pesquisa.

5.3. Influência da Estratégia na Dissonância entre Objetivos e Interesses

De acordo com as referências institucionais delimitadas pela metodologia da pesquisa, a PGFN desenvolveu e especificou a estratégia organizacional no que se refere dois objetivos estratégicos intrinsicamente associados aos interesses da União e do FGTS: “garantir a efetividade e a racionalidade da recuperação do crédito público” e “aprimorar a gestão da defesa do crédito”. A estratégia foi especificada, nesses termos, por meio das diretrizes de redução de litígios e do RDCC, formalizadas nas Portarias PGFN 396 (2016a) 502 (2016b).

O processo de desenvolvimento da estratégia, nos termos das diretrizes de redução de litígios e do RDCC, estabeleceu que a atuação da PGFN em processos judiciais destinados à recuperação ou à defesa de créditos públicos deve observar um conjunto de orientações e procedimentos. De acordo com tais orientações, a PGFN pode arquivar execuções fiscais¹⁰ ou renunciar à defesa em determinados litígios, se o profissional responsável pela representação da União ou do FGTS perante o Poder Judiciário constatar ausência de potencial de resultado favorável para a União ou para o FGTS. Além de observar todas as demais orientações e procedimentos estabelecidos em atos normativos¹¹ para tanto, o profissional responsável deve registrar a constatação em sistema informatizado da própria PGFN. E, mediante arquivamento ou renúncia à defesa em quantidade significativa de processos judiciais, a PGFN poderia concentrar o foco e aprimorar a efetividade de atuação em execuções fiscais ou litígios nos quais há potencial de resultados para a União ou para o FGTS.

Portanto, em princípio, as diretrizes de redução de litígios e do RDCC resultariam em menor foco à mera tramitação operacional de processos judiciais e maior atenção à avaliação

¹⁰ Processo judicial específico, regido pela Lei 6.830/1980 (Brasil, 1980), por meio do qual a PGFN promove a recuperação de créditos da União e do FGTS.

¹¹ Orientações e procedimentos estabelecidos especialmente nas Portarias PGFN 396/2016 (Brasil, 2016a) e 502/2016 (Brasil, 2016b).

de potencial de valor que a atuação da PGFN pode agregar em cada processo judicial à União ou ao FGTS. Não obstante, de acordo com referenciais teóricos (Martins, Junior & Enciso, 2018; Przeworski, 2003) e institucionais, a atuação da PGFN é suscetível aos problemas de agência, inclusive no que se refere à dissonância entre objetivos da organização pública e interesses do principal. E as mudanças especificadas pelas diretrizes de redução de litígios e do RDCC poderiam ser comprometidas, tanto pela manutenção do foco na tramitação operacional dos processos judiciais como por outros reflexos dos problemas de agência.

Ocorre que as entrevistas promovidas para avaliação do problema de pesquisa evidenciaram influência das diretrizes de redução de litígios e do RDCC no que se refere a uma mudança de paradigma de atuação da PGFN. As referidas diretrizes resultaram em alinhamento do foco da recuperação e da defesa do crédito com o interesse do principal em dispor de resultados efetivos. De acordo com o Entrevistado 03, “havia um certo desvirtuamento do objetivo do trabalho”, mas as diretrizes de redução de litígios e do RDCC orientaram “racionalidade no processo de trabalho” e a PGFN “deixou de atuar em uma massa de processos gigantesca que trazia baixa perspectiva de recuperação de crédito”.

Por ocasião das entrevistas, a mudança de paradigma e o alinhamento com os resultados do principal foram enfatizados em manifestações recorrentes. O Entrevistado 05 ilustrou que a nova concepção seria “muito na linha de defender um cliente em juízo” e o “que importa hoje não é mais só o processo de trabalho”, “é entregar para o seu cliente o melhor resultado possível”. E ressaltou, ainda, o “alinhamento institucional da instituição com uma gestão voltada ao resultado”. Além disso, sobre as diretrizes, o Entrevistado 06 declarou que “muda um paradigma”, “tirando do caminho um fluxo desnecessário de atuação totalmente desfocada no resultado”, “para poder conseguir fazer direcionamento de recurso para aquilo que realmente é importante”.

É importante destacar que o conteúdo das entrevistas também proporcionou uma descrição do contexto anterior às diretrizes de redução de litígios e do RDCC. E é possível constatar a dissonância entre a atuação anterior da PGFN descrita nas entrevistas e os interesses efetivos da União e do FGTS. Conforme constou de resposta do Entrevistado 01, a respeito do contexto anterior à redução de litígios, a PGFN dedicava “tempo e energia naqueles processos,

naqueles recursos que já tem lá, já são, que a gente vai perder, já é sabido na segunda instancia que ao final do processo a gente vai perder a demanda”. E, sobre o RDCC, declarou:

antes da entrada em vigor do RDCC a gente tinha uma realidade de volume de processos que inviabilizava uma atuação minimamente eficaz, em outras palavras, um procurador da fazenda recebia (...) milhares de processos ao longo do mês e ele tinha que dar conta por conta do prazo processual e nesse contexto tinha que fazer um trabalho que não era nenhum pouco aprofundado, era um trabalho extremamente superficial de mandar o processo para frente.

Contudo, após a instituição do novo paradigma institucional, as respostas evidenciam alinhamento as diretrizes e orientações, em consonância com as proposições de Hendry (2002) sobre a especificação de objetivos. Sobre o RDCC, o Entrevistado 01 declarou que o RDCC resultou em “arquivar muitos processos, muitos, um percentual gigantesco” e “permitiu então que você pudesse dar uma atenção adequada, uma maior atenção aqueles processos que tinha alguma garantia, algum bem passível de venda para satisfação”. Por sua vez, o Entrevistado 03 assinalou ser “perceptível o implemento na arrecadação quando você tem um foco mais específico em determinados devedores e em demandas em que haja efetivamente uma perspectiva concreta de recuperação” E o Entrevistado 07 sustentou que a “redução do volume faz com que nós possamos focar os trabalhos dos procuradores em atividades estratégicas com perspectiva de recuperação”.

De acordo com os entrevistados, a especificação de objetivos promovida pelas diretrizes de redução de litígios também resultou em alinhamento aos resultados que poderiam ser proporcionados ao principal. Conforme respondeu o Entrevistado 01, ao “diminuir o volume de processos em andamento”, a PGFN possibilitou “concentrar então o seu tempo, o seu esforço, a sua energia em recursos naquelas matérias que ainda existe alguma possibilidade de êxito”. O entrevistado 03 reforça o objetivo de “deixa de litigar, em prol dessa busca da eficiência”. E o Entrevistado 07 assinalou o zelo pela prevenção de riscos nos quais a União ou o FGTS poderiam incorrer, pois os novos objetivos implicaram em “reduzir substancialmente a carga processual em processos, em matérias onde já havia decisões consolidadas, onde havia inclusive o risco de condenação da União em honorários”.

