

Importância dos controles na administração pública brasileira: uma reflexão compartilhando pressupostos da teoria de agência e da teoria da cultura política

Ana Rita Silva Sacramento^A
José Antonio Gomes de Pinho^B

Resumo

O objetivo central deste estudo consiste em avaliar a importância do controle das ações empreendidas por políticos e burocratas do Estado brasileiro que, como se sabe, além de recém-democratizado e das reformas empreendidas em seu aparelho, ainda não debelou os traços patrimonialistas de sua cultura política. Destaca-se a importância dos controles a partir de aspectos derivados da teoria de agência, combinados com elementos apresentados por estudiosos da cultura política. Parte-se do pressuposto de que a combinação de tais construções teóricas nos permite ampliar a compreensão da importância dos referidos mecanismos de controle. Conclui-se que, além de instrumentos para contornar conflitos de interesses, os controles podem contribuir, no curto prazo, para coibir práticas patrimonialistas e, no longo prazo, para a emergência de valores republicanos, fundamentais para a consolidação da democracia.

Palavras-chave: Controle. Teoria de agência. Cultura política. Democracia.

Abstract

This study's central objective consists of evaluating the importance of controlling actions undertaken by Brazilian State politicians and bureaucrats. As known, apart from being newly-democratized and with reforms undertaken in its apparatus, it has still not overcome the patrimonialistic traces of its political culture. It highlights the importance of controls from aspects derived from the agency theory, combined with elements presented by political culture students. It sets off from the presupposition that the combination of such theoretical constructions allows us to expand understanding of the importance of the above-mentioned control mechanisms. Apart from being instruments to circumvent conflicts of interest, it is concluded that controls can contribute to restrain patrimonialistic practices in the short term and for the emergence of republican values which are fundamental for consolidating democracy in the long term.

Keywords: Control. Agency theory. Political culture. Democracy.

INTRODUÇÃO

Neste estudo, o ponto de partida escolhido para avaliar a importância do controle da atividade estatal

é o reconhecimento do seu estreito relacionamento com dois tradicionais conceitos: democracia e república. Trata o primeiro de um paradigma clássico originalmente grego e que inaugurou a ideia de um regime dos muitos, baseado na participação direta. Já a república surgiu na Roma antiga. Vindo de *res publica*, coisa pública, ainda hoje conserva a sua ideia matriz sobre a existência de um bem comum, sendo

^A Doutoranda e mestra em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). anasacramentos@hotmail.com

^B Doutor em Regional Planning pela University of London; mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor adjunto III da Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenador do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA. jagp@ufba.br

este superior ao individual. Se a questão na democracia é quem governa, o que importa para se considerar um governo republicano é saber para quem se governa (RIBEIRO, 2002; STARLING, 2006).

Convém destacar que o conteúdo contemporâneo de democracia difere do original. Centrada atualmente na representação, não tem, segundo Lessa (2002, p.45), uma definição limite, posto ser “um movimento que cada vez mais incorpora e organiza a competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral”. Para Bobbio (2002, p.30), a democracia também se apresenta como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e mediante que processos. Nesta concepção elitista, a democracia “é um método que permite a escolha da oligarquia que vai exercer o poder” (LESSA, 2002, p. 45).

De acordo com Santos (1998), Robert Dahl estabelece as seguintes condições como necessárias para a definição de um sistema democrático, o qual designa por “poliarquia”, expressão cunhada a partir da sua célebre obra publicada em 1971, e que tem a própria expressão no título: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; elegibilidade para cargos públicos; eleições livres e idôneas e; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Tem-se aqui uma compreensão pluralista sobre a competição estabelecida na democracia.

Elitista ou plural, o fato é que a democracia tem a competição eleitoral como uma de suas principais características na atualidade, a qual, embora necessária, é insuficiente, por si só, para garantir a primazia da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos (MOISÉS, 2008). Isto ocorre porque o vencedor de tal competição pode estar motivado, ou não, para a realização do bem comum. É nesse sentido que o controle da atividade estatal parece adquirir especial relevância, uma vez que de acordo com Ribeiro (2002), a democracia necessita ser republicana para não fracassar.

Neste ponto, torna-se importante lembrar que a distinção entre “república” e “monarquia” e “principado” vem, na aurora da modernidade, através de Maquiavel. A república é vista como uma forma ideal de Estado assentada na “virtude dos cidadãos e sobre o amor à pátria” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 3). Esses ideais foram absorvidos pelos jacobinos que a eles somaram o terror. “A república na realidade precisa do terror” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 3). Bobbio relembra o discurso de Robespierre sobre a virtude e o terror, bem como que a república é um “ideal retórico”, sendo difícil compreender o significado da república. E agrega: para nem mencionar a República italiana! Ao que nós podemos adicionar: para nem mencionar a República brasileira!

