

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E SOCIEDADE

**HERBERT ANNES DIAS WAACK**

**A PERFORMATIVIDADE DA TEORIA DA AGÊNCIA NOS ÓRGÃOS  
DE CONTROLE DO EXECUTIVO: O CASO DA CONTROLADORIA DO  
ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO CARLOS  
2025

HERBERT ANNES DIAS WAACK

**A PERFORMATIVIDADE DA TEORIA DA AGÊNCIA NOS ÓRGÃOS DE  
CONTROLE DO EXECUTIVO: O CASO DA CONTROLADORIA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido

Coorientador: Prof. Dr. Fábio Grigoletto

SÃO CARLOS

2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Willian Cássio Damasceno Pereira, realizada em 02/12/2020.

**Comissão Julgadora:**

Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido (UFSCar)

Prof. Dr. Mário Sacomano Neto (UFSCar)

Prof. Dr. Mario Aquino Alves (FGV)

## RESUMO

A presente pesquisa analisa como a teoria da agência influenciou o processo de institucionalização das controladorias no setor público do estado de São Paulo. Com base na abordagem da performatividade e nos pressupostos da teoria ator rede, buscamos demonstrar que a teoria da agência influenciou decisivamente na difusão das controladorias públicas no país. O método utilizado na pesquisa foi a cartografia de controvérsias, no qual mapeamos atores humanos e não humanos envolvidos nesse processo de institucionalização, do histórico até a recente formação da Controladoria Geral do Estado de São Paulo, com apuração qualitativa de dados e leitura de documentos, notícias publicadas e discussões legislativas presentes na rede mundial de computadores, bem como uma pesquisa bibliográfica de análises publicadas em textos científicos disponíveis. As controladorias desempenham um papel chave na construção de uma governança pública que mimetiza o modelo da governança corporativa das empresas de capital aberto. A Teoria da Agência performou na gestão pública ao influenciar a consolidação das controladorias como instrumentos que replicam os princípios de governança corporativa adotados por empresas de capital aberto. A aplicação desses conceitos promoveu maior transparência, prestação de contas e controle rigoroso dos recursos públicos. Por meio de mecanismos como auditorias internas e relatórios de desempenho, as controladorias criaram uma governança pública que espelha modelos corporativos, enfatizando a integridade, a responsabilidade e a eficiência na administração. Essa abordagem estabeleceu uma estrutura de fiscalização que reforça o compromisso com o uso responsável dos recursos e fortalece a confiança entre os agentes públicos e a sociedade.

Palavras-chave: controladoria; teoria da agência; performatividade.

## ABSTRACT

This research analyzes how agency theory influenced the institutionalization process of comptroller offices in the public sector of the state of São Paulo. Based on the performativity approach and the assumptions of actor-network theory, we aim to demonstrate that agency theory played a decisive role in the diffusion of public comptroller offices in Brazil. The research method employed was the mapping of controversies, through which we charted both human and non-human actors involved in this institutionalization process, from its historical origins to the recent establishment of the General Comptroller Office of the State of São Paulo. The study included qualitative data analysis, examination of documents, published news, and legislative discussions available on the World Wide Web, as well as a bibliographic review of analyses published in scientific texts. Comptroller offices play a key role in constructing public governance that mirrors the corporate governance model of publicly traded companies. Agency theory has performed in public management by influencing the consolidation of comptroller offices as instruments that replicate the principles of corporate governance adopted by these companies. The application of these concepts has promoted greater transparency, accountability, and rigorous control of public resources. Through mechanisms such as internal audits and performance reports, comptroller offices have established public governance that reflects corporate models, emphasizing integrity, responsibility, and efficiency in administration. This approach has created a supervisory structure that reinforces the commitment to responsible resource use and strengthens trust between public agents and society.

Keywords: controllership; agency theory; performativity.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	7
1.1. APRESENTAÇÃO .....	7
1.1. Objetivos .....	12
2. REVISÃO DA LITERATURA .....	12
2.1. Teoria Ator-Rede .....	12
2.1.1. Abordagem da TAR nas organizações públicas .....	20
2.1.2. Abordagem teórica da performatividade.....	22
2.1.3. Performatividade das teorias econômicas administrativas e do direito.....	29
2.2. A performatividade da teoria da agência .....	37
2.2.1. Apresentação das origens da Teoria da Agência e discussão dos seus pressupostos .....	37
2.2.2. Apresentação da performatividade da teoria da agência na administração privada e na "governança corporativa" .....	42
2.2.3. Apresentação da teoria do Principal-Agente e da sua performatividade no setor público .....	47
3. MÉTODO .....	53
3.1. Abordagem e método.....	53
3.2. Levantamento dos dados e processos de exploração .....	56
3.3. Representação e sistematização: forma de análise dos dados.....	57
4. RESULTADOS .....	60
4.1. Período pré redemocratização .....	60
4.2 Redemocratização e constituinte .....	64
4.3. Evolução da controladoria e o princípio da eficiência (anos de 1990).....	72
4.4. Responsabilidade Fiscal e consolidação da Controladoria no século XXI .....	78
5. DISCUSSÃO .....	89
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	97
REFERÊNCIAS .....	99

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece que as três esferas de governo - União, Estados e Municípios - devem criar sistemas de controle interno para garantir o cumprimento dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, bem como fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Em linha com esse preceito, ao longo dos últimos vinte anos, as controladorias começaram a emergir na administração pública do país.

A Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo, foi criada por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, tendo sido responsável por implantar e difundir a cultura do controle interno no âmbito federal, criando mecanismos de auditoria, controle interno, prevenção e combate à corrupção e promoção da transparência. Sua criação inspirou o estabelecimento de controladorias por estados e municípios. A Controladoria Geral do Município de São Paulo, por exemplo, foi criada pela Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Já a Controladoria Geral do Estado de São Paulo surgiu em 2021, criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.361.

A visão do senso comum, ancorada na visão funcionalista, sugere que esse processo de difusão se deu com base no consenso acerca de certos valores sociais gerados pela redemocratização e pela nova Constituição. Cruz *et al.* (2014), por exemplo, afirma que esse processo ocorreu baseado na demanda por maior transparência e controle social na gestão pública. O aumento da pressão social e da fiscalização pelos órgãos de controle e as ações de governo para fortalecer a governança pública teria sido ainda impulsionado pelo advento de tecnologias para apoio à gestão e controle interno como softwares de gestão, de auditoria e de análise de dados. Essas ferramentas legais e tecnológicas permitiram a automatização de processos, a análise de dados, a geração de relatórios e transparência, o que facilita o monitoramento e a avaliação da gestão pública.

Na visão de outros autores, entretanto, essa difusão não pode ser compreendida considerando apenas a mudança abstrata de valores sociais e a implementação de soluções técnicas. Para Angeli *et al.* (2020), por exemplo, devemos

destacar a importância de fatores políticos, institucionais e econômicos na criação e consolidação das controladorias, como a pressão social e a atuação dos órgãos de controle externo, atividades importantes para incentivar a criação das controladorias, assim como apontar a importância da liderança política e da capacidade técnica dos gestores públicos para a sua consolidação. Filgueiras (2018) aponta que a criação de políticas públicas específicas para o fortalecimento do controle interno, como o Programa Brasil Transparente, foi importante para a sua difusão.

Essa visão sugere que a difusão das controladorias internas não ocorreu para simplesmente se adaptar a requisitos funcionais, mas foi fruto de um conjunto de ações e relações que construíram essas instituições de formas específicas. Dentre os vários campos e atores desse processo, verifica-se o próprio fortalecimento de órgãos de controle externo, como os tribunais de contas, que em seus manuais e pareceres apontavam e recomendavam a criação de controladorias em níveis estadual e municipal (SÃO PAULO, 2019). A própria CGU atuou para facilitar esse processo, realizando capacitações, desenvolvendo manuais e orientações técnicas, além de promover o intercâmbio de experiências entre os diversos órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2023). A difusão das controladorias também foi impulsionada por ações governamentais, como a instituição de políticas e programas de fortalecimento do controle interno e da transparência, como o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias e o Programa Brasil Transparente, além da edição e regulamentação de normativas como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com Tatajiba *et al.* (2018), os estudos sobre a difusão das controladorias públicas apresentam alguns vieses importantes que devem ser considerados. Uma das principais limitações é que muitos desses estudos se concentram principalmente na análise de fatores institucionais e organizacionais, deixando de lado a influência de fatores políticos, ideológicos e econômicos mais amplos. Dentre essas, destacamos a ausência de análises que abordam as transformações ideológicas mais amplas associadas ao processo de financeirização do capitalismo, o qual atinge o Estado.

É possível argumentar que a difusão das controladorias está diretamente ligada a uma mudança de paradigma em relação ao papel do Estado na economia e na sociedade, que se intensificou a partir da década de 1980. Esse paradigma, baseado na ideia de que o Estado deveria se submeter à lógica do mercado e promover a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos, foi acompanhado pela expansão do setor financeiro e pelo aumento da importância das finanças na agenda política. Assim, nosso estudo parte da proposição de que esses fatores impulsionaram a criação e consolidação das controladorias, inicialmente no âmbito federal, no qual a CGU teve um papel importante na promoção dessa agenda, com aplicação final para a CGE em São Paulo (DAGNINO, 2004).

Davis (2009) indica que o processo de financeirização do Estado é análogo e ocorre de maneira concomitante ao processo de financeirização das empresas. Na esfera das organizações econômicas, esse processo envolveu a construção de representações e ferramentas que possibilitaram que agentes do mercado de capitais controlassem a gestão das grandes empresas “de fora”, no que se convencionou chamar de governança corporativa (GRÜN, 2005). Esse processo foi decisivamente influenciado por uma teoria econômica que surgiu nas décadas anteriores: a teoria da agência. Essa teoria aparentemente neutra possibilitou a difusão da representação das empresas como nexos de contratos entre principais e agentes e baseou a construção de um conjunto de ferramentas que impulsionaram o controle dos mercados de capitais sob os gestores das empresas (JUNG; DOBBIN, 2010).

Partindo da verificação empírica de que a linguagem da teoria da agência permeia os sentidos e as práticas de controladoria no Brasil, essa pesquisa investiga a performatividade dessa teoria econômica no processo de difusão das controladorias. Busca-se demonstrar que a ideia de que existe um conflito de interesses entre os agentes que gerenciam recursos (os governantes) e os seus proprietários ou acionistas (os cidadãos, tomadores de serviços público) fundamenta a constituição das controladorias.

Essa teoria tem sido aplicada para explicar a relação entre os governos e seus eleitores, ou entre os gestores públicos e as organizações que financiam suas atividades. Ela também pode ser associada à ênfase dada à necessidade de garantir

que os recursos públicos sejam gerenciados de forma eficiente e eficaz. Nesse sentido, as controladorias são vistas como uma forma de reduzir o risco e a assimetria de informação entre os gestores públicos e os cidadãos, responsabilizando os agentes pelos recursos que gerenciam. As controladorias podem ser usadas para monitorar o cumprimento de metas e objetivos definidos pelos governos, para avaliar o desempenho de programas e projetos, para fiscalizar o uso dos recursos públicos e para identificar e prevenir fraudes e desvios. Além disso, as controladorias podem promover a transparência e a prestação de contas por parte dos gestores públicos, aumentando a confiança e a legitimidade das instituições (SÃO PAULO, 2019).

De modo a analisar como a teoria da agência pode ter influenciado a difusão das controladorias no contexto da financeirização do Estado, seguimos dois caminhos. Primeiramente, analisamos a abordagem da teoria da performatividade. De acordo com essa perspectiva, as teorias são vistas como performativas, ou seja, elas moldam a realidade social através da criação de novas formas de conhecimento e práticas que são incorporadas pelos atores sociais. Assim, podemos argumentar que a teoria da agência influenciou a difusão das controladorias através da criação de um novo discurso que enfatiza a importância da prestação de contas e do controle interno como forma de garantir a eficiência e a transparência da gestão pública. Esse discurso foi institucionalizado inicialmente pelo governo federal tendo se espalhado, posteriormente, pelos estados e municípios, os quais passaram a criar suas próprias controladorias. Além disso, a teoria da performatividade sugere que a teoria da agência pode ter influenciado a difusão das controladorias através da criação de um novo discurso e de incentivos para a adoção de práticas de controle interno mais rigorosas.

Em um segundo momento, aplicamos os conceitos da Teoria do Ator Rede (TAR), abordagem que busca entender como os atores humanos e não humanos interagem e influenciam uns aos outros em uma rede de relações. No contexto da difusão das controladorias na administração pública brasileira, a TAR pode ser útil para explicar como diferentes atores humanos e não humanos; governamentais e não governamentais; alinham os discursos sobre eficiência e transparência da gestão. A formação de novas entidades para promover a disseminação das controladorias,

como um ator que influenciou outros atores a adotarem a ideia de que a governança e a transparência são necessárias para uma boa gestão, também é visualizada.

A Teoria Ator-Rede (TAR) e a abordagem da cartografia de controvérsias são tomadas como referência para a análise. A TAR é especialmente relevante devido à sua ênfase na construção de redes de associações entre atores humanos e não humanos, bem como na compreensão das dinâmicas de poder e resistência que permeiam essas redes. Já a cartografia de controvérsias busca mapear e analisar as diferentes perspectivas, interesses e relações de poder envolvidos em torno de um determinado tema ou problema.

Essas abordagens são combinadas para explicar como a teoria da agência se difundiu e se tornou performativa na prática institucional. Segundo essa teoria, a ação não é determinada apenas por estruturas sociais ou individuais, mas sim pelo conjunto de relações entre atores humanos e não humanos. Assim, a difusão da teoria da agência e das controladorias pode ser entendida como um processo de construção de redes entre diferentes atores, incluindo políticos, especialistas em administração pública, organizações não governamentais, imprensa e governos locais (SELA, 2017).

A partir da década de 1980, a teoria da agência emergiu como uma forma de compreender as relações entre agentes e seus respectivos mandantes, bem como os problemas que podem surgir em decorrência dessas relações assimétricas. Nossa proposta é evidenciar que a teoria da agência moldou as crenças e proposições do Estado, influenciando a constituição das controladorias no país e se tornando um fator determinante na sua difusão.

Dessa maneira, propomos que a teoria da agência se tornou performativa na medida em que suas ideias foram incorporadas, moldando as crenças e a linguagem que subsidiaram a constituição das controladorias no país. Esse processo fundamentou a criação das controladorias, que deveriam atuar como um contraponto ao poder discricionário de gerir dos agentes políticos, garantindo que estes atuem de acordo com os interesses da sociedade (nesse modelo, o principal).

A presente dissertação foi dividida em quatro partes. A primeira se dedica a apresentar a definição das principais teorias analisadas no trabalho, quais sejam a

Teoria do Ator Rede, a abordagem teórica da performatividade e sua prática em algumas disciplinas das ciências sociais aplicadas, bem como a apresentação dos pressupostos da Teoria da Agência, a abordagem performática da agência na administração privada e governança corporativa; e sua aplicação no setor público. Na sequência descrevemos o método de pesquisa adotado, enquanto no terceiro, são analisados os resultados obtidos com foco no desenho da rede de atores humanos e não humanos envolvidos no processo de formação e institucionalização da controladoria no estado de São Paulo, seus conflitos, afinidades, através da aplicação e desenho do modelo de cartografia de controvérsias. Por fim, uma conclusão em que é possível identificar bases performáticas da teoria da agência na rede desenhada no processo de formação e institucionalização da controladoria no estado de São Paulo.

### **1.1. Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é analisar a influência das ideias da teoria da agência na construção das redes e arranjos que estabeleceram ao longo das últimas décadas as instituições da controladoria do estado de São Paulo.

Os objetivos específicos consistem em:

- Identificar os atores humanos e não humanos envolvidos, nas últimas décadas, na formação da controladoria estadual de São Paulo;
- Entender, traçar, mapear e analisar as controvérsias presentes na formação dessa rede institucional;
- Analisar como a performatividade da teoria da agência influenciou os arranjos dessas redes.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. Teoria Ator-Rede**

A Teoria Ator-Rede (TAR) se desenvolveu nos estudos da ciência e tecnologia, tendo como expoentes Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Em princípio, a teoria se concretizava como uma alternativa às abordagens que focavam somente no papel desempenhado isoladamente pelos seres humanos ou por artefatos não humanos, na compreensão do desenvolvimento e mudanças tecnológicas (TONELI, 2016).

A TAR questiona processos de naturalização dos arranjos sociais, fazendo com que a “natureza” deixe de ser uma dimensão específica da realidade constituída por tudo aquilo que é objetivo e indiscutível passando a ser subjetivo e discutível (LATOURE, 2012). Busca-se compreender sociologicamente as ações como um interminável choque de artefatos não humanos ou humanos, os quais constroem mundos no interminável cumprimento da constituição moderna.

A divisão moderna entre natureza e cultura, ou sujeito e objeto, vai desfazendo o lugar da natureza e das coisas, assim como dos aspectos humanos e seus artefatos, os quais em algum momento se associam delimitando formas vivas e prontas a se conectarem em novas associações compostas heterogeneamente. Essa nova maneira de praticar o ato científico, deve distinguir o que é objetivo na natureza, do que é subjetivo no mundo social, estagnando e/ou privilegiando determinadas realidades (LATOURE, 2012). Para esse acordo moderno, Latour (2012) constitui alguns pressupostos, nos quais a natureza, embora mobilizável, é tomada como transcendente; a sociedade é tida como perpétua, ou seja, possui a condição de nos ultrapassar infinitamente; natureza e sociedade são totalmente distintas; e deuses estão ausentes.

Outro princípio importante da TAR é o de simetria. A ideia é que a mesma explicação deve ser empregada para todos os elementos que compõem uma rede heterogênea, sejam forças naturais ou grupos sociais, o que vai culminar em considerar que não existem humanos dissociados de não-humanos e vice-versa. Ambos os conceitos participam de maneira conjunta da rede heterogênea, onde não podem ser separados em qualquer situação empírica (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

O enfoque relacionado ao processo de fazer, traz ênfase ao papel de alguma entidade. Todavia, quando nos tornamos atentos ao observar essa entidade, percebemos que essa se desloca de um eixo central para as diversas áreas com as quais temos de dividir as ações. Humanos e não humanos passam a ser considerados simétricos, assim como a ação passa a ser considerada distribuída entre as diversas entidades que a constituem (TONELI, 2016).

A fim de equilibrar nosso experimento sobre a sociedade em geral, é preciso voltar atenções não apenas para os humanos, como também incluir os não-humanos nas análises. Uma organização, por exemplo, é composta de gerentes, auxiliares, operadores, faxineiras, cabos de rede, computadores, insumos etc. A ideia de estabilidade ou identidade é transmitida pela associação e articulação de todas essas entidades, naquele momento, em torno de um específico objetivo comum (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Nesta visão de que a ação é um atributo humano e não-humano, precisamos entender também que ambos produzem um único coletivo em que são reconhecidos como a rede, uma vez que seus recursos já tenham sido distribuídos. A questão então não é estabelecer um espaço onde a natureza selvagem encontra a natureza do homem, mas sim redefinir as funções das ciências naturais e da política humana, que compõe a rede (LATOURE, 2012).

O trabalho que se propõe nos estudos científicos é, justamente, acompanhar o processo pelo qual um objeto passa a pertencer ao reino da natureza ou à sociedade dos homens. É nesse sentido que, para Latour (1994), os estudos modernos não estavam enganados ao quererem não-humanos objetivos e sociedades livres. Apenas estava errada sua certeza de que essa produção exigia a distinção absoluta e a repressão contínua do trabalho de mediação.

A pergunta que norteia os questionamentos da desconstrução social na TAR é se acreditamos na realidade da natureza. Desse modo, procura-se mostrar que os estudos científicos não pretendem reduzir a realidade a um efeito de verdade do discurso. Na verdade, esses fatos científicos são objetivos tal qual foram construídos. Quanto mais artificial e melhor organizado for um ambiente, mais fiel será o relato do pesquisador sobre aquele papel que o não-humano lhe incumbe (LATOURE, 2012).

Essa abordagem implica em uma nova teoria da ação, em que o cientista atua construindo uma situação para que o não-humano possa funcionar. Logo, o pensamento deve ser apreendido, modificado, alterado, além de possuído por entidades não-humanas as quais, por sua vez, alteram suas trajetórias, seus destinos e suas histórias. Somos ao mesmo tempo surpreendidos pelos experimentos

enquanto fazemos parte do acontecimento na história do objeto não-humano (LATOURE, 2012).

A fim de elucidar os elementos não-humanos que compõem as redes e sua influência na emergência das controladorias, precisamos transpor alguns desafios teórico-metodológicos. A primeira tarefa é superar a visão tradicional que considera apenas os seres humanos como atores sociais relevantes. Na teoria do ator-rede, elementos não-humanos, como tecnologias, objetos, instituições e até mesmo ideias, são vistos como atores igualmente importantes na formação das redes e na influência sobre os processos sociais (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020).

Ainda, segundo Latour (2005), a partir desse ponto, podemos analisar como os elementos não-humanos participam das redes de atores e afetam a emergência da administração. Isso requer um estudo aprofundado das interações entre os atores humanos e não-humanos, considerando como os artefatos técnicos, sistemas de informação, infraestruturas, normas e protocolos são incorporados às práticas de controle. Além disso, é importante considerar os efeitos da agência distribuída entre os elementos humanos e não-humanos, reconhecendo que os artefatos não-humanos não são meramente instrumentos passivos, mas têm a capacidade de afetar as relações e influenciar a tomada de decisão nas controladorias.

A sociologia foi se construindo para explicar fenômenos, situações e mistérios das coletividades denominados correntemente de sociedade, nos orientando de maneira a seguir essas conexões sociais mutáveis e heterogêneas. Isso significa que elementos diversos, em movimentos irregulares, se dispersam ou se estabilizam e que nunca pertencem a um único domínio ou unidade. Daí a presença de controvérsias que em algum momento se estabilizam em domínios, categorias, identidades ou quadros de referências explicativos (LATOURE, 2012).

A TAR preconiza que para se rastrear relações sólidas, a fim de descobrir padrões reveladores, é preciso que se encontre um meio de registrar os vínculos entre quadros de referência instáveis e mutáveis buscando observá-los sem tentar resolvê-los. Caso, tentemos resolvê-los o fazemos a um custo de retirar dos atores em ação seus próprios e diversos universos. Dessa forma, as controvérsias não são um

aborrecimento ou um obstáculo a ser retirado, mas sim o próprio meio pelo qual as ciências do social se transformam (LATOOUR, 2012).

A partir de então, percebemos que a TAR indica que as organizações são constituídas e adquirem suas características por meio das relações que elas envolvem. Esse movimento trata de uma aplicação contextualizada, a qual pode ser vista como uma semântica da materialidade. Um gerente tem seu cargo reconhecido por meio do conjunto de relações em que está inserido dentro de determinada organização. Ele é o fruto de uma estrutura hierárquica estabelecida, possuindo o acesso privilegiado ao carro, telefone, computador, entre outros artefatos que a empresa fornece para o seu trabalho. Desse modo, uma entidade surgirá e ficará inerte, na medida que suas relações não mudem seu formato. Podemos assim dizer que essa relação é efeito de um arranjo estável que existe somente dentro dessa rede (ALCADIPANI e TURETA, 2009b)

Claramente não pode existir ator sem que haja a rede. O ator só o é ator porque adquire forma, significado e identidade dentro de uma rede. É crucial, ainda, focar a conexão indispensável que deve haver entre o ator e a rede, uma vez que, de maneira isolada, ambos inexistem. Esse ator-rede apresenta um campo proposital que pretende combinar e expurgar a diferença entre agência e estrutura. Essa realidade não se explica apenas por meio da combinação de elementos vindos das esferas subjetiva e objetiva, agora produzem a realidade, trazendo consigo ambas as esferas de modo inseparável. Qualquer ator-rede não poderia ser compreendido se fosse possível tão só dissociar dele o subjetivo ou o objetivo (TONELI, 2016).

Normas, cultura e valores parecem conceitos muito amplos para dar pleno significado de maneira sumária nessa abordagem. Por isso, ela faz o caminho contrário com o objetivo de preencher os espaços em branco, complementando as limitações das ciências sociais. O método proposto concentra seu foco em descobrir as interações e as associações que se estabelecem por meio de diversos tipos de elementos heterogêneos dentro de um local mais restrito (TONELI, 2016).

