

Governança organizacional aplicada ao setor público

Joaquim Rubens Fontes Filho

1. INTRODUÇÃO

As questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Seu significado, contudo, vem ultrapassando a dimensão operacional para incorporar aspectos da articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais.

Entretanto, é no momento da implantação que boas políticas podem se mostrar inexecutáveis ou fracassarem, em virtude de práticas de gestão ineficazes. Problemas associados à difusão do poder, falta de clareza na definição de objetivos, dificuldades na mensuração da relação entre fins e meios, e motivação do funcionalismo podem representar barreiras à tradução de uma política em realidade.

No domínio privado, a governança tem estado associada ao governo da empresa, às formas com ela interage com as expectativas dos diversos *stakeholders*. O conceito de governança corporativa ou empresarial envolve questões relativas ao ativismo dos investidores, à relação dos proprietários e gestores, e aos mecanismos institucionais que conferem legitimidade à organização.

Organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no que diz respeito à governança organizacional. A separação propriedade e gestão, que gera os denominados problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns.

Duas abordagens teóricas devem ser analisadas com maior profundidade, as teorias da agência e institucional, no contexto da governança organizacional. A teoria da agência foca os contratos entre proprietários ou *stakeholders* (principal) e os gestores (agente), e considera sistemas de controle externo e interno à organização como balizadores da ação gerencial. Mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade. Aplicações dessa teoria são encontradas no âmbito público em inspetorias e empresas estatais do setor produtivo, ou de forma ampliada nos contratos de gestão.

A teoria institucional tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações, em busca de legitimidade. Mecanismos coercitivos, normativos e miméticos conformam a ação organizacional, de forma que hospitais, escolas, corpos de polícia e bombeiros, assumem estruturas similares.

Este artigo discute problemas de gestão comuns na administração pública e utiliza os referenciais da teoria da agência e institucional para propor elementos à construção de um modelo de governança que mais específico para o contexto das organizações públicas e sem fins lucrativos.

2. O GOVERNO DE UMA ORGANIZAÇÃO

“Quem deve controlar a empresa?” Assim iniciava Mintzberg (2001) a discussão sobre o controle corporativo. Desenvolvendo proposta inicialmente apresentada em 1976, propõe que as visões em torno desse controle se alinham em torno de uma ferradura. Por este modelo, propunha estabelecer um referencial para a discussão daquilo que denomina o maior debate sobre o setor privado, qual seja,

quem deveria controlar as corporações. A ferradura representaria as diversas posições acerca desse debate.

Essas várias posições ferradura traduzem, antes, uma visão política sobre a empresa e sua inserção na sociedade. Refletem modelos de governança onde o papel dos diversos atores - acionistas, estado, sociedade, funcionários, etc. – oscila entre os extremos da nacionalização e a total independência de ação de seus proprietários.

As discussões sobre o governo das organizações continuam bastante atuais, extrapolando o contexto da empresa. Nas duas últimas décadas, o fortalecimento do modelo econômico liberal e dos mercados de capitais conduziu ao surgimento de práticas alinhadas ao lado direito da ferradura conceitual. Os movimentos pelo estado mínimo e pelo fortalecimento da iniciativa privada alimentaram a visão da empresa como propulsora do desenvolvimento; paralelamente, reduziram sua missão à produção de lucro, desconsiderando potenciais externalidades positivas como sua responsabilidade.

Como contraponto, mais recentemente ressurgiram as questões sobre responsabilidade social corporativa, relacionamento com *stakeholders*, e benefício das organizações para a sociedade. assumem renovada importância na agenda dos executivos. Seguindo um processo dialético, retorna à pauta a questão original: “quem deve controlar a empresa?”.

O governo da organização é, portanto, a expressão da distribuição do poder na organização. Posta dessa forma, permite-se incluir não apenas as empresas mercantilistas, mas todas as organizações, inclusive aquelas sem fins lucrativos, comunitárias e estatais. Como se constitui o governo, ou em sua versão aplicada, a governança das organizações? Como as diversas forças se articulam no controle e que consequências isso traz para as estratégias e práticas organizacionais?

Desde o trabalho seminal de Chandler (1993), divulgado em sua primeira versão em 1962, que a máxima segundo a qual a estratégia deve preceder a estrutura tem apontado uma relação determinística à empresa, “um modelo sociológico impessoal do comportamento empresarial com laivos de determinismos a que os historiadores são avessos” (McCraw, 1998:20).

Esse determinismo traz ao pesquisador da administração a reflexão sobre que outros fenômenos limitam a liberdade das organizações em realizar suas escolhas e decisões. Pode-se supor, como consequência, que se há um determinismo entre estratégia e estrutura, deve haver também algo que rege a estratégia em uma grande empresa ou o que determina essa estratégia. Essa reflexão se generaliza a qualquer organização. Há algum conjunto de condicionantes que reduziria o grau de liberdade da escolha, pela organização, da estratégia a adotar?

O mesmo Mintzberg traz, em trabalho recente (2000), a discussão sobre como as estratégias são formuladas. Apresenta 10 escolas segundo as quais se pode compreender o processo pelo qual as estratégias são formuladas pelas empresas. Destaca que, enquanto algumas têm natureza prescritivas, outras são mais descritivas e visam compreender como surge a estratégia. Contudo, seguindo a visão determinística, associa a adoção de uma escola a diversas características próprias das empresas, como modelo de organização, estilo de liderança e ambiente. Segue, de alguma forma, a visão contingencial que prega a necessidade da adaptação da organização à turbulência ambiental, impulsionada principalmente pelas pesquisas da década de 60 por Burns e Stalker (apud Morgan, 1986) e aprofundadas por Donaldson (1998).

A formulação de estratégias, conforme sistematizado por Mintzberg (2000), dependeria em algumas

organizações principalmente dos aspectos contingenciais, enquanto em outras o impulso seria originário de elementos internos das organizações — seus recursos, capacidades ou competências essenciais —, condicionantes mercadológicas ou da indústria, como discutido em Porter (1991), do conjunto de forças políticas internas, condições culturais, cognitivas ou outras características como grau de empreendedorismo e organização para o aprendizado. Entretanto, em qualquer caso, havia algum grau de determinismo associado à escolha da estratégia.