Nesse contexto, inclusive, mesmo considerando a pertinência em relação às proposições de Hendry (2002), determinadas considerações dos entrevistados remetem às reflexões da Teoria de *Stewardship*, em consonância com perspectivas de integração com a Teoria da

Agência (Christopher, 2010), considerando as especificidades de organizações não lucrativas (Van Puyvelde, Caers, Bois & Jegers, 2012), ou em atenção às peculiaridades do setor governamental (Schillemans, 2013). Nesse sentido, é interessante avaliar a importância conferida ao valor público nas reflexões do Entrevistado 03, que menciona as novas diretrizes da PGFN como uma “visão mais racional, mais equilibrada da defesa do interesse público”, e especialmente do Entrevistado 05:

é muito importante que qualquer órgão público tenha uma visão muito bem definida do seu resultado (...) o papel da Procuradoria tem sido exercido de uma maneira muito importante nesse sentido, de a gente compreender muito bem o nosso espaço, de a gente compreender o que é que preciso entregar (...) eu me refiro a entregar à população, ao povo do Brasil mesmo, à nossa sociedade, um produto que tenha um ganho valorativo importante.

Além disso, algumas entrevistas evidenciaram ainda que aspectos motivacionais associados à Teoria de *Stewardship* podem ser importantes. Alguns estudos enfatizam que os mecanismos de alinhamento podem ser mais eficazes em consonância com referências da Teoria de *Stewardship* (Christopher, 2010, Martynov, 2013; Van Puyvelde et al., 2012). E recente estudo de Farias (2019), a respeito da relevância de fatores de motivação intrínseca, avaliou o contexto da própria PGFN. Portanto, as reflexões dos Entrevistados 03 e 06 a respeito da motivação dos profissionais da PGFN são pertinentes para a análise da influência da estratégia na mitigação do problema de dissonância com os interesses do principal. Para o Entrevistado 06, as diretrizes de redução de litígios e do RDCC “permitem que se faça um melhor trabalho, que o profissional possa se dedicar de uma maneira mais efetiva para aquilo que é importante” e o “principal desafio é conseguir transmitir para um grupo cada vez maior o alcance dessas medidas e a importância delas, para que todos fiquem animados com a continuidade desses propósitos”.

Por sua vez, ao avaliar a mudança de paradigma, o Entrevistado 03 ponderou que o contexto anterior de atuação da PGFN envolvia “gasto de energia, de força de trabalho, mas também trazia um elemento psicológico negativo, porque o trabalho ele perdia totalmente o foco, você trabalhava muito mais para diminuir volume de processos da sua mesa do que efetivamente para alcançar o objetivo”. E que, com o advento das novas diretrizes estratégicas, o “acompanhamento desse trabalho ele vem a ser mais efetivo, o procurador ele enxerga melhor

a sua atuação e os resultados dessa atuação. Então, sob esse viés psicológico, isso traz muito mais motivação, traz muito mais estímulo para que o colega realize seu trabalho”.

Não se pode olvidar ainda que as diretrizes de redução de litígios e do RDCC também resultaram em um novo posicionamento institucional perante órgão do Poder Judiciário. Nesse contexto, o referencial de governança elaborado pelo TCU (2014) recomenda atenção ao conjunto de partes interessadas que devem ser consideradas por ocasião da concepção da estratégia das organizações públicas integrantes da Administração Pública Federal. A orientação sinaliza alinhamento com a Teoria de *Stakeholders* (Freeman & McVea, 2005; Freeman, Wicks & Parmar, 2004; Shankman, 1999), e especialmente com abordagens de integração teórica (Christopher, 2010; Van Puyvelde et al., 2012). De todo modo, as entrevistas revelaram que o relacionamento institucional com órgãos do Poder Judiciário foi ponderado no contexto de alinhamento estratégico de redução de litígios e do RDCC.

O Entrevistado 03, a respeito, assinala que as diretrizes do RDCC envolveriam “transferir grande parte do trabalho para esfera extrajudicial e tratar mais gerencialmente esses processos que são arquivados e focar naquilo que realmente interessa no âmbito judicial”. Para o Entrevistado 04, “se verificou que é muito mais efetivo, muito mais barato a cobrança do que a gente ajuizar esse mundo significativo de débito no Judiciário”. Por sua vez, o Entrevistado 06 enfatizou o “ganho institucional de se evitar ficar levando para o Judiciário, movimentando toda a máquina pública em razão de questões que estão totalmente superadas”. E o Entrevistado 05 registrou que “implementar estratégias num órgão como o nosso depende, demanda uma série de interlocuções interinstitucionais”.

Portanto, a percepção dos profissionais envolvidos com o desempenho das competências da PGFN contempla indícios significativos de que a estratégia da organização, especificada por meio das diretrizes de redução de litígios e do RDCC, promoveu maior alinhamento institucional com os interesses da União e do FGTS. Contudo, os entrevistados foram questionados a respeito dos desafios ainda presentes no que se refere à redução de litígios e ao RDCC. E a avaliação dos entrevistados revelou a persistência de problemas potencialmente relacionados ao descompasso entre objetivos da organização e interesses dos principais.

O Entrevistado 04 mencionou que, em relação aos “desafios, um é amadurecimento”, pois ainda permanecem “alguns focos que são contra ao RDCC”, e “ainda há pessoas que tem uma dificuldade em adotar o RDCC”. Por sua vez, a respeito das novas diretrizes, o Entrevistado 07 registrou que uma “concepção mais antiga de atuação tem muita dificuldade em aplicar de forma integral esses institutos”. O Entrevistado 06 destacou a “questão da cultura organizacional” e que “existe toda uma cultura de que vale a pena avançar numa execução fiscal mesmo que (...) a possibilidade de recuperação seja mínima ou discutir uma questão judicial que já está totalmente superada nos tribunais”. E o Entrevistado 03 ilustra que:

ainda há (...) resistência de alguns colegas em deixar de atuar em determinadas demandas (...). Há ainda culturalmente uma certa resistência de alguns colegas a promoverem arquivamentos em relação a determinadas demandas por considerarem que haveria (...) alguma inação do procurador em determinados casos, que poderia eventualmente trazer a responsabilidade ou mesmo a preocupação com a recuperação (...).

De todo modo, ainda sobre os desafios para a evolução das diretrizes de redução de litígios e do RDCC, determinados entrevistados manifestaram percepções alinhadas com a importância da convergência com os resultados de interesse do principal. Não obstante, acrescentaram que a evolução da estratégia – que favoreceria o alinhamento com o principal – demanda disseminação e consolidação de concepções sobre missão e visão da organização. O Entrevistado 03 ponderou, sobre a “resistência cultural que ainda existe, ela vem diminuindo com o passar do tempo”. Ressaltou ainda que a “questão cultural do litígio, desde as faculdades aí a gente é formado para litigar”. Mas enfatizou que a estratégia “traz uma ruptura para essa cultura, e aí a ideia passa a ser realmente a ideia da economicidade, a ideia da eficiência, a ideia com resultado”. Além disso, o Entrevistado 05 avaliou perspectivas de influência da estratégia organizacional:

que todos compreendam qual é a visão de futuro da procuradoria, para que todos compreendam o que se pretende do órgão e, portanto, mantenham o alinhamento estratégico. (...) vai compreender só depois de algum tempo e depois de um grande esforço, depois de uma grande rodada de discurso por parte daqueles que idealizaram no convencimento de aquilo é o melhor, de aquilo está voltado a visão (...)

só depois 1 ano é que uma boa parte das unidades compreenderam exatamente a estratégia e estão seguindo, portanto, as orientações adicionais e estão mantendo então uma adequação com a visão de futuro da procuradoria (...) me parece ser o planejamento de uma estratégia só a ponta do iceberg quando a gente se predispõe a fazê-la, depois vem todo o topo do gelo que é colocar a

estratégia no ar, com uma dimensão tão desafiadora quanto é a de idealizar a estratégia.