No caso específico da realidade brasileira, não há dúvida que com o encerramento do regime militar a redemocratização do Estado tornou-se um fato, pois temos eleições regulares, posse dos eleitos, não ocorrem mais bravatas, as instituições estão instaladas, entre as quais as instituições responsáveis pelos controles da *res publica*. Mesmo assim, os escândalos políticos se sucedem, indicando que os controles ainda não funcionam confortavelmente neste contexto. Prova disso pode ser encontrada nos estudos que, considerando a cultura política no contexto da análise da democracia no Brasil, revelam que a adoção deste desenho institucional não impede que práticas antirrepublicanas, tais como corrupção, clientelismo, paternalismo e personalismo (AVRITZER, 1995; BAQUERO, 2003; NOGUEIRA, 1998; MARTINS, 1997; MARTINS, 1999; PINHO, 1988), continuem sendo recorrentes, revelando traços de uma cultura política na qual o patrimonialismo, ou seja, a falta de separação entre o patrimônio público e o privado, permanece como uma marca distintiva. Considerando cultura política como a expressão do sistema político de uma determinada sociedade nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população, tal qual lecionado por Almond e Verba (1980), pode-se compreender porque Starling (2006) afirma que “o Brasil ainda não conheceu uma experiência política capaz de ser legitimamente chamada de republicana” (STARLING, 2006, p. 73).

Considerando que essa situação pode despertar em muitos a ideia de que a democracia e os controles instituídos surtem pouco ou nenhum efeito na cultura política brasileira, para este estudo formulou-se o seguinte problema: **qual a importância dos mecanismos de controle para a cultura política brasileira?** Acredita-se que este esforço se justifica porque diversos autores reconhecem a importância do estudo sobre a instituição e efetividade dos mecanismos de controles das ações dos que ocupam posição na estrutura do Estado, especialmente em sociedades recém-democratizadas. Observa-se ainda que, se por um lado, quando se adota no estudo o pressuposto do comportamento *rent-seeking* dos agentes políticos, a dimensão cultural não costuma ser incorporada à análise, por outro, verifica-se que os estudos que abordam o tema da cultura política ganharam espaço e relevância nos últimos anos (INGLEHART, 1988, RENNÓ, 1998; KRISCHKE, 1997; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; BAQUERO, 2003). Diante do exposto, espera-se contribuir para o debate sobre a possibilidade de que tais perspectivas sejam utilizadas conjuntamente nos estudos que versam sobre controles na administração pública em países que, como o Brasil, possuem o patrimonialismo como característica marcante de sua cultura política. Neste sentido, o estudo assume que a explicação da situação brasileira não se esgota apenas em um referencial teórico, mas deve combinar as duas perspectivas que serão aqui desenvolvidas. Por um lado, na teoria de agência, têm-se os controles como necessários porque o pressuposto adotado é o de que a ação humana é autointeressada; por outro, na teoria da cultura política encontram-se elementos que justificam porque estes costumam ser mais facilmente adotados e assimilados em determinados tipos de sociedades do que em outras. Entende-se que estas duas perspectivas podem juntar esforços teóricos para a compreensão da realidade brasileira. Ademais, é sabido que a realidade contemporânea é por demais complexa para apenas um arcabouço teórico dar conta de toda gama de complexidades.

Cumpra informar que, adotando-se a tipologia de Vergara (2006), este trabalho deve ser classificado, quanto aos fins, como descritivo, uma vez que busca identificar as formas de controles na nova administração pública brasileira, bem como descrever e analisar seus principais aspectos. Também é explicativo, porque visa esclarecer à luz das teorias de agência e da cultura política a importância desses mecanismos para a consolidação da cultura democrática e para o enfraquecimento das práticas patrimonialistas. Já quanto aos meios tem-se uma pesquisa eminentemente bibliográfica, porque todo instrumental analítico sobre os assuntos acima mencionados possui base em estudos anteriores.

O estudo está distribuído em cinco seções, além desta introdução. Na primeira apresenta-se, com base nos estudos produzidos pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (2006), doravante CLAD, uma visão, ainda que panorâmica, dos principais tipos de controle na nova gestão pública. A escolha do material bibliográfico produzido pelo CLAD (2006) denota a importância do tema não apenas para o Brasil, mas para países da América Latina, em muitos casos também recém-democratizados; na segunda, são discutidos aspectos da função do controle sob a perspectiva da teoria de agência; na terceira, tal importância é discutida adotando-se pressupostos da teoria da cultura política; por fim, na quarta e última seção, apresentam-se as considerações finais.

FORMAS DE CONTROLE NA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Convém iniciar esta seção apresentando uma definição para a palavra controle. De acordo com Gomes e Araujo (2008), controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido do que estiver em desacordo com o estabelecido e tomar providências para a sua correção. Para estes autores, o propósito do controle no âmbito da administração pública é garantir que esta atue de acordo com os princípios

estabelecidos na Constituição Federal, além de submeter-se à supremacia do interesse público sobre o particular. Obtêm-se, com base nestes estudiosos, mais uma evidência da relação entre os conceitos controle, democracia e república.

O CLAD (2006) identifica cinco formas de controles na nova gestão pública: a) pelos controles procedimentais clássicos; b) pelo controle parlamentar; c) pela introdução lógica dos resultados; d) pela competição administrada e; e) pelo controle social. Ainda de acordo com esta organização, embora os controles clássicos, parlamentar e social se constituam nas formas de controle que, em termos históricos, já existiam nestes Estados, são os clássicos e o parlamentar que predominaram até antes das reformas. Já as formas, citadas nas alíneas “c” (introdução lógica dos resultados) e “d” (competição administrada) são as que se relacionam com o paradigma da nova gestão pública. Sobre cada uma dessas formas, cabe discorrer sobre suas possibilidades, ainda que brevemente, ao tempo em que evidenciam alguns limites para a sua eficácia no contexto brasileiro. É o que se faz a seguir.

