

# TEORIA DA AGÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

AGENCY THEORY AND SOCIAL CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT

TEORÍA DE LA AGENCIA Y EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

**Daniely Wasilewski Pinto**

(UEPG) - Bolsistas do Projeto PAF Social 2011. [dani-wp@hotmail.com](mailto:dani-wp@hotmail.com)

**Heitor Pacheco Kozikowski**

(UEPG) - Bolsistas do Projeto PAF Social 2011. [heitor.ssp@gmail.com](mailto:heitor.ssp@gmail.com)

**Janinie Jurich Pillati**

(UEPG) - Bolsistas do Projeto PAF Social 2011. [janiniejp@gmail.com](mailto:janiniejp@gmail.com)

**Willian Chelski**

(UEPG) - Bolsistas do Projeto PAF Social 2011. [willianchelski@hotmail.com](mailto:willianchelski@hotmail.com)

**Michel Jorge Samaha**

(UEPG) - Professor orientador do projeto PAF Social – UEPG/TCE-PR [michel-samaha@hotmail.com](mailto:michel-samaha@hotmail.com)

## RESUMO

O presente artigo procura analisar a aplicabilidade da teoria da agência naquilo que, modernamente, se convencionou chamar de controle social da administração pública. Para atingir tal objetivo, foi utilizada uma pesquisa bibliográfica. Concluiu-se que, para a gestão pública, a sociedade seleciona um “agente” representante de seus interesses. E, assim procedendo, ela se caracteriza como agente “principal”. Essa interação é estudada pela Teoria da Agência que, por sua vez, evidencia também a relação de custos de transação que essa prática apresenta.

**Palavras-chave:** Teoria da Agência. Controle Social. Setor Público.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the applicability of the agency theory in which has been called social control of public administration in modern times. In order to achieve this goal, a literature search was used. It was concluded that, for public management, the society selects an “agent” that represents its interests. And, in so doing, it is characterized as the "main" agent. Such interaction is studied by the Agency Theory that, in its turn, it also highlights the transaction costs relation that this practice presents.

**Key words:** Agency Theory. Social Control. Public Sector.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no Congresso Internacional de Administração no ano de 2012

### RESUMEN

Este artículo pretende analizar la aplicabilidad de la teoría de la agencia en lo que, últimamente, se denomina control social de la administración pública. Para lograr este objetivo, se utilizó una búsqueda bibliográfica. Se llegó a la conclusión de que, para la administración pública, la empresa selecciona un "agente" representante de sus intereses. Y, al hacerlo, se caracteriza por ser un agente "principal". Esta interacción es estudiada por la Teoría de la Agencia que, a su vez, también muestra la relación de los costos de transacción que esta práctica presenta.

**Palabras-clave:** Teoría de la Agencia. Control Social. Sector Público.

### INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico de uma nação é explicado por uma estrutura teórica bastante complexa. A dificuldade para definir as variáveis fundamentais para esse processo é, também, um problema com o qual o setor público se depara cotidianamente. Alguns pressupostos fundamentais que garantem a saúde do funcionamento da economia, como a eficiência nos gastos públicos ou um ambiente institucional que gere segurança jurídica em todas as transações econômicas, têm sido apontados com destaque na literatura. Porém, estes pressupostos dependem tanto da acuidade dos gestores públicos na utilização de recursos, visando o bem estar da sociedade, quanto do interesse da sociedade na participação e fiscalização das suas ações.

O presente artigo discute o controle social sob a ótica da teoria da agência, de modo a analisar a eficiência das políticas públicas, a redução dos custos de transação e o oportunismo dos agentes envolvidos na gestão pública. Busca-se entender de que maneira a fiscalização e as instituições voltadas ao controle da gestão pública se adequam a relação de agência nesse ramo de atividade.

Nos últimos anos, construiu-se um consenso nacional acerca da necessidade de redução do oportunismo dos agentes públicos para com os gastos realizados na consecução das políticas públicas.

Nesse sentido, o Controle Social assegura o vínculo da sociedade para com as ações políticas de seus gestores e é um instrumento fundamental para a melhoria da aplicação dos recursos a fim de atender a demanda e aos interesses da sociedade.