De acordo com tais percepções, o mecanismo de liderança previsto no referencial de governança do TCU (2014) seria de fundamental importância. A dificuldade de pleno alinhamento dos objetivos da organização com os interesses do principal – não obstante todo o avanço proporcionado nesse sentido pela especificação da estratégia – foi reconhecida pelos entrevistados. Mas, para a superação do desafio, a percepção dos entrevistados é no sentido de que a organização demanda envolvimento da liderança e maior convergência de concepções sobre o valor público que deve ser proporcionado pela PGFN.

Portanto, o posicionamento pode ser identificado tanto com os preceitos das Teorias de *Stakeholders* (Freeman et al., 2004; Shankman, 1999) e de *Stewardship* (Schillemans, 2013), como também de estudos que integram diversas perspectivas teóricas (Christopher, 2010; Van Puyvelde et al., 2021). E pode ser identificada ainda com a abordagem de Hendry (2002) sobre a importância da especificação de objetivos de interesse do principal e da orientação necessária para o alcance de tais objetivos é pertinente.

5.4. Influência da Estratégia na Assimetria de Informações

As diretrizes de redução de litígios e do RDCC, especificadas para favorecer o alinhamento da estratégia da PGFN para recuperação e defesa de créditos públicos com os interesses dos titulares de tais créditos – a União e o FGTS – foi associada à determinação de que os profissionais da PGFN providenciassem registros de informações sobre a observância das diretrizes e a execução da estratégia. A estratégia da organização, nesse sentido, foi especificada para prover informações de interesse dos principais a respeito do desempenho da redução de litígios e do RDCC, seja considerando a relação com a União e o FGTS, ou mesmo no que se refere ao contexto de agência intraorganizacional. Não obstante, um dos pressupostos mais essenciais da Teoria da Agência é a constante assimetria de informações nas relações entre principal e agente (Eisenhardt, 1989; Fama & Jensen, 2008; Panda & Leepsa, 2017).

Portanto, em consonância com a metodologia de pesquisa adotada, as entrevistas também contemplaram perguntas sobre o registro e a disponibilidade de informações decorrentes das diretrizes de redução de litígios e do RDCC, assim como sobre os desafios para

que tais informações sejam providas aos interessados. Nesse contexto, tal como sinalizam os diversos referenciais teóricos (Ross, 1973; Dixit, 2002; Attila, 2012), o conteúdo das entrevistas evidenciou a percepção de persistência do problema de assimetria de informações.

De acordo com o Entrevistado 01, a respeito dos registros de informações sobre o RDCC e a redução de litígios, “não deve estar 100%, se a gente pudesse num cenário ideal analisar todos os registros que deverão ser feitos, a gente vai ver que deve ter lacuna”. O Entrevistado 02 ressaltou que o “grande problema de dados hoje diz respeito à subnotificação desses dados, e que “temos muitas dificuldades, por exemplo, em mapear a taxa de sucesso das estratégias, justamente porque a gente não tem algumas ferramentas que possam medir”. E o Entrevistado 06 ponderou, sobre os registros das informações: “não imagino que sejam realizadas em todas as unidades, porque não existe assim um processo de trabalho tão claro”.

Por outro lado, foi relatada a percepção de evolução positiva no cenário de conformidade da organização com o registro e a disponibilidade das informações. De modo que, apesar dos indícios de persistência do problema de agência de assimetria de informações, a influência da estratégia na mitigação do problema também foi inferida. Sobre a percepção de evolução, o Entrevistado 01 reflete que “no começo era bem, eu tenho a impressão que era bem deficitário esse registro, depois as unidades da PGFN foram aprendendo a fazer, foram melhorando”. O Entrevistado 03 menciona que a PGFN “faz esse monitoramento no tempo” e que “gradativamente a gente vem melhorando esse controle gerencial” do registro de informações. O Entrevistado 05 ressaltou que “evoluímos bastante. A gente hoje tem informações (...) para poder traçar o próximo passo da estratégia”. E o Entrevistado 07 destaca o papel da liderança organizacional (Brasil, 2014), na medida em que “tem se procurado estimular essa anotação”.

É possível inferir, de acordo com os relatos dos entrevistados, que a evolução de cenário decorre diretamente de reflexos da estratégia associados às perspectivas de monitoramento e controle, em consonância com estudos que preconizam mecanismos de governança para mitigar problemas de agência (Panda & Leepsa, Martins, Junior & Enciso, 2018). O Entrevistado 04 assinala que os “dados disponíveis hoje possibilitam essa visão tanto internamente, para revisar alguns pontos da estratégia, até pelos órgãos de controle”. O Entrevistado 03 ressalva que, “por mais que não tenha informação completa, a gente tem um forte indicador do cumprimento da estratégia” e que “eu não diria que é suficiente, mas diria que, junto com outros

fatores a serem levados em consideração, permite uma análise bem consistente”. Por sua vez, o Entrevistado 01 entende que o posicionamento da liderança é relevante, e que a conformidade “está melhorando por força da cobrança institucional para que esses registros sejam feitos”. E, na mesma linha de influência do controle, estimulado pela especificação da estratégia, o Entrevistado 07 pondera que atualmente “sente essa necessidade de justificar porque é que agiu, ou porque não agiu daquela forma”.

Mas também foi enfatizado o desafio de mudança de cultura institucional, que comporta inferências alinhadas com preceitos da Teoria de *Stakeholders*, sobre a multiplicidade de partes interessadas que devem ser consideradas, e da Teoria de *Stewardship*, a respeito de convergência de valores e de motivação intrínseca. A abordagem dos entrevistados, nesse sentido, evidencia novamente uma perspectiva de complementaridade entre diversas referências teóricas concorrentes adotadas na pesquisa.

O dilema foi invocado pelo Entrevistado 02, que mencionou “a questão da mudança de cultura, muito arraigada no processo de trabalho”. Foi registrado ainda pelo Entrevistado 06, a respeito do “desafio cultural”, e de que “assimilar essa ideia é uma questão bastante complexa”. Também foi mencionado tanto pelo Entrevistado 07, que fez referência à “cultura institucional” e ao “fortalecimento dessa cultura”, como pelo Entrevistado 03, que percebe a PGFN “evoluindo nessa cultura de alimentação de informações nos sistemas”. Para o Entrevistado 04, a “grande resistência que os procuradores têm de acessar sistemas, isso aí é um grande desafio”, que “passa por aquela conscientização que eu falei antes de incutir na cabeça das pessoas”. E, de acordo com o Entrevistado 01, “muitos procuradores entendem que não é atribuição deles fazer esse registro”.