No ambiente das grandes corporações, os economistas buscam compreender outro aspecto do comportamento empresarial, que mais recentemente veio convergir ao tema da estratégia. Vários anos antes, em 1932, dois pesquisadores americanos, Adolf Berle e Gardiner Means, estudaram o relacionamento entre as corporações e seus proprietários. A hipótese com que trabalharam era que os administradores de empresas abertas, as sociedades anônimas, em virtude da separação da propriedade e controle, eram motivados a adotar práticas que lhes traziam benefícios pessoais e não a maximização da riqueza do acionista. A partir desses estudos, desenvolveram-se tanto a teoria da firma e influenciaram no desenvolvimento posterior da teoria dos custos de transação e da teoria da agência ou do agente. Essa última trata dos relacionamentos entre principal/proprietário e os agentes/administradores que atuam em seu nome. Essas teorias, e seus desenvolvimentos posteriores, serviram de arcabouço para o desenvolvimento, mais recentemente, dos modelos de governança corporativa.

Estabelecendo uma ligação entre as abordagens anteriores, de Chandler e Mintzberg, e a perspectiva contingencial, pode-se supor que a estrutura de propriedade seja a variável independente influenciadora das estratégias. De fato, essas associações foram identificadas entre estrutura de propriedade com a diversificação (Amihud e Lev, 1999, Denis, Denis e Sarin (1999), valor de mercado (Thomsen e Pedersen, 2000), desempenho (Hoskinsson *et al*, 1994), estratégias funcionais (Baysinger *et al*, 1991), e desempenho social corporativo (Johnson e Greening, 1999), entre outros, mostrando a correspondência entre a governança e a estratégia realizada pela organização.

Para as organizações não mercantilistas, a questão da governança também é de fundamental importância. A revisão do papel do estado, iniciado na gestão Thatcher na Inglaterra e reforçada pelos movimentos norte-americanos, colocou em pauta a preocupação com a eficiência do aparelho de estado a partir do denominado gerencialismo (*managerialism*). As pressões pela redução do déficit fiscal promoveram uma revisão da máquina estatal, induzindo processos de desestatização, focalização em atividades típicas de estado, priorizando esforços para o aumento da eficiência. As organizações estatais passaram a adotar modelos da iniciativa privada orientados à melhoria da gestão, a exemplo da reengenharia (Osborn e Gaebler, 1995) e Qualidade Total, dentre outros. Organizações comunitárias e do terceiro setor, assim como aquelas sem fins lucrativos, seguiram também a linha de buscar aumentos de eficiência.

Também os modelos de governança passaram a ser revistos, seguindo nesse contexto o que ocorre para as corporações, exemplificado pelas discussões sobre governança corporativa. Como compor os conselhos das organizações? A quem cabe determinar seus objetivos? A quem deve se prestar contas (*accountability*)? Como assegurar a legitimidade da organização?

3. O DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

A mudança de um modelo produtivo baseado na pequena propriedade e em empresas organizadas em torno de profissionais e especializações foi um dos marcos da revolução industrial.

Um pouco antes, no século XVI, os empreendimentos comerciais de exploração dos novos territórios encontraram na constituição da sociedade por ações um mecanismo para superar as dificuldades de aumentar o número de sócios e assegurar maior perenidade à organização, permitindo que continuasse a existir para além da vida dos proprietários. Mas foi apenas em 1807, com o código comercial francês, que a sociedade anônima foi disciplinada (Araújo, 1999:2).

No século XX, grandes complexos empresariais começaram a se expandir e diversificar. A partir da década de 50, a estrutura de capital das empresas começou a se modificar. As exigências de recursos para financiar o crescimento, as necessidades de economia de escala e o acesso a novos mercados, tornaram as poupanças individuais insuficientes para atender à nova demanda. O fortalecimento dos mercados de capitais, a criação dos fundos mútuos e o surgimento dos grandes investidores institucionais, configuraram o novo ambiente para o financiamento das necessidades empresariais.

A pulverização da propriedade das empresas em um número cada vez maior de acionistas, conduziu a um controle difuso, e o controle das informações e o conhecimento do negócio passou a ficar cada vez mais no âmbito executivo. A tecnoestrutura, como identificado por Galbraith (1982), tornou-se detentora dos instrumentos de condução da organização. O presidente da empresa ou CEO (*Chief Executive Officer*), ao controlar o quadro de técnicos e executivos, expandiu seu poder sobre a organização frente aos acionistas. Os movimentos pela introdução de práticas de governança corporativa surgiram justamente com o intuito de resgatar esse poder para os acionistas.

A saída do proprietário da condução dos negócios deu origem aos chamados problemas de agência, ou seja, conflitos de interesse entre proprietários e executivos relacionados às diferenças de orientação entre o que os executivos, ou agentes, buscam com sua atuação na organização e aquilo que esperam os proprietários, denominado principal.

Seguindo pressupostos econômicos, os indivíduos são percebidos como agindo em seu próprio interesse ou motivação. Assim, os proprietários devem empreender dois conjuntos de ações junto aos executivos, criando incentivos contratuais, monetários ou não, consistentes com seus interesses, e monitorar o comportamento desses agentes para que aquilo que foi contratado seja realizado. Como novas situações não previstas inicialmente podem surgir há, além do custo de monitoramento, perdas residuais resultantes dessas situações.

As práticas de governança corporativa ou empresarial (*corporate governance*) se desenvolveram, desde há pouco mais de uma década, para disciplinar essa relação. Embora *lato sensu* as questões relacionadas à governança empresarial tenham como abrangência as decisões tomadas pelos executivos das organizações e o impacto no conjunto de *stakeholders*, sua utilização cotidiana tem se limitado a abordar o relacionamento entre o conselho de administração da empresa e os executivos. Parte desse direcionamento se deve certamente aos modelos e práticas adotadas pelos investidores institucionais norte-americanos, e ao tratamento dado ao tema pela OECD (1999a, 1999b).