## **CONTROLE SOCIAL: UM NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL**

Controle Social é um termo polissêmico, porém os contornos conceituais recentes buscam uma definição mais precisa para o termo. Para a Controladoria Geral da União ele deve ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Nesse sentido conforma-se como um arranjo institucional de fortalecimento do controle do Estado pela sociedade onde atuam suas diversas representações, que vão desde movimentos populares à prestadores de serviço.

Para Assis e Villa (2003) o controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado. É uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado numa perspectiva de controle, fiscalização e avaliação quantitativa e qualitativa da gestão pública.

Ele se tornou um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder visando a vontade social como fator de avaliação, com o intuito de solucionar os problemas e as deficiências sociais com mais eficiência; pois para Carvalho (1995, p.8) o “Controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”.

Barros (1998, p.13) destaca que “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade”. Entretanto, com a atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas, esse controle tem se constituído em uma maneira de fiscalizar as políticas públicas para que não ocorra o oportunismo por parte dos agentes escolhidos pela população.

O controle social caracteriza-se como instituição, visto que estrutura-se em órgãos fiscalizadores garantidos por lei, tendendo a transformar-se em norma de conduta de acordo com a conscientização da sociedade na atuação de fiscalização dos gastos públicos. North (1990) define instituições como um conjunto de regras ou normas que regem a interação entre indivíduos, aplicado de forma específica, ao campo da economia, mais precisamente na intermediação de interações econômicas entre agentes, sendo que somente a partir do surgimento destas é possível entender a organização das sociedades (North, 1990, p. 3). O conjunto de regras/normas pode dividir-se em formais e informais. Sendo as primeiras leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção (North, 1990, p. 46), e as segundas, normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade (North, 1990, p. 36).

Os meios de controle social visam, sobretudo, indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões públicas. Esse novo aparato institucional fez surgir as seguintes formas de monitoramento da Administração Pública:

1. Monitoramento legal: exercidos por Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministérios Públicos, Tribunal de Contas e Orçamento Participativo.
2. Monitoramento autônomo: levados a cabo por Sindicatos, ONGS, Observatórios Sociais e Universidades.

Existe uma relação fundamental entre o Estado e a sociedade. A atividade pública do Estado brasileiro se caracteriza por ser exercida por meio de representantes devidamente escolhidos pela população, criando assim uma relação entre as partes (sociedade e gestores públicos), explicada pela Teoria da Agência.

## **TEORIA DA AGÊNCIA E A GESTÃO PÚBLICA**

A Teoria da Agência busca analisar as relações entre os participantes de um sistema no qual conflitos de interesse entre os indivíduos podem ser resultantes da distinção entre a propriedade e o controle da gestão de uma empresa. Baseia-se nas relações entre o Principal (proprietário) e o Agente (gestor). O agente é o contratado para realizar tarefas e assumir funções de modo prestativo para o chefe ou diretor (principal) que, por sua vez, é recompensado pelas atividades realizadas.

Essa relação foi sugerida por Jensen e Meckling:

Podemos definir um relacionamento de agência como um contrato em que uma ou mais pessoas (o principal, ou principais) envolve outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve delegar algumas decisões para o agente. Se ambas as partes da relação são maximizadores utilitários, há bons motivos para acreditar que o agente não vai agir sempre no melhor interesse do comitente (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 05).<sup>2</sup>

Para Hendriksen e Breda (1999) a Teoria da Agência é um modelo de tomada de decisão para mais de um indivíduo, que tem um enfoque prescritivo, embasado num modelo normativo que envolve a teoria da utilidade. Neste modelo, onde um dos indivíduos é o agente e o outro é o principal, o primeiro cumpre certas tarefas para o segundo, o qual se compromete a remunerá-lo. O principal é o avaliador das informações e o responsável pela escolha do sistema de informação e o agente assume o papel de tomador de decisão, optando pelas melhores alternativas de decisão do ponto de vista do proprietário e das informações que a eles estarão disponíveis.

As informações que o principal recebe são fornecidas em sua maioria pelo agente, pode ter o controle da informação fornecida ao principal, possibilitando a assimetria de informações, causando diferentes níveis de informação entre agente e principal. De acordo com Arrow (1985, p. 37):

O elemento comum é a presença de dois indivíduos. Um (o agente) precisa escolher uma ação de um número de alternativas possíveis. A ação afeta a riqueza de ambos, o agente e outra pessoa, o principal. O principal, no mínimo no mais simples caso, tem uma função adicional de descrever as regras de pagamento; isto é, antes que o agente escolha a ação, o principal determina a regra que especifica a taxa a ser paga ao agente como uma função da observação dos resultados da ação pelo principal. O problema adquire interesse somente quando existe incerteza em algum ponto, e em particular, quando a informação disponível para os dois participantes é desigual.