Além disso, as considerações dos entrevistados também remetem à necessidade de clareza a respeito da especificação dos objetivos e de maior compreensão sobre determinadas concepções. Ainda que tais considerações estejam relacionadas à cultura identificada na organização, e possam ser associadas às Teorias de *Stakeholders* e de *Stewardship*, a perspectiva de necessidade de compreensão sobre a importância dos registros converge com o entendimento de Hendry (2002) sobre especificação de objetivos e desenvolvimento de competências para favorecer a compreensão.

Nesse sentido, o Entrevistado 01 enfatiza que “a cultura institucional era de não registros” e os profissionais da organização “não tinham a cultura da importância e da obrigatoriedade até desses registros”. Por sua vez, o Entrevistado 04 alerta que “é muito importante para tomar de alguma ação lá na frente, a estratégia por parte da procuradoria, (...) a conscientização dos procuradores de registrar”. O Entrevistado 05 pondera que “precisa evoluir agora também, por exemplo, para índice de sucesso”. E, de acordo com o Entrevistado 06:

não olha o sistema muitas vezes como um aliado, mas sim como obstáculo que ele está perdendo tempo com aquele obstáculo que ele poderia estar dedicado para a atividade fim. (...) talvez falte também essa localização do procurador em relação à qual é o papel dele, o que é que a procuradoria espera dele realmente em relação aos sistemas? E se espera, por que espera e por que é que é importante? (...) perspectiva da liderança, da conscientização e talvez até da mudança da cultura, se esse for o propósito, talvez não esteja assim tão claro.

Por outro lado, os entrevistados também evidenciaram uma controvérsia a respeito de estruturas demandadas pela organização para viabilizar a mitigação do problema de informações, que pode ser relacionada aos custos de agência (Panda & Leepsa, 2017). A Controvérsia envolve a constatação de necessidade estruturais cujos custos devem ser suportados, em última instância, pelo principal. De acordo com o Entrevistado 01, “não tem um apoio administrativo treinado em quantidade suficiente então para auxiliar nesses registros, já que os procuradores da fazenda não conseguem fazer ou tem essa cultura de não fazer”. Para o Entrevistado 03, o “empecilho que a gente tem para ter uma fidelidade maior em relação a essas informações, carência de recursos humanos e ainda a necessidade de reforçar essa cultura da equipe de procuradores”. E, tanto para o Entrevistado 04 como para o Entrevistado 06, o problema de informações poderia ser mitigado por investimentos em tecnologia:

a questão da tecnologia, desenvolver meios tecnológicos para que quanto menos intervenção humana nesses fluxos de trabalho melhor (...) seria muito importante o incremento financeiro na área de tecnologia para que essa necessidade de alguém alimentar esses sistemas seja desnecessária. (...) meios para que a tecnologia substitua a necessidade da intervenção humana (...) falta de uma estrutura condizente de pessoas de atividade meio, e tecnologia à disposição dessas ferramentas da redução de litigiosidade.

desafio seria a gente conseguir desenvolver mecanismos automáticos ou um pouco mais automatizados para que haja essa repercussão nos nossos sistemas, (...) tem aquele aspecto que realmente alimentar sistema pode ser substituído

por tecnologias que se comunicam, comunicação entre sistemas. Então não se sabe muito bem se esse indicativo (...) está relacionado a melhorar a nossa estratégia ou se é simplesmente para suprir uma deficiência ou tecnológica.

Por fim, no que se refere à influência da redução de litígios e do RDCC na mitigação do problema de assimetria de informações, os entrevistados refletiram ainda sobre a perspectiva de monitoramento de registros da execução da estratégia e de observância das diretrizes. Não se pode olvidar que a relevância dos mecanismos de monitoramento e controle é enfatizada pelo referencial de governança do TCU (2014). A CGAU evidenciou uma representatividade significativa de problemas de deficiência de registro de informações. E, nesses termos, tanto o Entrevistado 01 como o Entrevistado 02 ponderaram que:

não tem uma auditoria ordinária constante, eu não percebo, não tenho consciência de que a gente tenha uma auditoria, uma correição constante da existência, da validade, da completude desses registros. Talvez se a gente fizesse, se a própria PGFN fizesse um monitoramento melhor de como estar o caminhar desses registros, ela pudesse detectar eventuais lacunas para poder cobrar, poder reiterar, poder melhorar esses registros.

ainda não tem indicativos assim para afirmar com certeza que fortaleceram. A gente pode perceber assim que melhorou muito o processo de trabalho, que são ferramentas que estão no processo de implementação, mas que você já pode ver bons frutos, mas ainda a gente não tem como mensurá-lo

Diante do conjunto de constatações proporcionadas pelas entrevistas, foi possível identificar influência da estratégia da PGFN em relação ao problema de assimetria de informações. Contudo, as constatações do órgão de controle avaliadas anteriormente evidenciaram recorrência de recomendações ou sugestões a respeito de deficiências de informações. Além disso, as entrevistas foram permeadas de ressalvas sobre restrições culturais, incertezas a respeito de propósito e relevância dos registros, e divergências sobre o custeio de recursos estruturais. Nesse contexto, de acordo com percepções dos entrevistados, a mitigação do problema de assimetria de informações demandaria a conjugação de abordagens motivacionais e de controle, que pode ser associada às perspectivas de integração de diversas concepções teóricas.

5.5. Influência da Estratégia na Propensão ao Risco

A estratégia da PGFN, no que se à efetividade da recuperação e à gestão da defesa dos créditos da União e do FGTS, foi especificada nos termos das diretrizes de redução de litígios e do RDCC. As diretrizes estabelecem que a PGFN, em vez de promover irrestritamente atos de tramitação operacional de processos judiciais de interesse da União ou do FGTS, deve avaliar previamente o potencial de valor que o prosseguimento dos processos judiciais pode agregar. Nesse contexto, proporção muito significativa dos processos judiciais deve ser arquivada ou demanda renúncia ao litígio, mediante registro expresso de que a PGFN observou as diretrizes de redução de litígios ou do RDCC e verificou ausência de interesse da União ou do FGTS. Por sua vez, os processos judiciais com efetivo potencial de valor para União e FGTS serão beneficiados pela atuação com maior foco no resultado e maior dedicação ao alcance de êxito.

Portanto, as diretrizes estratégicas avaliadas instituíram um novo paradigma de atuação e de responsabilidades para a PGFN, com o propósito de que os interesses da União e do FGTS sejam beneficiados por melhores resultados, em decorrência dos ganhos de racionalidade e de efetividade que a estratégia deve proporcionar. Para tanto, não se pode olvidar que a PGFN deve gerenciar determinados riscos, seja no que se refere à adequada identificação do potencial de valor e de interesse nos processos judiciais, como em relação ao registro de informações necessárias ao monitoramento do desempenho da estratégia, e também no que concerne ao comprometimento com os resultados de interesse da União e do FGTS. De modo que, de acordo com as referências teóricas a respeito do problema de distinta propensão ao risco nas relações de agência (Shaikh & Peters, 2018; Panda & Leepsa, 2017, Oliveira & Filho, 2017), e considerando as competências da PGFN para atuar como agente da União e do FGTS, é pertinente avaliar a influência da estratégia especificada para a mitigação da eventual aversão ao risco do agente.