Os controles procedimentais clássicos são realizados pelo conjunto de mecanismos internos e externos da administração. De acordo com o CLAD (2006), os controles administrativos, os tribunais de contas e o Poder Judiciário integram esse conjunto e são “fundamentais na fiscalização republicana dos governos” (p. 39). Trata-se de um controle exercido pelos burocratas, embora, conforme argumenta o CLAD (2006), os controladores do Poder Judiciário e dos tribunais de contas possuam “*status*” superior em relação aos demais, sendo os primeiros, inclusive, pertencentes a outro poder. De acordo com Groisman e Lerner (2006), o objetivo dos controles procedimentais consiste na verificação do cumprimento das normas existentes, da probidade e universalidade dos atos governamentais, controle de suas ações para garantir os direitos dos cidadãos e o combate à corrupção.

Com referência a este tipo de controle, convém destacar que, no Brasil, este foi reforçado com a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em Abril de 2001, a qual além de desempenhar funções administrativas de controle, correição, prevenção e

ouvidoria, disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. É oportuno lembrar que a CGU também provoca a atuação de outros órgãos de controles procedimentais importantes, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, com o objetivo de punir aqueles que transgridem as regras da *res publica*.

Já o controle parlamentar é exercido por políticos e tem como pressuposto o controle mútuo entre os poderes Executivo e Legislativo, a realização do *checks and balances*. Para Anastásia (2006), na democracia representativa estes são os mecanismos que permitem o controle das burocracias pelos parlamentares. Para tanto, a autora considera que a concentração de poderes legislativos e executivos nas mesmas mãos prejudica o controle parlamentar, recomendando um formato institucional em que poderes legislativos somente sejam facultados ao executivo em casos excepcionais.

De acordo com o CLAD (2006, p. 35), a responsabilização pelo controle parlamentar “nunca se tornou peça-chave dos sistemas políticos latino-americanos”. No caso específico brasileiro, a fragilidade desse tipo de controle, de acordo com Figueiredo (2001), decorre do padrão de formação de governos de coalizão, aliado ao fato de que a Constituição brasileira concede ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, tais como: exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; poder de pedir urgência para as leis que apresenta; autoridade delegada de decreto; e autoridade para editar decretos, com força de lei e de vigência imediata, as Medidas Provisórias – não menos importantes do que os regulamentos através dos quais o Congresso concede, aos líderes de partidos, amplo controle sobre o processo legislativo –, definição de pauta e poder de representar a bancada. Cumpre acrescentar que, dentre todas estas prerrogativas, o poder de editar medidas provisórias com força de lei é o instrumento que mais concentra poderes de agenda nas mãos do presidente (ANASTASIA; MELO, 2002; AMORIM NETO; TAFNER, 2002) e, neste sentido, à medida que aumenta a capacidade de controle do

Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo, possibilitando ao governo funcionar como se houvesse uma fusão de poderes (FIGUEIREDO, 2001, p. 2). Esses mencionados recursos institucionais permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apóiam e promover ações coordenadas, capacitando-os a evitar ou controlar as ações de fiscalização do Congresso, especialmente as atividades de investigação.

O controle pela introdução lógica dos resultados é uma das formas que se relaciona com o paradigma da nova gestão pública. Nesse modelo considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Trata-se, em verdade, do confronto entre metas estabelecidas e resultados alcançados. O CLAD (2006) considera que este tipo de controle contribui para melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade governamental. De acordo com Quirós (2006, p. 166), entretanto, a responsabilização por meio do controle dos resultados parece não ser tarefa fácil de ser executada, visto exigir mudança de atitude dos governantes, partidos políticos, funcionários públicos e usuários.

O controle pela competição administrada ocorre quando o número de provedores de serviços é ampliado para que a dinâmica da competição se estabeleça entre estes. Como se sabe, o paradigma da nova gestão pública considera que o monopólio na prestação dos serviços públicos é ineficaz. De acordo com Abrúcio (2006), a lógica da competição administrada vai sinalizar, por meio dos custos e da qualidade, quem deve ser premiado ou qual organismo requer reformulações. Um tipo de competição administrada é o que se estabelece entre órgãos da administração pública; outro é a concorrência entre diferentes provedores de serviços públicos, tais como educação e saúde. Sabe-se, entretanto, que tal controle pela competição pode ser

obstaculizado, visto não serem incomuns situações em que tal competição sequer chega, de fato, a se estabelecer, como nos casos das licitações fraudulentas, por exemplo. No caso específico brasileiro, as ações da CGU indicam, inclusive, que fraudes em licitações continuam sendo o problema mais comum entre os que são constatados no Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos por ela realizados.

Por fim, tem-se com o controle social o objetivo de que os cidadãos se tornem controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato de seus representantes. Trata de uma forma de controle exercida no plano vertical, para utilizar a tipologia de O'Donnel (1988). Para tanto, de acordo com Grau (2006, p. 276), uma série de condições precisam ser atendidas, pois o controle social deve ser aplicado tanto nos pontos onde nascem as decisões e políticas públicas (o núcleo estratégico da administração pública), como também onde os bens e serviços públicos são produzidos, inclusive naqueles que foram privatizados. Nesse sentido a informação e a instituição de canais de participação, como nos casos dos conselhos, assumem especial relevância, visto que, de acordo com o CLAD (2006) estes podem reforçar a consciência republicana nas sociedades marcadas por comportamentos oligárquicos e corruptos.