Tanto os humanos quanto os não-humanos devem coexistir em grupo. Por exemplo, um gerente não conseguiria fazer seu trabalho se não tivesse acesso à internet da empresa ou se não pudesse usar seu telefone celular. O gerente em si é

tido como o resultado da associação de um humano com esses materiais inumanos, uma vez que desempenhar tal função demanda a combinação desses elementos (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Um outro fenômeno que surge junto ao processo de ordenação da TAR é a ideia de tradução. Esse conceito refere-se ao esforço com qual os atores irão modificar, deslocar e transladar seus variados e contraditórios interesses com o objetivo de torná-los comuns. Trata-se de uma das principais ferramentas epistemológicas da TAR para análise do estabelecimento de redes-de-atores (ALCADIPANI e TURETA, 2009a).

O conceito de translação é bastante útil por ser polissêmico, podendo ser associado à linguagem, ou qualquer outro tipo de transformação e de transferência. A translação atrai o interesse por considerar impossível um movimento de coisas, sem que haja uma transformação envolvida. Tanto símbolos, quanto associações materiais se envolvem no processo, podendo ser inscritos na mente das pessoas (TONELI, 2016).

Em uma descrição mecânica desse processo, a translação seria composta por quatro diferentes momentos: problematização, interesse, envolvimento e a mobilização de aliados e estabelecimento de um representante de todos os atores envolvidos numa dada rede-de-atores. De maneira implícita ou explícita, vários estudos de caso se basearam nessa ideia de translação (ALCADIPANI e TURETA, 2009a).

A ação na rede não é totalmente clara. Não existe, entretanto, uma força estranha ou sobrenatural que leva os atores a agirem de tal forma, mas sim um conjunto de entidades que lutam entre si fazendo o ator agir. A rede deve existir com todas estas entidades se debatendo em controvérsias e ações. Assim, o investigador acaba por decidir a maneira como os atores devem ser levados à ação, ao invés de detectar os diferentes mundos próprios em que estão inseridos (LATOUR, 2012).

Por conseguinte, há sempre uma conjuntura de entidades com outras entidades, fazendo parte de uma rede de relações, as quais não são simplesmente moldados pelas redes nas quais estão localizadas, mas também influenciam os atores

com os quais interagem, moldando novos atores quando eles entram na transação, e são remoldados pelas novas circunstâncias. Enfim, os atores são redes compostas por pessoas, máquinas, textos, dinheiro ou, em outras palavras, são constituídos por elementos heterogêneos (humanos e não-humanos), contingencialmente conectados (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Para Latour (2012), o construtivismo equivale a um aumento de realismo. Isso quer dizer que a TAR apresenta uma aplicação social no sentido daquele que segue alguém ou algo. Descrever procedimentos, sejam eles quais forem, na perspectiva de uma sociologia de associações, implica em considerar que não há uma causalidade previsível, embora exista uma conexão que induz ou mobiliza uma mediação, ou da ação assumida e transformada pelo agente, entre duas entidades.

De fato, os atores irão se tornar mais estáveis à medida que conseguirem se associar fielmente a uma grande quantidade de elementos conectados. Uma conexão eficiente de internet, um bom computador, cadeiras e mesas regularmente dispostas, entre outros fatores, demonstram a associação dos atores com uma grande quantidade de elementos. Cada um desses elementos é dependente de outros atores, um telefone sem uma pessoa não consegue realizar uma ação de conversar sozinho sem outros atores. Os atores, portanto, nunca estão sozinhos (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Em outra visão da TAR, não há razão para supor que objetos e relações sociais sejam responsáveis pela determinação entre resultados de ordenações específicas. Em instâncias específicas, as relações sociais podem determinar os objetos, enquanto em outras situações pode ocorrer o contrário, sendo as ordenações o resultado de uma rede heterogênea de atores, tanto humanos quanto não-humanos (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Esse raciocínio leva a questionar como devemos pensar a figura do ator dissociada da noção de atuação exclusiva do homem. A atuação humana é uma das características mais marcantes e mais complexas da TAR. Assim, foi introduzida a noção de atuantes como sujeitos gramaticais, os quais podem ou não se revelar como pessoas. Um atuante é aquele que faz ou sofre um ato, o que deve incluir não apenas seres humanos, como também animais, objetos e conceitos (TONELI, 2016).

Percebemos, assim, que para a TAR a realidade não irá possuir um status estável e/ou definitivo, uma vez que é composta por redes de materiais heterogêneas (humanos e não-humanos). Busca-se, então, entender de que maneira algumas associações irão permanecer estáveis ou assumir uma posição dominante, ao passo que outras falharão ou não serão bem-sucedidas (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Essa ideia de ruptura que resiste a séculos, independente de todas as evidências contrárias. Uma analogia entre a TAR e o mito da caverna platônico indica uma forte razão política ou religiosa que controla os atores. Supõe-se que a política depende de algo que a faça manter no lugar de maneira eficiente. Assim, se explica a maneira pela qual a sociologia das ciências depois de tanto tempo se encontrou (LATOUR, 2004).

Destarte, entende-se que qualquer prática deve ser simplificada e abstraída em torno de uma ideia próxima de uma narrativa que permita a experiência convertida em palavras ou imagens. De qualquer modo, para transcorrer o tempo e o espaço, palavras ou imagens precisam ser materializadas e objetivadas. De modo geral, as translações que ocorrem nas ações coletivas, representam todos os deslocamentos nos quais a mediação é indispensável para que ocorra qualquer ação. Ao invés de uma rígida oposição entre contexto e conteúdo, as cadeias de translação vão se referir ao trabalho no qual os atores modificam, deslocam e transladam seus vários e contraditórios interesses (TONELI, 2016).

Em suma, a Teoria do Ator-Rede oferece uma abordagem inovadora para analisar fenômenos complexos e interconectados em diferentes campos. Ao considerar tanto os humanos quanto os não-humanos como atores igualmente importantes na construção das redes, a TAR fornece uma perspectiva única para entender como essas redes são formadas, mantidas e modificadas ao longo do tempo. Além disso, a ênfase na simetria e na descrição minuciosa de cada elemento da rede permite que a TAR seja aplicada em diferentes contextos e situações, como no contexto das controladorias públicas (LATOUR, 2012).

### **2.1.1. Abordagem da TAR nas organizações públicas**

No campo das políticas públicas sociais e na estruturação do Estado, tem-se observado um significativo processo de expansão de redes. Desempenhando um papel crucial na promoção de ações voltadas à redução das desigualdades sociais e ao estímulo do desenvolvimento da população, esse fenômeno demanda uma forma de organização que privilegia modelos descentralizados e incentiva parcerias com organizações da sociedade civil (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020).

A dinâmica de trabalho em redes é um fenômeno relativamente recente, surgindo na década de 1990, e sua disseminação ocorre conforme as características específicas de cada governo e o contexto político vigente (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020).

Quanto às políticas de desenvolvimento urbano, saneamento, habitação, meio ambiente, mobilidade urbana, desenvolvimento territorial, geração de emprego e renda, embora não façam menção direta ao termo intersectorialidade, essas políticas incluem em seus objetivos expressões como estabelecer parcerias, trabalho cooperativo e ações integradas (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020).

Expor a realidade através de um processo de conhecimento em que os métodos científicos contribuem para a construção da realidade que se pretende descrever, é mais do que somente um elemento doutrinário. As análises da Teoria podem ser também políticas, o que nos direciona ao estudo e aplicação da TAR no campo da gestão pública (ALCADIPANI e TURETA, 2009a).

A TAR é relevante para a realização de pesquisas em organizações públicas no país, uma vez que enfoca dicotomias que o estudo da sociedade tradicional, enfrentando a realidade como efeito de redes de materiais heterogêneos e não como algo tido como certo. Isso significa afirmar que nada é fixo e irreversível, mas que as entidades somente existem enquanto as relações se estabelecem com outras (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

O uso da TAR no campo da coisa pública compreende à distribuição hierárquica em termos de como o ordenamento cria inclusões e exclusões específicas, as quais tendem a ser realizadas de maneira heterogênea. Salientando que uma

estratégia de ordenação de elementos, não implica necessariamente a existência de um estrategista consciente. Isso quer dizer que como os elementos podem ser ordenados de maneiras diversas, representando pontos de partida na TAR, as noções e conceitos iniciais da Teoria podem ser vistos como diferentes para o desenvolvimento de uma análise crítica das organizações (ALCADIPANI e TURETA, 2009a).

A intenção é incluir todas as coisas da sociedade na política, a fim de considerar todas as entidades na análise. Nesse aspecto, a TAR deve permitir maior importância às questões políticas, que irão sobrepor o entendimento de consequências relacionadas com a performance das realidades. Como característica da TAR, esse novo desenvolvimento não pressupõe a estabilização das relações, mas sim, procura colocar de maneira central todas as controvérsias associadas com aquilo que é usualmente considerado um fato (SELA, 2017). Essa abordagem pode receber críticas externas como o fato de distorcer o significado da ação política ao elevar o status dos atores humanos; evitar se comprometer com a separação; e tender a legitimar as relações de poder hegemônicas (ALCADIPANI e TURETA, 2009a).

Entre as variadas possibilidades de estudos da TAR, com a finalidade de analisar o fenômeno organizacional no Brasil, uma opção é investigar as organizações, não como existentes de forma independentes e dotadas de fronteiras claras, mas, sim como entidades que são resultados de estabilizações frágeis de múltiplos processos e fluxos, cujas fronteiras não são claras e cujos níveis de análise não existem a princípio. Essa visão pode auxiliar a apresentação do fenômeno organizacional como único, incerto e complexo, trazendo o que há de específico e singular em cada organização que é analisada, ao invés de impor padrões e moldes teóricos pré-estabelecidos (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Isso seria feito não só analisando elementos sociais, mas também materiais. Uma entidade administrativa é composta por uma rede heterogênea tanto humana, como agentes políticos, servidores e empregados públicos, prestadores de serviço terceirizados, entidades de terceiro setor; e não humanos, como computadores, prédios públicos, veículos oficiais, legislação, entre outros (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Associados, esses elementos irão construir aquilo que é oferecido à população em geral, noticiado nos jornais, considerado concretamente uma organização pública, seja ela de administração direta ou indireta. A fronteira desse conjunto então, passa a ser a sociedade civil, os cidadãos tomadores de serviços públicos, em uma linha que pode ser que nem exista de maneira bem delimitada (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

O papel desempenhado pelo agente político, pelos gestores e membros de poder, também, pode ser uma linha de investigação, com o objetivo de estudar como o processo de translação se desdobra nas corriqueiras tensões e controvérsias entre o governo e o povo durante a definição de como serão as políticas públicas, as diretrizes orçamentárias, a destinação dos investimentos em saúde e educação, as mazelas da segurança pública etc (ALCADIPANI e TURETA, 2009b). Nesse ponto, o gestor público estará preocupado com a limitação dos recursos disponíveis e sua imagem perante a sociedade, enquanto, a sociedade quer resultados satisfatórios palpáveis no curto prazo, tendo acesso a serviços de qualidade e tempestivos (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Além da tradicional dicotomia entre atores humanos e não humanos, na gestão pública brasileira podemos realizar uma separação entre os campos dos atores governamentais e não governamentais. Aqui, tratamos de pessoas, grupos ou entidades que desempenham um papel político determinado, podendo ainda serem atores individuais ou coletivos; políticos, burocratas ou a própria sociedade civil. Nessa divisão, pode haver acúmulo de categorias dos atores, já que, muitas vezes, um mesmo ator pode ser caracterizado, como individual e político (SELA, 2017).

### **2.1.2. Abordagem teórica da performatividade**

Inicialmente elaborada por Austin (1962), a definição de performatividade, conceitua a linguagem como uma força ativa que molda e dá forma à realidade, ao invés de apenas descrevê-la. Isso implica que, ao expressar uma visão, como por exemplo, ao dizer algo, estamos efetivamente realizando uma ação.

O conceito de performatividade demonstra que as afirmações têm uma função que supera a descrição de fatos. Na verdade, as afirmações não somente dizem algo

sobre o mundo, como também fazem parte dele e o produzem. A afirmação participa da ação que está descrevendo. Um exemplo clássico é a afirmação contida no casamento: “Eu os declaro marido e mulher”, na qual não apenas se descreve um casamento, mas legitima essa instituição. A linguagem tem uma função performativa, de reunir tanto funções contratuais como as declaratórias (NERIS JUNIOR *et al.*, 2016).

A performatividade enfatiza a importância da linguagem e dos discursos na construção da realidade social, podendo ser entendida como um conjunto de práticas pelas quais as coisas são ditas e feitas, constituindo assim o mundo social. Nessa perspectiva, as palavras e ações dos atores sociais não apenas descrevem ou representam a realidade, mas também a constroem e a transformam. Em mais um exemplo, quando uma empresa adota uma nova estratégia de negócios e comunica isso aos seus funcionários, essa comunicação não apenas descreve a nova estratégia, mas também a torna realidade ao motivar e orientar as ações dos funcionários em relação a essa estratégia (CZARNIAWSKA, 2014).

Para MacKenzie *et al.* (2007), um chamado performativo deve ser um tipo específico de declaração ou expressão que estabelece um referente através do ato de proferi-lo. Isso significa que o enunciado não estará relatando um estado de coisas já existente, mas sim produzindo um estado de coisas, como um pedido de desculpas, por exemplo.

A questão central do enunciado performativo diz respeito quanto à maneira como as ações, as entidades e as representações estão entrelaçadas. Nesse sentido, o modo como se diz “eu peço desculpas” pode minar o efeito performativo se se adota um tom sarcástico ou se a expressão facial for de zombaria. De modo mais geral, as condições de eficiência de um enunciado performativo são sociais, linguísticas e corporais (BOURDIEU, 1991).

Essa abordagem da performatividade torna visível a luta pela vida entre os enunciados, na realidade, este enfrentamento entre afirmações é uma luta entre agenciamentos, em que não é o ambiente que decide e seleciona os enunciados que sobreviverão, mas sim as próprias afirmações que os determinarão (CALLON, 2006).

Tal abordagem representa uma poderosa ferramenta capaz de revelar o segredo das redes heterogêneas que compõem as organizações e seus diferentes aspectos. Isso promove uma maior abertura para as análises e críticas, bem como, sua utilização nesse campo, indica uma mudança de foco da ênfase na organizações formal-funcional para o estudo de práticas e processos de organizar (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

A noção de performatividade procura explicar a interação entre os modelos representativos e interpretativos da realidade. Em seu sentido mais restrito, performar envolve aproximar o mundo real do mundo do modelo imaginado, dotado dos artefatos propícios para torná-los semelhantes. Nesse sentido, performar envolve mudar o mundo, além da sua observação (AUSTIN, 1962).

Enfatiza-se a importância da linguagem e dos discursos na construção das identidades e das relações sociais. Esses discursos não apenas descrevem as identidades e as relações, mas também as constroem e as transformam. Assim, quando uma organização descreve a si mesma como "inovadora" ou "sustentável", ela está construindo uma identidade para si mesma que pode influenciar a percepção dos seus stakeholders e moldar as suas relações com eles. A teoria da performatividade destaca a importância da linguagem e dos discursos na construção da realidade social e enfatiza que as palavras e as ações dos atores sociais não apenas descrevem a realidade, mas também a constroem e a transformam (CZARNIAWSKA, 2014).

Um discurso pode estar fora da realidade que descreve e ao mesmo tempo participar da construção dessa realidade agindo sobre ela. Esse é o conceito paradoxal da performatividade, o qual irá fornecer uma resposta convincente e geral. O estudo visa a avaliar em que medida o conceito da performatividade, implica em que qualquer discurso, atuando também sobre seu objeto, se aplicando à ciência em geral (CALLON, 2006).

Para Diedrich (*et al.*, 2013), a performatividade é a formalização de uma ação que acontece além do paradigma da verdade, ao qual corresponde. Isso significa dizer que as representações seriam capazes de realizar atos, de modo que o dizer e o agir/fazer são simultâneos. Assim, quando algo é pronunciado, as pessoas começam

a agir sobre isso. Pode-se inferir que um enunciado seja construído em forma de promessa, a fim de se obter uma determinada intenção.

Ainda, segundo Austin (1962) os enunciados performativos não apenas descrevem/relatam/constatam, mas também podem criar novas realidades, já que, esses enunciados performativos estariam fora da dicotomia convencional de verdadeiro ou falso. No campo das teorias organizacionais, é possível empregar a perspectiva performática para entender como a linguagem influencia o funcionamento organizacional sem a utilização de princípios existentes na agência humana ou estrutural como instrumentos de explicação (DIEDRICH *et al.*, 2013).

Assume-se o pressuposto de que as questões de fato não se limitam apenas a descrever os tipos de conceitos que existem no mundo, mas também descrevem o que constitui um ator humano. Ao passo que, os ambientes tornam-se cada vez mais cheios de episódios e fatos interessantes, visíveis, discutíveis, dispendiosos e controversos para todo o público (LATOURE, 2012).

Para Czarniawska (2001), o processo de aprendizagem no ambiente organizacional e interpretativo engloba procedimentos técnicos como um suporte moderno à aprendizagem organizacional, agregando ao debate a afirmação de que a aprendizagem organizacional depende da sua evolução histórica. Isso considerando a ênfase no papel da linguagem e da narrativa na construção e manutenção de instituições, e a consideração da dimensão temporal das mudanças institucionais. Desse modo, as instituições não possuem uma natureza estática ou imutável, mas são sim dinâmicas e influenciadas por forças sociais e históricas. Destaca-se, portanto, a relevância da narrativa e da temporalidade na construção do mundo social.

Segundo Kunz e Pfaff (2002), uma parte das propriedades que suportam a tese performática são apoiadas por pesquisas empíricas, para um cenário um geral. No entanto, o quadro empírico mostra, adicionalmente, que o efeito geral de incentivos sobre a performance evolutiva pode envolver grandes variações nos resultados da organização, dando forte justificativa para a importância dos fatores de contingência.

Se, por um lado, as variações de desempenho dos discursos são explicáveis por argumentos que não só são consistentes com a teoria, mas também pertencem a

seu próprio núcleo, como a aversão ao risco do agente, por outro lado, pode-se também argumentar que as variações de desempenho podem ser causadas por variáveis que estão além do escopo da teoria da agência (KUNZ e PFAFF, 2002).

Segundo Callon (2010), na diversidade de quadros analíticos e modelos teóricos desenvolvidos pela administração, a teoria performática contribui para um estudo, em que não existe uma única forma de organizar a economia satisfatoriamente. A tese quanto a diversas modalidades de organização da vida econômica não é nova, assim como, a diversidade das configurações de mercado. Nesse sentido o estudo da performatividade acrescenta que não existe um caminho melhor, ou um modelo único de organização que deva se impor de maneira natural e convincente para garantir o funcionamento ótimo dos mercados.

Assim, um novo modelo denominado de paraeconômico, desenvolveria seus pressupostos por intermédio da combinação de diferentes dimensões, como a orientação individual contra a comunitária e a prescrição em oposição à ausência de normas. Além de visualizar espaços livres de prescrições antigas impostas, o paradigma paraeconômico aplica-se tanto em ambientes pequenos, quanto ambientes comunitários (RAMOS, 1981).

Para Ramos (1981), a paraeconomia abrange uma variedade de atividades econômicas que ocorrem fora dos limites formais do mercado, muitas vezes associadas a setores de baixa renda ou comunidades marginalizadas. Isso inclui atividades como comércio informal, produção artesanal, economia solidária e outras formas de atividades econômicas que não se enquadram na estrutura econômica tradicional. Segundo o autor, negligenciar a paraeconomia, pode levar as teorias da economia a não abordarem uma parcela significativa da realidade econômica, além de subestimar a capacidade de autossustentação e inovação presentes nessas atividades.

Esses novos atos substancialmente racionais incluem todos aqueles que intrinsecamente inteligentes se baseiam na compreensão lúcida e autônoma de relações entre os fatos, os atos, ou elementos. Sendo, por definição, funcionalmente racionais quando, articulados ou relacionados com outros atos ou elementos,

contribuem para a consecução de um objetivo predeterminado ou discursivo, uma troca de enunciado do mercado clássico até então (RAMOS, 1983).

A título de exemplificação, a configuração clássica de mercado que considerava apenas os recursos de produção e economia, resumidos a insumos e produtos de atividades de natureza econômica, torna-se um o modelo multidimensional, o qual expande a noção de economia, levando em consideração atividades remuneradas e não remuneradas. Ademais, o pressuposto básico do novo paradigma importa que o indivíduo deve buscar se libertar da dependência exclusiva do mercado, com a finalidade de ter algum grau de individualidade como um usuário dos seus critérios (RAMOS, 1981).

Assim, não existiria enunciado incapaz de constituir o ambiente em que funciona. Seu contexto de enunciação implica que não há razão para excluir a ciência da regra geral, as teorias, modelos e afirmações científicas não são fechados ou exatos, mas sim performativos, isto é, ativamente engajados na constituição da realidade que descreve (CALLON, 2006).

Desse modo, a ação econômica está embutida nas relações sociais de vários tipos, principalmente desenvolvida através da análise exata em rede dos cenários reais de mercado, estabilizados nos anos 1980. Cada teórico, à sua maneira, analisou a estrutura de rede dos mercados empíricos para demonstrar a importância das conexões de atores para influenciar o comportamento de mercado de vários tipos. Essa argumentação contra a ideia de que os atores do mercado são autônomos e desconhecidos uns dos outros demonstrou que os mercados são representados por metas competitivas onde cada produtor observa os outros e responde às ações dos outros produtores e não ao comportamento dos consumidores (BAKER, 1984).

Nesse sentido, podemos enxergar muitas versões diferentes de performatividade. A razão para a grande quantidade de definições do conceito se justifica no próprio conceito enunciado da teoria, no qual uma declaração não apenas diz alguma coisa, mas efetivamente o faz. Assim, ao usar o conceito, as pessoas acabam agindo sobre ele, e todas essas ações podem ser vistas como traduções locais do conceito. Como parte desse processo, o que é traduzido é também, ao mesmo tempo, transformado, o conceito se altera quando inserido em novas práticas

locais, fazendo com que a performatividade seja realizada através do tempo e em diferentes espaços (BUTLER, 2010).

De acordo com Callon (2006), a performatividade extrai sua força do discurso construído, o qual se apresenta lógico e razoável, baseado em uma série de hipóteses irrefutáveis. Esse discurso pode transformar um sistema de crenças que se infiltra na mente dos agentes e os induz a tomar decisões. Por exemplo, é criado um discurso em que determinada Empresa X esteja à beira da falência, logo, para evitar a perda monetária, todos os seus clientes correm para retirar seus investimentos daquela Empresa X cuja falência é inevitável. O autor conceitua essa ação como uma profecia autorrealizável, a qual se aplica perfeitamente à economia, conseqüentemente, a gestão.

Essa linha de pensamento gera uma das discussões mais importantes no meio das ciências sociais, por dizer respeito ao questionamento de como e porquê as estruturas sociais moldam as pessoas e a sociedade. Existe uma ideia central na qual as pessoas estão localizadas em micro espaços e são influenciadas e determinadas por macro estruturas, ao mesmo tempo em que podem vir a influenciar esses espaços. O debate envolto no termo do discurso gira em torno da dicotomia agência e estrutura, contudo, a problemática desses debates permanece no fato de que os pesquisadores devem procurar em macro a origem de fenômenos a serem estudados em micro. Assim, macro e micro são tidos como ponto de partida da análise (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Em contraponto, macro e micro são performados nas situações cotidianas, sendo vistas como conseqüências da articulação das redes-de-atores. Em conseqüência, para essa perspectiva, não é possível afirmar que a agência é determinada pela estrutura ou vice-versa. O foco da Teoria é compreender como local e global, micro e macro são estabelecidos como resultado das redes de relações (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Nesse sentido, quando uma organização absorve uma ideia, ela não apenas a adapta, mas também a adota e a traduz para se adequar ao seu próprio contexto. A implicação desse argumento no qual tudo o que é espalhado, pode ser alterado, mudando à medida que é traduzido em ideias, bem como materializado em objetos e

ações, faz assumir uma definição performativa da sociedade no qual explorando a mudança organizacional, estamos mudando perspectivas (DIEDRICH et al., 2013).

Logo, podemos inferir, que uma perspectiva de análise não tende a partir de suposições previamente definidas sobre fatores sociais, econômicos ou técnicos, já que um de seus pressupostos fundamentais é não haver qualquer tipo de definição rígida que possa ser aplicada em qualquer caso concreto. Nesse aspecto, o discurso performativo tenta romper com conceitos tradicionais sociológicos, buscando analisar as organizações independentemente de suposições sobre quem são (ALCADIPANI e TURETA, 2009b).