Diversas são as definições utilizadas para governança corporativa, convergentes em torno de uma visão econômica da empresa. Essas definições pressupõem desde um caráter eminentemente normativo até algo próximo a uma definição de poder, defendendo um papel mais central na empresa para os proprietários.

Seguindo uma linha mais abrangentes, Lethbridge (1997) apresenta como definição “arranjos institucionais que regem as relações entre acionistas (ou outros grupos) e as administrações das empresas”. Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a governança corporativa é definida como

“o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.” (CVM, 2002:1).

O tema governança corporativa surgiu na agenda das organizações há pouco mais de uma década. Desde então, vem tendo crescente aceitação justificando, inclusive, estudos e propostas da OECD (Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento) e do Banco Mundial, dentre outros. No contexto empresarial, os modelos de governança têm se situado em torno de dois eixos paradigmáticos: o modelo anglo-saxão e o nipo-germânico. No primeiro caso, visa o fortalecimento do proprietário no controle e na seleção das estratégias a serem empreendidas, e seu objetivo principal é maximizar o valor econômico da empresa. No modelo nipo-germânico, a perspectiva *shareholder* do modelo anterior amplia-se a uma perspectiva *stakeholders*, ampliando a relação principal-agente para um contexto multi-principal-agente, e a tônica direciona-se para equilibrar o poder dessas relações.

A escolha entre esses modelos não é uma opção dos países ou empresas, mas o resultado da estrutura de financiamento segundo bases históricas. Nos países anglo-saxões, o capital fluía de um amplo e diversificado conjunto de investidores, resultando em uma estrutura de propriedade bastante pulverizada. Ao contrário, no Japão e Alemanha os bancos tiveram papel importante no financiamento do desenvolvimento, assumindo parcela significativa da propriedade direta das empresas. Em síntese, o que ditou o modelo de governança foi principalmente a forma de propriedade.

4. A UTILIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA AS ORGANIZAÇÕES DO ESTADO

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados, ou ainda descontextualizada do ambiente sócio-cultural receptor. Esse fato ocorre hoje com o conjunto das práticas de governança corporativa.

A difusão desses modelos tem contribuído para ampliar a discussão da governança para as demais organizações, as não mercantilistas, tais como organizações sem fins lucrativos, organizações sociais e do terceiro setor, além de outras como hospitais e escolas e mesmo organizações públicas que estão sujeitas a padrões de aceitação social tão importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro. Segundo uma abordagem mais ampla, a preocupação com a governança é fundamental também aos próprios governos, entendida como os “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 2001)

Entretanto, os modelos e práticas de governança corporativa foram desenvolvidos para atender a problemas específicos, em um contexto próprio, e diversas ressalvas devem ser consideradas quanto à sua generalização, principalmente ao ambiente das organizações não mercantilistas e de governo.

Como ressaltam Becht *et al* (2002:14), a adoção de práticas de “boa” governança corporativa tem, fundamentalmente, a finalidade de resolver problemas de agência entre proprietários e gestores. Ou nas palavras de Kester (1992, apud OECDb:11): “*the central problem of governance is to devise specialised systems of incentives, safeguards, and dispute resolution processes that will promote the continuity of business relationships that are efficient in the presence of self-interested opportunism*”.

A teoria da agência ocupa um problema central nos modelos de governança. Se não ocorresse a

separação entre a propriedade e o gestor, não ocorreriam os problemas de agência e, por consequência, não seriam necessárias as práticas de governança corporativa.

Ao organizar o aparelho de estado, o governo amplia os problemas de agência a um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta. Entretanto, esses problemas são amplificados e passam a envolver questões que extrapolam as possibilidades dos mecanismos de controle desses problemas. Na seqüência, a teoria da agência é apresentada e suas limitações são discutidas.

5. A TEORIA DA AGÊNCIA E SUAS LIMITAÇÕES

A separação entre propriedade e gestão, ou mais precisamente entre o suporte do risco residual e as funções de controle, embora efetiva para assegurar o investimento da energia empreendedora do proprietário em novos negócios e agregar capital de outros sócios para a expansão do negócio, introduz problemas de relacionamento entre proprietários e gestores. O gestor ou agente, dotado de interesses individuais, pode não perseguir os objetivos dispostos pelos proprietários, o principal, ou não empregar todo o esforço necessário para a condução do negócio.

Ambos os atores são, portanto, percebidos como buscando maximizar sua própria função-utilidade. Entretanto, enquanto que para o proprietário a riqueza é a variável sujeita à maximização, para os administradores a função-utilidade pode incluir remuneração, poder, segurança e reconhecimento profissional como variáveis.

Frente ao pressuposto da maximização de funções-utilidade diversas, infere-se o pressuposto que o agente nem sempre vai agir no melhor interesse do principal. A este cabe limitar interesses divergentes aos seus estabelecendo incentivos apropriados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento destinados a limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente.

No âmbito estatal, esse problema também é bastante comum, principalmente pelo efeito de captura do poder político pela tecnocracia. Os governantes, incapazes de administrarem diretamente todos os órgãos do aparelho de estado, delegam essa tarefa a dirigentes que, como previsto pela teoria da agência, tem interesses próprios. Se para os governantes a existência da organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhe expandir o poder, os relacionamentos e mesmo a visibilidade política.

De modo geral, o problema do principal-agente remete a questões de informações e esquemas de incentivos (Araújo, 1999:4). As razões para o surgimento dos problemas de agência podem ter origem não apenas nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, mas na assimetria de informação e preferências de risco das partes, e no horizonte de planejamento.

A assimetria de informação se remete à posse, pelo agente, de um conjunto maior de informações sobre os requisitos e resultados das atividades desenvolvidas no relacionamento que o principal. Essa superioridade pode induzir à busca por benefícios adicionais por parte do agente.