---

<sup>2</sup> Tradução da revisora, profa. Edna Marta Silva. Original: We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal (JENSEN & MECKLING, 1976, p. 05).

Para minimizar custos de transação e o oportunismo as partes devem estar envolvidas e compartilhando o mesmo propósito. O agente realizando aquilo que lhe foi proposto - disponibilizando informações claras - em sintonia com as necessidades do principal. Este último, por sua vez, deve saber se suas atribuições estão sendo observadas. A informação é um quesito importantíssimo para que esse equilíbrio aconteça e o controle seja realmente efetivo.

No setor público, Dixit (2002) sugere a existência da multiplicidade de princípios, pois as ações governamentais podem afetar grande parte da sociedade e muitas pessoas estão envolvidas nos resultados dessas ações. Esses princípios são: a multiplicidade de tarefas, pois se espera o alcance de muitos objetivos; a motivação dos agentes que se trata de incentivos através da renda, porém existe uma dificuldade na questão de incentivos, pois cada indivíduo tem suas características. Por ser extremamente difícil a fiscalização do comportamento dos agentes na administração pública, torna-se ainda mais necessário que os mecanismos de controle motivem os agentes a atuarem na linha de decisões favoráveis aos interesses em estratégias oportunistas.

## **A TEORIA DA AGÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL**

Como em toda empresa privada que visa à produção de algum bem ou de serviços para a sociedade, onde existe uma função objetivo e responsabilidade social, os órgãos públicos também devem trabalhar para esses fins. O controle social é a ferramenta de fiscalização da sociedade dispõe para fiscalizar, monitorar e avaliar as atividades efetuadas dos gestores públicos. Desse modo, as complicações causadas na relação de agência, como os custos excessivos e baixa responsividade das políticas públicas, tendem a ser minimizados.

Como o principal (sociedade) e o agente (gestores públicos) podem apresentar interesses diferentes, as ações tomadas pelo agente podem muitas vezes não estar dentro das diretrizes estabelecidas pelos interesses do principal e gerar, por parte do agente, um comportamento oportunista. Para lidar com incertezas e variabilidades, reduzindo o comportamento oportunista e diminuindo os custos de transação, é necessária a construção de estruturas de governança.

O controle social é um dos principais mecanismos à disposição da sociedade para a fiscalização dessa relação de agência com os agentes públicos. Esse controle – tanto o monitoramento legal como o autônomo - deve ser realizado visando garantir que seus recursos, que são recolhidos pelo governo e destinados às políticas públicas, sejam aproveitados de fato na consecução de políticas que maximizem o bem-estar da população.

A falta de controle abre lacunas maiores para a corrupção (um dos mais nefastos comportamentos oportunistas), que tende a produzir ineficiência e injustiça, contribuindo para o aumento das desigualdades e a perda de legitimidade dos governantes. A prática da democracia no Brasil tem-se manifestado, principalmente, pela ação da sociedade por mais ética e transparência na condução dos interesses públicos.

Nesse contexto é necessário que ocorra a conscientização da sociedade, mudanças culturais e educacionais para o adequado exercício da cidadania. A priorização da transparência na gestão do setor público é uma ação imprescindível.

A necessidade de cooperação voluntária reforça a importância das instituições para o funcionamento da economia. Elas possuem um papel decisivo na dinâmica e no desenvolvimento de qualquer sistema econômico. Por meio delas é possível explicar o êxito ou o fracasso, o crescimento ou a estagnação de um sistema socioeconômico. Também de importância crucial são as regras sociais para a interação social. Sua abordagem concentra-se na política, o que torna o Estado e a burocracia atores relevantes, capazes de entusiasmar a formulação de leis e a implementação de políticas sociais de alto impacto.

O controle social seria a ferramenta utilizada pelo cidadão de caráter regulador onde agiria fundamentalmente na redução dos custos e diminuição da corrupção por parte dos agentes públicos.

Para Johnston (2002), corrupção é a atividade de pessoas e grupos reais que traficam influências em um dado ambiente de oportunidades, de recursos e de limitações. Essas ações e escolhas costumam, muitas vezes, provocar estragos em governos e regimes inteiros, mas quase sempre afetam a política de maneira mais específica, refletindo a natureza e a continuidade do desenvolvimento das sociedades em que ocorrem.