Em suma, para Callon (2005), o que existe é uma realidade histórica, que descreve a natureza oculta do ser humano, na qual ele nada mais é do que o resultado de um processo de configuração que descreve eventos e circunstâncias em que podem ocorrer demonstrações teóricas de instituições socioeconômicas que provocam os acontecimentos. Nessa interpretação, tais instituições seriam arranjos artificiais de elementos heterogêneos que incluem seres humanos, e não humanos, tais quais equipamentos técnicos, algoritmos, entre outros, os quais são cuidadosamente ajustados um ao outro, de modo a produzir os eventos descritos em seus enunciados, a culminar na Teoria do Ator-Rede.

### **2.1.3. Performatividade das teorias econômicas administrativas e do direito**

As ciências sociais aplicadas são muito importantes para entender e moldar o funcionamento social. Essas áreas de estudo incluem a sociologia, a psicologia social, a economia, o direito, a administração, a ciência política, a comunicação e muitas outras disciplinas que se concentram na análise das instituições, das estruturas sociais, dos comportamentos humanos e das relações entre as pessoas (ROSE, 2008).

Esse ramo da ciência aplicada tem um papel fundamental na compreensão e solução de problemas sociais complexos, fornecendo teorias, métodos e ferramentas para analisar e interpretar dados, identificar padrões e tendências, e propor soluções para as questões sociais. Além disso, ajudam a moldar o funcionamento social por meio da produção de conhecimento nas áreas de estudo sociais, em que geram novas

ideias, teorias e conceitos onde são aplicados nas políticas públicas, estratégias de negócios, marketing, planejamento urbano, direito, economia entre outras áreas (ROSE, 2008).

As ciências sociais aplicadas são influentes ao moldar o funcionamento social também de maneira performativa, pois elas não apenas descrevem a sociedade, mas também a constroem e a moldam. A performatividade refere-se à ideia de que as ações e as palavras não apenas refletem a realidade, mas também a criam e a moldam, tal como, os economistas aplicados podem usar seus modelos e teorias para prever e influenciar o comportamento dos indivíduos e das organizações, o que pode levar a mudanças no comportamento econômico (BORBA, 2013).

Um dos propósitos das ciências sociais consiste em explicar aspectos de outros domínios em que não se encontra uma resposta. Contrapondo essa visão, a sociologia das associações consiste justamente em considerar estes entes sociais como entidades específicas que se dão tanto pelas práticas econômicas, como pelo campo da linguística, pelo saber da psicologia, pelo domínio do direito, e assim por diante (LATOUR, 2012).

Algumas teorias e abordagens podem ser mais influentes em determinados contextos ou em determinados grupos sociais do que em outros. Por exemplo, uma teoria econômica que pode ser altamente influente em um contexto de mercado livre pode não ser tão eficaz em um contexto de economia planificada. Da mesma forma, uma abordagem de marketing pode ser altamente eficaz para promover certos produtos ou serviços em um determinado grupo social, mas não em outro (FAIRCLOUGH, 2001).

Além disso, a performatividade das ciências aplicadas e suas abordagens pode ser limitada por fatores sociais, como a resistência de determinados grupos ou a existência de práticas enraizadas e culturalmente normativas. Por exemplo, uma abordagem que busca promover a igualdade de gênero pode ser limitada pela resistência de grupos que defendem a superioridade masculina ou pela existência de práticas enraizadas na cultura que promovem a desigualdade de gênero (FAIRCLOUGH, 2001).

Portanto, é importante considerar que a performatividade das teorias e abordagens não é uma questão simples e direta, e depende de uma série de fatores sociais, culturais, políticos e econômicos que afetam a maneira como a sociedade funciona e se desenvolve ao longo do tempo (FAIRCLOUGH, 2001).

Como nas ciências naturais ou sociais, é muito raro não haver dúvidas ou ambiguidade quanto aos contextos que serão mobilizados pela afirmação, acabam sendo necessários muitos ensaios para saber de que são feitos aqueles mundos em que a afirmação terá sucesso. Esses ensaios permitem expor a luta entre mundos que tentam prevalecer. Cada afirmação, cada modelo, luta para existir (CALLON, 2006).

Ao tentar encontrar respostas para se livrar do senso comum na compreensão do que é social, existem vários questionamentos que designam o social, sua dimensão e fatores, dentro de diferentes contextos sociais diferentes. Assim, espera-se englobar tudo, se referindo e adentrando no objeto de estudo de outras disciplinas, sendo esse o discurso enunciativo de aplicação nas ciências sociais (LATOURETTE, 2012).

Em contraponto, é importante registrar, que a performatividade das teorias e abordagens, aplicados às ciências sociais, depende de uma série de fatores, como a adesão de determinados grupos sociais, as políticas públicas e as práticas adotadas pelas organizações e instituições, assim, nem toda teoria é performada o tempo todo e nem todas as abordagens influentes passam a moldar os arranjos sociais de forma igual ou em todos os contextos sociais (BOURDIEU, 2004).

Da mesma forma, os cientistas políticos podem estudar as estruturas de poder e influenciar as políticas públicas, e os sociólogos podem analisar as relações sociais e influenciar as normas e valores sociais. Assim, as ciências sociais aplicadas são influentes ao moldar o funcionamento social de maneira performativa, pois elas descrevem e constroem a sociedade ao mesmo tempo em que influenciam a forma como as pessoas agem e se comportam nela (BORBA, 2013).

Ato contínuo, uma grande quantidade de escritos promoveu formas alternativas de conceituar a organização da ciência social aplicada, por meio de conjuntos de ideias sobre a natureza dos mercados, no qual se conceitualiza os comportamentos

como estruturas de relações sociais e se concentra na organização dos papéis dos aplicados em hierarquias de status e redes (BAKER, 1984).

Isso quer dizer que não existia o conceito de economia antes de ser pensada e definida dessa maneira. A economia surge de acordo com os discursos bem ajustados, após esse primeiro momento, discurso e objeto passam a ser unificados, sendo suas histórias inseparáveis. De maneira delineada esse arquétipo de entidades que fazem parte do que é economia, passou a ser pensado, agindo da maneira como eram pensados. Esses conjuntos de instituições pensadas, passa a ser chamado de mercado, ocupando um lugar onde outrora não havia nada (HEINEN, 2016).

Portanto a teoria econômica alimentou o que passou a ser o mercado financeiro como um modelo de interpretação, sob o qual os agentes começaram a raciocinar até torná-lo verdadeiro. Essa criação de modelos para o mercado financeiro foi ainda um processo apoiado por organizações incipientes, como Ford, com a finalidade transformar os cursos de administração mais científicos. No caso da utilização de um modelo da ciência da administração e da economia suas implicações normativas poderiam promover alterações nos processos financeiros, que passam a atender melhor seus objetivos (NERIS JUNIOR et al., 2016).

Nesse ponto, o conceito da performatividade na economia pode ser tido como genérico, ou seja, um aspecto da ciência econômica usado por interessados dos mercados, formuladores de políticas, reguladores, assim por diante; efetiva, quer dizer que a utilização de um aspecto da ciência econômica possui um efeito sobre o processo econômico; ou barnesiana, conceito em que a utilização de um elemento da ciência econômica cria processos econômicos mais do que os descreve, nesse parâmetro existe a possibilidade de que os processos ou resultados econômicos sejam alterados para corresponderem melhor ao modelo (NERIS JUNIOR et al., 2016).

Podemos inferir, nesses termos, que a ciência econômica deve performar, moldar e formatar a economia, ao contrário de apenas observar como ela funciona. Assim há uma interação entre a ciência e uma análise econômica que irá interagir de alguma maneira com a economia em si (HEINEN, 2016).

A capacidade de favorecer a criação, a invenção e o progresso técnico foi reconhecida por todos aqueles que quiseram mostrar a superioridade da organização de mercado. Sem a recente contribuição da economia neoinstitucionalista, nosso conhecimento teria permanecido incompleto. Essa abordagem, ao focalizar explicitamente as inovações, moldou uma imagem original dos mecanismos de mercado ao conceder um lugar central às relações entre a dinâmica do conhecimento e os comportamentos econômicos (CALLON, 2010).

Assim, para prever o comportamento dos agentes de gestão, uma teoria econômica não precisa ser verdadeira, ela precisa apenas ser acreditada por todos. Como o modelo age de modo a convergir, ele pode ser perfeitamente arbitrário ou falso. Mesmo que a crença não tenha relação com o mundo, o mundo acaba correspondendo a ela (CALLON, 2006).

Assim, a operação central deve ser situar a performatividade dentro das organizações de mercado, constituindo redes de ação existentes e ativando esses pontos e conexões, ou até mesmo criando novos. Situando o conceito em uma organização bem-sucedida, especialmente em situações de crise, devem existir três operações: responsabilidade, performatividade e responsabilização, no qual a questão crucial é a ordem em que são executados (CZARNIAWSKA, 2011).

Esse conjunto de afirmações e representações que performa a realidade passa a ser o resultado do trabalho de economistas preparados, além de profissionais que atuam no campo de mercado, que desenvolvem conhecimentos e competências altamente formalizadas, sistemáticas e abstratas, bem como criam aparelhos técnicos que proporcionam à economia toda a sua robustez e identidade (HEINEN, 2016).

Esse entendimento pouco ortodoxo de Callon, de que a economia, no sentido amplo do termo, realiza, molda e formata o mercado, ao invés de observar como ele funciona, refere-se não apenas à teoria econômica, mas também a ideias, pessoas, habilidades, conjuntos de dados, técnicas, procedimentos e ferramentas. Esse argumento performativo sugere que a teoria econômica não deve ser tratada como uma ferramenta explicativa na análise de mercado, mas sim como parte da prática que realiza a troca de mercado (DIEDRICH et al., 2013).

Assim, podemos indicar que essas performances fazem a economia depender dos atores políticos (gestores públicos), examinando como essas relações de constituição que ligam indissolavelmente a economia e a política se organizam mutuamente. O mercado esclarece tanto as questões políticas que são explicitamente cobertas pela economia quanto aquelas que são colocadas, muitas vezes, de maneira implícita, nos quais enquadrados a distribuição entre o econômico e o político, juntamente com as questões de preocupação que revivem as atividades performativas (CALLON, 2010).

As relações sociais e instituições formadas nessa nova estrutura não são meramente imperfeições, dispositivos estratégicos racionais, ou um fator contextual, como a economia tradicional assumia. Ainda que, a visão da economia e da ação racional seja predominantemente performada em nossa sociedade, as abordagens sociológicas da economia também apontam que ela seja constituída por relações sociais concretas e interdisciplinares (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

Segundo Heinen (2016), o termo performativo nas relações interdisciplinares não se dedicaria especificamente à análise do mercado financeiro, ainda que enfatize a importância do papel desempenhado nos mercados. A nova abordagem feita pode estender por analogia sua teoria da performatividade para a análise do direito também.

A performatividade da realidade predominante a fim de construir um agenciamento econômico, transforma o direito em um dispositivo que auxilia na realidade do entendimento do modelo, sendo uma performance abstrata de experimento, uma vez que não parte de problemáticas em modelos concretos, mas sim constrói modelos a serem realizados (HEINEN, 2016).

Esses sistemas interdisciplinares, como comerciais de produção, de agência ou de direito, são compostos de elementos relacionados a associação em processos econômicos de um tipo perceptível. Embora os elementos possam ser examinados independentemente como unidades de análise, divisão de trabalho, sistema de compensação, estrutura de autoridade, entre outros; eles são organizados de maneiras distintas para cada contexto mercadológico, portanto, os elementos do sistema são mais do que a soma das partes constituintes e têm complementaridades entre eles (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

Nessa nova adoção da análise econômica o campo do direito interage com o fenômeno da economização vinculada à convergência. Por meio da economização podemos qualificar as relações, os comportamentos, as coisas e os processos como econômicas ao se inserirem categorias, vocabulários, ferramentas e modelos econômicos na análise. Assim, esse processo do direito implica em atribuir novas funções, desvinculadas das tradicionalmente consideradas nesses ramos, já que o próprio direito também passa a ser tido como um instrumento a ser performado (HEINEN, 2016).

As ideias e os conceitos da ciência econômica e do direito são fundamentais para moldar as práticas econômicas e influenciar as políticas adotadas pelos governos e pelas instituições financeiras. Por isso, é importante que essas teorias sejam objeto de debate crítico e que sua aplicação seja avaliada de forma cuidadosa, levando em consideração as implicações sociais, econômicas e ambientais (POSNER, 2000).

Nesse campo, a ciência econômica fornece as bases teóricas para o funcionamento legalista, orientando as políticas públicas adotadas pelos governos e pelas instituições financeiras. As teorias econômicas acabam por influenciar performaticamente a forma como os governos e as instituições financeiras lidam com questões como a inflação, o desemprego, a distribuição de renda, o comércio internacional e o desenvolvimento econômico. Por exemplo, a teoria do livre comércio, que prega a redução de barreiras comerciais entre os países, influenciou a adoção de políticas de abertura econômica em muitos países (POSNER, 2000).

A aproximação do direito e da economia neste cenário, busca compreender de forma mais ampla como as relações econômicas e jurídicas se interconectam e como as normas e regras legais afetam o funcionamento dos mercados e da economia como um todo. Essa interação entre as duas áreas pode ser observada em diversas esferas, como em questões relacionadas a contratos, direitos de propriedade, regulação de mercados, políticas públicas, entre outras (POSNER, 2000).

Por exemplo, a análise econômica do direito busca aplicar conceitos e metodologias da economia para entender como as normas legais afetam as decisões dos agentes econômicos e o funcionamento dos mercados. Essa abordagem busca

identificar como as leis e regulamentações podem estimular ou prejudicar o desenvolvimento econômico e social (POSNER, 2000).

Outro exemplo é a crescente aplicação de mecanismos de resolução de disputas baseados em princípios econômicos, como a arbitragem e a mediação. Essas práticas buscam solucionar conflitos de forma mais rápida e eficiente, reduzindo os custos e os impactos negativos sobre a economia. Assim, a aproximação do direito e da economia tem influenciado o funcionamento de diversas instituições e práticas sociais, contribuindo para o desenvolvimento de soluções mais eficientes e sustentáveis para os desafios econômicos e jurídicos da atualidade (POSNER, 2000).

Em outra visão, em se tratando de um caso no direito de família, não será apenas regular as relações familiares pautadas em laços afetivos ou emocionais, mas também, levar em consideração, a partir de uma lógica de custos e benefícios entre os agentes, se em suas relações na perspectiva do investimento existe expectativa de lucro. Nesse diapasão, o papel do direito é buscar uma normatização mais eficiente (HEINEN, 2016).

Um outro modelo, aplicado à administração pública, é a inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988, ato em que as relações estabelecidas entre direito e economia na performance da realidade conduziram a tentativa de inserir critérios econômicos no direito administrativo. Nesse momento houve uma readequação do sistema jurídico quanto à adequação da eficiência aos demais princípios consagrados na CF/88, tal como a adoção pelos teóricos do direito administrativo do sentido de eficiência como eficiência produtiva, melhoria da gestão e otimização de recursos (HEINEN, 2016).

Enquanto o termo organização, anteriormente denotava tanto uma associação quanto o processo de organização, os estudiosos da organização que usam o termo nos últimos tempos parecem estar se referindo, explícita ou implicitamente, a uma corporação – uma pessoa jurídica. Esse tipo de raciocínio fica ainda mais evidente quando as unidades da administração pública são incentivadas ou forçadas a assumir a forma de corporações (CZARNIAWSKA, 2011).

Por fim, a performance da economia nos mercados e no direito é ampla, e intenciona-se que seja aplicada a toda sociedade, tanto nos mercados quanto nas relações regidas pelo direito. Existem muitos atores envolvidos, desse modo, as condições que possibilitam a performatividade não estão totalmente previstas na teoria. A partir dessas características, a performance amplificada imputa problemas e soluções para sua adoção, pois afeta diferentes atores, produzindo diversos efeitos. Sua implementação pode implicar na imposição de um modelo de organização e regulação social que não prevê sua aprovação pelo Estado ou seus representantes (HEINEN, 2016).

## **2.2. A performatividade da teoria da agência**

### **2.2.1. Apresentação das origens da Teoria da Agência e discussão dos seus pressupostos**

Ao longo dos anos de 1960 e início dos 1970, os economistas adotavam a divisão de riscos entre indivíduos ou grupos organizacionais. Esta linha de pensamento descrevia a questão do compartilhamento de riscos como um problema que surge quando as partes colaboradoras apresentavam atitudes diferentes em relação a determinado problema (EISENHARDT, 1989).

Em uma primeira abordagem, a economia política clássica trazia a concepção do homem econômico, na qual a concepção de valor-trabalho desempenhava uma função igualmente dentro da estrutura analítica da economia. A concepção desse homem econômico decorrente da análise primária lidava com as atividades do cidadão dentro de sua classe, as quais se expressavam no auto-interesse (ANDRADE, 2009).

Na primeira etapa, Herbert Simon (1947, 1955) foi um dos pioneiros em questionar a suposta “plena racionalidade” do *homo economicus*. Em seu trabalho, Simon argumentou que para um estudo adequado do processo de tomada de decisão, devemos considerar as limitações cognitivas e não cognitivas dos indivíduos (URBINA E VILLAVARDE, 2019).

A teoria da agência argumenta que o modelo de homem econômico que forma os micro fundamentos da agência é muito simplista. Ela propõe uma nova definição,

desenvolvendo um novo modelo que assume racionalidade limitada, reconhece a importância do capital humano dos agentes, toma isso como uma função da capacidade e da motivação de trabalho e permite desvios do modelo de escolha racional quando se trata de perda (PEPPER e GORE, 2015).

Os autores Urbina e Villaverde (2019) indicam que as cinco abordagens dessa visão clássica são a economia comportamental, baseada na psicologia cognitiva; a economia institucional, baseada no estudo de como as instituições influenciam o comportamento; a economia política, que estuda o modo de produção capitalista e sua influência; a antropologia econômica, como uma maneira de entender os determinantes mais amplos da história e da cultura; e a economia ecológica, que considera o contexto mais fundamental da existência humana, como parte de um ecossistema.

Esse modelo padrão da teoria da agência do homem vem sendo modificado de várias maneiras. A primeira modificação diz respeito ao desempenho do agente e à motivação de trabalho. A teoria da agência coloca menos ênfase no objetivo de motivar os agentes a desempenharem o melhor de suas capacidades do que no alinhamento dos interesses dos agentes e comitentes (PEPPER e GORE, 2015).

Segundo Pepper e Gore (2015), para Leibenstein (1966) e Pratt e Zeckhauser (1985), dada a importância do que era chamado de capital humano, a motivação não poderia ser ignorada no cálculo econômico. A teoria da agência argumenta que a maximização do desempenho do agente deve ser um objetivo chave da sua relação constituinte, além disso, a importância da motivação de seu trabalho, incluindo a motivação intrínseca, não deve ser subestimada.

Posteriormente, os pesquisadores contemporâneos da agência, estão preocupados com uma teoria geral de relacionamento entre agente e principal, uma teoria que pode ser aplicada ao funcionário-empregador, advogado-cliente, comprador-fornecedor e outras relações de agência. Característica da teoria formal, o paradigma principal x agente envolve a especificação cuidadosa de suposições, que são seguidas por dedução lógica e prova matemática (EISENHARDT, 1989).

A teoria da agência tem sido um componente importante da teoria econômica da empresa no século XX, desde a publicação do trabalho formativo de Spence e Zeckhauser (1971), Alchian e Demsetz (1972), Ross (1973) e Jensen e Meckling (1976). Tornou-se também a estrutura teórica dominante para a pesquisa acadêmica sobre mercado, empresas e Estado (BRATTON, 2005).

Segundo Thoenig (2007), o modelo clássico declinou com o passar do tempo, dando espaço no final da década de 1980, ao surgimento de disciplinas concorrentes que assumiram a liderança no estudo da Administração Geral e Pública. Esses estudos caminham para análises e desenhos de políticas inspirados em abordagens que misturam economia, performatividade e teoria da agência.

A partir de então, enquanto as grandes empresas são controladas e administradas por seus próprios donos, a propriedade e o controle da organização ficam concentrados em um só indivíduo, qual seja seu proprietário. Ao passo que as organizações se desenvolvem, tornam-se mais complexas, uma vez que aumentam consideravelmente seu ramo de operações, surgindo a necessidade de descentralização do controle pelo proprietário aos administradores que são remunerados para este fim (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

Nesse choque, os acionistas e teóricos da agência passam a questionar o ponto de vista dos gerentes, sugerindo que as organizações seriam administradas corretamente em benefício de um conselho que viesse a promover os interesses dos acionistas. Assim, os teóricos da agência propõem que as empresas remunerem os executivos com base no desempenho das ações, desmontando conglomerados inchados para que os investidores possam ter decisões próprias, melhorando a gestão dos executivos, dando aos conselhos corporativos mais independência (JUNG E DOBBIN, 2010).

A teoria da agência ampliou esta pesquisa sobre compartilhamento de riscos para incluir o chamado problema da agência que ocorre quando as partes cooperantes têm diferentes objetivos e funções de trabalho. De maneira específica, a teoria da agência é dirigida à relação de agência em toda parte, na qual o principal delega trabalho ao agente, que por sua vez, realiza esse trabalho. A teoria tenta descrever essa relação utilizando a metáfora de um contrato, em que se estabelecem as funções

e definem os direitos e deveres de todos os participantes, fazendo surgir principal e agente (JENSEN e MECKLING, 1976).

A teoria analisa duas situações que podem ocorrer em um relacionamento de agência. O primeiro surge quando os desejos ou objetivos do principal e do agente entram em conflito, tornando-se difícil ou caro para o principal verificar o que o agente está fazendo normalmente. O problema aqui é que o principal não pode verificar se o agente se comportou adequadamente. Enquanto o segundo, o problema de compartilhamento de risco, surge quando o principal e o agente têm atitudes diferentes em relação ao risco. O problema aqui consiste em principal e agente podendo adotar ações diferentes por causa das diferentes preferências em relação ao risco (EISENHARDT, 1989).

Para Deci & Ryan (1985) e Frey e Jegen (2001), seguindo uma linha de pensamento acadêmico que remonta a Lepper e Greene (1978), este fenômeno descreve a segunda modificação da incerteza. A teoria da agência pressupõe que os executivos seniores são principalmente avessos às perdas e apenas secundariamente avessos ao risco. Os ganhos e perdas são calculados por cada agente individual em relação a um ponto de referência que ele ou ela determina subjetivamente, no que as preferências de risco são diferentes (PEPPER e GORE, 2015).

Em síntese, o foco da literatura do agente-principal é determinar o contrato ideal do comportamento versus resultado, entre o principal e o agente. O modelo simples assume um conflito de metas entre o principal e o agente, um resultado facilmente seguro, e um agente mais avesso ao risco do que o principal (EISENHARDT, 1989).

Segundo o argumento, o fato de um agente ser mais avesso ao risco ocorre por que os agentes são incapazes de diversificar seu emprego, de modo que se tornam avessos ao risco, enquanto os mandantes são capazes de diversificar seus investimentos, no entanto, devem ser neutros em relação a este risco (EISENHARDT, 1989).

A abordagem do modelo simples pode ser descrita em termos de casos, no qual a simples informação completa, quando o diretor sabe o que o agente fez, indica

que o diretor está “comprando” o comportamento do agente, então esse contrato se baseia em uma relação mais eficiente. Por outro lado, um contrato baseado em resultado, transferiria desnecessariamente o risco para o agente, que é suposto ser mais avesso ao risco do que o principal (EISENHARDT, 1989).

Em meados do século XX, as principais empresas norte-americanas eram dirigidas por gerentes, o que implica em dizer que os gerentes das empresas deveriam estar trabalhando corretamente para os acionistas. Por volta dos anos de 1970, os intelectuais da ciência da administração passam a tratar o cliente, a força de trabalho e o acionista como partes interessadas nessas empresas – *stakeholders* (JUNG E DOBBIN, 2010).

Segundo Bianchi e Nascimento (2005), de maneira didática, o termo principal se refere ao dono da empresa, enquanto o agente seria o gestor remunerado responsável por sua administração, enfatizando que os eventuais conflitos de agência não são exclusivos das relações empresariais, à medida que devem se aplicar a qualquer situação onde alguém detenha a propriedade e transfira poderes de gestão a outra parte.