Da assimetria informacional derivam duas questões fundamentais nos problemas de relacionamento principal-agente. Estas estão relacionadas a aspectos de ação oculta (*hidden action*) e informação oculta (*hidden information*), referidos na literatura sobre teoria da agência como risco moral (*moral hazard*) e seleção adversa (*adverse selection*). Os problemas de risco moral e seleção adversa são centrais às

análises da teoria da agência. Arrow (1985:38) aponta que seus nomes derivam das teorias sobre seguros e, em realidade, são aplicados apenas em situações especiais. Assim, a origem de risco moral está associada aos seguros contra incêndio, uma vez que a existência da cobertura poderia mitigar a propensão dos indivíduos a adotarem medidas preventivas ou mesmo provocarem incêndios com vistas a obter ganhos financeiros. O mesmo ocorreria em seguros de saúde, que podem indiretamente estimular ao uso mais intenso de cuidados médicos.

Os problemas de seleção adversa foram, também, inicialmente observados no mercado segurador. Em uma população, determinados indivíduos têm mais propensão a acidentes ou morte que outros e detêm maior conhecimento sobre seu risco que o segurador. Se o valor do prêmio for igual para todos os segurados, esses indivíduos de maior risco poderão adquirir apólices maiores e, com isso, desequilibrar a estrutura de distribuição de risco da empresa seguradora.

A propensão ao risco pode divergir entre as partes, uma vez que o agente, por não ter como diversificar os riscos associados a sua condição de empregado, pode se tornar avesso a riscos, enquanto que o principal, por poder diversificar seus investimentos, apresenta uma posição de neutralidade.

O horizonte de planejamento é outra área de distensão entre principal e agente. Como regra geral, o principal tem um uma relação de permanência com a organização, podendo suportar oscilações nos resultados e se planejar segundo horizontes de longo prazo, no caso de organizações públicas, ao menos pelo período equivalente ao mandato dos governantes. Os gestores, ao contrário, têm uma relação mais transitória com as organizações e como consequência uma perspectiva de curto prazo. Ainda, a avaliação de desempenho a que estão sujeitos ocorre em prazos menores, o que dificulta por vezes a maturidade de determinados projetos ou ações.

A teoria da agência é dirigida a esses e outros problemas que surgem com a separação entre propriedade e gestão, chamados problemas de agência, e à distribuição do risco entre esses grupos (*risk sharing*), uma vez que propensões diversas ao risco podem conduzir também à diversidade dos objetivos. Esses problemas não se limitam àqueles da relação proprietário-gestor, mas estendem-se a um conjunto maior de relações, permeando o cotidiano das atividades organizacionais. Sempre que um indivíduo depende da ação de outro, ocorre um relacionamento de agência, denominado aquele que realiza a ação como agente e a parte afetada como o principal (Pratt e Zeckhauser, 1985:2).

Fama and Jensen (1983) argumentam que os problemas de agência podem ser controlados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos diversos níveis da organização. As formas utilizadas para essa separação podem incluir sistemas hierárquicos de decisão, onde níveis superiores funcionam para ratificação e monitoramento; conselhos de administração, que além de ratificar e monitorar as decisões mais significativas para a organização, são responsáveis pela contratação, demissão e estabelecimento dos níveis de remuneração e compensação dos executivos; e estruturas de incentivo que encorajam o monitoramento mútuo entre os agentes.

Lamb (s/d) categoriza esses mecanismos de controle como internos e externos.

Sistemas de controle externo

- A concorrência no mercado de bens e serviços – O excessivo oportunismo dos agentes pode vir a aumentar os custos de produção e reduzir a competitividade da organização. O risco decorrentes da redução de eficiência frente aos concorrentes atua como limitador do oportunismo gerencial e é tão mais importante quanto maior a concorrência no setor.

- Mercado de trabalho dos dirigentes – Eventuais resultados negativos da empresa prejudicam a reputação dos administradores frente a seus pares e o mercado de trabalho como um todo. Esse mecanismo é mais expressivo quando há uma clareza da tarefa desempenhada.
- Mercado financeiro – Tanto o mercado financeiro quanto o mercado de capitais exercem pressão sobre os gestores, principalmente em empresas abertas. A avaliação do mercado, expressa pelas cotações em bolsa, pode levar a movimentos de venda dos papéis da empresa ou operações como aquisições hostis. As características do mercado brasileiro, onde há grande concentração da propriedade, torna mais difícil a ocorrência dessa pressão.

Sistemas de controle interno

- Direito de voto dos acionistas – Acionistas com participações significativa no controle, ou participante do grupo de controle, podem inibir a atuação dos executivos pelo exercício do voto nas assembléias.
- Alinhamento de interesses dos dirigentes – A participação significativa dos dirigentes na propriedade da empresa age no sentido de aumentar seu interesse em maximizar os resultados.
- Vigilância mútua entre os assalariados – Esse mecanismo atua de modo semelhante ao controle do mercado de trabalho dos dirigentes. Não apenas os executivos, mas também os demais empregados estão sujeitos à avaliação do mercado de trabalho, que em geral associa seu desempenho aos resultados obtidos pela empresa e sua reputação. Como consequência, institui-se um controle mútuo envolvendo todos trabalhadores, no sentido de evitarem comportamentos oportunistas.
- Conselho de Administração – O Conselho de Administração (CA) é considerado o órgão principal de controle, papel que no Brasil compartilha com o conselho fiscal. A medida da capacidade de controle do CA é dada pela sua independência com relação aos dirigentes da empresa. Ao contrário, sua atuação é inibida em empresas onde há acionistas majoritários exercendo controle direto, como nas empresas familiares, ou indireto, por meio de uma coalizão de acionistas.

6. A TEORIA DA AGÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA

Na esfera pública os problemas de agência também são significativos para a governança das organizações. Entretanto, os instrumentos à disposição das organizações privadas são limitados, quando não inaplicáveis. Os sistemas de controle externo e interno devem ser repensados de forma a permitir sua efetividade.

A concorrência no mercado de bens e serviços dificilmente se aplica diretamente, principalmente como resultado dos subsídios existentes ou mesmo da falta de concorrência. Em setores típicos de estado, como a cobrança de impostos e fiscalização, não há parâmetros para comparar o desempenho. Em setores onde há concorrência, seja de empresas privadas ou do terceiro setor, a estrutura de custos e subsídios tornam complexa a avaliação da produtividade e, portanto, de condições para comparação.