Diante do exposto, verifica-se que é considerável o número existente de formas de controle dos atos daqueles que ocupam posições na estrutura do Estado, e que a literatura especializada se posiciona pela sua instituição, de forma geral, como uma forma de fortalecer a democracia e impedir práticas antirrepublicanas.

Sobre a importância dos mecanismos de controle para o fortalecimento da democracia e da república, ainda bebendo em Bobbio e Viroli (2007), este último lembra Cícero, que entende *res publica* como "isto pertence ao povo", com a ponderação de que "povo não é qualquer multidão de homens reunida, mas sim uma sociedade organizada que tem por

fundamento a observância da justiça e a comunhão de interesses” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 4). Aproximando-nos mais do nosso objetivo, Bobbio assevera que seja monárquica ou republicana, a política é “luta pelo poder” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). E quando se fala em república baseada na virtude dos cidadãos, o autor se pergunta: “o que é esta virtude dos cidadãos?” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Na continuidade da construção de seu argumento, prega outra pergunta: “Diga-me onde há um Estado que se sustente sobre a virtude dos cidadãos, um Estado que não recorra à força!” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Ancorando-se o autor na definição clássica de Weber sobre o Estado como detentor do monopólio da força legítima, lembra que isto ocorre porque “a maior parte dos cidadãos não é virtuosa, mas viciosa” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Assim, o objetivo dos Estados também republicanos é “refrear os cidadãos viciosos, que são a maioria” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Os Estados são regulados por uma constituição que estabelece regras para a conduta dos cidadãos, partindo do “pressuposto de que os cidadãos geralmente não são virtuosos” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7).

Baseado em Maquiavel, Viroli lembra que “para refrear aqueles que têm mãos compridas, é necessária, além das boas leis, a virtude dos cidadãos” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8). Em outras palavras, “sem cidadãos dispostos a ser vigilantes, a empenharem-se, capazes de resistir contra os arrogantes, servir ao bem público, a república morre, torna-se um lugar em que alguns dominam e outros servem” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8). Podemos trabalhar exatamente com essa ideia neste artigo, defendendo que os que dominam também se servem do Estado. No diálogo entre os dois autores, Bobbio adiciona que “a democracia precisa de boas leis e de bons costumes” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8), sendo estes últimos exatamente a “virtude”, ao que Viroli elenca uma série de manifestações da virtude civil de cidadãos que “sabem que não podem viver com dignidade em uma comunidade corrupta”, tais como: exercem a profissão “com consciência, sem obter vantagens ilícitas [...]”; vivem a vida familiar com base no respeito recíproco [...]”; assumem os seus deveres

civis, mas não são em absoluto dóceis; são capazes de mobilizar-se para impedir que seja aprovada uma lei injusta ou para pressionar quem governa a enfrentar os problemas pelo interesse comum; são ativos em associações de vários tipos [...]”; acompanham os acontecimentos da política nacional e internacional [...]” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 9). Viroli defende que este tipo de virtude civil “não é impossível”, podendo-se citar vários que se enquadram neste elenco. Bobbio referenda esta posição lembrando que é importante falar de virtude civil “para fazer oposição à indiferença e à apatia que infelizmente hoje predominam em nosso país”, apontando que no período da libertação do regime fascista “havia entusiasmo” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 10).

Certamente a visão de Viroli é bastante otimista, mas o que importa é que temos aqui um gancho para situar o Brasil. Ainda que haja diferenças abissais entre os processos históricos dos dois países, o Brasil também experimenta essa apatia e indiferença como a apontada na Itália. Se no movimento das Diretas Já, na construção da nova Constituição (1988) e mesmo no “movimento” dos “caras pintadas” no contexto do *impeachment* de Collor houve intensa mobilização popular, identifica-se um forte recuo nesses últimos anos. Isto pode significar que aqueles movimentos foram espasmódicos, estando a indicar que se restabeleceu a histórica passividade da sociedade civil brasileira, avessa à participação política e aos controles da *res publica*, como se percebe exatamente no episódio atual da metástase que ocorre no Senado.

O passo seguinte do estudo é evidenciar a importância dos mecanismos de controle com base nos pressupostos de duas teorias bastante utilizadas em análises do comportamento político contemporâneo, a teoria de agência e a teoria da cultura política.

IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES À LUZ DA TEORIA DE AGÊNCIA

A teoria de agência, uma das vertentes da nova economia institucional, se constitui em uma das

ferramentas analíticas mais utilizadas em estudos que procuram explicar as diversas relações de agenciamento estabelecidas entre os indivíduos na atualidade. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 308), uma relação de agenciamento existe quando uma ou mais pessoas delegam a outrem a realização de alguma tarefa de seu interesse, atribuindo-lhe para isso determinado poder de decisão. Trata-se de uma relação contratual (formal ou informal), na qual os que delegam são identificados como sujeito ativo, ou principal, e os que recebem a atribuição para realizar a tarefa como sujeito passivo, ou agente.