Nesse sentido, a administração teria o dever de otimizar o valor para os acionistas, desse modo muitas empresas procuraram crescer através da venda de ações, tornando-se grandes corporações, as quais produziam bens de consumo em massa. Estas empresas eram hierarquicamente organizadas, além de conceder altos salários e representação sindical aos trabalhadores, a fim de garantir uma ampla base de consumidores (CHRISTIAENS, 2020).

A teoria da agência proporciona um arcabouço discursivo para a visão de maximização do valor dos acionistas. Estes passam a ser os demandantes residuais dos lucros corporativos. Os gerentes e demais funcionários têm recompensas pré-estabelecidas, como salários, por sua força de trabalho, isso significa que por mais que determinada empresa não obtenha lucros, seus gerentes e trabalhadores receberão seus salários, ficando os acionistas sem o retorno sobre os investimentos realizados, esse é o risco residual suportado por eles (CHRISTIAENS, 2020).

De todo modo, a teoria reformula a realidade por ela estudada, seus teóricos não descrevem simplesmente o comportamento econômico, mas enquadram o comportamento em contextos específicos de modo a tornar mais prováveis os resultados que eles consideram racionais. Todavia, isto não tem intenção de apontar que a teoria da agência seja um conjunto de falsas alegações que levam os gerentes a pensar que eles são agentes de acionistas, mas sim que para aplicar uma teoria econômica na prática é preciso um trabalho prévio a fim de tornar isso aplicável (CHRISTIAENS, 2020).

Assim, a tese de agência só irá influenciar o comportamento individual caso assegure uma infra-estrutura que destaque as informações que seus estudiosos precisam, além de permitir aos gestores, no sentido amplo, enquadrar o comportamento econômico de acordo com os preceitos teóricos da agência (CHRISTIAENS, 2020).

Enfim, não seria então um dispositivo meramente neutro e descritivo, mas sim um programa para a alteração do comportamento gerencial de acordo com as exigências dos acionistas. Os teóricos da agência tiveram que construir uma aliança de escolas, negócios, operações financeiras, analistas de segurança entre outros instrumentos corporativos, para desvincular os gerentes de agirem em favor de múltiplas partes interessadas e enquadrá-los em serviço dos acionistas. Eles tiveram que convencer os principais atores e controlar as condições ambientais para transformar a corporação em um laboratório neoliberal, em um ambiente que fervilhava à época (CHRISTIAENS, 2020).

### **2.2.2. Apresentação da performatividade da teoria da agência na administração privada e na "governança corporativa"**

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a governança corporativa se define como um conjunto de práticas, em que o objetivo é melhorar o desempenho de uma companhia ao proteger todos os *stakeholders*, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, igualdade de tratamento dos acionistas e prestação de contas (BRASIL, 2002).

Segundo Eisenhardt (1989), muitas abordagens teóricas têm sido usadas para estudar o impacto da governança nas organizações, dessas abordagens, a teoria mais preponderante associada ao assunto tem sido a teoria da agência. A proeminência desta teoria nas perspectivas de governança deve-se a sua importância na compreensão dos problemas potenciais que podem surgir quando a delegação de funções cria objetivos desalinhados e incentivos entre diretores e agentes.

A abordagem da agência enfatiza os conflitos de interesses entre grandes controladores e acionistas minoritários, sugerindo que o acionista dominante tem os incentivos e o poder de extrair benefícios privados em detrimento dos acionistas minoritários. Desse modo, as empresas têm um retorno substancialmente maior sobre os ativos quando o acionista principal cede algum controle aos acionistas minoritários através, por exemplo, dos direitos de propriedade. Nessa visão da problemática da agência, um acionista controlador dominante teria um incentivo para moldar o sistema de governança corporativa a fim de extrair benefícios privados (CRISÓSTOMO *et al.*, 2020).

Os estudos relatam formas variadas de desocupação gerencial pelos acionistas controladores. Os acionistas dominantes podem tomar decisões de investimento através de fusões e aquisições sem fins lucrativos para buscar seus próprios interesses ou participar de transações com partes relacionadas que podem não ser vantajosas para a empresa. Esse acionista dominante, caso também ocupe uma posição gerencial, pode impulsionar a adoção de regras anti aquisição e tornar-se sólido, reduzindo a responsabilidade por seu desempenho gerencial (CRISÓSTOMO *et al.*, 2020).

Complementando essa ideia, podemos prever uma relação entre o poder dos maiores acionistas e a implementação dos mecanismos de governança corporativa. A hipótese de substituição refere-se à possibilidade desses acionistas controladores assumirem alguma atividade de monitoramento, ao invés de apenas implementar mecanismos de controle onerosos. Em empresas nas quais o principal acionista é mais influente, a supervisão gerencial pelos titulares de ações em exercício é mais eficaz (CRISÓSTOMO *et al.*, 2020).

Dada a relevância na explicação de uma série de desafios comumente encontrados em empresas, não é surpreendente que muito do trabalho na teoria da agência tenha sido aplicado para entender o impacto da lógica de governança corporativa encontrada nas empresas, nas quais a governança é geralmente usada para atingir o objetivo de maximizar a riqueza dos acionistas (BLEVINS et al., 2020).

A supervisão financeira e o monitoramento são considerados papéis importantes da diretoria nas empresas de capital privado, assim, a experiência do conselho aumenta à medida que a confiança dos membros no monitoramento enfatiza que há uma quantidade considerável de trabalho sobre o tamanho e composição dos conselhos de administração, demonstrando que há um reconhecimento crescente dos problemas relacionados à agência em praticamente todos os tipos de organizações (BLEVINS et al., 2020).

Nesse sentido, a teoria da agência se preocupa principalmente em compreender o problema do risco moral que pode surgir da separação da propriedade e do controle nas organizações. De fato, o desalinhamento de objetivos entre os proprietários e gerentes de empresas e o potencial de comportamento auto interessado por parte dos gerentes é uma situação muito difusa enfrentada por muitos tipos diferentes de organizações (JENSEN E MECKLING, 1976).

De acordo com a teoria da agência, é importante criar meios de governança que abordem os objetivos conflitantes entre os mandantes (proprietários) e agentes (gerentes), bem como criar mecanismos de monitoramento apropriados, como instituir uma diretoria independente, para assegurar que os agentes estejam agindo no melhor interesse dos mandantes (EISENHARDT, 1989).

A prática da governança corporativa surge nesse contexto da busca de fortalecimento do mercado e seus agentes, à proporção que buscar reduzir os potenciais conflitos de interesse existentes entre os acionistas majoritários e os minoritários, entre os proprietários e os administradores, como, também, entre os demais agentes da empresa, tendo como objetivo principal a maximização do valor da organização, bem como maior retorno para os acionistas ou proprietários (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

Em suma, a governança corporativa tem como finalidade principal diminuir os problemas de agência entre os diversos atores da relação empresarial. Ela é um conjunto de mecanismos que serve para monitorar e controlar, a gestão e o desempenho das organizações. Pode ser também definida como uma forma de esforço contínuo em alinhar os objetivos da alta administração aos interesses dos acionistas ou proprietários, por meio da adoção de práticas mais eficazes de monitoramento (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

O ponto central da atuação da governança corporativa se apresenta na transparência da administração e os meios por ela utilizados para a redução máxima da diferença de comunicação existente entre aqueles que geram a informação e aqueles que a utilizam na prática (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

Desse modo, podemos dizer que a governança corporativa também se relaciona à existência de mecanismos específicos de controle que transmitem segurança aos interessados no resultado da organização quanto à correta utilização dos recursos colocados à disposição de seus gestores no processo de obtenção de receitas, no sentido de que os necessários sacrifícios de ativos, sejam esses financeiros ou de outra natureza, sejam plenamente recompensados à luz dos resultados alcançados (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

Uma discussão central da teoria da agência diz respeito a dicotomia entre gerentes preocupados em criar grandes impérios corporativos, ao invés de gerar receita financeira para os acionistas. A solução encontrada foi deixar de remunerar esses gerentes com base na magnitude da corporação, passando a pagá-los com base no valor das ações que eles administravam, ficando evidente a transformação de um sistema que deixou de recompensar políticas expansionistas para valorizar o ganho monetário em si (JUNG E DOBBIN, 2010).

Em conjunto, essas ações de governança corporativa enfatizam o papel do conselho de administração para a supervisão gerencial, evitando que os gerentes extraiam benefícios privados dos grupos empresariais controlados, demonstrando a maneira mais vantajosa de gerir o sistema de governança corporativa no monitoramento efetivo da administração (CRISÓSTOMO et al., 2020).

Desse modo, os teóricos da agência sugeriram que as corporações só poderiam ser administradas corretamente em benefício dos proprietários, assim, propuseram que as empresas compensassem os executivos com base no desempenho das ações, desmontassem conglomerados inchados para que os investidores pudessem tomar suas próprias decisões de diversificação, financiassem novas aquisições com dívidas para refrear os executivos em dificuldades e melhorassem o monitoramento e a disciplina dos executivos, dando aos conselhos corporativos mais independência (JUNG E DOBBIN, 2011).

Devido à crise econômica dos anos 1970, os pensadores da teoria da agência argumentaram que os gerentes haviam buscado a diversificação como um meio de evitar o colapso de determinada empresa, no entanto, essa diversificação não era do interesse dos acionistas, pois apenas os gerentes teriam a perspectiva de ganho adquirindo negócios de valor questionável que viesse a entrar colapso corporativo. Os especialistas em mercado financeiros argumentavam que os acionistas deveriam evitar conglomerados ponderosos que mantivessem empresas com desempenho ruim vindo de seus executivos. A sugestão era para que o investidor montasse carteiras com a finalidade de reduzir riscos (JUNG E DOBBIN, 2010).

Essas transformações culminam em uma nova dinâmica estabelecida no mercado a partir dos anos de 1980, na qual os gerentes passam a avaliar a qualidade e confiabilidade estrutural de uma empresa de acordo com suas projeções periódicas de lucros ou atividades financeiras, dependendo de analistas projetistas, uma vez que só o lucro não fornecia mais uma métrica desejável para a economia (JUNG E DOBBIN, 2010).

De maneira sumária, Jung e Dobbin (2011), afirmam que a ideia central da teoria da agência diz que os interesses dos principais (acionistas) e seus agentes (executivos) estão frequentemente em desacordo. Os agentes podem administrar empresas para seus próprios fins ao invés de enriquecer os acionistas. Esses conflitos de interesse podem ser mitigados quando os diretores são poucos em número e têm tempo para monitorar cuidadosamente os executivos, mas quando a participação acionária é amplamente dispersa, como normalmente funciona nas grandes empresas, os problemas de agência se tornam acentuados.

Quanto a integração da gestão pública, no início do século XIX, eram estipulados que os benefícios da incorporação (responsabilidade limitada, direito de emitir ações) eram concedidos em troca do cumprimento do dever público. As primeiras empresas, e seus administradores, trabalhavam para o bem público (JUNG E DOBBIN, 2010).

Outrora, no século XIX, as leis gerais de constituição permitiram que empresas com fins puramente privados, aquelas que tivessem como único propósito público o de fomentar o crescimento econômico fossem incorporadas nesse modelo. Isto mudou a visão do significado da incorporação e de para quem a corporação trabalhava, entretanto, as firmas públicas contratadas mantiveram um dever para com os clientes e funcionários, bem como para com os investidores, na mente do público (JUNG E DOBBIN, 2010).

Ademais, um dos objetivos da teoria da agência é a eficiência das relações, o que consequentemente reduz os custos de agência. Podemos inferir que a controladoria, através de seus relatórios, fornece informações importantes para a tomada de decisões estratégicas, as quais afetam o processo decisório, possibilitando a obtenção de níveis de eficácia no resultado econômico, além de fomentar a transparência nas ações dos gestores (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

### **2.2.3. Apresentação da teoria do Principal-Agente e da sua performatividade no setor público**

A administração pública, na maior parte do século XX, fez uso da burocracia como o principal modelo para gerir recursos e entregar bens públicos. Nas últimas décadas desse período, o dilema imposto pelos limites fiscais pressionou o Estado social e o levou a repensar a organização burocrática pública como o veículo preferido para a prestação de serviços públicos (SALM *et al.*, 2006).

Cada vez mais, em diversos países, passaram a ser introduzidas reformas baseadas no mercado. Este movimento chamado de Nova Gestão Pública, na qual se buscava, na produtividade, uma forma de governo capaz de operar com menor custo; a adoção de mecanismos de mercado para superar as deficiências burocráticas; a identificação do consumidor como usuário de serviços públicos; a

descentralização na prestação de serviços; a responsabilidade do produtor dos serviços ao consumidor; a privatização dos serviços públicos; e finalmente, a adoção da gestão por resultados (SALM *et al.*, 2006).

No Brasil, esse movimento começa a se fortalecer na década de 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o conseqüente desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise dos modelos patrimonialista e burocrático, além do declínio do autoritarismo do Estado brasileiro estimularam o surgimento de um consenso político de caráter neoliberal que se baseou nas estratégias de desenvolvimento dependente e associado; estabilização econômica por meio de soluções neoliberais; e realização de reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005).

Desse modo, a administração pública gerencial, é chamada de nova administração pública, surgindo como um modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado quando se adequa ao diagnóstico da crise do Estado burocrático, alinhado às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos e formulado para realidade do nosso país (PAULA, 2005).

Nesse período de transição um lado de grande demanda é o setor de regulação, o estudo da agência presume que o regulador e o legislador, seriam a mesma pessoa ou que o último controla o primeiro perfeitamente. De outra maneira, deve-se levar em conta a existência de um conflito entre principal e agente, entre o agente político e o regulador. Para solucionar este conflito, o legislador teria que monitorar o regulador e saber se este está implementando a regulação de modo condizente com seus interesses. Aqui, a maior dificuldade é o custo no monitoramento do comportamento do agente pelo principal (ANDRADE, 2019).

O conjunto de trabalho teórico utilizou o contexto das organizações empresariais com fins lucrativos para testar a validade da teoria da agência, com menos atenção dedicada ao Estado. Entretanto, na frente teórica, o trabalho seminal sobre a teoria da agência sugere uma definição bastante ampla e abrangente de agência, e eles definem uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em

seu nome, o que envolve a delegação de alguma autoridade decisória ao agente (BLEVINS et al., 2020).

Isto implica que a teoria da agência é provavelmente relevante em uma grande variedade de contextos organizacionais, incluindo organizações estatais. De fato, os trabalhos evolutivos sobre a teoria da agência desenvolveram argumentos específicos de que os cidadãos contribuintes devem ser considerados como tomadores de serviços, que injetam dinheiro para instituições públicas, por sua vez, delegando autoridade decisória aos agentes políticos a seus gestores, que são considerados os principais no relacionamento (BLEVINS et al., 2020).

À medida que a teoria da agência vai se inserindo ao Estado, as tratativas performativas podem contestar suas teses para diversas direções, como por exemplo, a oposição populista ao modelo de governo neoliberal. A comunidade deveria juntar forças suficientes para moldar esse Estado conforme os pressupostos da teoria da agência, de acordo com a utilização de técnicas de monitoramento estabelecidas para otimizar a gestão do governo e como a política de descobertas na governança corporativa retorna como resultados em relação às populações (CHRISTIAENS, 2020).

A máxima do interesse público, que se sobrepõe ao particular, passou a considerar que a intervenção do Estado na economia como ente regulador se dá por interesse da sociedade. O governo passou a atender uma demanda do público por correção de práticas de políticas públicas ineficientes. O regulador, em tese, é neutro, e observa as necessidades da população em detrimento de interesses corporativos privados. Ele cria uma normatização em defesa da coisa pública, visando atingir um funcionamento adequado do mercado e garantindo maior eficiência produtiva entre os agentes econômicos (ANDRADE, 2019).

Desse modo, no setor público, também identificamos relações conflitantes entre agente e principal. Existem essas relações de agência entre os cidadãos (principais) e os funcionários públicos (agentes), bem como entre os diferentes níveis hierárquicos de servidores públicos, como o prefeito ou governador (gestor) e o servidor público (agente). Essas situações geram problemas de agência, identificadas

no descompasso de informações entre os diversos principais e agentes (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

Em cenários políticos o universalismo da agência é expresso como individualista, nele há o direito de cada pessoa a ser tratada igualmente, simetricamente, em cenários econômicos, as relações universalistas são aquelas nas quais os atores, sejam indivíduos ou corporações privadas, tratam todos os parceiros de intercâmbio da mesma forma (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

Neste sentido, os deveres de honestidade e de tratamento justo são aplicados às negociações comerciais com todos, não apenas com parentes e amigos. Essa igualdade de tratamento pode ser devido à indiferença ou por meio de um princípio superior performativo como regulamentos corporativos, normativas legais ou código de ética e conduta, os quais regulam as relações sociais (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

A teoria sugere que para cada um dos vários domínios lógicos existe uma “razão de ação” fundamental que implica uma gama de objetivos, estratégias e bases de avaliação. Assim, a lógica do mercado enfatiza o raciocínio utilitário, a eficiência e o cálculo dos meios do ponto de vista do indivíduo, a cultura pode representar um conjunto finito de orientações dependentes do contexto, e um conjunto de regras para mudar entre elas (SMELSER e SWEDBERG, 2005).

Os atores, portanto, podem ter diferentes entendimentos da racionalidade, em diferentes momentos, dependendo de sua situação, da estrutura social dos ambientes de intercâmbio e de seu contexto cultural. Em outras palavras, as preferências são formadas socialmente e institucionalmente moldadas pelo contexto específico. Isto é importante porque o que significa ação racional na prática pode variar entre diferentes tipos de cenários organizacionais de trocas, ou seja, a racionalidade é em si mesma um conceito cultural e variável (BIGGART e DELBRIDGE, 2003).

Alguns pesquisadores inicialmente apontaram que o resultado da adoção das reformas de agência levou à administração pública a ser vista através do prisma da eficiência, da redução dos gastos públicos e dos cortes orçamentários. Em tais condições, a administração pública tornar-se-ia reduzida a uma mera

instrumentalidade do mercado, e não operaria mais na esfera da coisa pública, ou nos domínios políticos da sociedade. Esta visão reducionista da administração pública viria a transformar o cidadão em um cliente ou consumidor que toma decisões como se estivesse na esfera privada (SALM *et al.*, 2006).

Essencialmente, o setor público deve prezar ainda pela tomada de decisões úteis no processo de gestão, além de assegurar a integridade da prestação de serviços aos principais, que neste caso se envolvem, ao mesmo tempo, como “donos” e usuários dessas entidades públicas. Dessa maneira, os recursos necessários às operações devem ser utilizados de forma coerente com os objetivos legais estabelecidos (BIANCHI e NASCIMENTO, 2005).

Essa abordagem pode ser baseada em princípios de liberalização, privatização ou terceirização dos serviços públicos, nos quais a ideia é introduzir elementos centrais de mercado na provisão desses serviços. O discurso performativo da teoria da agência aplicado ao setor público faz acreditar que a prestação de serviços através do mercado pode reduzir a formalidade burocrática e a intervenção estatal direta, otimizando a prestação dos serviços públicos (SECCHI, 2009).

A fim de exemplificar a aplicação da agência neste modelo brasileiro, podemos trazer à baila o modelo de autarquia reguladora, institucionalizadas durante as privatizações da década de 1990, com autonomia de organização administrativa e financeira e a função de exercer regulação técnica e de finalidade das empresas recém-privatizadas. Assim, o legislador permanece sendo o responsável pela normatização primária dessas empresas, ele ainda determina objetivos, metas, parâmetros e formas de atuação da intervenção governamental. No entanto, cabe às agências reguladoras normatizarem de forma técnica e secundária a sua área de competência (ANDRADE, 2019).

A autarquia reguladora, por ser um agente técnico de execução destas políticas e normas, pode se comportar de maneira diferente do que é esperado pelo principal, o governo. Isto ocorre uma vez que o agente tem interesses próprios, por outro lado, se considerarmos a agência reguladora como principal, já que são responsáveis pela definição do aparato regulatório, bem como do modelo de regulação da sua área de competência, o objeto desta regulação passa a ser a firma (ANDRADE, 2019).

Neste aspecto do conflito principal e agente, a empresa é o agente, que também pode ter interesses e incentivos que a levem a se comportar de maneira diferente daquele que o principal, a Agência Reguladora, definiu como parâmetro de comportamento (ANDRADE, 2019).

Por fim, observamos ser natural que ocorram conflitos entre principal e agente entre os órgãos centrais que se responsabilizam pela avaliação e os resultados da gestão. Assim como ocorre com a normatização, a avaliação e cumprimento dos requisitos técnicos deve ser parte central das preocupações de cada unidade responsável pela execução do trabalho (GIACOMONI, 2010).

Entretanto, para que isto se concretize, é necessário que a comunicação entre as partes ocorra sem ruídos, possuindo controladorias eficientes e tecnicamente preparadas, que adotem indicadores e metas físicas, além de entender que o agente final é o cidadão consumidor de serviços públicos (GIACOMONI, 2010).

Desse modo, a aplicação da teoria da agência no contexto das controladorias no setor público é uma abordagem que busca melhorar a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Ao estabelecer uma relação de agência entre a controladoria (agente) e o órgão ou entidade pública (principal), a teoria da agência pode fornecer incentivos adequados para garantir o cumprimento dos objetivos estabelecidos (PINHEIRO *et al.*, 2021).

Isso requer um equilíbrio cuidadoso entre a autonomia necessária para que a controladoria atue de forma independente e a prestação de contas adequada nos órgãos superiores. O objetivo é estabelecer mecanismos de incentivo que promovam a ética, a efetividade e a governança na gestão dos recursos públicos, garantindo a transparência e a eficiência dos gastos (PINHEIRO *et al.*, 2021).

Depreende-se que o discurso performático da teoria da agência nas controladorias públicas visa aprimorar a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, sendo crucial encontrar um equilíbrio entre a autonomia necessária para sua atuação independente e a prestação de contas aos cidadãos. Essa busca por equilíbrio estabelece mecanismos de

incentivo que a efetividade e a boa governança na gestão dos recursos públicos (PINHEIRO *et al.*, 2021).

### **3. MÉTODO**

#### **3.1. Abordagem e método**

Para a consecução dos objetivos propostos, uma pesquisa qualitativa será realizada. Segundo Martins (2010), essa abordagem abrange uma série de técnicas de interpretação que procuram descrever, decodificar, traduzir e entender a ocorrência de um determinado fenômeno. Ainda, nesse tipo de procedimento, a realidade dos indivíduos envolvidos no ambiente da pesquisa é considerada de grande importância, o que contribui para o seu desenvolvimento.

O método adotado na análise é o da cartografia de controvérsias. Para Venturini (2010), as controvérsias são o fenômeno mais complexo a ser observado na vida coletiva. São identificadas como questões que ainda não produziram consenso, sobre as quais os atores discordam ou concordam. As questões podem se estabilizar, ou as controvérsias deixam de existir, até que um novo conflito surja, reabrindo as caixas-pretas e colocando os atores-rede novamente em evidência.

Ainda, segundo Venturini (2010), o mapeamento das controvérsias apresenta dois momentos da pesquisa separados pela exploração e representação. Esses movimentos são complementares, no entanto, a função do pesquisador assumida são bem diferentes nos dois movimentos. Na fase de exploração é mapeado a rede expansiva e complexidade das controvérsias. Nesse momento, as observações no processo de coleta de dados são o máximo completas possível para capturar e encontrar as mais variadas impressões observadas.

Por outro lado, no estágio da representação, levamos em consideração a restrição de tempo, a limitação de recursos e a clareza ao leitor; assim o pesquisador selecionará um conjunto de atores representativos, de maneira a simplificar o máximo possível a narrativa da análise de dados. Nesta segunda fase, um esforço sistemático é feito para descrever atores relevantes através de narrativas sintéticas, diagramas, tabelas e gráficos (VENTURINI, 2010).

Para Latour (2012), as controvérsias surgem onde relações heterogêneas são constituídas ou onde a vida coletiva se torna mais complexa e experimenta a interveniência de uma variada gama de atores. Na vida coletiva, se alianças e oposições se formam de maneira descuidada, todos se agitam, discutem publicamente e os conflitos acabam por surgir e se expandir. Quanto mais atores, mais intrincadas e enredadas são as ações coletivas, especialmente quando atores não humanos estão envolvidos.