Em organizações sem fins lucrativos também é difícil identificar elementos para verificação de eficiência e comparação direta com outras organizações. Embora se possa pensar em hospitais e escolas bem administrados, ou organizações do terceiro setor que cuidam do meio ambiente ou da assistência à criança eficientes, em geral não são esses os principais elementos para avaliação do sucesso dessas organizações, mas os resultados obtidos frente à missão proposta ou, em outras palavras, sua efetividade.

O mercado de trabalho dos dirigentes fica também prejudicado, tanto pela carência de termos de comparação com outras organizações quanto pela condição dos próprios governantes. Em geral, as

organizações públicas recrutam seus dirigentes dos próprios quadros de servidores públicos. As relações de emprego no setor não tem a dinâmica ou a rotatividade do setor privado. Ademais, permanece a dificuldade de se realizar uma avaliação objetiva dos resultados obtidos pelos dirigentes dessas organizações.

Em outras organizações sem fins lucrativos, embora haja um mercado de trabalho para os dirigentes, a falta de parâmetros para a avaliação dos gestores abre espaço para o surgimento de critérios pouco objetivos, mais apoiados em elementos institucionais como a imagem pública dos dirigentes e seus relacionamentos principalmente com agentes financiadores.

Se os mercados financeiro e de capitais exercem pressão sobre os gestores privados, a falta dos critérios claros de avaliação tornam também difusos seus efeitos sobre os gestores públicos, a exceção daqueles de empresas estatais em setores produtivos. A venda pulverizada de ações dessas empresas, como realizada recentemente para a Petrobrás, quando foi autorizado o uso dos recursos das contas do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), mostra-se um instrumento adequado para tornar mais efetivo esse controle.

Para organizações sem fins lucrativos, a pressão maior ocorre pelo que poderia ser considerado um equivalente aos mercados financeiro e de capitais no setor, isto é, o mercado de patronos ou doadores. Nesses casos, contudo, não são considerados apenas os resultados obtidos pela entidade, mas a própria definição de seus objetivos e o apelo social que obtém. Outros instrumentos são utilizados também por essas organizações para melhorarem seu acesso ao mercado de doadores, tais como oferecerem a participação nos conselhos a indivíduos com relacionamento a este mercado (Agrawal e Knoeber, 1996:394).

É necessário apontar ainda que, em paralelo aos problemas da avaliação dos resultados fica a dificuldade em estabelecer os esforços exigidos para atingi-los. Isso inibe a avaliação de desempenho dos participantes e o uso de incentivo ou de mecanismos baseados em resultados, elementos fundamentais ao controle dos problemas de agência.

Os sistemas de controle interno apresentam possibilidades mais interessantes a organizações não mercantilistas quanto à solução de seus problemas de agência.

No caso do setor público, o direito de voto dos acionistas se apresenta como o instrumento mais significativo. Como o governo, o principal, tem controle total ou majoritário sobre suas organizações, pode mais facilmente ditar seus objetivos e estratégias e inibir a atuação dos executivos. A dificuldade reside na capacidade desse principal, por sua natureza, em definir objetivos claros à organização.

Ao lidar com as pressões de diversos interessados, a governança das organizações públicas se assemelha ao modelo de governança corporativa de base *stakeholder*. Além da estrutura de propriedade, este modelo se orienta segundo uma visão mais ampla que apenas o mercado, baseada na Teoria dos *Stakeholders*, segundo a qual as empresas devem ser socialmente responsáveis, administradas de acordo com o interesse público, e portanto devem prestar contas a diversos outros grupos tais como empregados, fornecedores, clientes e comunidade em geral, sendo forte a cobrança por *accountability*.

Para os críticos, contudo, este modelo permite que os administradores atribuam à busca por atender expectativas dos *stakeholders* eventuais resultados negativos do negócio, no caso das empresas privadas. Além disso, a necessidade de lidar com interesses diversos pode tornar mais difusa a

definição dos objetivos organizacionais (OECD, 1999b:11).

Em organizações sem fins lucrativos, esse problema pode ser menos intenso, mas é igualmente significativo. Mesmo nos casos em que haja uma missão claramente definida, a diversidade dos provedores de recursos pode criar uma disputa para a definição dos objetivos e estratégias, segundo visões e interesses particulares. Empresas doadoras de recursos podem preferir objetivos que dêem mais visibilidade nos resultados, enquanto que agentes privados podem valorizar objetivos aderentes a seus princípios, tais como privilegiar os mais carentes.

No caso do Conselho de Administração, na área pública este órgão desempenha um papel muito diferente do correspondente privado. A distribuição do poder político do governo somada à excessiva concentração da propriedade nas organizações faz com que o conselho seja subordinado às orientações políticas do grupo que controla a organização. Ainda, a necessária independência dos conselheiros fica prejudicada quando ocorrem os cruzamentos (*interlocks*), situação em que gestores de uma organização estatal são indicados para o conselho de outra organização, o que inibe sua atuação independente por continuar como participante de um mesmo contexto de relacionamentos políticos.

Enquanto que o mecanismo de alinhamento de interesses dos dirigentes pela participação na propriedade seja de difícil implementação, a vigilância mútua entre os assalariados pode ser um importante instrumento para as organizações não mercantilistas. A baixa rotatividade entre os empregados do setor público, e a forte vinculação a valores e ideais em organizações do terceiro setor faz com que o comprometimento com os objetivos organizacionais seja naturalmente mais forte, uma vez que ele se apóia na manutenção do emprego e nos sistemas de crenças.

Em síntese, a dificuldade na avaliação dos resultados e a mensuração dos esforços necessários para atingi-los são as principais limitações ao estabelecimento de sistemas de controle externo à governança em organizações públicas ou sem fins lucrativos. Para os sistemas de controle interno, embora o baixo grau de independência dos conselheiros possa dificultar a efetividade da governança, o maior problema reside na capacidade de estabelecimento de objetivos claros pelo proprietário. São essas, justamente, as maiores restrições à aplicação das soluções dos problemas de agência.

7. AS LIMITAÇÕES DA TEORIA DA AGÊNCIA

A eficiência da teoria da agência não é uma unanimidade entre os diversos autores. Eisenhardt (1989:57) aponta que seus críticos a consideram trivial, desumanizadora, e mesmo perigosa. De fato, pensar a teoria da agência como uma teoria perfeita (*grand theory*) desconsidera os limites à sua generalização.