Essa perspectiva tem sido amplamente utilizada nas análises que tratam do funcionamento e da estrutura do Estado, inclusive no Brasil. Para Sanchez (2005), por exemplo, esta teoria se constitui em um importante instrumento para entender as relações contratuais delegativas, onde incentivos e controles são fundamentais, caso típico, segundo o autor, das burocracias públicas. Sanchez (2005) utilizou este referencial quando analisou o impacto institucional que a utilização intensiva da tecnologia da informação e comunicação pode produzir nos mecanismos de controles no que se refere ao controle sobre a burocracia no governo do estado de São Paulo.

Uma ideia do nível de aderência a tal teoria pelos estudiosos da administração pública pode ser ainda encontrada em Pires (2007, p. 30), ao afirmar que, no setor governamental, a relação agente-principal é conhecida há séculos, embora designada de forma diferente. Assevera o autor que “a democracia representativa é uma relação agente-principal”.

Outro exemplo de estudo utilizando tal perspectiva é o desenvolvido por Przeworski (1998) sobre o desenho do Estado, o qual se tornou referência para os que a ele se seguiram. Neste estudo, o autor identificou no desenho do Estado três tipos de relação de agenciamento: entre governos e agentes econômicos (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão) e entre cidadãos e governos (responsabilização).

É importante destacar que nessa relação a assimetria informacional entre as partes contratantes e a dificuldade de monitoramento das ações praticadas pelos agentes são problemas que submetem

o principal a dois tipos de riscos, denominados por Arrow (1985, apud SATO, 2007) como de seleção adversa e o risco moral. A seleção adversa está associada à possibilidade de o principal não conseguir avaliar adequadamente as ações do agente, caso ele se encontre em desvantagem em relação ao estoque de informações, o que pode levar o agente a tomar decisões pouco adequadas aos seus objetivos; já o risco moral surge quando o agente, percebendo que o principal não está em condições de observar a sua conduta, age em detrimento dos objetivos deste. Resumindo, o primeiro risco decorre da ocultação das informações e o segundo da ocultação das ações (SATO, 2007). Jensen e Meckling (1976) indicam três formas que o principal pode utilizar para buscar alinhar os interesses dos agentes aos seus. Uma delas é por meio do estabelecimento de incentivos que induzam o agente a atuar segundo seus objetivos; outra é investindo em monitoramento para prevenir eventuais desvios; a terceira é por meio da fixação de penalidades para evitar que o agente atue de forma contrária aos objetivos. Sejam quais forem os mecanismos instituídos, sabe-se que implicarão em custos para o principal. A Figura 1, produzida por Sato (2007), ilustra bem essa relação, motivo pelo qual está apresentada a seguir.

Nesta perspectiva, não se pode deixar de reconhecer que iniciativas brasileiras que possuem tanto o caráter de monitoramento (p.ex. a Lei de

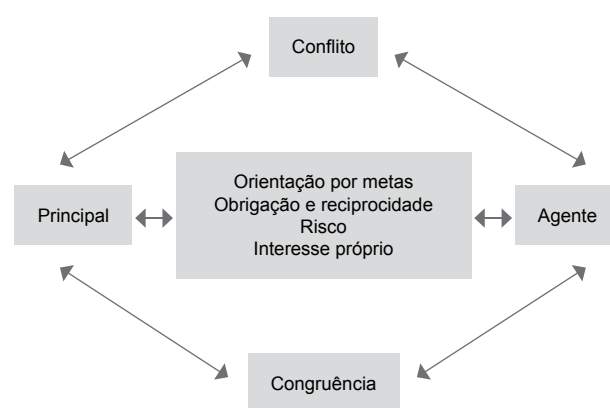


Figura 1
A relação principal-agente

FONTE: SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 1 p. 51, 2007.

Responsabilidade Fiscal e o Portal da Transparência) quanto de fixação de penalidades (p.ex. a Lei 8429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional), harmonizam-se com os pressupostos da teoria de agência.

No trabalho desenvolvido por Przeworski (1998) ficou constatado que as relações de agenciamento identificadas no Estado também são marcadas pela assimetria informacional e pela dificuldade de monitoramento das ações dos agentes pelo principal. Na relação governo e agentes econômicos, Przeworski (1998) afirma que a primeira melhor forma de regular é impossível de ser realizada, uma vez que tais agentes sempre disporão de informações superiores às que dispõe o Estado, como por exemplo, sobre os seus custos de produção e a demanda por seus produtos/serviços. O autor destaca ainda que nem todas as ações empreendidas pelo agente econômico podem ser plenamente monitoradas pelo Estado. Caracterizando tal relação como marcada por informações e ações ocultas, o autor declara, recorrendo a David T. Baron, que “na melhor das hipóteses, o governo terá de fazer a segunda melhor regulação ótima” (PRZEWORKI, 1998, p. 48). Outro ponto destacado nesta relação por este estudioso refere-se à possibilidade da prática de clientelismo nos atos regulatórios. Trata-se de situações nas quais os ocupantes de funções na estrutura estatal adotam ações que objetivam beneficiar ou prejudicar diferentes grupos em troca de benefícios pessoais.

De igual forma, na relação entre políticos e burocratas (supervisão) os problemas de agenciamento estão presentes. Argumentando sobre a possibilidade de que os objetivos dos burocratas não sejam congruentes com os objetivos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam, Przeworski (1998) elenca algumas ações de incentivo e monitoramento que podem ser adotadas pelos políticos a fim de buscar o alinhamento desses objetivos. Formulação de contratos adequados, processo seletivo capaz de revelar o desempenho potencial

dos futuros burocratas e fiscalização institucional são alguns dos exemplos oferecidos pelo autor.