O mapeamento das controvérsias consiste em um ciclo de movimentos que pendulam entre a exploração e a representação. Esses movimentos são complementares, mas a postura do pesquisador assumida no primeiro é bem diferente do segundo movimento.

Após a controvérsia sobre a das controladorias, forma-se uma rede de atores. Ao mapear rede de atores envolvidos nas controvérsias poderíamos identificar aqueles que estavam envolvidos em divergências situadas, uma vez que, segundo Venturini (2015), os atores tendem a não ficar isolados em suas controvérsias.

Desse modo fomos capazes de traçar as relações dos atores do passado até o presente. À medida que surgem controvérsias, os atores que compõem as redes podem associar-se ou dissociar-se. O número significativo de humanos (governantes, parlamentares, servidores públicos, jornalistas, sociedade organizada, entre outros) e não-humanos (normas da administração pública) atuantes passaram a ser associados a rede (DUREPOS e MILLS, 2012).

Adotamos os três parâmetros indicados por Venturini (2015) para mapear uma rede de atores a partir dos pontos de vista dos atores: representatividade, influências e interesses. Isso nos permitiu incluir tantos pontos de vista quanto possível, desde atores representativos até os periféricos. Esses parâmetros também foram úteis para o mapeamento das posições dos atores em diferentes momentos da história recente da controladoria e suas interpretações da atualidade, bem como sua relação com o ocorrido no passado.

O ator representativo é um ator central ou influente em uma controvérsia específica. Isso pode ser um indivíduo, um grupo, uma organização, uma empresa,

uma instituição acadêmica, um governo ou qualquer outra entidade envolvida na discussão do tópico em questão. Esse indivíduo representativo normalmente detém influência e poder significativos na controvérsia, o que pode ser medido por sua capacidade de mobilizar recursos, moldar o discurso público, atrair seguidores ou afetar a tomada de decisões. Essa influência pode ser política, econômica, social, cultural ou de outra natureza. Sua representatividade é reconhecida como legítima e visível, o que significa que suas opiniões e ações são consideradas relevantes e importantes na discussão pública sobre a controvérsia (VENTURINI, 2012). No caso em tela, os agentes políticos, em especial o chefe do poder executivo detém essa influência.

Conforme novas controvérsias surgem, é comum que sejam feitos esforços para organizar as informações coletadas a fim de garantir sua compreensão posterior. Dessa forma, no texto final, pode ser difícil distinguir claramente os limites de cada etapa, embora seja fundamental entender e respeitar as diferenças durante todo o processo de investigação. É importante mencionar a coleta concomitante antes de avançar para a próxima seção, a fim de destacar que a coleta e análise dos dados não são realizadas de forma sequencial, mas sim alternadas e complementares durante todo o processo de investigação, como sugere este método. O desenho da pesquisa também pode mudar à medida que a própria pesquisa se desenvolve em um processo sequencial (LIPSCOMB, 2012).

Os critérios para escolha de controvérsias e mapeamento da rede foram a relevância para o campo de estudo ou para os objetivos da pesquisa; a complexidade que envolvem múltiplos atores, perspectivas, argumentos e questões interconectadas; a atividade contínua, dando preferência a controvérsias em andamento ou em evolução, pois permitem uma análise mais dinâmica das mudanças ao longo do tempo e das estratégias dos atores envolvidos; a variedade de atores proporcionando perspectivas e interesses, o impacto social e político com alcance significativo na sociedade, política, economia ou outros domínios de grande interesse público; e a disponibilidade de dados, uma vez que precisamos ter acesso a informações, documentos, discursos públicos, mídia ou outras fontes que permitissem a análise da controvérsia (VENTURINI, 2012).

Nossa abordagem metodológica visa mapear e analisar as diferentes posições, atores e elementos envolvidos em uma controvérsia específica – a formação da controladoria no estado de São Paulo. Justificamos as escolhas feitas durante o processo de cartografia por meio da seleção de controvérsias, identificação dos interessados, mapeamento das redes, análise documental, visualização das controvérsias e tempo e escopo de análise (VENTURINI, 2012).

### **3.2. Levantamento dos dados e processos de exploração**

A fase de exploração diz respeito à expansão da complexidade das controvérsias. Nesse ponto, as observações no processo de coleta de dados deve ser a mais rica em detalhes possível a fim de capturar os diversos dados coletivos observados (VENTURINI, 2012).

Os dados para a pesquisa provêm predominantemente de fontes secundárias. Documentos publicados partir da década de 1980, momento da reabertura democrática e em que o sistema estadual de controladoria passou a ser construído.

Três fontes principais serão utilizadas. Inicialmente, a bibliografia acadêmica resultante de pesquisas históricas documentando o processo construção das controladorias será revisada. Em seguida, registros legislativos e outros documentos públicos serão analisados. Tanto as legislações em vigor, quanto as que foram revogadas serão analisadas, de forma a compreender como as normas que regem a controladoria foram se transformando. Finalmente, o acervo histórico do jornal Folha de São Paulo foi investigado.

A delimitação do estudo no diário Folha de São Paulo implicou que a consulta feita em um jornal se apoiou no critério de relevância, que foi determinado pelo fator de impacto do periódico e tempo para elaboração da pesquisa. Reconhece-se, porém, que esse recorte traz limitações associadas ao porte da população de interesse e consequente ao número de unidades de análise.

A pesquisa ao acervo histórico do jornal Folha de São Paulo, abrangeu dois períodos históricos, um primeiro momento de 01/01/1986 a 31/12/1988, época em que fervilhava a discussão sobre a constituinte e suas consequentes reformas administrativas, e em que apuramos debates, artigos e entrevistas com personagens

que fizeram parte da formação do controle na administração pública. Em sequência, mineramos os jornais publicados entre 01/01/1995 e 31/12/2000, período de reformas neoliberais, em que o princípio da eficiência, combinado a gestão privada passam a pautar as ações dos gestores públicos.

Em pesquisa ao acervo histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), encontramos documentos que registram pronunciamentos e considerações dos parlamentares, representantes do povo, sobre serviços de controladoria: poder da fiscalização, alcance em relação às empresas estatais e paraestatais, falta de condições para o desempenho das funções e mecanismos de participação popular. A pesquisa foi realizada em um hiato temporal que abrange do final dos anos 1970, ao início dos anos 1990.

Sem prejuízo, acrescenta-se que, apesar do pequeno período temporal analisado, foi possível identificar, considerando a saturação nos dados, padrões em relação aos embates quanto a formação de uma controladoria e o paralelismo às teorias estudadas.

A consulta aos jornais foi realizada diretamente em seu site. O período de acesso compreendeu os anos de 1986 a 1988, época de maior fervor dos embates constitucionais. Ademais, para seleção dos artigos foi feita pesquisa verificando o uso dos termos “teoria ator-rede” (actor-network theory), nas palavras-chave ou no resumo dos artigos, sem delimitação temporal em língua inglesa ou portuguesa.

Em seguida, como critério de corte, todos o material identificado foi lido, para confirmar se adotaram a perspectiva da TAR ou se essa perspectiva aparecia apenas como exemplo de abordagem ontológica, epistemológica ou metodológica. Por meio das buscas, foram identificados os principais artigos que compuseram a amostra deste estudo.

### **3.3. Representação e sistematização: forma de análise dos dados**

O processo de sistematização e abordagem dos dados obtidos pautou-se na análise do conteúdo apurado, o qual segundo Caregnato e Mutti (2006), lida com a “materialidade linguística”, uma vez que estrutura a forma de interpretar através de categorias.

A fim de elaborar um relatório de alto risco com pluralidade de informações, envidamos esforços na busca por vários conceitos envolvidos no processo de pesquisa. Ainda que a o principal venha embasado por documentos escritos, estes foram interpretados como um conjunto coerente e estável em formação a partir de diferentes fontes de pesquisa, na intenção de entregarmos um bom resultado final, conforme preceituação de Latour (2005).

Ademais, com a finalidade de apresentar um conjunto de técnicas para mapear, e explorar visualmente a didática da Teoria Ator-Rede utilizamos os protocolos metodológicos da cartografia de controvérsias, assim, foi possível empregar teorias e métodos de observação disponíveis e adequados, à teoria do principal x agente, presente na evolução da controladoria no estado de São Paulo.

À medida que surgem novas controvérsias, esforços são feitos para fazer coletas de formação, a fim de garantir seu significado posterior. Portanto, no texto final, os limites de cada etapa são pouco visíveis, apesar da importância de conhecer e respeitar a diferença durante o processo de investigação (VENTURINI, 2012).

A análise desse conteúdo, após o apanhado histórico realizado, se deu a partir da construção de uma planilha para cada caso, em seguida, foi realizada uma análise cruzada desses casos, identificando onde houve convergência e/ou divergência entre as fontes de evidências. Nessa etapa, as conclusões foram comparadas com a teoria na tentativa de responder à questão de pesquisa. A partir do entendimento do fenômeno, passamos a verificar a literatura existente para apoiar evidências, ao mesmo tempo que realizamos tentativas de enquadrar os resultados na literatura vigente (MIGUEL, 2007).

Para iniciar o mapeamento de uma rede, é essencial escolher um bom ponto de partida, no qual um ator esteja bem conectado à rede a ser estudada. No nosso caso, começamos o desdobramento da rede a partir dos agentes políticos precursores da controladoria no estado paulista, seguindo para o corpo técnico, organizações sociais envolvidas, a maneira como isso afeta os cidadãos e atuação da imprensa (LATOUR, 1987).

O momento seguinte consiste em selecionar os atores que falam em nome da rede. Para isso, identificamos as instituições, objetos e ideias. A fim de manter o princípio de simetria da Teoria do Ator-Rede (TAR) e evitar uma análise antropocêntrica, os atores foram divididos em três grupos: governamentais, não governamentais; humanos e não-humanos. No entanto, como veremos, as narrativas de cada tipo de ator estão entrelaçadas, e há apenas diferentes pontos de partida para as nossas observações (LATOUR, 1987).

O primeiro passo para se conectar à nossa rede mapeada foi desdobrar o objeto a partir dos idealizadores e criadores do serviço de corregedoria estatal, passando pelos agentes políticos (governamentais) e diversos grupos de interesse (não governamentais).

No segundo momento observamos quem seriam os atores principais, os quais falam efetivamente em nome de uma rede. Para fazer isso, verificamos as organizações, objetos, ideias e trabalhadores mais mencionados nas narrativas de nosso escopo de pesquisa. Esses atores foram em quatro grupos: governamentais, não governamentais, humanos e não humanos. Apesar dessa macro divisão, os cenários de cada tipo de ator se entrelaçam, além disso, na formação da rede os atores humanos e não humanos acabam por se inserir dentro dos grupos governamentais ou não governamentais, tidos como conceitos mais amplos da rede.

Na fase de tabulação, foram coletados dos artigos selecionados: título, periódico de publicação, edição, ano de publicação, autores, filiação dos autores, citações, natureza do tipo de estudo (teórico ou empírico) e temática abordada.

As questões mais controversas de nossas investigações nos levaram a discutir sobre necessidade de transparência no setor público, em especial quanto às empresas públicas, escopo do trabalho técnico de auditoria no cerne do contábil e financeiro, incluindo gestão, ouvidoria, políticas públicas, entre outros elementos, subordinação e liderança das fiscalizações, entre outros itens. Após o mapeamento das controvérsias informadas pela investigação de campo e análise do escopo, foi realizada uma revisão mais profunda da literatura para debater estas questões na seção seguinte de Análise de Resultados.

## **4. RESULTADOS**

Com a finalidade de demonstrar os resultados obtidos no estudo, procedemos a análise do material de pesquisa bibliográfica no acervo histórico do jornal Folha de São Paulo, identificando os atores organizacionais e os debates de agentes não governamentais atuantes na constituição da controladoria do estado de São Paulo.

Buscou-se verificar se os debates possuem um conteúdo performático de teoria da agência, se há nas discussões legislativas o imaginário e a linguagem dessa abordagem e dos conflitos entre principal e agente. O suposto principal, o cidadão, estaria exigindo participação, com o transcurso do fim do regime ditatorial na década de 1980. Os agentes políticos, agora representados como agentes, deveriam prestar contas, ser eficientes e transparentes.

### **4.1. Período pré redemocratização**

A formação da controladoria no Brasil, durante o período pré-redemocratização, reflete o contexto centralizador do governo militar, que assumiu o poder a partir de 1964. Nesse cenário, a controladoria foi instituída com o objetivo de assegurar controle rigoroso sobre o orçamento e a gestão dos recursos públicos, além de garantir eficiência nos investimentos estatais.

Assim, a formação da controladoria nesse período se consolidou como um paradoxo: embora tivesse o objetivo de centralizar o controle e aprimorar o planejamento, a falta de transparência, de independência e de compromisso com uma gestão pública participativa e democrática limitou seu potencial como uma instituição promotora de boa governança.

Influenciada por uma elite tecnocrática, a estrutura administrativa brasileira durante o regime militar buscava atender à visão de desenvolvimento econômico proposta pelos governantes da época, impondo uma lógica de disciplina e controle sobre o Estado. Essa orientação refletia a crença de que o crescimento econômico poderia ser impulsionado por meio de uma administração centralizada, planejada e focada em grandes projetos de infraestrutura e industrialização. Nesse contexto, a controladoria surgiu como um instrumento estratégico para assegurar a eficiência no uso dos recursos públicos e monitorar os investimentos estatais.

A presença de tecnocratas em posições-chave no governo teve um papel determinante nesse processo. Esses especialistas, formados em áreas como economia e engenharia, viam o planejamento e o controle como elementos indispensáveis para o sucesso de suas políticas de desenvolvimento. A controladoria foi moldada para atender a essa lógica, funcionando como um mecanismo que vinculava o planejamento econômico à execução orçamentária e à fiscalização. No entanto, essa abordagem, ainda que eficaz do ponto de vista técnico, desconsiderava elementos essenciais para a governança democrática, como a transparência e a participação popular.

A centralização administrativa, característica desse período, teve consequências profundas para a estrutura e o funcionamento da controladoria. Subordinados diretamente ao Poder Executivo, os órgãos de controle interno careciam de independência, sendo frequentemente utilizados para legitimar e viabilizar as políticas econômicas decididas pelo governo central. Essa relação comprometia a credibilidade das instituições de fiscalização, que passavam a ser vistas como ferramentas do regime autoritário, em vez de agentes autônomos de governança (ANDRADE, 2021).

Além disso, a ausência de mecanismos robustos de prestação de contas e a exclusão da sociedade civil no processo decisório intensificaram as críticas ao modelo adotado. A controladoria, em vez de atuar como um promotor da transparência, tornou-se um símbolo da falta de abertura administrativa, reforçando a percepção de que as decisões governamentais eram tomadas de forma opaca e distante dos interesses da população.

Essa configuração administrativa, ao mesmo tempo em que buscava consolidar um modelo de desenvolvimento econômico, revelava suas limitações e contradições. Ao priorizar a eficiência técnica e o controle centralizado, negligenciava a construção de um Estado mais transparente e participativo. O legado dessa abordagem moldou não apenas a percepção pública sobre as controladorias, mas também os desafios enfrentados posteriormente para reformar essas instituições e adaptá-las a um ambiente democrático, onde a transparência e a *accountability* são valores centrais para a administração pública.

Os governos começaram a enfrentar a pressão popular para fornecer informações acessíveis e compreensíveis aos cidadãos, promovendo a participação cívica. Mecanismos como portais de transparência, audiências públicas e divulgação de dados orçamentários se tornaram fundamentais para atender a essas expectativas.

A criação de setores e secretarias voltados para políticas públicas e ferramentas específicas desempenhou um papel crucial na promoção do controle da gestão pública, especialmente ao introduzir e divulgar indicadores de gestão. Embora, inicialmente, o foco estivesse apenas no controle posterior e na fiscalização de gastos, já havia discussões sobre a importância de ampliar as formas de controle, incluindo o preliminar e o concomitante, bem como a análise da eficiência das ações administrativas.

Expandindo essa análise para os demais entes federados, percebe-se a necessidade de adaptar e contextualizar as práticas de transparência às realidades específicas de cada entidade. Estados e municípios, por exemplo, enfrentam desafios particulares relacionados à estrutura organizacional, aos recursos disponíveis e às normas legais aplicáveis.

Nesse cenário, a descentralização da transparência torna-se essencial. Esse processo inclui a implementação de políticas específicas em níveis subnacionais, como a criação de portais de acesso à informação, a adaptação de legislações estaduais para garantir maior transparência e a promoção de práticas que respeitem as características regionais.

No âmbito estadual, especialmente durante o período de formação da controladoria, diversas leis foram promulgadas para estruturar mecanismos de controle interno e promover a transparência financeira. Essas iniciativas não apenas fortaleceram os sistemas de fiscalização, mas também contribuíram para a consolidação futura das controladorias estaduais, ampliando a eficiência e a abrangência do controle público.

O deputado estadual Camilo Ashcar foi uma figura relevante na formulação e discussão desta lei, propondo mecanismos que incentivavam a fiscalização e a transparência nas práticas financeiras do estado. Durante os debates, Ashcar

ressaltou a importância de aprimorar a estrutura fiscal, trazendo emendas e ressalvas à legislação proposta inicialmente pelo Chefe do Executivo, a fim de evitar a evasão de impostos e tornar a administração pública mais eficiente, permitindo um uso mais responsável dos recursos públicos.

Em seguida, a Lei Estadual 6.055, de 28 de fevereiro de 1961 promulgada pelo Governador Carvalho Pinto, expandiu ainda mais o controle financeiro no setor público ao introduzir o Serviço Geral de Correição Administrativa. Essa medida incluiu diretrizes para a gestão de recursos públicos e a emissão de títulos de dívida, promovendo um sistema mais robusto de fiscalização e controle. Ao conferir autoridade ao Estado para realizar uma auditoria mais detalhada, a lei marcou um passo importante na estruturação de práticas administrativas que influenciariam as futuras controladorias, especialmente ao evidenciar a necessidade de um sistema de vigilância sobre o uso de recursos públicos.

Por fim, embora detalhes específicos sobre a Lei Estadual 10.320, de 16 de dezembro de 1968, sejam limitados, sua promulgação ocorreu em um contexto nacional onde o governo militar intensificava esforços para aprimorar o controle financeiro e a burocracia estatal. A implementação dessa lei refletiu a crescente pressão para adotar mecanismos de controle orçamentário mais rigorosos e modernizar a administração pública, elementos que se tornariam centrais na estrutura das controladorias estabelecidas nas décadas seguintes.

Articulada pela figura de Roberto Costa de Abreu Sodré, o projeto de lei que dispôs sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado tramitou em menos de dois meses, tendo sido aprovada sem ressalvas ou emendas com emissão de parecer favorável. É essencial destacar que, além da simples divulgação de dados, a transparência efetiva também requer compreensibilidade e acessibilidade da informação, mecanismos que auxiliam a interpretação de dados complexos.

Com a utilização de máquinas de escrever e arquivos em papel, os processos eram mais lentos, e a troca de informações dependia de sistemas manuais e físicos, o que tornava o controle e a fiscalização menos ágeis e mais suscetíveis a erros e atrasos. A comunicação entre os órgãos do governo e entre as diferentes esferas de

administração pública dependia de correios e métodos de transmissão de documentos que não permitiam o acompanhamento em tempo real, limitando a capacidade de ação imediata e efetiva das corregedorias e controladorias.

Assim, a discussão sobre transparência começou pelo cenário federal, considerando a implementação de leis e práticas específicas. Posteriormente, essa discussão foi estendida aos demais entes federados, levando em conta as particularidades e desafios de cada localidade.

## **4.2 Redemocratização e constituinte**

Observamos um importante processo de mudanças no quadro institucional legal, no período de redemocratização, com o dispositivo criado pela Constituição Federal de 1988, impondo a criação do Sistema de Controle Interno para os entes, com a finalidade de atuarem em conjunto ao controle externo.

Um ponto de choque que envolve os atores não humanos presentes na rede, que afetam diretamente o controle e a transparência nota-se na evolução exponencial dos meios de comunicação, velocidade e quantidade de informação, ocorrida dos anos 1980 em diante.

A tecnologia da informação ainda estava em uma fase inicial de desenvolvimento. Os computadores eram caros e menos poderosos do que os de hoje. A maior parte dos órgãos públicos ainda estavam usando sistemas manuais ou computadores de mainframe para processar dados, o que significava que a capacidade de armazenamento e processamento de dados era limitada, dificultando a análise de grandes conjuntos de informações e a geração de relatórios detalhados.

Antes da popularização da internet, a comunicação era predominantemente feita por telefone, fax ou correio. Isso tornava o processo de compartilhamento de informações mais lento e menos eficiente. Os *controllers* tinham que confiar em relatórios impressos e documentos físicos para comunicar seus resultados financeiros e outras informações relevantes aos investidores e partes interessadas.

Nos anos 1980, a governança corporativa não era tão amplamente reconhecida como uma preocupação crítica para a população. Os gestores públicos tinham menos

incentivos para adotar práticas de governança sólidas e transparentes, isso poderia levar a abusos por parte da Administração, como má gestão de recursos, conflitos de interesse e falta de responsabilização.

No geral, os entes públicos nos anos 1980 enfrentaram desafios significativos em termos de acesso à tecnologia e transparência na prestação de contas. A falta de ferramentas tecnológicas avançadas e a menor ênfase na governança corporativa tornavam mais difícil para a população e demais partes interessadas avaliar o desempenho e a integridade dos dispêndios.

Até a década de 1990, os principais amparos legais eram referentes aos Serviços de Corregedoria, inserido no âmbito da Secretaria Fazendária, com a finalidade de fiscalizar volumes de gastos, e não se preocuparem tanto com eficiência, efetividade, legalidade, além de dar transparência a estes gastos.

O tema do controle interno na administração pública é de grande relevância, especialmente quando se observa o contexto histórico que o envolve. As discussões acerca desse tema ganharam notoriedade a partir da década de 1980, marcando um período em que a sociedade e os governos passaram a reconhecer a importância de mecanismos eficientes para monitorar e fiscalizar as atividades no âmbito público.

Durante a redemocratização e o período constituinte no Brasil, a institucionalização das controladorias envolveu a participação e influência de diferentes atores humanos que contribuíram para a criação de uma cultura de transparência e controle na administração pública. Esse processo foi moldado por figuras centrais como José Sarney, Dilson Funaro, João Sayad, Andrea Sandro Calabi, Roberto Campos e César Maia, cada um trazendo contribuições específicas que, em conjunto, pavimentaram o caminho para a criação de órgãos de controle robustos no Brasil.

José Sarney, presidente entre 1985 e 1990, liderou o Brasil durante a transição democrática e foi fundamental ao reforçar a importância de uma administração pública transparente e eficiente. Durante seu mandato, os ministros da Fazenda e do Planejamento, Dilson Funaro e João Sayad, implementaram medidas que sinalizaram a necessidade de uma estrutura de controle rigoroso sobre os gastos públicos, em um

período de inflação galopante e crise econômica. Funaro, conhecido por articular o Plano Cruzado, trouxe para o centro do debate a modernização administrativa e a urgência de uma maior transparência nas finanças governamentais, estabelecendo fundamentos para a prática futura das controladorias.

João Sayad, por sua vez, ao lado de Funaro, trabalhou nas reformas econômicas que exigiam um controle mais rigoroso das finanças do Estado, visando maior eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Suas contribuições foram essenciais para criar uma base sólida que sustentaria a institucionalização das controladorias no Brasil.

Paralelamente, Andrea Sandro Calabi, então Secretário do Tesouro Nacional, focou na criação de mecanismos de controle da dívida interna e das finanças públicas, impulsionando uma cultura de rigor financeiro e controle interno, que se tornaria indispensável para o funcionamento da administração pública.

A nível legislativo, Roberto Campos, senador e defensor do liberalismo econômico e da modernização da gestão pública, ajudou a construir o cenário ideológico para a adoção de práticas de controle mais modernas e transparentes. Embora sua atuação não tenha sido diretamente na criação de controladorias, Campos influenciou debates importantes sobre responsabilidade fiscal e eficiência administrativa, promovendo uma visão de governo onde o controle e a prevenção do desperdício de recursos públicos fossem primordiais.

Em âmbito estadual, César Maia, secretário de Fazenda do Rio de Janeiro nos anos 1980, desempenhou um papel crucial no fortalecimento da gestão fiscal e do controle interno, enfrentando crises financeiras e buscando aumentar a transparência na administração dos recursos estaduais. Sua atuação indireta influenciou o fortalecimento da cultura de controle e responsabilidade fiscal a nível estadual, preparando o terreno para a formalização das controladorias estaduais após a Constituição de 1988.