As entrevistas demonstraram, preliminarmente, a percepção de que as novas diretrizes demandam atuação mais complexa e de maior responsabilidade. O Entrevistado 02 ponderou sobre o “grande volume que poluía a visão mais focada nos resultados”, a possibilidade atual de “que você priorize e que você enxergue teses relevantes e que merecem focos em resultados”. E finaliza que “isso pode trazer a percepção que o trabalho se tornou mais complexo”. Por sua

vez, o Entrevistado 03 esclarece sobre a preocupação de “alguma inação do procurador em determinados casos, que poderia eventualmente trazer a responsabilidade ou mesmo a preocupação com a recuperação”. E faz referência ao “incremento maior no tocante a complexidade das matérias e tanto no âmbito da defesa como no âmbito da cobrança”, pois “são situações que exigem um trabalho mais depurado”. Além disso, o Entrevistado 04 aborda a necessidade de “alteração de foco”, e de assimilar a “mudança de perfil, que hoje a exceção é recorrer”, diante da percepção de que ainda resiste em parte a concepção de que “é melhor recorrer do que justificar, sem perceber que o fato de recorrer hoje pode repercutir numa recomendação por parte dos órgãos de controle e correccionais”.

Por outro lado, nas respostas às perguntas sobre riscos, determinados entrevistados estabeleceram uma ponderação sobre a importância de proporcionar os resultados de interesse do principal. O Entrevistado 07 ressaltou que “complexidade existia antes, o fato é que agora o foco é a atuação em processos com maior complexidade” e que o novo contexto viabiliza “a atuação da Fazenda Nacional naquilo que de fato vai trazer um resultado para a União”. E, de acordo com o Entrevistado 04:

acho que passa naquilo de risco. Eu acho que aquilo que a gente já fez uma análise que há grandes chances ou no STJ¹², STF¹³ já sinalizaram que a Procuradoria não teria êxito nas demandas, essas pessoas, esses procuradores que estavam destacados para atuar nesses feitos podem ser alocados em outros projetos, em ações estratégicas. (...) vai ter que eleger e é aquilo que dá mais resultado. E são as ações estratégicas, eleger os temas mais relevantes em discussão que a Fazenda Nacional atua, para que eventual perda seja a menor possível.

Além disso, a maior parte das manifestações dos entrevistados evidenciou uma percepção de que os riscos devem ser adequadamente gerenciados, para viabilizar o alcance dos resultados de interesse da União e do FGTS. Segundo o Entrevistado 02, a efetividade da atuação da PGFN foi favorecida “por ela ter assumido esse risco de priorizar as teses e créditos recuperáveis”. O Entrevistado 06 enfatiza que a estratégia “foca naquilo que é recuperável e naquilo que é importante, sem deixar de adotar medidas de anteparo para toda a cadeia de crédito público”, e que envolve “gestão dos próprios recursos para poder direcionar para o que é relevante, fazendo gestão de risco”. O Entrevistado 04 entende que “qualquer tomada de

¹² Superior Tribunal de Justiça.

¹³ Supremo Tribunal Federal.

decisão por parte da PGFN a gente vai ter que considerar a margem de risco”. Por fim, os Entrevistados 03 e 05 ressaltam que os riscos são inevitáveis, mas que o potencial de resultados deve ser valorizado:

consegue se ocupar com demandas que valem mais a pena efetivamente, que trazem melhores resultados para a defesa (...) a despeito dos riscos inerentes às estratégias (...) naquilo que a gente emprega a nossa força de trabalho, o resultado ele é potencializado, e acaba minimizando ou deixando num segundo plano os riscos decorrentes da aplicação de estratégia.

a complexidade ela aumentou sim (...) aumentou a complexidade eu acho, e aumentou numa linha positiva. Por quê? Porque a gente passou a ser orientado por resultado e não só para o processo de trabalho. Veja, não adianta eu estabilizar um processo como sendo um independente de ele ter sido útil ou não ter sido útil, se eu fizer isso eu mato o órgão (...) E isso que eu acho que a gente tem que fazer, é isso que eu acho que a corregedoria precisa fazer e tem feito (...) vai olhar a qualidade de trabalho, a complexidade vai aumentar. Não tem jeito.

Portanto, as entrevistas evidenciaram influência efetiva da especificação da estratégia na mitigação do problema de distinta propensão ao risco. Os entrevistados sinalizaram disposição da organização para assumir maior responsabilidade no que se refere ao gerenciamento de riscos, visando a favorecer o potencial de resultados de interesse da União e do FGTS. A percepção pode ser associada ao posicionamento de Hendry (2002) sobre a importância de especificação dos objetivos de interesse do principal e de desenvolvimento de competências para que tais objetivos possam ser assimilados e alcançados. Além disso, as percepções dos entrevistados contemplam uma valorização significativa do alinhamento da organização com os interesses do principal, em consonância com preceitos da Teoria de *Stewardship* (Martynov, 2009; Samson, Foley & Gan, 2018).

5.6. Influência da Estratégia no Horizonte de Planejamento

Assim como no problema de distinta propensão ao risco, as referências teóricas da pesquisa registram diferenças de horizonte de planejamento entre agente e principal (Dikolli, 2001; Santos, 2015). De acordo com tais referências, os interesses do principal podem demandar iniciativas com perspectivas de resultados de longo prazo, enquanto o agente direciona a atuação para objetivos mais imediatos sem convergência com os interesses de longo prazo. Na estratégia especificada pela PGFN, a mudança de paradigma é imediata, mas com

foco em resultados futuros e sustentáveis, visando ao alinhamento com os interesses da União e do FGTS. Não obstante, de acordo com as referências da Teoria da Agência, o problema de diferentes horizontes de planejamento poderia desviar o foco da PGFN para desafios mais imediatos e comprometer o desenvolvimento da estratégia.

Por ocasião das entrevistas, um dos entrevistados manifestou percepção de exaurimento da influência da estratégia, considerando que os respectivos processos de trabalho já estariam estabelecidos. Segundo o entrevistado 01, a PGFN “já conseguiu extrair os benefícios que essas duas estratégias poderiam propiciar, no sentido de diminuir volume de processo para você poder ter uma atuação de melhor qualidade naqueles que ainda tramitam”. E o Entrevistado 04 manifestou preocupação com a sustentabilidade da estratégia, considerando que “vai ser um grande desafio passar para os colegas que agora a fase é de ser proativo e esse é um grande problema”, na medida em que “tem que chamar mais a responsabilidade, eles são representantes da União e eles tem que verificar o que é que é melhor para a União”, de modo que “o grande desafio é a mudança de postura”.