O estudo desenvolvido por Sanchez (2005) também evidencia esse risco. Convergente com o pensamento de Przeworski, este estudioso admite que a assimetria de informação possa fazer com que os esforços da burocracia sejam direcionados para a realização de interesses distintos aos dos políticos eleitos. Para ele, uma ferramenta importante para a redução dessa assimetria é a Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC). Cumpre informar que nas duas experiências analisadas por Sanchez (2005), quais sejam, a da Secretaria da Fazenda e a da Secretaria de Governo/Casa Civil do Estado de São Paulo, o autor reconheceu que a utilização intensiva da TIC criou condições para aumentar a capacidade de ação governamental nas ações de controle por meio da racionalização da estrutura burocrático/administrativa, da diminuição dos custos de obter informação e de ganhos em *expertise*. Também facilitou a criação de arranjos institucionais que, segundo o autor, melhoraram o controle da cúpula do poder Executivo sobre a burocracia (SANCHEZ, 2005, p. 149).

Przeworski (1998) também alerta para a importância da criação de controles que permitam que tal supervisão seja efetuada pelos cidadãos. Neste sentido, os controles do tipo “alarme de incêndio” (as ouvidorias, por exemplo) são indicados porque, segundo o autor, permitem que o principal reúna informações mais qualificadas e a custo mais baixo do que as obtidas pelos controles do tipo “patrulha de polícia” (regras, relatórios e outros controles burocráticos).

Quanto à relação agente *versus* principal, estabelecida entre políticos eleitos e cidadãos, Przeworski (1998) a considera bastante especial. Isto porque, neste caso, são os agentes (os políticos) que estabelecem as regras, determinando o que o principal (os cidadãos) deve fazer. Outro aspecto destacado pelo autor, com base em Bernard Manin, é o fato de que em nenhum sistema democrático existem mecanismos institucionais que obriguem os eleitos a serem fiéis e cumprirem o programa defendido durante a competição eleitoral. Tudo isso contribui para evidenciar a importância da instituição de

mecanismos que viabilizem o acompanhamento e o controle dos ocupantes de cargos na estrutura estatal, com o intuito de reduzir a prática do risco moral e da seleção adversa.

IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES À LUZ DA TEORIA DA CULTURA POLÍTICA

A literatura que aborda temas relacionados à cultura política tem atribuído a Gabriel Almond e Sidney Verba (1963), através da obra *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*, o pioneirismo da utilização dessa perspectiva na análise do comportamento político contemporâneo. Segundo Rennó (1998, p. 71-72), o conjunto de escritos inspirados e influenciados por tal obra se constitui no *mainstream* dos estudos sobre cultura política, na sua perspectiva contemporânea, tendo a problemática sobre a possibilidade de mudança nesse tipo de cultura influenciado os seus principais enfoques atuais. Mas afinal, o que é cultura política?

Almond e Verba (1963) definem cultura política como a expressão do sistema político de uma determinada sociedade nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999). Kuschnir e Carneiro (1999) reconhecem o conceito de cultura política como multidisciplinar, visto combinar perspectivas sociológicas, psicológicas e antropológicas no estudo dos fenômenos políticos. Tal conceito, ainda segundo esses estudiosos, tem evoluído com a disseminação de novos estudos empíricos que privilegiam a análise das condições que afetam o desempenho das instituições públicas e a maior ou menor eficiência no atendimento ao interesse público.

Um ângulo da discussão sobre a teoria da cultura política que interessa a este estudo é o que trata da possibilidade da mudança de valores. Com base em Moisés (2008), orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse pela política, tolerância, confiança interpessoal e institucional são exemplos de valores políticos que, de acordo com a teoria, têm longa duração no tempo, mas não são imutáveis. Para Rennó (1998), a mudança em certos valores

culturais, convivendo com a estabilidade de outros, leva ao surgimento de diferenciações internas, fazendo com que a heterogeneidade cultural seja também uma das questões centrais dos estudos sobre cultura política e sua relação com a estrutura.

Verba (apud RENNÓ, 1998) alerta que as crenças que não são consensuais em determinada sociedade não podem ser excluídas das pesquisas sobre cultura política, pois a melhor caracterização do padrão cultural de uma sociedade deve, além da identificação dos valores culturais dominantes, contemplar, igualmente, os grupos que aderem ou não a esse padrão. Nesta revisão, Rennó (1998) apresenta os estímulos à mudança na cultura política, indicados em um dos capítulos do *The Civic Culture Revisited*, de Almond e Verba, quais sejam: a mera mudança na configuração da população nacional; as mudanças de gerações; as alterações individuais no estilo de vida, decorrentes da passagem do tempo e de eventos como o casamento e a aquisição de propriedades e; alterações na estrutura política e econômica do país. Diante do exposto, e considerando que a adoção do desenho democrático, bem como dos seus mecanismos de controles, alteraram a estrutura política no Brasil, espera-se, com base nestes teóricos, que alterações também possam ser processadas na cultura política brasileira, ainda que conscientes de que elas não ocorrem de um momento para o outro.