Para Nilakant e Rao (1994), a teoria da agência é normalmente considerada como uma teoria do comportamento humano, mas que deve ser vista também como uma teoria sobre o desempenho para resultados do agente (*performance outcome*). Como consequência, há pouca discussão sobre a utilidade e generalização da teoria. Esses autores destacam duas exigências que atuam como limitações da teoria: unidade na definição dos objetivos organizacionais, e clareza quanto aos esforços necessários a seu alcance, no que correspondem exatamente às dificuldades percebidas nas organizações não mercantilistas.

Estabelecendo dois eixos formados pela concordância de objetivos e conhecimento do esforço necessário para alcance dos objetivos, ou relação entre fins e meios, Nilakant e Rao (1994) definem quatro possibilidades. Nas duas primeiras, há alta concordância sobre resultados esperados, mas pode

haver ou não conhecimento sobre os esforços exigidos. Nesses casos a teoria da agência indicaria o uso de contratos baseados no comportamento do agente ou nos resultados, respectivamente.

A inexistência de objetivos claros, presente nas situações previstas nos outros dois cruzamentos, não pode ser mitigada por desenhos de contratos, uma vez que a incerteza encontra-se além da relação de agência. Combinada com a clareza na relação entre meios e fins, gera espaços para a ocorrência de conflitos quanto aos resultados esperados do processo. Nestes casos, a gestão dos conflitos e busca de consenso é mais importante que o monitoramento e recompensas individuais.

O problema maior ocorre quando há dificuldades no estabelecimento de objetivos e existe incerteza quanto à dificuldade de se atingir determinados fins. Nessas situações, aqueles autores afirmam que o monitoramento e atribuição de recompensas é inaplicável e contra-produtivo. Nessas situações, o agente pode ser levado a definir seus objetivos e ações, e precisará se engajar na busca por legitimar suas escolhas.

A legitimidade das organizações não é, contudo objeto da teoria da agência, no que representa uma significativa lacuna para sua utilização em organizações não mercantilistas. Essas organizações, e principalmente seus gestores, necessitam fortemente conquistar legitimidade perante seus pares, patrocinadores e outras organizações, uma vez que dificilmente poderiam ser avaliados por outras variáveis. Nesse sentido, outra teoria pode contribuir para a construção de modelos mais efetivos para essas organizações: a teoria institucional

8. A TEORIA INSTITUCIONAL

A teoria institucional considera que os atores agem segundo padrões socialmente construídos e compartilhados, e que os mecanismos institucionais – coercitivos, normativos e miméticos – conformam seu comportamento. Esta teoria tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações segundo a premissa maior que essa incorporação ocorre como uma busca de legitimidade frente aos ambientes externo e interno através de processos de isomorfismo.

Seguindo a corrente epistemológica da racionalidade limitada, a abordagem institucional afirma que considerável parcela das ações realizadas pelos indivíduos não resulta de cálculos utilitários, mas de práticas usuais aceitas como corretas (*taken for granted*). No campo aplicado às organizações, a teoria institucional teve seu desenvolvimento mais recentemente a partir dos trabalhos de Selznick na TVA, durante a década de 50, e com o movimento neo-institucional, iniciado com as obras de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983).

O ponto central da perspectiva institucional baseia-se na busca de legitimidade pela organização, seja de forma explícita e intencional, seja através de adaptações passivas ou pouco evidentes. O processo tipicamente utilizado pelas organizações em busca da legitimidade é o isomorfismo, conceito que descreve o mecanismo pelo qual organizações são estimuladas, por razões diversas, a se tornarem semelhantes, em estruturas, processos e crenças, a outras organizações que compartilham contextos ambientais similares, definidos como ambientes organizacionais.

Meyer e Rowan (1977) propõe que estruturas racionalizadas formais podem surgir a partir de dois contextos. O primeiro é representado pelas estruturas de controle e coordenação de atividades que permitem a uma organização obter uma eficiência relativa superior, e portanto uma vantagem competitiva sobre seus concorrentes. O segundo molda-se por uma teia de relacionamentos e interações

sociais e representa um contexto altamente institucionalizado. Ressaltam, contudo, que não há tipos puros ou extremos, mas antes um *continuum* ao longo do qual as organizações se situam, variando de organizações de produção, fortemente pressionadas por controle de resultados, a organizações institucionalizadas onde o sucesso depende mais da confiança e estabilidade, adquirida justamente pelo isomorfismo a regras e padrões institucionalizados.

Essa abordagem traz portanto, uma nova dimensão à perspectiva contingencial, ao reconhecer as influências do ambiente sobre as estruturas e práticas da organização, reposicionando o próprio conceito de ambiente. Este passa a incorporar os valores predominantes em um contexto, a cultura e a própria estrutura social.

Para Meyers e Rowan (1977) é a característica relacional, baseada na predominância no atendimento à eficiência e às regras de mercado, ou aos aspectos institucionais, que irá determinar a firmeza do alinhamento entre estrutura e atividades. Organizações cujos resultados são mais facilmente avaliados tendem a fortalecer a utilidade e disseminar a prática de instrumentos de coordenação e controle. Organizações institucionalizadas, ao contrário, tendem a considerar de modo formal esses instrumentos, utilizando-os mais com significado simbólico do que para introduzir mudanças nas atividades ou na aplicação de punições.

Legitimidade é um conceito central na teoria institucional. Meyer e Scott (1983) definiram legitimidade organizacional como o grau de suporte cultural a uma organização. Ruef e Scott (1998:879) expandiram esse conceito incorporando os demais componentes das instituições, definindo legitimidade como uma condição que reflete alinhamento cultural, suporte normativo e consonância com regras e leis relevantes.

Essas três condições representam a própria definição de instituição:

“Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures, and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction” (Scott, 1995, xiii)

Para Scott (1995), assumir uma perspectiva institucional no contexto organizacional é enfatizar a importância dos aspectos psicológicos, sociais e políticos nos estudos das organizações, em contraste com perspectivas anteriores que se concentravam nas forças materiais, como tecnologia, recursos e sistemas de produção. A orientação desloca-se para os sistemas de conhecimentos, crenças e regras que estruturam e permitem às organizações funcionarem.