A corrupção desvia recursos que seriam destinados a realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos, tornando a corrupção e a má utilização das verbas e recursos públicos, grandes obstáculos ao desenvolvimento nacional, pois implicam diretamente na redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da sociedade.

Quanto mais engajados estiverem os cidadãos no debate público e maior a participação social, mais o setor público verá expandida sua capacidade de ação e menor será o espaço para o oportunismo como a corrupção.

O combate à corrupção passou a ser visto como uma busca por mudanças necessárias na cultura social e na composição de estímulos que favoreçam a redução da corrupção. Assim, passa a ser o eixo das reformas institucionais, que levam os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política. O desempenho econômico e social, além de ser visto como um fruto inserido na economia está condicionado pelo acervo de capital social acumulado na sociedade, como produto das interações e participações dos cidadãos nas redes existentes.

Sendo os gestores públicos os agentes e a sociedade comum o principal, a teoria da agência explica que os administradores públicos muitas vezes tomam decisões – por meio das lacunas geradas pela falta de informação – que acarretam em um benefício maior para ele do que para a sociedade, tornando clara a ação de um agente oportunista.

O controle social acaba tornando-se uma ferramenta que fiscaliza as ações dos gestores por monitoramento legal ou monitoramento autônomo a fim de erradicar ou diminuir as lacunas que abrem espaços para a ação de um administrador corrupto, garantindo, assim, a utilização eficiente dos recursos arrecadados através de impostos pagos pela sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Teoria de Agência defende que o controle sobre a burocracia estatal dependerá da maneira como são construídos, em cada sociedade, os arranjos institucionais capazes de limitar e coagir os possíveis comportamentos oportunistas dos agentes.



Os custos de transação poderão ser elevados ou não, dependendo da incerteza do ambiente político, assim como os ganhos e dividendos da política serão fortes incentivos para a ação dos agentes. Assim, a transparência do processo será essencial e, partindo de uma estrutura de governança hierárquica, são necessários controle e motivação externos na busca de coordenação e eficiência.

A teoria da agência se ajusta ao controle social, sendo esse último uma ferramenta capaz de preencher as lacunas apontadas na relação entre sociedade (Principal) e gestores públicos (Agente). A distinção entre agente e principal na gestão pública é um pressuposto do processo democrático, assim, por mais que no momento da escolha do agente (pelo voto) as propostas pareçam revelar alinhamento de interesses, na gestão propriamente dita a falta de transparência e as dificuldades de controle, criam condições para o surgimento de comportamentos oportunistas.

O controle social é uma instituição, com caráter regulador, que deve fundamentalmente atuar na redução dos custos e diminuição do comportamento oportunista (redução da corrupção) dos gestores públicos. O sucesso dessa prática de controle é condição necessária para avanços significativos no desenvolvimento econômico da nação.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, M. M. A. e VILLA, T. C. S. **Controle social e a democratização da informação: um processo em construção.** Rev Latino-am Enfermagem, 2003 maio-junho; 11(3):376-82, [www.eerp.usp.br/rlaenf](http://www.eerp.usp.br/rlaenf).

BARROS, M. E. D. **O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde.** In: Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.

CARVALHO, A. I. de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro: Fase/lbam, 1995.

CONTRALODORIA-GERAL DA UNIÃO. **Texto-base 1ª conferência nacional sobre transparência e controle social,** 2012. [HTTP://www.cgu.gov.br/consocial/](http://www.cgu.gov.br/consocial/).

HENDRIKSEN, ELTON S. & BREDA, MICHAEL F. VAN. **Teoria da Contabilidade.** São Paulo: Atlas 1999.

JENSEN, M.C. & W.H. MECKLING. **Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure.** Journal of Financial Economics, 1976.

NORTH, D. **Institutions. Institutional Change and Economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ARROW, K. J. **The Economics of Agency, in Pratt e Zeckhauser. Principals and Agents: The Structure of Business.** Harvard Business School Press, 1985.

DIXIT, A. **Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review.** The Journal of Human Resources, Madison, v. 37, n. 4, p. 69, 2002.

JOHNSTON, M. **Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando política e corrupção se unem.** In: ELLIOT, K. A. (Org.). A corrupção e a economia mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.