Os trabalhos anteriormente citados sobre os tipos de controles existentes na nova gestão pública e dos fundamentos da teoria da cultura política indicam que se não houvesse influências culturais, a fragilidade ou deficiência desses mecanismos não seriam constatadas com tanta frequência nos estudos empíricos, fato que muito contribui para confirmar a relativa autonomia da cultura política apontada pelos pioneiros Gabriel Almond e Sidney Verba. Reis (2008), discorrendo sobre a importância de normas para o controle da corrupção, leciona que não basta que uma norma adotada seja apropriada, necessita também ser efetiva, destacando ainda que uma norma para ser efetiva deve corresponder a uma cultura, isto é, deve integrar a orientação geral dos indivíduos de modo

que estes a operem espontânea e prontamente em suas decisões (REIS, 2008, p. 391). Com sentido semelhante, Anastásia e Santana (2008) discorrem sobre a importância das instituições políticas para reforçar o princípio da virtude cívica e dissuadir práticas corruptas. E já que os controles estão associados às instituições democráticas, a implantação de tais mecanismos se torna assaz importante.

Baquero (2003) destaca ainda que os esforços empreendidos no Brasil para o fortalecimento de sua democracia, desde o início do processo de redemocratização, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Para esse autor, os fatores histórico-estruturais, tais como atraso, miséria, fome, clientelismo, personalismo e patrimonialismo, embora não sejam considerados como valores culturais, são assimilados pela cultura, tornando-a, no campo da política, passiva, silenciosa e pouco participativa.

Leciona, ainda, esse autor que as pesquisas sobre cultura política constataram a influência do legado histórico para a compreensão das razões que motivaram o surgimento desse tipo de cultura no Brasil (Alberto Torres, Oliveira Viana, Gilberto Freire, Guerreiro Ramos, Raimundo Faoro e Roberto da Matta, entre outros). Assim, o contexto histórico torna-se fundamental na compreensão do por que dos cidadãos brasileiros não confiarem nas suas instituições, e da insuficiência da simples existência de condições estruturais para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, merece ser destacado o alerta de Martins (1997), de que, na América Latina, qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em conta a cultura política sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu, além dos processos concretos que levaram às atuais disfunções do serviço público. Se no Brasil o problema histórico da política é o *ethos* patrimonialista (FERNANDES, 1968 apud BAQUERO, 2003),

muito mais do que se constituir em um dos principais motivos para relegar os controles, ele pode ser visto como o principal para instituí-los.

Na crítica efetuada às teorias da transição para a democracia, Avritzer (1995) sustenta que o processo de democratização consiste numa disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais, acerca de uma cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas.

No caso brasileiro, a renovação dos atores políticos e sociais, resultante do processo de desenvolvimento industrial durante o período autoritário, teve um impacto reduzido dentro do sistema político, no qual se observa uma continuidade das práticas e dos valores tradicionais. Assim, a institucionalização da democracia no Brasil, segundo esse autor, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e uma tradicional.

As considerações de Avritzer estão em consonância com as reflexões sobre o funcionamento da democracia nos países recém-democratizados oferecidas por O'Donnell (1991), quando este introduz o conceito de democracia delegativa para caracterizar o funcionamento da democracia na América Latina, incluindo o Brasil. O argumento de O'Donnell, para a criação desse subtipo de democracia consiste na afirmação de que as teorias e tipologias existentes referem-se à democracia representativa, tal como praticada nos países desenvolvidos. Assim sendo, os países da América Latina delas devem ser excluídos.

O modelo de democracia delegativa está fundamentado na premissa de que o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente. Nesse modelo, no qual o que "os donos do poder" fazem no governo não necessita estar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral, a ausência da *accountability*, isto é, a desobrigação dos governantes de prestar contas de seus atos aos

[...] qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em conta a cultura política sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu, além dos processos concretos que levaram às atuais disfunções do serviço público

seus governados é, portanto, um traço distintivo. Mais que isso, instituições controladoras são vistas como incômodos aos governantes escolhidos para encarnar o conjunto da nação, visto a premissa de que o governante tudo pode.

Tais considerações são essencialmente importantes quando se deseja refletir sobre os efeitos da adoção de controles para o fortalecimento da cultura democrática em sociedades marcadas pelo patrimonialismo. É

nesse sentido que os conceitos e pressupostos da teoria da cultura política estão sendo apresentados neste estudo, com o objetivo de contribuir para o entendimento e para a avaliação dos impactos que as formas de controles, parte integrante do conjunto das reformas estruturais ocorridas no Brasil recente, podem exercer na nossa cultura política.

Torna-se necessário, antes de concluir esta seção, reconhecer, com base em Anastásia e Melo (2002), outras iniciativas recentemente adotadas no Brasil que ampliaram a possibilidade de controle da administração pública, tais como: o SIAFI, sistema por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõe a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo presidente da República; o acesso, via internet, ao processo de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); as TVs da Câmara e do Senado; a criação de Ouvidorias etc.

Observa-se que mesmo o Poder Judiciário que Grau (2006) admite como um dos mais difíceis para se empreender reformas na América Latina não ficou imune ao debate quanto à necessidade de transparência e controle. Prova disso é a Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, por meio da qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão competente para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres

funcionais dos juízes. Dentre as suas atribuições consta, por exemplo, a de receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados. Outra inovação é a TV do Poder Judiciário, no ar desde 2002,

transmitindo julgamentos, programas de debates, seminários etc.