A visão regulatória das instituições é seguida principalmente por economistas e cientistas políticos. Na ciência política, o foco é a criação dos sistemas de regras e mecanismos de supervisão, denominados regimes. Na economia, inclui o estudo das relações contratuais e estruturas de governança, como analisado nas teorias do direito de propriedade, da agência e dos custos de transação. Para os teóricos desta corrente, as estruturas são percebidas como os principais portadores das regras institucionais, e os elementos normativos, quando considerados, são tratados como condições ambientais afetando o projeto institucional, e não como elementos institucionais constitutivos (Scott, 1995:xv).

Crenças morais e obrigações internalizadas são a ênfase da abordagem normativa das instituições. O comportamento é guiado pela consciência do papel a ser desempenhado em determinadas situações sociais, segundo expectativas mais gerais e padrões internalizados de conduta. Normas e valores coletivos influenciam e delimitam as escolhas individuais. O critério de adequação às pressões normativas é dado pela propriedade das ações, e não pela otimização dos resultados.

Na perspectiva das instituições como sistemas cognitivos, aprofundada pelo movimento neoinstitucional, as características dos atores são definidas por regras culturais. Estudos nessa vertente encontram-se na psicologia social, antropologia, ciência política e, principalmente, sociologia. A subjetividade predomina na fase de construção das concepções compartilhadas e produzidas pela interação, mas no momento seguinte são percebidas como objetivas e externas, uma ordem natural e factual.

Instituições, na perspectiva cognitiva, não são coleções de normas ou regulações, mas sistemas de conhecimento que controlam o comportamento ao controlar a concepção sobre o que é o mundo e que tipo de ação é realizada por que tipo de ator (Scott, 1995, xviii). Os sistemas culturais são vistos como infusores da institucionalização.

Os três componentes básicos das instituições – regulatório, normativo e cognitivo – dão origem a bases distintas para avaliação de legitimidade e mecanismos de controle, respectivamente coercitivo, normativo e mimético (DiMaggio e Powell, 1983; Ruef e Scott, 1998).

O mecanismo pelo qual as organizações se adequam às pressões do ambiente regulatório é denominado isomorfismo coercitivo, resultado tanto de pressões formais quanto informais exercidas sobre uma organização por outras das quais ela depende, e por expectativas culturais da sociedade na qual atua (DiMaggio e Powell, 1983:150).

As pressões normativas têm origem principalmente na profissionalização, entendida como a luta coletiva de membros de uma ocupação por definir condições e métodos do trabalho e estabelecer uma base cognitiva e de legitimidade a seus praticantes (DiMaggio e Powell, 1983:152). A educação formal, representada pela base de conhecimento produzida e disseminada pelos especialistas em uma área, e o crescimento das redes e associações de profissionais representam as mais importantes fontes de isomorfismo.

O elemento ou componente cognitivo submete-se ao processo mimético. A incerteza produzida por novas tecnologias e ambigüidade de objetivos leva as organizações a se modelarem seguindo exemplos de outras organizações. Esse processo de modelagem pode ser difundido pela movimentação de empregados entre as organizações, pela atuação de empresas de consultoria ou associações empresariais. DiMaggio e Powell (1983:151) apontam que *“the wider the population of personnel employed by, or customers served by, an organization, the stronger the pressure felt by the organization to provide the programs and services offered by other organizations”*.

9. CONSEQÜÊNCIAS PARA AS ORGANIZAÇÕES NÃO MERCANTILISTAS

As limitações da teoria da agência a organizações fora dos contornos típicos do mercado, impõe a necessidade de busca por um referencial para construção de um modelo de governança que permita lidar com essas limitações e seja efetivo para a utilização em organizações não mercantilistas. Conjugação elementos da teoria da agência aos da teoria institucional é a proposta deste artigo.

A utilização simultânea das teorias da agência e institucional tem sido apresentada em diversos estudos, e apontadas como complementares (Eisenhardt, 1988:505; Young et al, 2000:278). Conlon e Parks (1990), usaram as teorias da agência e institucional em estudo longitudinal aplicando, a um grupo de alunos, um modelo de empresa simulado em computador, observaram que a tradição pode alterar os resultados assumidos pela teoria da agência, excedendo os impactos do monitoramento e tornando-se

mais forte com o tempo.

Young, Stedham e Beekun (2000), em estudo sobre o uso de processos de avaliação do desempenho dos executivos pelo conselho, apontam sua contribuição à literatura sobre governança ao reconhecerem que as perspectivas institucional e de agência podem ser complementares, e que uma abordagem multi-teórica pode expandir a compreensão dos processos de governança corporativa. De sua pesquisa concluem que os resultados implicam que “initiatives to improve governance effectiveness based on agency theory should take into account the institutional environment of corporate boards” (p. 293)

Eisenhardt (1988) procede a estudo onde define hipóteses baseadas nas teorias da agência e institucional com vistas a verificar sua capacidade explicativa para o processo de comissionamento de vendedores no mercado calçadista do varejo norte-americano, concluindo que as duas teorias explicam satisfatoriamente o pagamento de comissões. Afirma ainda que “*The institutional emphasis on tradition complements the efficiency emphasis of agency theory, and the result is a better understanding of compensation*” (p.72).

Organizações públicas e sem fins lucrativos precisam ter objetivos claros para orientar sua gestão. Entretanto, conforme discutido anteriormente, nem sempre é possível. Sistemas de controle interno e externo devem ser acionados para estabelecer mecanismos que consigam controlar a atuação dos gestores no interesse dos proprietários, sejam eles o governo, a sociedade ou grupos de beneficiários, no caso de ações sociais.

Mas é necessário compreender que os gestores precisam legitimar suas ações, seja por interesse próprio ou pela responsabilidade em, no mínimo, aparentar um resultado adequado às expectativas dos principais *stakeholders*. Nesse sentido, a teoria institucional pode contribuir para conhecer as pressões isomórficas mais significativas para os gestores e que, de forma intencional ou tácita, irão direcionar suas ações. Aliando essas duas teorias fica possível produzir mecanismos mais efetivos de governança para essas organizações.