Contudo, outros entrevistados manifestaram a atenção da PGFN à importância de consolidar e conferir sustentabilidade ao novo paradigma estratégico especificado. O Entrevistado 02 refletiu que “o RDCC ainda não está completamente firmado na cultura institucional assim no processo de trabalho, institucionalmente, ele está ali exposto, só que ele ainda não permeou todo o processo de trabalho”. O Entrevistado 05 ponderou que seria o “momento de consolidação da estratégia”, de “não permitir com que os colegas trabalhem com processos de trabalhos inúteis”. O Entrevistado 06 enfatizou que o “desafio é cultural e talvez a gente pudesse incluir aí um desafio relacionado às lideranças, à comunicação das lideranças a respeito do que representa exatamente esse regime e essa questão das dispensas”. Por sua vez, o Entrevistado 03 ressaltou a imprescindibilidade da avaliação da estratégia:

preservar esse modelo, e consolidar esses resultados, eu acho que a gente está na fase de execução e vai ter que, a despeito de monitorar rotineiramente essas atividades, a gente ao final vai ter que fazer uma avaliação sobre os resultados alcançados, os riscos que foram assumidos colocar na balança qual o saldo desse trabalho. (...) modelo que vai ser, tem sido objeto de aferição por órgãos de controle e tudo mais, então tudo isso tem que estar no radar para que a gente efetivamente consolide essa forma de trabalho como algo proveitoso e positivo.

Por fim, o Entrevistado 02 acrescentou ainda projeções de iniciativas futuras relacionadas à estratégia da PGFN, no que se refere especificamente à redução de litígios, ao mencionar que “quando se fala em negócio jurídico processual, quando se fala em transação tributária”, “você também está focando na redução de litígio”, em “formas de resolver as demandas que não são através do meio judicial”.

Nesse contexto, é possível inferir que a estratégia especificada pela PGFN, voltada aos resultados de interesse da União e do FGTS, influenciou alinhamento entre os objetivos do agente e os interesses do principal, inclusive no que se refere ao horizonte de tempo projetado para tanto. O alinhamento reflete as concepções de Hendry (2002) sobre a influência da especificação de objetivos de interesse do principal. Além disso, a proposição de Hendry (2002) a respeito do desenvolvimento de competências para a compreensão e o alcance dos objetivos também foi observada em manifestações dos entrevistados em relação às ações necessárias para a consolidação da estratégia da PGFN. E não se pode olvidar que a disposição de alinhamento da organização com os interesses do principal pode ser associada aos estudos de integração das Teorias da Agência, de *Stakeholders* e de *Stewardship* (Christopher, 2010; Van Puyvelde et al., 2012). De todo modo, por ocasião das entrevistas, não foram identificadas evidências de prejuízo à estratégia especificada pela PGFN, visando ao alinhamento com os interesses da União e do FGTS, em decorrência de problemas de agência de diferentes horizontes de planejamento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações de agência podem ser verificadas sempre que, por delegação, uma das partes da relação – o *principal* – for titular do interesse para o qual a relação foi estabelecida, e a outra parte – o *agente* – for responsável por decisões e ações para o alcance do interesse do principal. E a relação entre o principal e o agente, por aspectos relacionados à motivação do agente, à complexidade dos interesses do principal ou às incertezas sobre as ações adequadas, resulta constantemente em problemas de agência, em custos para ambas as partes envolvidas e em mecanismos de incentivo ou monitoramento.

De acordo com diversas referências teóricas, os problemas de agência podem corresponder à dissonância entre os objetivos do agente e os interesses do principal, em

assimetria de informações, em distinta propensão ao risco e em diferentes horizontes de planejamento. Por sua vez, os mecanismos de incentivo e monitoramento estão relacionados à governança das organizações envolvidas em relações entre principal e agente, para a mitigação dos problemas de agência. E, em conformidade com o contexto de governança estabelecido no âmbito da relação de agência, as organizações desenvolvem suas estratégias institucionais.

Nesse contexto, a presente pesquisa foi dedicada à compreensão da influência que a estratégia de uma organização pública, desenvolvida com o propósito de favorecer o alinhamento aos interesses do principal, exerce para a mitigação dos problemas de agência. Para tanto, considerando tanto o problema proposto como os objetivos necessários ao desenvolvimento da pesquisa, foram devidamente delimitados o contexto da relação de agência e os referenciais institucionais de governança aos quais a organização pública estava submetida. E foram identificadas diretrizes institucionais que atribuíram à organização pública a responsabilidade de estabelecer uma estratégia organizacional, visando ao alinhamento com os interesses da União e da sociedade.

Além disso, a estratégia organizacional foi identificada em conformidade com as normas nas quais foram determinados os interesses do principal para os quais a organização foi constituída, com o planejamento estratégico por meio do qual a organização pública se comprometeu com determinados objetivos de interesse do principal, e com atos normativos editados pela própria organização para especificar o alinhamento da estratégia com os objetivos do planejamento estratégico e com os interesses do principal. E, para a análise da influência da estratégia em relação aos problemas de agência, foram analisados dados empíricos de relatórios do órgão de controle responsável pelo monitoramento do alinhamento estratégico da organização e de entrevistas de gestores e outros profissionais da própria organização, a respeito de percepções sobre a efetividade da estratégia para o alcance dos objetivos do planejamento estratégico de interesse do principal.

Os resultados da pesquisa, em consonância com hipóteses cogitadas previamente, e considerado os dados empíricos analisados, evidenciaram os problemas de agência na organização pública considerada na pesquisa, tal como descritos nas referências teóricas (Wiseman, Cuevas-Rodríguez & Gomez-Mejia, 2012). Por outro lado, foram constatadas evidências de que a estratégia exerceu influência em relação à mitigação dos problemas de

agência, especialmente no que se refere ao alinhamento entre os objetivos aos quais a organização efetivamente dedica seu desempenho e os interesses do principal. Não obstante, a pesquisa resultou ainda na compreensão de determinadas limitações da influência da estratégia organizacional para a mitigação dos problemas de agência:

Dissonância entre objetivos e interesses	
Objeto da análise	Constatações
Relatórios de órgão de controle	Foi identificada, em determinados casos, a persistência de atuação em desconformidade com as diretrizes estratégicas da organização. Por outro lado, a clareza de objetivos proporcionada pelo processo estratégico promoveu direcionamento do órgão de controle, que enfatizou a necessidade de alinhamento de unidades organizacionais aos objetivos estratégicos de interesses da sociedade.
Entrevista dos profissionais	Foi constatada a percepção de atuação anterior dissociada de qualquer avaliação de efetividade e o desafio de superação de cultura institucional excessivamente pautada por procedimentos operacionais internos. Contudo, o processo estratégico proporcionou clareza de objetivos e orientação para o alcance efetivo de resultados. Nesse sentido, foi percebida a valorização de interesses da sociedade.
Assimetria de informações	
Objeto da análise	Constatações
Relatórios de órgão de controle	Foram identificadas deficiências de registros de informações em sistemas informatizados desenvolvidos para monitoramento do desempenho e para subsidiar os processos decisórios da organização. Não obstante, o órgão de controle enfatizou a relevância de conformidade com processos de registro de dados, em consonância com as diretrizes estratégicas da organização.
Entrevista dos profissionais	Foi constatada a percepção de deficiências de informações e o desafio de mudança da cultura organizacional no que

	se refere ao registro de dados. Entretanto, foram destacados os avanços de conformidade entre o processo estratégico e a valorização do registro de dados pelas lideranças da organização e por órgãos de controle.
Distinta propensão ao risco	
Objeto da análise	Constatações
Entrevista dos profissionais	Foi constatada a percepção de que o processo estratégico repercutiu em maior complexidade de atuação, em decorrência da reorientação da organização para a priorização do alcance de resultados. Não obstante, o processo estratégico estimulou a ponderação entre a valorização de resultados de interesse da sociedade e o reconhecimento de que o gerenciamento de riscos seria inerente às responsabilidades do agente.
Diferentes horizontes de planejamento	
Objeto da análise	Constatações
Entrevista dos profissionais	Foi constatada a percepção de risco de foco restrito aos procedimentos operacionais internos e de exaurimento precoce do processo estratégico. Mas foi possível perceber a atenção à sustentabilidade do processo estratégico, visando à consolidação das diretrizes estratégicas especificadas e à evolução do foco nos interesses da sociedade.