Diante do quadro acima exposto, e à luz dos estudos culturalistas, pode-se admitir que no Brasil já existem grupos que não pactuam com valores patrimonialistas. Além disso, acredita-se que as medidas anteriormente citadas podem reforçar a consciência republicana, contribuindo para que, no presente, as práticas patrimonialistas possam ser desestimuladas, e que, nas gerações futuras, não mais encontrem espaços para a sua reprodução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema para o qual se buscou resposta neste trabalho foi formulado da seguinte forma: **qual a importância dos mecanismos de controle para a cultura política brasileira?** Para tanto, inicialmente discorreu-se sobre os instrumentos de controle existentes na nova administração pública e, em seguida, buscou-se na teoria de agência e na teoria da cultura política elementos que nos permitissem avaliar a sua importância.

Verificou-se, com base na teoria de agência, que por contribuir para a diminuição da assimetria informacional e para o alinhamento dos interesses entre os cidadãos, reconhecidos nesta relação como o principal, e os seus agentes, ou seja, aqueles que exercem atividades na estrutura do Estado (políticos e burocratas), os mecanismos de controles favorecem a transparência da administração pública e fortalecem a cultura política democrática. À luz

[...] instituições controladoras são vistas como incômodos aos governantes escolhidos para encarnar o conjunto da nação, visto a premissa de que o governante tudo pode

da teoria da cultura política, tais controles também assumem importância, pois modificam a estrutura política no Brasil, fato que está relacionado pelos adeptos desta teoria entre os estímulos à mudança na cultura política. Tais controles, se não eliminam, pelo menos contribuem para a redução das práticas patrimonialistas no curto prazo e, conseqüentemente, no longo prazo, e podem favorecer a emergência de valores republicanos, viabilizando a consolidação da democracia no contexto brasileiro, vez que valores distintos dos atuais poderão emergir juntamente com as novas gerações. Dessa forma, acredita-se, com base nestes teóricos, que a cultura política brasileira pode ser modificada, ainda que conscientes de que tal modificação não ocorre de uma hora para outra.

Verificou-se ainda que a combinação, e não o isolamento, dos pressupostos da teoria de agência com os da teoria da cultura política nos estudos que versam sobre os controles na administração pública contribui para ampliar a compreensão sobre a importância de tais instrumentos. Isto porque, a partir desta, verificou-se que a cultura política pode ser construída a partir de novos valores que vão se transformando em hegemônicos, ainda que isso leve tempo. É verdade que tais alterações demandam tempo, pois conforme lecionado pelos teóricos culturalistas, alterações em culturas políticas são processadas de maneira gradual, fato que, além de explicar o dualismo da cultura política brasileira na literatura pesquisada, indica que a cultura democrática pode ser republicaneamente apreendida.

Por fim, pode-se concluir que, na verdade, o Brasil está frente a uma encruzilhada. De um lado, os valores patrimonialistas instalados tanto no Estado como na sociedade, onde evidentemente os controles são rejeitados. De outro, tem-se um conjunto de novos valores que lutam, brigam por espaço para construir uma nova sociedade baseada nesses novos valores. Logicamente não dá para precisar, neste momento, para onde vai o pêndulo do poder, mas espera-se que com a afirmação da democracia se instale uma convergência de forças que finalmente debele o estatuto conservador e patrimonialista até então vigente no país.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown & Co., 1980.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ANASTÁSIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: BRESSER PEREIRA Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- ANASTÁSIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 1)*. Brasília, 2002. p. 25-74. (Coleção Gestão Pública, v.7).
- ANASTÁSIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo [et al]. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 28, p.109-122, jun.1995.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 2002.
- BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. *Direitos e deveres na República*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo.: *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p.125-145, nov. 2003.
- GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. *Controle externo*. In: AVRITZER, Leonardo et. Al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- GRAU, Núria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

- GROISMAN, Enrique; LERNER, Emília. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- INGLEHART, Ronald. The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*. v. 82. n. 4, Dec. 1988.
- JENSEN, M. C., MECKLING, W. H. The Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, Oct. 1976.
- KRISCHE, Paulo J. Cultura política e escolha racional na América Latina: Interfaces nos estudos da democratização. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 103-126, 1997.
- KUSCHNIR, Karina & CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: Cultura política e antropologia da política. *Revista Estudos Históricos* Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, 1999.
- LESSA, Carlos. A Teoria da Democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). *Democracia: teoria e prática*. Curitiba: Relume Dumará, 2002.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, 1999. (Cadernos ENAP, n. 8).
- MOISES, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Rev. Bras. Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo:, n. 44, p. 27-52, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, n.12, p. 59. 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p.39-73.
- PIRES, Valdemir. Controle social da Administração Pública: entre o político e o econômico. In GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB; José Antonio, LIMONGI, Fernando. Democracia e Cultura: uma visão não culturalista. *Lua Nova*, n. 58, 2003.
- QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- REIS, Fábio Wanderlei. Corrupção, Cultura e Ideologia. In: AVRITZER Leonardo et al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- RENNÓ, Lúcio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *Revista Brasileira de Inf. Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1998.
- A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus República. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. *Os Controles Internos na Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2005.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 1998.
- SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 1, 2007.
- STARLING, Heloísa Maria Murgel. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.