Cada um desses atores contribuiu para que, com a Constituição de 1988, fosse estabelecida uma base formal e institucional para os órgãos de controle interno no Brasil, refletindo um esforço coletivo para consolidar a eficiência e transparência na

administração pública, essencial para a estrutura das controladorias que conhecemos hoje.

Em 1986, a criação da Secretaria de Controle Interno da Presidência foi um marco, comentado em reportagens que discutiam a subordinação dessa função ao Ministro da Fazenda e, conseqüentemente, ao Chefe do Executivo. Esse tema gerou questionamentos sobre a imparcialidade da auditoria, levantados por jornalistas como Gilberto Dimenstein, que abordou a necessidade de autonomia e independência do controle. Joelmir Beting também contribuiu para o debate, destacando o início do trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU) na função de controle externo, embora ainda vinculado ao Poder Executivo.

Entre 1986 e 1988, várias matérias e reportagens jornalísticas registraram discussões intensas sobre o desenvolvimento do controle interno e externo na administração pública brasileira, refletindo o clima de mudanças institucionais da época. Os jornalistas desempenharam papéis centrais na divulgação e análise dessas reformas, trazendo à tona temas como transparência, eficiência e a credibilidade das instituições públicas.

A matéria de Fátima Laranjeira, de julho de 1986, contextualizou a relevância da controladoria no Brasil, comparando-a com a valorização da função nos Estados Unidos desde os anos 1970, enquanto Jorge Caldeira, em entrevista com Andrea Sandro Calabi, Secretário do Tesouro, reforçou a importância da transparência nos gastos públicos. Em 1987, matérias de Brasília e editoriais evidenciaram a informatização do controle interno, uma inovação liderada pela estatal Cobra, e abordaram o impacto da auditoria interna na gestão pública.

Com o avanço da Constituição de 1988, jornalistas como Clóvis Rossi e Paulo de Tarso Santos exploraram os novos papéis das cortes de contas e as funções de controle previstas na Constituição, incluindo medidas para conter o crescimento da máquina pública. O tema da transparência fiscal e a adaptação das controladorias para assegurar a conformidade com os princípios constitucionais destacaram-se como essenciais para o fortalecimento da credibilidade governamental.

Essas discussões refletiram a transição do controle administrativo brasileiro para uma estrutura mais independente e integrada, com a imprensa atuando como um ator crítico e mediador, trazendo à sociedade as complexidades e os desafios desse processo de reforma institucional.

Assim, a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco importante ao estabelecer princípios fundamentais para a administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Destaca-se que o princípio da eficiência passa a integrar a Carta Magna somente em 1998, o que corrobora nossa afirmação de que as diretrizes específicas para o controle foram sendo desenvolvidas ao longo da década seguinte.

No Quadro 1 apresentamos pontos entendidos como mais relevantes para a pesquisa.

**Quadro 01 – Resumo das apurações realizadas nos jornais**

<b>Diário</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Resumo da matéria</b>
14/08/1988	Jornalista Clóvis Rossi	O controle traz credibilidade
26/07/1988	Jornalista Edwart Launberg	Fatores internos e externos de eficiência trazidos pelo controle
30/04/1988	Jornalista Paulo de Tarso Santos	Apresenta pontos em que a constituinte discute a função das cortes de contas
29/01/81988	Matéria de Brasília (não informa o articulista)	O controle deve conter o crescimento da máquina pública
22/12/1987	Matéria de Brasília (não informa o articulista)	Traz a publicação de gastos de contenção urbana e medidas na área fiscal (princípio da transparência pública)
18/11/1987	-	É publicado extrato da CF/1988 com as novas funções de controle interno e externo
17/11/1987	Jornalista Jorge Caldeira Entrevista Andrea Sandro Calabi, Secretário do Tesouro e responsável pelo controle dos gastos do governo	O tema central da entrevista é transparência e controle. A Secretaria de Tesouro foi criada apenas em 1986.
25/07/1987	Matéria de Brasília (não informa o articulista)	Evidencia que o controle, à época, era <i>a posteriori</i> e focava apenas em valores gastos.
31/05/1987	Jornalista Nilton Latorraca	Faz um balanço de como são as prestações de contas no ente privado, em comparação ao setor público
17/05/1987	Editorial	Discute sobre a auditoria interna nas empresas e o corte de gastos, como isso impactaria a gestão pública
15/04/1987	Editoria	A estatal Cobra foi a primeira a informatizar o controle interno. Chama a atenção a notícia dada apenas com uma pequena nota informativa.
16/09/1986	O jornal apenas menciona "Reportagem Local"	A Secretaria de Controle Interno da Presidência é criada

20/07/1986	Jornalista Fátima Laranjeira	Traz uma interessante informação de que a controladoria passou a ter importância no Brasil, cita ainda que os EUA já valorizavam a função desde a década de 1970
18/07/1986	Matéria de Brasília (não informa o articulista)	Observamos que controle interno era presidido pelo Ministro da Fazenda, cargo subordinado pelo Chefe do Executivo, o que interfere diretamente na imparcialidade da auditoria
30/06/1986	Matéria de Brasília (jornalista Jaime Sautchik)	Apresenta discussão de reforma administrativa reestruturação do controle interno na administração pública federal
21/06/1986	Jornalista Gilberto Dimenstein	Questiona a atuação, transparência e independência do controle
18/05/1986	Jornalista Joelmir Beting	TCU inicia o trabalho de controle externo, no entanto, este ainda era vinculado ao Poder Executivo
11/05/1986	Jornalista Joelmir Beting	Traz a questão da confiabilidade dos indicadores apresentados pela administração pública e a necessidade de um controle
06/04/1986	Matéria de Brasília (não informa o articulista)	Verificamos um organograma em que o mesmo órgão exercia função de planejamento, execução e controle
23/03/1986	Jornalista Leticia Borges	É publicado um Decreto-Lei versando sobre transparência e publicidade
14/02/1986	Jornalista Cesar Epitácio Maia	Em matéria, é questionado a subordinação das controladorias a ministérios

Fonte: Autor (2025)

É possível verificarmos a evolução da imparcialidade no transcurso do tempo uma vez que a controladoria vai deixando de ser subordinada aos membros de poder até se tornar órgão independente na entidade da Controladorias Gerais, ligadas direto ao chefe do poder executivo.

Por outro lado, a constituinte deu às cortes de contas, órgãos técnicos do controle externo, independência e autonomia, não as vinculando a nenhum dos três poderes, possuindo assim personalidade jurídica e administrativa próprias além da capacidade de se organizarem independentes.

No Quadro 02 evidenciamos atores humanos e não humanos mais relevantes no histórico da formação da controladoria pública no estado de São Paulo, tanto agente externos do governo federal, como internos do próprio poder paulista, desde a sua criação até o final de nosso estudo.

**Quadro 02** – Atores humano e não humanos

<b>Atores Humanos</b>	<b>Pessoa</b>	<b>Breve Descrição</b>
Presidente da República	José Sarney	Presidiu o país no período em que mais ferveu a discussão sobre controladoria e transparência, o

		que culminou na criação de secretarias de controle interno
Ministro da Fazenda	Dilson Funaro	Participou ativamente da criação da SEST - Secretaria especial de controle das empresas estatais
Ministro do Planejamento	João Sayad	Participou ativamente das discussões que versavam sobre o planejamento anterior ao orçamento, bem como elaboração de peças orçamentárias que apresentassem demandas da sociedade ("o que a sociedade quer")
Secretário do Tesouro	Andrea Sandro Calabi	Responsável pelo controle interno das contas do Poder Executivo Federal, defendia a eficiência dos gastos
Secretário de Controle Interno da Presidência da República	Coronel Itamar Costa Barros	Órgão que sucede a Secretaria do Tesouro na questão do controle interno, responsável único dessa função, passa a ter o controle como especialidade
Senador	Roberto Campos	Pede controle aos órgãos públicos dos estados e municípios (jornal Folha de São Paulo de 21/06/1986)
Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro	Cesar Maia	Apresenta pontos sobre o controle estadual e a transparência em território fluminense, sugerindo possíveis medidas a serem tomadas pelos demais entes federados
Governador	Jânio Quadros	Promulgou a lei que criou do Serviço de Correição Fiscal
	Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto	Promulgou a lei que criou Serviço de Correição Administrativa
	Roberto Costa de Abreu Sodré	Promulgou a lei que dispôs sobre os sistemas de controle interno no Estado
	Orestes Quércia	Chefe do Executivo à época da promulgação da Constituição Estadual
	Mário Covas	Promulgou a lei que dispôs sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado
	João Doria	Promulgou lei que criou a Controladoria Geral do Estado
	Rodrigo Garcia	Edita decreto que organiza a CGE
Secretário de Estado da Fazenda	Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto	Gestor da pasta quando da criação do Serviço de Correição Fiscal
	Gastão Eduardo de Bueno Vidigal	Gestor da pasta quando da criação do Serviço de Correição Administrativa
	Luiz Arrôbas Martins	Gestor da pasta quando da criação do sistema de controle interno no Estado
	José Machado de Campos Filho	Gestor da pasta quando da promulgação da Constituição Estadual
	Henrique de Campos Meirelles	Gestor da pasta quando da criação da CGE (nesse momento a controladoria deixa de ser subordinada a secretaria fazendária e finalmente passa a ser ligada diretamente ao Chefe do Poder Executivo)

Parlamentares	Fernando Silveira Geraldo Siqueira Herbert Levy Renato Cordeiro Sylvio Martini Marcos Aurélio Ribeiro Vanderlei Simionato Luiz Azevedo	Deputados estaduais que se destacaram com discussão de proposta, debates e pronunciamentos sobre o tema da controladoria, em pesquisa realizada no acervo histórico da ALESP, no período de 1979 a 1989
Controlador Geral do Estado	Wagner de Campos Rosário	Atual dirigente do órgão
Membros relevantes da sociedade	João Carlos Ferreira Costa (presidente do Instituto de auditores internos do Brasi) Maximiano Izzi (gerente da empresa Papel Simão) Milton Correa Henrique (gerente executivo da empresa Alpargatas)	Personagens citados e ouvidos em matérias da Folha de São Paulo que, de modo geral, defendem a ideia de que o controle e a transparência, nos moldes da administração privada, deve ser mimetizado pela gestão pública
Agentes públicos da controladoria	Auditor do SEST Anoninho Marmo Trevisan	Aborda o tema do estado empresário (jornal Folha de São Paulo de 18/05/1986)
Membros relevantes da imprensa	Clóvis Rossi Edward Launberg Paulo Tarso de Santos Jorge Caldeira Nilton Latorraca Fátima Laranjeira Jaime Sautchuk Gilberto Dimenstein Joelmir Beting Letícia Borges Cesar Epitácio Maia	Profissionais influentes em meios de comunicação, como jornais, revistas e livros; e em fóruns de discussão de assuntos relacionados a controladoria no estado de São Paulo, especialmente nos anos de 1980

<b>Atores Humanos</b>		<b>Não</b>	
Legislação normativas	e	Lei 3.330, de 30/12/1955 Lei 6.055, de 28/02/1961 Lei 10.320, de 16/12/1968 Constituição Estadual de 05/10/1989	Principais atos normativos sobre a corregedoria e controladoria no estado

	<p>Lei 10.294, de 20/04/1999</p> <p>Lei Complementar 1.361, de 21/10/2021</p> <p>Decreto nº 66.850, de 15/06/2022</p>	
Informatização dos processos	Maior velocidade e praticidade	Acesso à informação ilimitado e em tempo real com o advento da Internet
Opinião pública	Jornais, revistas, rede social	Os atores humanos mais atuantes no processo de institucionalização da controladoria são agentes políticos, com a retomada da democracia e das eleições diretas, o povo volta a ter poder soberano na escolha de seus representantes
Evolução do material de trabalho	<p>Máquina de escrever → Computador</p> <p>Telefone, telegrama, fax → E-mail e mensagens instantâneas</p> <p>Livros, revistas, jornais e bibliotecas → E-books</p> <p>Ferramentas de busca → inteligência artificial</p> <p>Escritório e oficinas → teletrabalho remoto</p> <p>Rádio e televisão → Internet, smartphone</p>	

Fonte: Autor (2025)

O que percebemos é que apesar dos debates terem se iniciado nos anos 1980, é apenas nos anos 1990 que as principais normativas relacionadas ao controle interno começaram a ser efetivamente editadas. Esse período foi marcado por uma série de transformações no cenário político e administrativo, tanto em nível nacional quanto internacional.

#### **4.3. Evolução da controladoria e o princípio da eficiência (anos de 1990)**

Os anos de 1990 foram marcados pelo movimento de reforma do setor público, com no qual as diversas gestões públicas buscaram modelos a fim de modernizar suas estruturas administrativas. Nesse contexto, a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle interno foi reconhecida como fundamental para garantir a transparência e a eficiência nas instituições públicas.

Essas normativas visavam ao estabelecimento de padrões e procedimentos que assegurassem a adequada gestão dos recursos públicos, a conformidade com as leis e regulamentos, além da responsabilização dos gestores por suas ações, dando maior credibilidade ao Agente e maior segurança ao Principal.

A força do discurso performático de “influenciadores” multiplica-se sobremaneira, as pessoas se tornam mais susceptíveis a novas ideias em múltiplos contextos. Nesse ponto, não verificamos a qualidade ou veracidade da informação que é disseminada, mas sim sua velocidade e capacidade de convencimento, além do alcance extraordinariamente maior que em outras épocas da história.

Essa questão gera uma cilada que pode ser visto positivamente como o principal (cidadão) atuante, fazendo performar suas ideias perante o Estado, exigindo mudanças ou como consolidação de uma maior resistência a novas ideias. O que fica evidente é o fato de que maior quantidade de informações, não necessariamente deixará o cliente-cidadão mais esclarecido, em muitos casos, pode causar maior alienação, uma vez que o poder de convencimento do discurso vai perdendo sua validação.

A evolução dos meios tecnológicos neste período trouxe avanços significativos na área da controladoria e transparência pública. Essa década testemunhou uma rápida expansão da internet, o desenvolvimento de sistemas de computação mais poderosos e o surgimento de novas ferramentas de software voltadas para a gestão e análise de dados. Esses avanços tiveram um impacto profundo na forma como as organizações governamentais e empresas abordavam a contabilidade, a auditoria e a divulgação de informações.

Uma das mudanças mais marcantes foi a transição dos processos manuais e baseados em papel para sistemas informatizados. Os computadores se tornaram mais acessíveis e eficientes, permitindo que as organizações automatizassem tarefas rotineiras de contabilidade e relatórios. Isso não apenas aumentou a eficiência operacional, mas também melhorou a precisão e a integridade dos dados, reduzindo o risco de erros e fraudes.

Além disso, a popularização do correio eletrônico facilitou a comunicação e a colaboração entre diferentes departamentos e organizações. Isso permitiu uma troca mais rápida e eficiente de informações entre os diversos setores públicos, melhorando a coordenação e a prestação de contas.

Outro aspecto importante foi o surgimento de softwares especializados em controladoria e gestão financeira. Essas ferramentas ofereciam recursos avançados para o planejamento orçamentário, acompanhamento de desempenho, análise de custos e elaboração de relatórios financeiros. Isso permitiu que as organizações tomassem decisões mais informadas e estratégicas com base em dados concretos e atualizados.

Ao longo das décadas, o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas revolucionou a forma como as corregedorias e controladorias realizam suas funções de fiscalização e controle. Desde os primórdios, quando a comunicação e a gestão de documentos eram realizadas por meio da máquina de escrever, até o advento de celulares e computadores conectados à internet, a evolução tecnológica trouxe avanços significativos, proporcionando uma maior eficiência, velocidade e precisão nos processos administrativos.

Com o passar do tempo, a chegada dos primeiros computadores trouxe uma nova era de organização e eficiência. Os processadores de texto, planilhas eletrônicas e sistemas de gerenciamento de arquivos digitais começaram a substituir a máquina de escrever e os extensos arquivos físicos, permitindo um armazenamento de informações mais seguro e acessível.

No entanto, foi a internet que, de fato, revolucionou a forma como a administração pública realiza suas tarefas de controle e auditoria. Com a conectividade em tempo real, passou a ser possível não só compartilhar informações instantaneamente, mas também acessar dados de forma integrada entre diferentes órgãos governamentais, o que facilitou a detecção de irregularidades e melhorou a coordenação entre as diversas áreas envolvidas.

No contexto da transparência pública, a internet desempenhou um papel fundamental na democratização do acesso à informação. Os governos começaram a

disponibilizar uma ampla gama de dados e documentos online, permitindo que os cidadãos acompanhassem de perto as atividades do governo e fiscalizassem o uso dos recursos públicos. Isso promoveu uma maior responsabilidade e prestação de contas por parte das autoridades governamentais.

Assim, a evolução dos meios tecnológicos na década de 1990 teve um impacto transformador na controladoria e transparência pública. Esses avanços proporcionaram às organizações ferramentas mais poderosas para gerenciar suas operações financeiras e comunicar suas atividades de forma clara e transparente para o público. Como resultado, houve uma melhoria significativa na eficiência, integridade e responsabilidade.

No âmbito federal, em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) iniciou seu primeiro mandato com foco em estabilizar a economia e reformar o Estado brasileiro. Um dos pilares da sua gestão foi a criação do Programa de Descentralização e Administração Eficiente (PDARE), voltado para a modernização da administração pública e a promoção de uma gestão eficiente e transparente.

As políticas de FHC buscavam consolidar a estabilidade econômica alcançada com o Plano Real, que ele havia liderado como ministro da Fazenda. Seu governo introduziu mecanismos de controle fiscal rigoroso e criou estruturas que incentivavam a transparência, apoiando práticas de controle interno e auditoria para evitar desperdícios. Esse foco na gestão eficiente ajudou a estruturar práticas que visavam uma maior responsabilidade no uso dos recursos públicos e abriram caminho para reformas mais profundas nas áreas fiscal e administrativa no Brasil.

Assim, paralelamente, no governo de Mário Covas, que administrou o estado de São Paulo entre 1995 e 2001, ocorreram mudanças significativas na estruturação de um sistema de controle interno focado em transparência e eficiência. Covas foi um dos principais defensores de uma administração pública moderna e responsável, promovendo a responsabilidade fiscal e implementando reformas administrativas.

Seu objetivo era transformar a gestão pública, reduzindo desperdícios e aumentando a transparência, o que marcou o início de um processo de fortalecimento das práticas de controle interno em São Paulo.

Mário Covas foi um defensor da reforma administrativa e um dos principais responsáveis pela implementação de práticas de controle interno. Sob sua liderança, São Paulo iniciou um processo de fortalecimento dos mecanismos de auditoria, o que pavimentou o caminho para a criação de controladorias estaduais mais estruturadas. Covas e seu secretário da Fazenda, Yoshiaki Nakano, impulsionaram uma série de medidas para melhorar a transparência e a responsabilidade fiscal, estabelecendo práticas que seriam referência para outros estados.

Essas reformas administrativas tiveram um impacto direto na formação das controladorias, pois exigiam um sistema de fiscalização mais robusto para garantir o uso eficiente dos recursos públicos. Embora focadas em melhorar a eficiência e combater o desperdício, essas mudanças foram criticadas por alguns setores da sociedade, que viam nelas uma tendência de privatização das funções públicas e uma ameaça aos direitos dos trabalhadores do setor.

Apesar disso, Covas enfrentou resistência de sindicatos e funcionários públicos estaduais, que viam nas medidas de eficiência fiscal um risco à qualidade dos serviços prestados e à segurança de suas carreiras, as críticas se concentravam principalmente na ideia de flexibilização das carreiras, o que significava a possibilidade de maior rotatividade e redução de estabilidade no serviço público, uma garantia considerada fundamental pelos trabalhadores do setor.

Outra controvérsia envolvia a criação de sistemas de controle interno rigorosos para evitar desperdícios, como a formação de controladorias. Enquanto defensores da reforma, argumentavam que tais mecanismos melhorariam a transparência e a eficiência, críticos alegavam que eles poderiam aumentar a pressão sobre os servidores, com avaliações de desempenho e metas que eram mais comuns em empresas privadas.

No campo normativo, a discussão da eficiência, controle preliminar, transparência e independência foram elementos cruciais adaptados do setor privado, cenário em que os agentes passaram a prestar contas aos principais. Essa discussão sobre a melhoria da eficiência performou na otimização de processos, alocação de recursos de forma mais eficaz e no alcance de metas estabelecidas de maneiras mais eficientes.

Ao mesmo tempo, o controle, quando aplicado de maneira preliminar, transparente e independente, foi essencial para garantir que as operações fossem conduzidas de acordo com padrões éticos e legais.

O princípio constitucional da eficiência, estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi uma diretriz fundamental que orientou a atuação da administração pública em todos os níveis de governo. Esse princípio exige que a gestão dos recursos públicos seja pautada pela busca constante da eficiência na prestação dos serviços públicos e na utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais.

Nesse contexto, as atividades de controladoria desempenham um papel essencial na promoção da eficiência, pois é responsável por desenvolver e implementar sistemas de controle interno, monitoramento e avaliação de desempenho que visam garantir o uso eficiente e transparente dos recursos públicos.

Assim, a integração entre as novas ferramentas tecnológicas, alinhadas ao princípio da eficiência e o discurso performático da agência, aprimorou as atividades de controladoria da gestão pública, buscando promover a prestação de serviços de melhor qualidade, o uso racional dos recursos públicos e o aumento da confiança da sociedade nas instituições governamentais.

A primeira lei que visa a tratar o cidadão como um cliente, e financiador do Estado, é a Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, editada onze anos após a constituinte federal, acrescentando dispositivos nas leis de corregedoria, complementando o princípio da eficiência e um tratamento mais adequado ao cidadão tomador de serviços públicos.

A Lei Estadual 10.294, de 20 de abril de 1999, sancionada pelo governador Mário Covas, foi um marco para a proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos no estado de São Paulo. Inspirada pelo Código de Defesa do Consumidor, esta lei introduziu normas para garantir a qualidade e a transparência nos serviços públicos, com foco na responsabilidade dos prestadores de serviço e na criação de canais de comunicação entre o governo e os cidadãos.

A lei estabeleceu direitos dos usuários, que incluíam, entre outros, o direito à qualidade dos serviços prestados e à informação sobre eles. A elaboração da lei contou com a atuação de uma comissão intersecretarial criada em 1995, que reuniu diferentes secretarias estaduais para discutir as necessidades de transparência e eficiência. Além disso, o projeto foi amplamente discutido na Assembleia Legislativa de São Paulo, refletindo a intenção de modernizar a administração pública. A introdução de ouvidorias e comissões de ética em todos os órgãos estaduais foi uma das principais inovações, permitindo que os usuários pudessem denunciar falhas e sugerir melhorias.

O impacto dessa legislação foi significativo na formação de controladorias, uma vez que a necessidade de um acompanhamento próximo das atividades dos servidores e dos serviços públicos impulsionou o desenvolvimento de sistemas internos de auditoria e controle. Essa base de transparência e responsabilidade fiscal serviu de pilar para as práticas de governança pública no estado, influenciando até as regulamentações federais sobre os direitos dos usuários de serviços públicos

Assim, os anos 1990 representam um período crucial em que as bases para um controle interno mais robusto e eficiente foram estabelecidas, dando continuidade a um processo de aprimoramento que perdura até os dias atuais.

#### **4.4. Responsabilidade Fiscal e consolidação da Controladoria no século XXI**

A teoria da agência e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são dois conceitos que podem ser relacionados ao contexto das atividades de controladoria na administração pública, especialmente quando se trata da busca por transparência, prestação de contas e eficiência na gestão dos recursos públicos.

No contexto governamental, consideramos os cidadãos como os principais, enquanto os agentes públicos eleitos como os agentes. A teoria da agência destaca o potencial conflito de interesses que pode surgir entre os objetivos do principal (cidadãos) e os interesses do agente (agentes políticos), especialmente quando se trata do uso dos recursos públicos.

O conflito de interesses se manifesta na possibilidade de os gestores priorizarem seus interesses pessoais ou políticos em detrimento do interesse público.