O descompasso entre os objetivos aos quais o agente dedicou seu desempenho e os interesses do principal foi evidenciado pelos relatos de que, em momento anterior à especificação da estratégia avaliada, o foco da atuação era excessivamente concentrado em providências operacionais dissociadas de qualquer avaliação ou de efetividade no que se refere aos resultados de interesse do principal. Também foi possível constatar, tanto nos relatórios do órgão de controle como nos relatos das entrevistas sobre o contexto anterior à especificação da estratégia, a percepção de carência de registros de dados para a avaliação do alinhamento da organização à estratégia de interesse do principal, que caracteriza o problema de assimetria de informações. Além disso, foram relatadas dificuldades associadas à cultura institucional para

que as mudanças decorrentes da especificação da estratégia fossem plenamente assimiladas pela organização, que podem ser compreendidas em consonância com as referências teóricas de problemas de aversão ao risco e de horizonte de planejamento mais imediato.

Por outro lado, os relatos das entrevistas evidenciaram que o processo estratégico da organização pública influenciou uma mudança de paradigma, mediante direcionamento do foco de atuação para a avaliação e a seleção de ações operacionais que efetivamente proporcionem resultados de interesse do principal. Foi muito enfatizada nas entrevistas, inclusive, a preocupação com o valor público de interesse do principal para o qual a organização deve atuar, que foi motivada pelo processo estratégico. Também foi relatada a atenção da organização aos reflexos do novo paradigma de atuação em relação às outras organizações públicas com potencial interesse nos efeitos induzidos pela estratégia.

De acordo com as constatações da pesquisa, o problema de assimetria de informações também foi influenciado pelo processo estratégico da organização. Preliminarmente, foi possível constatar a repercussão na mobilização do órgão de controle em relação ao monitoramento dos registros de dados específicos cuja necessidade foi estabelecida pela estratégia da organização. Além disso, de acordo com os relatos das entrevistas, a importância conferida à disponibilidade de informações foi muito intensificada por influência das diretrizes de estratégia organizacional, tanto pelo monitoramento constante da conformidade em relação ao registro de dados pelo órgão de controle e pelos gestores da organização, como pela percepção de necessidade de avaliação do desempenho da estratégia.

Sobre o problema de propensão ao risco, o conteúdo das entrevistas sinalizou que a estratégia da organização estimulou ponderações entre o desafio relacionado ao gerenciamento dos riscos pela organização e o potencial de resultados de interesse do principal que poderia ser proporcionado pela estratégia. E, nesses termos, minimizou a potencial aversão do agente ao risco de alinhamento a uma estratégia inovadora. Por sua vez, no que se refere ao problema de diferentes horizontes de planejamento, a estratégia da organização foi especificada para favorecer o foco em resultados futuros de interesse do principal. E, nas entrevistas, foi identificada a influência do processo estratégico em relação à motivação da organização para o alcance dos resultados de interesse do principal.

Portanto, os resultados da pesquisa sinalizaram que o processo estratégico desenvolvido por uma organização pública pode exercer influência em relação à mitigação e problemas de agência. Nesse sentido, a constatação pode ser associada às concepções da Teoria da Agência a respeito de mecanismos de governança adequados para a mitigação de problemas de agência. Inclusive, foi possível inferir que o processo estratégico da organização delimitou com maior precisão os objetivos de interesse do principal, em consonância com as referências teóricas a respeito da importância de especificação dos objetivos da organização (Hendry, 2002).

Não obstante, a ênfase no alinhamento da organização com o valor público de interesse do principal, que foi promovida pelo processo estratégico, sinaliza a potencial eficácia de instrumentos de motivação intrínseca preconizados pela Teoria de *Stewardship* para a mitigação de problemas de agência. E foi possível inferir ainda o potencial de influência da estratégia em relação à atenção da própria organização aos potenciais interesses de outras organizações públicas, em conformidade com as proposições da Teoria dos *Stakeholders*. De modo que as conclusões da pesquisa são favoráveis ao desenvolvimento de abordagens pautadas pela complementaridade entre as Teorias da Agência, dos *Stakeholders* e de *Stewardship*.

Contudo, é preciso ressaltar que os resultados da pesquisa não ilustraram a plena superação dos problemas de agência verificados. Nos relatos das entrevistas, especialmente no que se refere à disponibilidade de informações, foi mencionada a dificuldade de alinhamento a uma nova cultura institucional, foi ressaltada a necessidade de aprimoramento tecnológico e foi ponderada a importância do monitoramento constante. Portanto, diante de tais constatações, é possível compreender que a influência dos mecanismos de estratégia para a mitigação de problemas de agência é limitada. E os resultados da pesquisa propiciam ainda uma reflexão sobre a importância de que os problemas e os custos de agência também sejam avaliados sob a perspectiva de desenvolvimento de mecanismos de governança relacionados à liderança e ao controle.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a pesquisa foi restrita à avaliação da influência do mecanismo de estratégia organizacional em relação aos problemas de agência. Além disso, as conclusões foram inferidas de entrevistas e de constatações de um órgão de controle durante um período restrito. Portanto, estudos complementares podem proporcionar compreensão sobre mecanismos de governança relacionados à liderança e ao controle que

devem ser desenvolvidos conjuntamente com a estratégia. A própria concepção da estratégia organizacional, cuja influência em relação aos problemas de agência foi constatada, pressupõe um processo decisório tanto para a formulação como para a revisão da estratégia, que não foi avaliado. Além disso, a influência do monitoramento constante do alinhamento estratégico pelo órgão de controle, por meio de pesquisa longitudinal que contemplasse um período amplo, pode contribuir com a avaliação da repercussão em relação ao problema de assimetria de informações e ao fortalecimento de *accountability*.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akutsu, L.; Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v.49 n.4.

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

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.

Berman, S., Wicks, A., Kotha, S., & Jones, T. (1999). Does Stakeholder Orientation Matter? The Relationship between Stakeholder Management Models and Firm Financial Performance. *The Academy of Management Journal*, v. 42(5), pp. 488-506.

Besley, Tim and Ghatak, Maitreesh (2005) Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95 (3). pp. 616-636.

Bosse, D; Phillips, R. (2016). Agency Theory and Bounded Self-Interest. *The Academy of Management Review*. 41. 276. 10.5465/amr.2013.0420.

Bossidy, L.; Charan, R. (2005). *Execução*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Bresser-Pereira, L. C. (2009). Escolha Racional ou Teoria das Organizações. In *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Brown, T. (2010). The Evolution of Public Sector Strategy. *Public Administration Review*, 70, pp. S212-S214.