10. BIBLIOGRAFIA

- AGRAWAL, Anup; KNOEBER, Charles R. Firm performance and mechanisms to control agency problems between managers and shareholders. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v.31, n.3, p.377-397, sep. 1996.
- AMIHUD, Yakov; LEV, Baruch. Risk reduction as a managerial motive for conglomerate mergers. **The Bell Journal of Economics**, v.12, n.2, autumn 1981.
- ARROW, Keneth J. The economics of agency. In: PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and agents: the structure of business**. Boston: Harvard Business School Press, 1995, p.37-51.
- BECHT, Marco; BOLTON, Patrick; ROELL, Ailsa. Corporate governance and control. **European Corporate Governance Institute – Finance Working Paper N° 02/2002**, oct. 2002. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=343461, acessado em 4 jun.03.
- BUCK, Trevor, FILATOTCHEV, Igor, WRIGHT, Mike. Agent, stakeholders and corporate governance in russian firms. **Journal of Management Studies**, v.35, n.1, p.81-104, 1998.
- DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, p.147-160, 1983.
- DONALDSON, Lee. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia, NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais**. Volume 1. São Paulo Atlas, 1999,

p.105-133.

- EISENHARDT, Kathleen M. Agency – and institutional – theory explanations: the case of retail sales compensation. **Academy of Management Journal**, v.31, n.3, p.488-511, sep.1988.
- _____. Agency theory: na assessment and review. **Academy of Management Review**, v.14, n.1, p.57-74, 1989.
- FAMA, Eugene F., JENSEN, Michael C. Agency problems and residual claims. **Journal of Law & Economics**, Vol XXVI, June 1983. Acessado de <http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/98060103.pdf?abstractid=94032>, em 3 mar. 2003.
- FAMA, E.F., JENSEN, M.C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, Vol. XXVI, June 1983. Acessado de <http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/98060203.pdf?abstractid=94034>, em 2 jun.2003.
- FONTES Filho, Joaquim Rubens. Estruturas de propriedade, governança corporativa e estratégia empresarial. **Anais do 1º Encontro de Estudos em Estratégia**. Curitiba, 2003 (CD ROM).
- GALBRAITH, John Kenneth. **O novo Estado Industrial**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- HOSKINSSON, Robert E., JOHNSON, Richard A., MOESEL, Douglas D. Corporate divestiture intensity in restructuring firms: effects of governance, strategy, and performance. **Academy of Management Journal**, v.37, n.5, 1994, p.1207-1251.
- JENSEN, Michael C., MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, p.305-360, oct. 1976.
- LAMB, Roberto. **Governança corporativa; arena e contexto**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, s/d, mimeo.
- MEYER, John W., ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.
- _____, SCOTT, W. Richard. **Organizational environments: ritual and rationality (updated edition)**. Newbury Park, Sage, 1992.
- MINTZBERG, Henry. Quem deve controlar a empresa? In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, p.193-206.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- NILAKANT, V.; RAO, Hayagreeva. Agency theory and uncertainty in organizations: an evaluation. *Organization Studies*, v.15, n.5, p.649-672, 1994.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Principles of Corporate Governance**. Paris: OECD, 1999a.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development. **Corporate governance: effects on firm performance and economic growth**. Paris: OECD, 1999b.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo : como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 7. ed. Brasília : MH Comunicações, 1995
- POWELL, Walter W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (ed.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.183-203.
- PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: na overview. In: PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and agents: the structure of business**. Boston: Harvard Business School Press, 1995, p.1-36.
- RUEF, Martin; SCOTT, W. Richard. A multidimensional model of organizational legitimacy: hospital survival in changing institutional environments. **Administrative Science Quarterly**, v.43, p. 877-904, dez. 1998.
- SCOTT, W. Richard. Introduction: Institutional theory and organizations. In: Scott, W. Richard, SOREN, Christensen. **The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies**. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- _____. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v.32,

p.493-511, 1987.

_____. **Institutions and organizations**. 2nd. Ed. Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.

SHANKMAN, Neil A. Reframing the debate between agency and stakeholder theories of the firm. **Journal of Business Ethics**, v.19, p.319-334, 1999.

YOUNG, Gary J., STEDHAM, Yvone, BEEKUN, Rafik. Boards of directors and the adoption of a CEO performance evaluation process: agency – and institutional – theory perspectives. **Journal of Management Studies**, v.37, n.2, p.278-295, mar. 2000.

RESENHA BIOGRÁFICA

Joaquim Rubens Fontes Filho é engenheiro de produção, com mestrado em engenharia de produção (COPPE/UFRJ) e em administração pública (EBAP/FGV). Cursa o doutorado em administração da EBAPE/FGV, onde desenvolve projeto de tese na área de governança e participa de pesquisas na área de carreiras.

É diretor do Instituto PUBLIX para o Desenvolvimento da Gestão Pública, com sede em Brasília (DF), organização voltada para a pesquisa em temas relevantes na área da administração pública, com site na internet em www.institutopublic.org.

Professor colaborador da Fundação Getulio Vargas, e tem atuado como consultor em diversas organizações públicas e privadas, principalmente no desenvolvimento de programas gerenciais e em planejamento estratégico. Autor de trabalhos publicados no Brasil e exterior, inclusive na revista do CLAD na co-autoria de artigo tratando da identificação de *stakeholders* relevantes.

É conselheiro de administração das empresas Invepar, Linha Amarela, e Concessionária Litoral-Norte, tendo sido conselheiro fiscal da Belgo-Mineira e Caemi, e membro do conselho deliberativo do Sindapp. Atuou como gerente de planejamento estratégico da PREVI e assessor da presidência do Banco do Brasil.

Instituição e endereço para contato:

Fundação Getulio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Praia de Botafogo, 190 – 5^o andar – CFAP
Rio de Janeiro (RJ)
Fone: (21) 2559-5775
e-mail: ebrubens@fgv.br