A LRF busca mitigar esse conflito estabelecendo regras e limites claros para o uso dos recursos públicos, garantindo que sejam utilizados de forma responsável e transparente.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas e critérios para a gestão fiscal responsável por parte dos entes federativos (União, Estados, Municípios), visando garantir a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o controle dos gastos e o cumprimento de metas fiscais, promovendo a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Promulgada em 4 de maio de 2000, foi um marco para a gestão pública no Brasil, estabelecendo regras rigorosas para garantir a transparência, o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade na administração das finanças públicas. Seu objetivo central foi impor limites aos gastos de estados, municípios e União, evitando déficits excessivos e promovendo uma cultura de controle fiscal e eficiência na gestão dos recursos públicos.

A elaboração da LRF contou com a participação de diversas figuras políticas e especialistas em economia e gestão pública. Pedro Parente, então ministro-chefe da Casa Civil no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi um dos principais articuladores da lei. O ministro da Fazenda à época, Pedro Malan, também desempenhou papel importante ao defender a necessidade de disciplina fiscal para a estabilização da economia brasileira, especialmente em um contexto pós-Plano Real.

A Lei introduziu normas para controle da dívida pública e dos gastos com pessoal, obrigando os entes federativos a adotarem uma gestão responsável para evitar crises financeiras. Para garantir o cumprimento das metas fiscais, estabeleceu a obrigatoriedade de publicações periódicas de relatórios fiscais e de prestação de contas, o que impulsionou a criação e o fortalecimento de controladorias nos âmbitos federal, estadual e municipal. Esses órgãos passaram a ser responsáveis pela fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas, pela auditoria das contas públicas e pela análise dos relatórios fiscais.

Trechos específicos da LRF refletem conceitos centrais dessa teoria, evidenciando claramente sua influência na elaboração ao propor mecanismos que

buscam alinhar os interesses do Agente (gestores públicos) com os do Principal (sociedade):

Artigo 1º, §1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Esse trecho reflete a preocupação com a assimetria de informações e os riscos de comportamento oportunista. Ao exigir planejamento e transparência, a LRF busca reduzir o espaço para decisões arbitrárias ou contrárias ao interesse coletivo, alinhando os gestores às expectativas da sociedade.

Artigo 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Este artigo introduz a necessidade de correção de desvios com base em resultados mensuráveis, reforçando mecanismos de controle que minimizam o risco de decisões ineficientes ou irresponsáveis.

Artigo 73-A : Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Essa disposição promove o controle social direto, oferecendo ao principal (sociedade civil organizada) a possibilidade de monitorar e responsabilizar o agente público.

O impacto da responsabilidade fiscal na formação das controladorias foi expressivo. Ela consolidou a necessidade de órgãos especializados em controle e

auditoria, ampliando a autonomia e os poderes desses órgãos para garantir que as administrações públicas operassem dentro dos limites fiscais, também fortaleceu a atuação dos Tribunais de Contas, que passaram a ter um papel mais ativo na análise e na verificação do cumprimento das metas fiscais, contribuindo para uma gestão pública mais transparente e eficiente no país.

Aliado à normativa, o avanço tecnológico do século XXI revolucionou a forma como a transparência na gestão pública é alcançada e mantida. A convergência de várias tecnologias, como a internet banda larga, a computação em nuvem, a análise de dados, a inteligência artificial e as redes sociais, possibilitou o surgimento de novas ferramentas e plataformas que facilitam o acesso do público às informações governamentais e promovem uma maior prestação de contas por parte das autoridades públicas.

As ferramentas digitais, já amplamente utilizadas, passaram a ser cruciais para aumentar a eficiência e a precisão da fiscalização. A implementação de sistemas informatizados avançados e plataformas de auditoria digital foi essencial para aumentar a capacidade das controladorias em monitorar e fiscalizar a administração pública de maneira contínua e abrangente. Hoje, com o uso de bancos de dados online, dashboards interativos, servidores BI e softwares especializados, as auditorias podem ser realizadas em tempo real, e as informações financeiras e administrativas são facilmente acessadas e analisadas, otimizando o trabalho dos auditores, controladores e população.

Os smartphones e dispositivos móveis, por sua vez, trouxeram uma nova camada de praticidade, permitindo que os gestores públicos e auditores tivessem acesso às informações de controle e gestão de qualquer lugar e a qualquer momento. O uso de aplicativos especializados facilitou o acompanhamento remoto de processos, oferecendo uma capacidade de resposta muito mais rápida em caso de necessidade de ação imediata.

Com o desenvolvimento dessas tecnologias, as atividades de controle foram profundamente impactadas. A utilização de ferramentas modernas não só aumentou a transparência dos processos governamentais, como também proporcionou um ambiente mais seguro e eficiente para a tomada de decisões. Ferramentas como

inteligência artificial e análises preditivas, que se tornaram cada vez mais comuns, oferecem uma visão mais detalhada e preemptiva das atividades, permitindo que as controladorias identifiquem possíveis fraudes ou ineficiências antes mesmo que se concretizem.

Um dos desenvolvimentos mais significativos é a disponibilização de dados abertos pelos governos, nos quais informações sobre orçamento, gastos públicos, contratos, projetos e políticas são disponibilizadas de forma acessível e em formatos que podem ser facilmente processados e analisados por qualquer pessoa, o que não apenas aumenta a transparência, como também permite que os cidadãos participem mais ativamente no monitoramento das atividades governamentais e na formulação de políticas.

Além disso, as redes sociais e as plataformas de comunicação online desempenham um papel crucial na promoção da transparência e na prestação de contas. Os governos podem usar essas plataformas para divulgar informações, receber feedback do público e engajar os cidadãos em discussões sobre questões de interesse público. Isso cria um canal direto de comunicação entre governantes e governados, contribuindo para uma maior responsabilidade e legitimidade das instituições governamentais.

Essa tecnologia também é fundamental na área de fiscalização e controle. Sistemas de monitoramento online permitem que os órgãos de controle acompanhem em tempo real as transações financeiras e as atividades governamentais, identificando rapidamente possíveis irregularidades ou abusos. Além disso, a análise de dados e o uso de algoritmos podem ajudar a detectar padrões suspeitos ou anomalias que podem indicar erros ou fraudes.

A transparência no setor público é fundamental para a participação cidadã, mas sua implementação enfrenta controvérsias, especialmente quando envolve dados pessoais ou informações comerciais sensíveis. Portais de transparência, criados para oferecer acesso a informações públicas, frequentemente divulgam dados sobre os vencimentos de servidores e agentes públicos, entre outras informações. Embora essa medida vise garantir que a população possa fiscalizar os gastos e verificar a

correta aplicação dos recursos públicos, ela gera tensões em torno da privacidade dos envolvidos.

Uma das principais controvérsias está no risco de exposição de dados pessoais, como salários e benefícios, que, embora sejam recursos públicos, podem ser considerados informações privadas dos agentes públicos. A divulgação desses dados gera questionamentos sobre até que ponto a transparência deve ir sem comprometer a privacidade individual.

Além disso, há preocupações de que informações comerciais e dados estratégicos possam ser acessados por terceiros, o que representa um risco econômico, pois empresas e instituições poderiam usar essas informações para obter vantagens competitivas ou interferir em contratos governamentais.

A tensão entre a necessidade de proteger dados pessoais e a demanda por transparência exemplifica o desafio de equilibrar a proteção à privacidade com o direito de a sociedade monitorar as ações do governo. Esse dilema é particularmente sensível quando se considera que a exposição de vencimentos pode, em alguns casos, gerar problemas de segurança pessoal, como riscos de sequestro ou extorsão. Assim, o debate em torno dos portais de transparência reflete a necessidade de políticas que sejam transparentes e, ao mesmo tempo, respeitem a confidencialidade de informações sensíveis.

Assim, a evolução normativa, somada ao progresso tecnológico, permitiu à corregedoria e à controladoria pública modernizarem suas práticas, tornando os processos de fiscalização mais céleres, precisos e eficazes, o que trouxe benefícios diretos à eficiência da gestão pública e à confiança da população nas instituições.

Em âmbito estadual, João Doria que governou de 2019 a 2022, trouxe uma visão empresarial para o governo, enfatizando a eficiência, inovação e transparência. Durante seu mandato, foi criada oficialmente a Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE) em 2019, como parte de um esforço para fortalecer o controle interno e combater a corrupção. A CGE foi estabelecida como um órgão central de controle interno, responsável por auditorias, corregedorias e pela promoção da transparência

pública, consolidando práticas de governança que vinham se desenvolvendo ao longo dos anos.

A Lei Complementar Estadual nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, sancionada pelo governador Rodrigo Garcia, foi criada para estruturar a Controladoria Geral do Estado (CGE), entre outras disposições. A CGE foi estabelecida com o objetivo de centralizar o controle interno do governo estadual, promovendo a transparência e a integridade das práticas de gestão pública.

Durante tramitação na Assembleia Legislativa paulista houve vários debates e interposição de emendas, com destaque aos deputados Campos Machado e Delegado Olim e Major Mecca.

Vozes ativas na discussão, Campos Machado defendeu a necessidade de ajustes que garantissem transparência sem comprometer a autonomia de órgãos estaduais e destacou a importância de estabelecer salvaguardas para evitar abusos de autoridade no controle interno.

Já Delegado Olim e Major Mecca enfatizaram a importância de indicadores de desempenho claros e justos na bonificação dos servidores, visando evitar possíveis injustiças e assegurar que as metas estabelecidas fossem realistas e alcançáveis.

Esses parlamentares também propuseram emendas focadas na proteção dos direitos dos servidores, buscando um equilíbrio entre a eficiência exigida pela nova legislação e a valorização do funcionalismo público. O debate acentuado e a interposição dessas emendas refletiram um interesse em ajustar o projeto de lei para que a CGE operasse de forma transparente, promovendo a integridade e eficiência sem comprometer a confiança dos servidores públicos.

A formulação da lei envolveu a colaboração de diferentes secretarias e a análise de políticas de eficiência, com contribuições importantes de técnicos em gestão pública e do gabinete do governador. Com a CGE, o governo paulista reforçou o combate a fraudes e irregularidades no setor público, além de aperfeiçoar a fiscalização dos gastos estaduais. A Controladoria tornou-se responsável por auditorias internas, pela análise de conformidade de processos e pela fiscalização de

contratos e licitações, consolidando o compromisso com uma administração pública mais transparente e responsável.

A criação da Controladoria Geral do Estado de São Paulo foi um marco para o controle interno, visto como essencial para garantir uma gestão pública eficiente, e a lei representa um passo significativo no fortalecimento das estruturas de controle e na promoção de uma cultura de integridade no serviço público paulista

O Controlador Geral, Wagner de Campos Rosário, desempenha um papel crucial na promoção da transparência e eficiência da administração pública estadual. Sua principal função é garantir a integridade dos processos governamentais, além de assegurar o cumprimento de normas legais. Sua atuação envolve garantir a transparência das ações do governo, tornando-as acessíveis à população, o que fortalece a prestação de contas e a confiança pública nas instituições.

Além disso, a Controladoria Geral do Estado (CGE), fiscaliza o uso de recursos públicos, assegurando que os investimentos sejam aplicados de maneira eficiente e legal. Outra parte importante do seu trabalho é promover a integridade pública por meio da criação de políticas de ética nas instituições públicas, fomentando um ambiente de trabalho alinhado aos princípios da moralidade administrativa. Wagner de Campos Rosário também colabora diretamente com o governador e outras secretarias, oferecendo suporte técnico em questões de governança e controle interno para melhorar a eficiência da gestão pública.

Complementarmente, o Decreto Estadual nº 66.850, de 15 de junho de 2022, assinado pelo governador Rodrigo Garcia, regulamentou e organizou a estrutura e as competências da CGE, como o órgão responsável pelo controle interno, integridade e transparência na administração pública estadual. Entre as funções atribuídas à Controladoria estão a realização de auditorias internas, a fiscalização de contratos, o acompanhamento de programas de integridade e a coordenação do Portal da Transparência do Estado.

A elaboração desse decreto contou com a colaboração de diferentes setores do governo paulista, incluindo a Secretaria da Fazenda e Planejamento, além de

técnicos da CGE, que contribuíram com conhecimentos especializados para garantir que o órgão pudesse atuar de forma abrangente e eficaz.

Esse marco regulamentar consolidou a CGE como a principal instância de controle e auditoria do governo estadual, com o objetivo de combater irregularidades, promover a integridade pública e assegurar a conformidade com as normas e padrões de transparência.

Dado o hiato temporal de 33 anos entre a promulgação da Carta Magna de 1988 e a efetiva criação da CGE, em 2021, independente, como órgão de fiscalização normativa e operacional, podemos observar que a mera obrigatoriedade legal não é suficiente para induzir a gestão a realizar os atos necessários de governança e transparência, foi preciso um longo período de mais de três décadas para que a gestão finalmente entendesse a necessidade da criação do órgão público de auditoria interna.

Desde 2022, a Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) tem sido foco de discussões acaloradas envolvendo questões de responsabilização e transparência na administração pública. Responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos e monitorar a legalidade das ações do governo, tornou-se um ponto central em debates na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) sobre a necessidade de garantir mais clareza em suas atividades e nas práticas de gestão.

Um dos exemplos de debates mais marcantes envolvendo a CGE ocorreu em 2023, durante as discussões na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) sobre a transparência na aplicação de recursos públicos destinados à educação. A atuação indireta da Controladoria nas discussões sobre educação ou orçamento foi principalmente sobre questões orçamentárias e políticas educacionais, com críticas à falta de transparência.

Esse debate foi acentuado pela proposta do governo de reduzir o percentual do orçamento estadual dedicado à educação, gerando uma forte reação por parte de membros da oposição. As parlamentares Beth Sahão e Professora Bebel foram figuras centrais nesses embates. Elas criticaram a falta de clareza nas informações fornecidas pelo Executivo, especialmente em relação as verbas destinadas às

universidades públicas. Em audiência pública, Bebel destacou que a redução das verbas poderia impactar diretamente a qualidade do ensino, alertando para a necessidade de uma maior fiscalização por parte da CGE na gestão desses recursos. As discussões também giraram em torno da criação de um projeto de lei que obrigaria o governo a detalhar com mais precisão como os fundos estatais estão sendo alocados, especialmente em áreas sensíveis como a educação.

Ao mesmo tempo, a liderança do governo estadual, especialmente sob a gestão de Rodrigo Garcia e depois Tarcísio de Freitas, defendeu a atuação da Controladoria, argumentando que a controladoria tem cumprido seu papel de forma eficaz e que as políticas implementadas, como auditorias regulares e medidas de compliance, são exemplos do compromisso do governo com a boa gestão pública.

As controvérsias permaneceram, com a oposição reiterando a necessidade de mecanismos mais transparentes e processos de responsabilização mais claros, enquanto o debate expôs uma divisão entre aqueles que defendem uma atuação mais enérgica da controladoria para assegurar que as decisões públicas sejam fiscalizadas de maneira mais rígida, e aqueles que acreditam que as medidas já adotadas são suficientes para garantir a correta aplicação dos recursos e o cumprimento das leis.

No entanto, em virtude do envolvimento de processos legais longos e complexos, os líderes governamentais podem enfrentar resistência dentro de suas próprias fileiras ao tentar impor medidas, uma vez que agentes influentes ou grupos de interesse dentro do governo podem obstruir esforços para responsabilização, complicando ainda mais o processo.

Essas controvérsias refletem as tensões inerentes entre a necessidade de controle, transparência e responsabilização por parte da sociedade e a necessidade do governo de gerenciar eficientemente suas operações, muitas vezes equilibrando interesses e demandas conflitantes. A resolução dessas controvérsias geralmente requer um diálogo aberto, compromisso e a busca por soluções que atendam ao interesse público.

Os cidadãos clamam por serviços públicos gratuitos e de qualidade, na qualidade de principal, esses serviços não são plenamente gratuitos pois são

financiados pelos próprios cidadãos, entretanto, ao mesmo tempo, querem cortes nos gastos públicos, ora como prestar ou aumentar a qualidade dos serviços, concomitante a redução de gastos e cortes financeiros.

A criação da Controladoria paulista foi vista como um avanço importante no controle interno e na transparência da administração pública estadual. Com a missão de combater a corrupção e garantir a eficiência no uso de recursos públicos, a CGE foi estabelecida para monitorar contratos, licitações e a implementação de políticas públicas de maneira independente.

Esse fortalecimento na fiscalização foi considerado fundamental por defensores do órgão, entre eles o Controlador Geral Wagner de Campos Rosário, que, conforme relatado no Plano Estadual de Promoção e Integridade, destacou a importância de um Programa de Integridade para prevenir práticas de corrupção e promover a ética na administração pública.

Entretanto, a implementação da CGE gerou controvérsias, principalmente no que se refere ao impacto desse maior controle sobre a eficácia e agilidade da administração pública. Gestores públicos expressaram preocupações de que a CGE, ao reforçar o rigor em processos de auditoria e fiscalização, pudesse comprometer a celeridade na execução de projetos de infraestrutura e em programas sociais e de saúde, essenciais para a população, uma vez que a exigência de atender a normas mais rígidas de controle poderia resultar em burocracia excessiva, dificultando a implementação de políticas públicas que exigem agilidade para responder às necessidades imediatas da sociedade.

Por outro lado, ex-governadores como João Dória e Rodrigo Garcia apoiaram a criação da CGE como parte de uma iniciativa de modernização da gestão pública em São Paulo, alinhada às melhores práticas internacionais de governança. Eles enfatizaram que o fortalecimento do controle era essencial para aumentar a credibilidade da administração estadual e garantir que o uso dos recursos públicos fosse mais transparente e eficiente. Argumentaram que uma fiscalização rigorosa era necessária para proteger o dinheiro público contra fraudes e desvios, aumentando a confiança da sociedade na gestão governamental.

Essa controvérsia em torno da CGE reflete um dilema clássico entre a necessidade de controle e a eficiência administrativa. A criação de um órgão com poder fiscalizador mais robusto é um passo importante para garantir transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos. Contudo, as críticas levantam o risco de que o excesso de controle possa paralisar processos e gerar um efeito contraproducente na administração, impedindo a resposta rápida a demandas da população.

## 5. DISCUSSÃO

A aplicação da Teoria Ator-Rede (TAR) à formação da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE) permitiu compreender a complexidade das interações entre diferentes agentes, humanos e não-humanos, que contribuíram para consolidar a cultura de controle e transparência na administração pública.

A seguir, buscamos sintetizar as principais controvérsias no Quadro 3.

**Quadro 3** – Síntese das controvérsias

<b>Atores humanos</b>
Os agentes políticos têm baixa diversidade social, representam apenas uma pequena parcela da população
A mídia livre ou censurada parece ter a mesma função dualista antes e após a redemocratização
O gerencialismo não necessariamente aprimora a gestão por competências tecnocrática, dando lugar a cargos comissionados, de livre nomeação, cujas competências de seus ocupantes podem ser discutidas
<b>Atores não humanos</b>
A maior quantidade de informações não necessariamente significa uma menor alienação
Com incremento de alcance, o discurso performático dos influenciadores da sociedade e as técnicas usadas para o convencimento parecem ser o mesmo
A edição das leis e o isomorfismo normativo não é suficiente para institucionalizar a controladoria na administração pública paulista
Seguidas reformas administrativas que retiram direitos dos cidadãos, ao mesmo tempo que prometem melhorar a prestação do serviço ao cliente tomador de serviço público

Fonte: Autor (2025)

Desenvolvendo os estudos da ciência e tecnologia, tendo como expoentes Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Em princípio, a teoria se concretizava como uma alternativa às abordagens que focavam somente no papel desempenhado isoladamente pelos seres humanos ou por artefatos não humanos, na compreensão do desenvolvimento e mudanças tecnológicas (TONELI, 2016), oferecendo um quadro interpretativo rico para analisar a formação e consolidação da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE).

A TAR desloca o foco de análises tradicionais centradas apenas em atores humanos e propõe que os fenômenos sociais e institucionais são produzidos por redes heterogêneas que incluem tanto agentes humanos quanto não-humanos. Nesse sentido, o texto dialoga com as ideias desses autores ao demonstrar como a CGE foi moldada por interações entre políticos, normativas legais, tecnologias, opiniões públicas e outros elementos que, em conjunto, formaram uma cultura de controle e transparência na administração pública.

Bruno Latour enfatiza que a distinção entre o social e o técnico é artificial, uma vez que ambos se entrelaçam na construção de redes. A análise da CGE reflete essa ideia ao apontar que a consolidação da cultura de transparência não se deve apenas a decisões políticas, mas também à presença de atores não-humanos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF, enquanto normativa, não é meramente um texto jurídico, mas um elemento que estabelece limites concretos às práticas administrativas e orienta ações de fiscalização. Esse papel atribuído à legislação como ator ativo exemplifica a noção de Latour de que objetos e normas podem "fazer coisas" no mundo social.

Michel Callon, por sua vez, amplia a compreensão das redes ao destacar o conceito de "tradução", isto é, o processo pelo qual diferentes interesses, humanos e não-humanos, são alinhados em torno de objetivos comuns. No caso da CGE, a "tradução" pode ser identificada na maneira como tecnologias, normas legais, demandas sociais e iniciativas políticas convergiram para estruturar um órgão focado no controle interno e na prestação de contas. As tecnologias, como sistemas informatizados e portais de transparência, ilustram esse ponto: elas não apenas oferecem suporte técnico, mas redefinem as práticas e relações de controle,

permitindo maior acessibilidade às informações e remodelando a interação entre gestores públicos e cidadãos.

John Law complementa a discussão ao argumentar que as redes nunca são completamente estáveis; elas estão em constante renegociação. Essa ideia é essencial para compreender as tensões descritas no texto, como os conflitos de agência e a autonomia limitada da CGE. A interação entre diferentes atores – governadores, legisladores, normas jurídicas e tecnologias – é marcada por disputas de poder e influência, que refletem a fluidez das redes. Por exemplo, o texto menciona que a CGE enfrentou desafios relacionados à hierarquia e à pressão social, demonstrando que as redes não apenas conectam, mas também geram contradições e desigualdades.

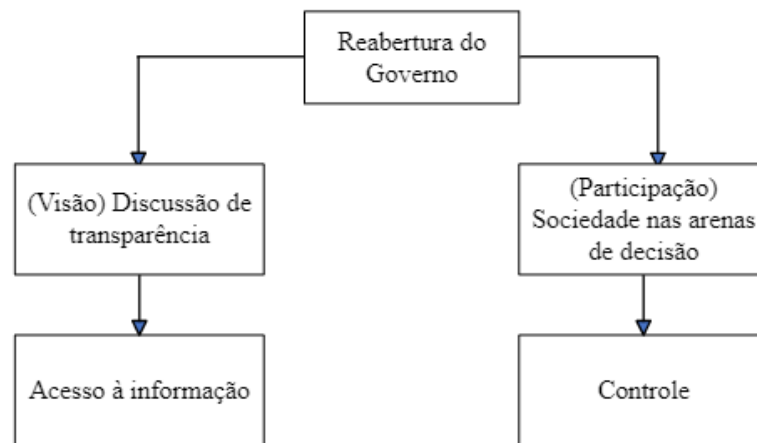
A análise da formação da CGE sob a perspectiva da TAR também dialoga com a ideia de que os atores não-humanos podem reconfigurar as relações sociais. A informatização dos processos de auditoria e a criação de portais de transparência são exemplos de como a tecnologia transformou práticas de controle, tornando-as mais acessíveis e ágeis, mas também ampliando as demandas por accountability. Esse ponto reforça a contribuição de Latour, que argumenta que tecnologias não são meras ferramentas, mas elementos que possuem agência no redesenho das relações sociais.

Ademais, a inclusão da opinião pública e da mídia como atores não-humanos destaca a relevância das ideias de Callon sobre como discursos e narrativas participam da construção de redes. A TAR considera que elementos intangíveis, como a pressão social ou as campanhas midiáticas, influenciam diretamente as ações dos gestores públicos, ao moldar a percepção coletiva sobre transparência e ética.

Isso mostra que a aplicação da TAR ao estudo da CGE demonstra a pertinência das ideias de Latour, Callon e Law na análise de processos institucionais. A CGE emerge como resultado de uma rede complexa, composta por leis, tecnologias, iniciativas políticas, normas culturais e demandas sociais. Essa abordagem não apenas amplia a compreensão sobre a formação de instituições públicas, mas também evidencia que essas instituições são produtos de interações contínuas, onde humanos e não-humanos desempenham papéis igualmente fundamentais.