Corbin, J.; Strauss, A. (1990). Grounded theory research: procedures, canons e evaluative criteria. *Qualitative Sociology*. v. 13, n. 1.

Christopher, J. (2010). Corporate governance. A multi-theoretical approach to recognizing the wider influencing forces impacting on organizations. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 21, pp. 683-695.

Corregedoria-Geral da Advocacia da União. *Portaria CGAU 523, de 23 de julho de 2019*. Recuperado de <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/arquivos-e-imagens/portaria-cgau-n-523-de-23-07-2019-dispoe-sobre-o-exercicio-das-atividades-correicionais-no-ambito-da-cgau.pdf/view>

Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, v. 22(1), pp. 20-47.

Dickinson, D.; Villeval, M. C. (2008). Does monitoring decrease work effort?: The complementarity between agency and crowding-out theories. *Games and Economic Behavior*, v. 63 (1), pp. 56-76.

Dikolli, S. (2001). Agent Employment Horizons and Contracting Demand for Forward-Looking Performance Measures. *Journal of Accounting Research*, v. 39(3), pp. 481-494.

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, v. 37(4), pp. 696-727.

Donaldson, T., & Preston, L. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy of Management Review*, v. 20(1), pp. 65-91.

Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, v. 14(1), pp. 57-74.

Evans, S., & Tourish, D. (2017). Agency theory and performance appraisal: How bad theory damages learning and contributes to bad management practice. *Management Learning*, v. 48(3), pp. 271–291.

Fama, E. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, v. 88(2), pp. 288-307.

Fama, E. F.; Jensen, M. C. (1983). Agency Problems and Residual Claims. *Journal of Law & Economics*, v. 26.

Fama, E. F.; Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, v. 26.

Farias, I. M. S. (2019). *Querer, parecer e receber: os efeitos da motivação para servir e do fit com o trabalho e com a organização no desempenho de servidores públicos*. (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.

Fontes Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. in *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, pp. 28-31.

Fontes Filho, J. R. (2014). Planejamento estratégico no setor público pós-NPM: diagnóstico e premissas para seu desenvolvimento. In Waler, J. A. *Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques em el âmbito público*. Buenos Aires, pp 53-88.

Freeman, R.. (2004). The Stakeholder Approach Revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, v. 5(3), pp. 228-241

Freeman, R.; Mcvea, John. (2001). A Stakeholder Approach to Strategic Management. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=263511>

Freeman, R.; Wicks, Andrew & Parmar, Bidhan. (2004). Stakeholder Theory and the Corporate Objective Revisited. *Organization Science*. v. 15. pp. 364-369.

Frooman, J. (1999). Stakeholder Influence Strategies. *The Academy of Management Review*, v. 24(2), pp. 191-205.

Garcia Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Publico*, 47, pp. 37-64.

Ghosh, S.; Harjoto, M. A. (2011). Insiders' personal stock donations from the lens of stakeholder, stewardship and agency theories. *Business Ethics: A European Review*, v. 20, n. 4, p. 342–358.

Ghoshal, S. (2005). Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices. *Academy of Management Learning & Education*, v. 4(1), pp. 75-91.

Heath, J. (2009). The Uses and Abuses of Agency Theory. *Business Ethics Quarterly*, v. 19(4), pp. 497-528.

Hendry, J. (2002). The Principal's Other Problems: Honest Incompetence and the Specification of Objectives. *The Academy of Management Review*, v. 27(1), pp. 98-113.

Holmstrom, B., & Milgrom, P. (2009). Multitask principal–agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. In R. Kroszner & L. Putterman (Eds.), *The Economic Nature of the Firm: A Reader* (pp. 232-244). Cambridge: Cambridge University Press.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3(4), pp. 305–360.

Lei 8.036, de 11 de maio de 1990. (1990) Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília, DF.

Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993. (1993). Institui a lei orgânica da Advocacia-Geral da União. Brasília, DF.

Lei 8.844, de 20 de janeiro de 1994. (1994). Dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial das contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2008). *A Execução Premium*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Martins, Vinicius & Jeremias Junior, Jair & Enciso, Luis. (2018). Conflitos de agência, governança corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. *Revista de Governança Corporativa*. vol. 5. n.1.

Martynov, A. (2009). Agents or Stewards? Linking Managerial Behavior and Moral Development. *Journal of Business Ethics*, v. 90(2), pp. 239-249.

Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (2010) *Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre, RS: Bookman.

Misangyi, V. F.; Acharya, A. G. (2014). Substitutes or Complements? A Configurational Examination of Corporate Governance Mechanisms, *Academy of Management Journal*. v. 57(6), pp. 1681-1705.

Nilakant, V., & Rao, H. (1994). Agency theory and uncertainty in organizations: An evaluation. *Organization Studies*, v. 15(5), pp. 649–672.

Oliveira, C., & Fontes, J. R., F. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista De Administração Pública*, v. 51(4), pp. 596-615.

Panda, B., & Leepsa, N. M. (2017). Agency theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, v. 10(1), pp. 74–95.

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

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN 396, de 20 de abril de 2016*.

Recuperado de: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN 502, de 12 de maio de 2016*.

Recuperado de <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/portaria-502-atualizado-em-20-12-2018.pdf>

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Planejamento Estratégico*. Recuperado de <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>

Przeworski, A. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In Pereira, L. C. B.; Spink, P. (Eds.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

Rodrigues, A. A. D. O. N. (2013). Uma análise comparativa entre a Teoria da Agência e a Stewardship. *Revista Fafibe On-Line*. n.6, pp. 67–77.

Ross, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, v. 63(2), pp. 134-139.

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

Samson, D., Foley, P., Gan, H.S.; Gloet, M. (2018). Multi-stakeholder decision theory. *Ann Oper Res*, 268, pp. 357–386.

Santos, L. P. G. D. (2015). Comparando o Uso de Mensuração Forward-Looking e Contemporânea de Desempenho na Formulação de Contratos de Incentivo Quando Existe o

Problema do Horizonte: Uma Análise Experimental. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, v. 26(68), pp. 195-207.

Schillemans, T. (2013). 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, pp. 541-562.

Shaikh, I.A., Peters, L. (2018). The value of board monitoring in promoting R&D: a test of agency-theory in the US context. *Journal of Management and Governance*, 22, pp. 339–363.

Shankman, N. (1999). Reframing the Debate between Agency and Stakeholder Theories of the Firm. *Journal of Business Ethics*, v. 19(4), pp. 319-334.

Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*. n. 3, pp. 20-27.

Tribunal de Contas da União. (2014). *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: Autor.

Van Van Puyvelde, S., Caers, R., Du Bois, C., & Jegers, M. (2012). The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory with Stakeholder and Stewardship Theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 41(3), pp. 431–451.

Van Thiel, S.; Yesilkagit, K. (2011). Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review*, v. 13(6), pp. 783-802.

Wiseman, R.M., Cuevas-Rodríguez, G. and Gomez-Mejia, L.R. (2012), Towards a Social Theory of Agency. *Journal of Management Studies*, v. 49, pp. 202-222.