A reabertura do governo, em seu alcance amplo, denota que os cidadãos tem o poder/dever de monitorar e influenciar os processos decisões governamentais mediante acesso à informação público dos atos de governo, como a participação aos locais de debate e decisão. Desse modo, o conceito de controle e transparência pública se difunde, enquanto, ao mesmo tempo que performa uma transformação da gestão do setor público, conforme a Figura 1 demonstra a seguir.

**Figura 1** – A disseminação do mecanismo de controle



Fonte: Adaptado de Meijer *et al.* (2012)

Nesse momento histórico, transcurso da década de 1980, somando-se ao fim do controle de mídia, surge a atuação das organizações não governamentais, primeiramente destinava-se a uma atuação provisória de movimentos sociais, devido ao período de opressão que era vivido. Todavia, ao longo da década, foram identificadas razões para sua atuação em um caráter perene e mais forte, com a marcante característica de não serem órgãos representativos, não necessitando, portanto, de jogos políticos e tendo seu valor dependente apenas das respostas aos serviços oferecidos (MUSTAFA, 2000).

Ao longo do período subsequente, como o advento das reformas neoliberais da década de 1990, o aumento das ONGs em termos quantitativos e qualitativos demonstraram uma força pública capaz de dialogar com o Estado, em suas funções públicas, promovendo debates individuais e coletivos, os quais se articularam para exercer as novas tarefas públicas, como controle e transparência (MUSTAFA, 2000).

No contexto da formação da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE), a Teoria da Agência, conforme apresentada em revisão por autores como

Kathleen Eisenhardt e Ralph Christians, oferece uma lente útil para compreender as relações entre os diferentes atores envolvidos na administração pública e no controle de recursos estatais.

A Teoria da Agência examina a dinâmica entre o Principal, que delega uma tarefa, e o Agente, que a executa, focando nas questões de alinhamento de interesses, monitoramento, autonomia e problemas como a assimetria de informação e os conflitos de interesse. Essa abordagem é particularmente relevante para o estudo da CGE, que atua como uma instituição intermediária destinada a alinhar os interesses dos gestores públicos aos da sociedade.

Eisenhardt, em sua análise da Teoria da Agência, destaca que um dos desafios centrais nas relações Principal-Agente é a assimetria de informação, na qual o Agente detém mais conhecimento sobre as ações ou processos do que o Principal. No caso da CGE, essa assimetria manifesta-se na dificuldade da sociedade, enquanto Principal, em monitorar diretamente as ações dos gestores públicos, que são os Agentes.

A CGE, como órgão de controle, atua para reduzir essa assimetria ao implementar mecanismos de transparência e auditoria que tornam os processos administrativos mais acessíveis ao público. Por meio de portais de transparência, auditorias regulares e relatórios de desempenho, a CGE busca mitigar os riscos de comportamento oportunista, como corrupção e ineficiência, apontados pela Teoria da Agência.

Além disso, Eisenhardt sugere que o alinhamento de interesses entre o Principal e o Agente pode ser alcançado por meio de incentivos claros e mecanismos de monitoramento eficazes. A CGE incorpora essas ideias ao adotar normas rigorosas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece diretrizes precisas para o uso dos recursos públicos.

Essas diretrizes não apenas limitam o espaço para desvios de conduta, mas também funcionam como contratos implícitos entre a sociedade e os gestores públicos, garantindo que as expectativas de responsabilidade e ética sejam atendidas. A regulamentação específica do órgão também desempenha um papel fundamental

nesse alinhamento, definindo metas de desempenho e critérios para auditorias que orientam os agentes em suas funções.

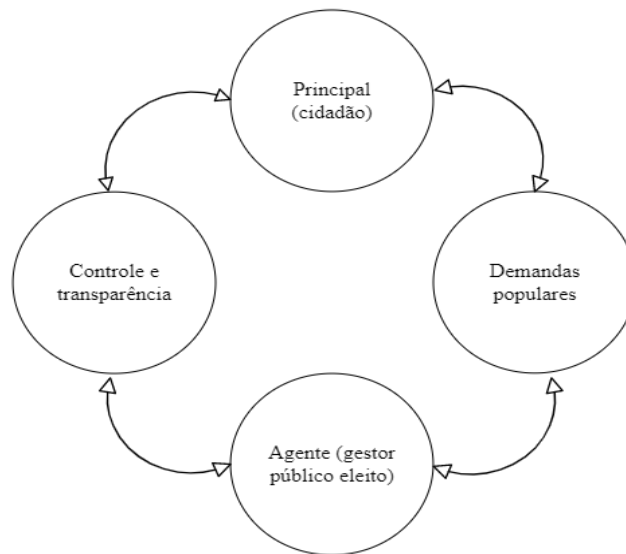
Christians, por sua vez, enfatiza a retroalimentação no controle, destacando que tanto o Principal quanto o Agente estão envolvidos em processos contínuos de negociação e influência mútua. No caso da CGE, essa retroalimentação pode ser observada nas demandas crescentes da sociedade por maior transparência e eficácia, que, por sua vez, pressionam os gestores públicos a melhorar suas práticas. Essa relação dinâmica evidencia que o controle não é unidirecional; os agentes também respondem às necessidades e expectativas da sociedade, enquanto os cidadãos, por meio de controle social e participação, atuam para influenciar as ações dos gestores públicos.

No entanto, a Teoria da Agência também ajuda a iluminar os conflitos que surgem nessas relações. Os conflitos de agência são evidentes quando os interesses dos agentes divergem dos interesses do principal. No contexto da CGE, isso pode ocorrer quando gestores públicos priorizam objetivos políticos ou individuais em detrimento do bem-estar coletivo. Esses conflitos, muitas vezes exacerbados pela autonomia dos gestores, refletem o desafio apontado por Eisenhardt: garantir que os mecanismos de controle sejam robustos o suficiente para minimizar o risco de comportamento oportunista, sem restringir a autonomia necessária para a execução eficiente das políticas públicas.

Os dados do texto analisado aderem fortemente às ideias de Eisenhardt e Christians ao evidenciar como a CGE opera para alinhar os interesses dos agentes aos da sociedade, por meio de normas, regulamentações e mecanismos de transparência. No entanto, também aponta para limitações práticas, como os desafios de resolver completamente os conflitos de agência em uma estrutura onde as relações entre Principal e Agente são mediadas por processos políticos, institucionais e sociais.

Essa tensão entre controle e autonomia reflete a complexidade das relações governamentais e destaca a relevância da Teoria da Agência para compreender as dinâmicas que moldam a administração pública e o controle social, conforme demonstrado pela Figura 2.

**Figura 2** – Retroalimentação principal x agente



Fonte: Autor (2023)

A análise dos dados à luz da teoria da performatividade, conforme apresentada por Salm, permite refletir sobre como as ideias da Teoria da Agência foram não apenas aplicadas, mas também institucionalizadas e adaptadas no contexto das reformas neoliberais e da formação das controladorias públicas no Brasil, em especial no caso da CGE de São Paulo.

Segundo Salm, a performatividade da Teoria da Agência é evidenciada pela maneira como suas premissas foram incorporadas e moldaram práticas concretas na administração pública, particularmente no período de consolidação neoliberal dos anos 1990. Nesse contexto, a Teoria da Agência transcendeu seu papel teórico para se tornar uma força orientadora de reformas estruturais, que transformaram a gestão pública ao aproximá-la dos princípios da administração privada. Isso é exemplificado pelo discurso de accountability e pela cobrança crescente por transparência e eficiência, bem como pela institucionalização de mecanismos de controle, como auditorias e portais de transparência.

Salm argumenta que a performatividade da teoria se deu em várias dimensões. Primeiro, a ideia central de alinhar os interesses do principal (sociedade) e do agente (gestores públicos) foi operacionalizada em práticas como a obrigatoriedade de relatórios e auditorias, que buscam minimizar a assimetria informacional e os conflitos de interesse.

Essa adaptação da Teoria da Agência à administração pública, como visto no texto, está em consonância com a institucionalização da CGE, que começou como um órgão de fiscalização legalista, mas que, ao longo do tempo, incorporou práticas de governança e transparência mais amplas. Essa evolução demonstra o impacto performativo da teoria, que moldou o comportamento organizacional e social ao transformar normas e processos institucionais.

No entanto, os dados apresentados também apontam para limitações e tensões na aplicação da Teoria da Agência. Conforme identificado por Salm, houve uma escassez de debate crítico sobre o tema do controle nos anos 1990, apesar do aumento na oferta de cursos e empregos na área de controladoria.

Essa falta de discussão pode indicar que a performatividade da Teoria da Agência foi mais instrumental e funcional do que reflexiva, priorizando a implementação de práticas de gestão e controle sem explorar suficientemente as implicações sociais, éticas e políticas dessas mudanças.

Além disso, Salm destaca a influência do discurso neoliberal na adaptação da administração pública à lógica privada. Essa influência reforça um mimetismo em relação aos entes privados, como a adoção de modelos de orçamento planejado, que priorizam demandas oriundas dos cidadãos.

Embora essa abordagem possa parecer alinhada com o ideal democrático de prestação de contas, ela também pode limitar a autonomia do agente público ao subordinar suas ações a indicadores de desempenho e incentivos financeiros que nem sempre refletem as necessidades complexas da sociedade.

Outro ponto relevante é a análise temporal apresentada por Salm, que evidencia a evolução da Teoria da Agência e sua capacidade de adaptação às dinâmicas sociais e econômicas. A persistência e expansão da teoria para além das ciências econômicas ilustram sua performatividade, à medida que ela se tornou uma ferramenta para entender e intervir em contextos diversos, como o da gestão pública. No caso da CGE, essa expansão é clara na forma como a Teoria da Agência foi utilizada para estruturar sistemas de controle interno que equilibram os objetivos de fiscalização, eficiência e transparência.

Assim, ao considerar os dados do texto e a teoria de Salm, é possível concluir que a performatividade da Teoria da Agência não apenas transformou a gestão pública no Brasil, mas também revelou as limitações de uma abordagem predominantemente técnica e funcionalista.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa buscou identificar a relação entre as teorias sócio administrativas da agência, em conjunto com a teoria ator rede e sua performance observada no ambiente público em relação a formação da controladoria, sua estruturação, formação da rede, análise de controvérsias e dinâmica interna. Através da análise feita dos dados obtidos, pautada pelo arcabouço teórico revisado, foi possível observar que as questões da agência, originadas no meio privados incidiram nas organizações públicas alterando sua estrutura interna. As discussões ocorridas na gestão pública brasileira foram observadas de forma correspondente no contexto do estado de São Paulo. A criação de novos setores compõe a maior e mais notável diferenciação interna observada. O ápice dessa reestruturação da organização é a criação de uma Controladoria Geral especializada na auditoria interna do poder executivo do estado.

Foi possível alcançar com êxito os objetivos específicos: foram identificados os atores humanos e não humanos envolvidos, nas últimas décadas, na formação da controladoria estadual de São Paulo; foram mapeadas e analisadas as controvérsias presentes na formação dessa rede institucional; e foi analisado como a performatividade da teoria da agência influenciou os arranjos dessas redes.

Observou-se que as ações normativas promovidas pelos diversos debates no cenário nacional e estadual foram resultado de mobilizações, principalmente, de movimentos sociais organizados. Além disso, o avanço tecnológico marcou a evolução dos meios não humanos que influenciaram o processo de institucionalização dos órgãos de controle. A partir disso foi possível compreender o histórico da formação da controladoria e sua evolução ao longo das últimas décadas. Paralelamente foi possível entender como as transformações institucionais, no que diz respeito às políticas de transparência e gestão corporativa, mimetizaram do meio privado para o público no país.

Através de uma pesquisa com caráter qualitativo foi possível construir um panorama histórico que teve como recorte temporal os anos de 1980 até a atualidade. Apesar de a instituição possuir ações que contemplavam o controle interno anteriormente, foi a partir do debate e promulgação da Constituição de 1988 que a ferramenta de controle de prestação de contas e transparência passou a figurar de maneira independente e atuante nos entes públicos.

A análise da mudança na dinâmica organizacional passa pelos filtros de interpretação teóricos que propiciaram o reconhecimento e a assimilação das teorias sociais da agência, da performatividade e do ator-rede, as quais contribuíram na identificação de concepções construídas pelos indivíduos envolvidos no processo da implantação das controladorias e na compreensão da performance que concatenam e objetivam em suas ações.

Por meio do mapeamento da cartografia de controvérsias observamos como a organização esteve ao longo do período representada pelo ambiente institucional de atores e formaram a rede histórica. Foi possível identificar a arena que se criou na organização apontando principais e agentes e seus conflitos, que se trata do uso do recurso público com eficiência e no estrito sentido do interesse público, além da prestação de contas à sociedade.

A pesquisa também trouxe luz atores não governamentais que impulsionam as discussões acerca das mudanças, é imprescindível que se tenha indivíduos ou grupos mais dispostos a ouvir e dialogar com os movimentos sociais. Promoveu, ainda, a discussão a respeito da evolução da controladoria e das peças normativas a ela relacionadas. Contribuiu, dessa forma, para o desenvolvimento de estudos que buscam mapear e analisar as ações ligadas à área de transparência e fiscalização que promovem a prevenção de erros e fraudes da coisa pública.

Algumas limitações ocorreram, porém não interferiram negativamente no resultado da pesquisa. Uma delas consistiu na redução do período temporal da pesquisa em jornais, inicialmente pensado, em decorrência da grande quantidade de material e tempo escasso de trabalho. Apesar disso, os dados obtidos nessas leituras jornalísticas enriqueceram de modo ímpar o resgate histórico construído e, somados

às informações extraídas de artigos e livros, ajudaram a traçar um panorama muito relevante no que tange às questões da formação da controladoria.

Por fim, ao integrar os processos organizacionais com as teorias do institucionalismo sociológico, este estudo emerge como uma contribuição valiosa para o avanço da pesquisa sobre a construção de significado do controle dentro das organizações públicas, impulsionando positivamente o desenvolvimento dessa área de estudo.

## REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, R.; TURETA, C. Teoria ator-rede e estudos críticos em administração: possibilidades de um diálogo. **Cadernos EBAPE**. v. 7. n. 3. Rio de Janeiro. set. 2009a.

\_\_\_\_\_. Teoria ator-rede e análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. **Revista Organizações e Sociedade**. v. 16. n. 51. p. 647-664. Salvador. out./dez. 2009b.

ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organization. **American Economic Review**. n. 62. 1972.

ANDRADE, C. C. V. **Da tecnoburocracia à desburocratização: a trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985)**. 2021. Tese. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2021.

ANDRADE, F. P. **Um ensaio sobre a racionalidade em economia: considerações acerca de concepções neoclássicas e Herbert Simon**. 2009. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2009.

ANDRADE, E. F. **Teoria da agência e o contrato de PPP da rodovia MG-050**. Dissertação de Mestrado – Programa de pós-graduação em administração – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ANGELI, A. E.; SILVA, J. W. G.; SANTOS, R. A. As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. **Revista da CGU**. v. 12. n. 21. jan. a jul. 2020.

AUSTIN, J. L. **How to do things with words**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1962.

BAKER, W. E. The Social Structure of a National Securities Market. **American Journal of Sociology**. v. 89. n. 4. 1984.

BIANCHI, M.; NASCIMENTO, A. M. A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. In: **IX Congresso Internacional de Custos**. Florianópolis. nov. 2005.

BIGGART, N. W.; DELBRIDGE, R. Systems of Exchange. **Academy of Management**. v. 29. n. 1. 2003

BLEVINS, D. P.; RAGOZZINO, R.; ECKARDT, R. "Corporate governance" and performance in nonprofit organizations. **SAGE Journals**. v. 20. ed. 2. jun. 2020.

BORBA, R. A linguagem importa? Sobre performance, performatividade e peregrinações conceituais. **Cadernos Pagu**. n. 43. jul-dez. 2013.

BOURDIEU, P. **Language and symbolic power**. Cambridge: Polity Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Para uma Sociologia da Ciência**. ed. 70. 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Constituição Federal. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. 2002.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Os 10 passos da boa Gestão fiscal**. 2021.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Gestão de 2022**. mar. 2023.

BRATTON, W. The academic tournament over executive compensation. **California Law Review**. n. 93. V. 5. p. 1557-1584. 2005.

BUTLER, J. Performative agency. **Journal of cultural economy**, v. 3, n. 2, p. 147-161. 2010.

CALLON, M. Why virtualism paves the way to political impotence: a reply to Daniel Miller's critique of The Law of the Markets. **Economic Sociology – European Electronic Newsletter**. v. 6, n. 2, p. 3-20, 2005.

\_\_\_\_\_. Performativity, misfires and politics. **Journal of Cultural Economy**, v. 3, n. 2, p. 163-169. 2010.

\_\_\_\_\_. What does it mean to say that economics is performative? In: D. MacKenzie, F. Muniesa, & L. Siu (Eds.) **Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics**, p. 311-357. Princeton: Princeton University Press, jul. 2006.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto contexto - enferm**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, Dez. 2006.

- CHRISTIAENS, T. Performing Agency Theory and the Neoliberalization of the State. **Critical sociology**. v. 46. n. 3. Tilburg University. 2020.
- CRISÓSTOMO, V. L.; BRANDÃO, I. F.; LÓPEZ-ITURRIAGA, F. J. Large shareholders' power and the quality of corporate governance: an analysis of Brazilian firms. **Research in International Business and Finance**. n. 51. 2020.
- CRUZ, M. C. M. T.; SPINELLI, M. V. C.; SILVA, T. A. B.; CARVALHO, M. A. T. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria Geral da União. **Revista de Gestão Pública**. v. 3. n. 2. p. 297-328. jul. a dez. 2014.
- CZARNIAWSKA, B. Performativity in place of responsibility? **Journal of Organizational Change Management**, v. 24, n. 6. Emerald Group Publishing Limited: 2011.
- \_\_\_\_\_. Anthropology and Organizational Learning. **Organizational Learning and Knowledge**, New York: Oxford, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A theory of organization**. ed. 2. Edward Elgar Publishing Limited. 2014
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**. n. 5. 2004.
- DAVIS, Gerald F. **Managed by the markets: How finance re-shaped America**. OUP Oxford, 2009.
- DECI, E.; RYAN, R. **Intrinsic motivation and self-determination in human behavior**. New York: Plenum. 1985.
- DIEDRICH, A.; ZETTERQUIST U. E.; EWERTSSON, L.; HAGBERG, J.; HALLIN, A.; LAVÉN, F.; LINDBERG K.; RAVIOLA, E.; RINDZEVICIUTE, E.; WALTER, L. **Exploring the Performativity Turn in Management Studies**. Universidade de Gotemburgo, 2013.
- DUREPOS, G.; MILLS, A. J. **Actor-Network Theory, ANTi-History and Critical Organizational Historiography**, Organization, v. 19, n. 6, p. 703-721, 2012.
- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: an Assessment and Review. **Academy of Management**. v. 14. n. 1. p. 57-74. jan. 1989.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília. 2001
- FILGUEIRAS, F. B. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. Repositório do Conhecimento do IPEA. cap. 14 c/c **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analítica**. Brasília: Enap, 2018.

FREY, B. S.; JEGEN, R. Motivation crowding theory. **Journal of Economic Surveys**. n. 15. 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. ed. 15. Editora Atlas, São Paulo: 2010.

GRÜN, Roberto. Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, p. 67-90, 2005.

KUNZ, A. H.; PFAFF, D. Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation. **Accounting, Organizations and Society**. v. 27. p. 275-295. 2002.

HEINEN, L. R. **Performatividade: o direito transformado em dispositivo pela análise econômica do direito**. 2016. Tese (Programa de pós-graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**. n. 3. 1976.

JUNG, J.; DOBBIN, F. The misapplication of Mr. Michael Jensen: How agency theory brought down the economy and why it might again. **Research in the Sociology of Organizations**. jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Which Theories do Markets Perform?** Market Response to Shareholder Value Innovations. Department of Sociology Harvard University. 2011.

JUNIOR, H. A.; GISI, M. L. Gerencialismo e performatividade: influências na prática da gestão educacional. **Revista Brasileira de Política, Administração e Educação**, v. 38, n. 1. 2022

LATOUR, B. **The powers of association**. In: J. Law, Ed. Power, action and belief, p. 264-280. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1986.

\_\_\_\_\_. **Science in action: how to follow scientists and engineers through society**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia**. Bauru: EDUSC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Reassembling the Social: an Introduction to Actor-Network-Theory**. ed. 1. Oxford University Press, Oxford, 2005.

\_\_\_\_\_. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador e Bauru: EDUFBA e EDUSC, 2012.

LEIBENSTEIN, H. Allocative efficiency vs. x-efficiency. **American Economic Review**. n. 56. 1966.

LEPPER, M.; GREENE, D. Preface. **The hidden costs of reward: new perspectives on the psychology of human motivation.** 1978.

LIPSCOMB, M. **Abductive reasoning and qualitative research**, Nurs. Philos. n. 13. p. 244-256. 2012.

MALVEZZI, C. D.; NASCIMENTO, J.L. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas. **Revista Interface.** 2020.

MARTINS, R. A. **Abordagens quantitativa e qualitativa.** Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 45-61, 2010.

MACKENZIE, D.; MUNIESA, F.; SIU, L. Introduction. In: MACKENZIE, D.; MUNIESA, F.; SIU, L. (Eds.). **Do economists make markets? On the performativity of economics.** Princeton: Princeton University Press. p. 1-19. 2007

MIGUEL, P. A. C. **Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução.** Prod. 17 (1), abr. 2007.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. **SAGE Journals**, v. 78, n. 1, mar. 2012.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia.** ed. 4. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MUSTAFA, A. O Estado e as organizações da sociedade civil. **Revista da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo.** v. 95. São Paulo. 2000.

NERIS JUNIOR, C.; ALMEIDA, R. G.; FUCIDJI, J. R. Performatividade da ciência econômica: esclarecendo os termos e estabelecendo pontes. In: **XLIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC).** Foz do Iguaçu. 2016.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas.** v. 45. n. 1. mar. 2005.

PEPPER, A.; GORE, J. Behavioral agency theory: new foundations for theorizing about executive compensation. **Journal of Management.** 2015.

PINHEIRO, R. P.; VASCONCELOS, A. L. F. S.; SEGURA, L. C.; SANTOS, J. M. G. Controllershship as an instrument to reduce information asymmetry in public companies: a Brazilian public company case study in the port sector. **International Journal of Auditing Technology.** v. 4, n. 3. 2021.

POSNER, E. A. Agency Models in Law and Economics. **The law school the University of Chicago.** ed.2. 2000.

PRATT, J.; ZECKHAUSER, R. **Principals and agents: the structure of business.** 1985.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

\_\_\_\_\_. A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. ed. 2. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

ROSE, N. Psicologia como uma ciência social. **Psicologia & Sociedade**. n. 20. ed. 2. p. 155-164. 2008

ROSS, S. The economic theory of agency: The principal's problem. **American Economic Review**. n. 63. 1973.

\_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

SALM, J. F.; CANDLER, G. G.; VENTRISS, C. The theory of social systems delimitation and the reconceptualization of public administration. **Administrative Theory & Praxis**. v. 28. n. 4. p. 522-539. 2006.

SÃO PAULO. Controle Interno. **Manual de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. Rio de Janeiro, 2009.

SELA, V. M. **A atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil**. 2017. Tese (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision** - making processes in administrative organization. Nova Iorque: Macmillan, 1947.

\_\_\_\_\_. A behavioral model of rational choice. **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, fev. 1955.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no estado**: uma evidenciação da distribuição da renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. Tese. (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – FEA/USP, São Paulo. 1999.

SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. **The handbook of economic sociology**. ed. 2. Princeton University Press. 2005

SPENCE, M.; ZECKHAUSER R. Insurance, information and individual action. **American Economic Review**. n. 61. 1971.

TATAGIBA, L.; ALBERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. Repositório do

Conhecimento do IPEA. cap. 4 c/c **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analítica**. Brasília: Enap, 2018.

THOENIG, J. C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, edição especial comemorativa, p. 9-36. Rio de Janeiro, 2007.

URBINA, D. A.; VILLAVARDE, A. R. A critical review of homo economicus from five approaches. **American Journal of economics and sociology**, v. 78, n. 1, jan. 2009.

VENTURINI, T. Diving in Magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

\_\_\_\_\_. **Building on faults**: how to represent controversies with digital methods. Publ. Understand. Sci. 2012.

\_\_\_\_\_. **Designing Controversies and their Publics**, Design Issues, v. 31, n. 3, p. 74-87, 2015.