

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA**

**Múltiplas Chibatas?
Institucionalização da Política de
Controle da Gestão Pública Federal
1988-2008**

MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES

**BRASÍLIA
2009**

MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES

**Múltiplas Chibatas?
Institucionalização da Política de
Controle da Gestão Pública Federal
1988-2008**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Administração – PPGA – da Faculdade
de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação (FACE) da
Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial
à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin Calmon

**BRASÍLIA
2009**

**Múltiplas Chibatas?
Institucionalização da Política de
Controle da Gestão Pública Federal
1988-2008**

Dissertação aprovada pela seguinte banca examinadora:

**Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília, PPGA.
Presidente**

**Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.
Membro Titular**

**Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília, PPGA.
Membro Titular**

Alves, Maria Fernanda Colaço.

Múltiplas Chibatas? Institucionalização da política de controle da gestão pública federal 1988-2008 / Maria Fernanda Colaço Alves. – Brasília, 2009.

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA.

1. Controle da gestão pública. 2. Institucionalização. 3. Governança. 4. Tribunal de Contas da União. 5. Controladoria-Geral da União. I. Calmon, Paulo Du Pin. II. Universidade de Brasília. III. Título.

RESUMO

A política de controle da gestão pública federal brasileira sofreu diversas alterações ao longo dos tempos, principalmente após a redemocratização do país. Apelidado de “modelo das múltiplas chibatas”, esse sistema é retratado, talvez injustamente, de uma forma muito crítica. Alguns o consideram como sendo excessivo. Outros o acusam de ineficiente. Paradoxalmente, apesar da importância atribuída ao tema, muito pouco se discute sobre o modelo organizacional e as formas mais efetivas de controle da ação pública. Nesse sentido, parece prevalecer a noção de “quanto mais melhor”. Este estudo de caso tem por objetivo iniciar uma análise mais aprofundada do tema, avaliando de que forma o desenvolvimento da estrutura singular do controle brasileiro contribuiu na efetividade da política. O processo de institucionalização da política de controle nos últimos vinte anos (1988-2008), especialmente do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, é investigado com relação à sua independência, capacidade de atuação, aplicabilidade, tempestividade, *enforcement* e governança. Embora tenha havido avanços em todos os itens, ainda há desafios a serem vencidos para o real aumento da efetividade da política de controle no Brasil.

Palavras-chave: Controle da gestão pública federal brasileira; Governança da política de controle; Institucionalização; Tribunal de Contas da União; Controladoria-Geral da União.

ABSTRACT

The Brazilian system of control over the federal bureaucracy has been changed, specially after the redemocratization of the country. Called as "framework of multiple horsewhips", this system has been argued too big and inefficient. Despite the importance of the subject, there is little discussion about its best practices and structure. It seems to reinforce the idea of “the more the better”. This case study initiate a deeper analysis on the subject trying to figure it out if the development of the singular structure of Brazilian federal control system contributed for an improvement in its impact on society. The institutionalization process, focused on the Brazilian Court of Audit (Tribunal de Contas da União - TCU) and the Office of the Controller General (Controladoria-Geral da União – CGU) is investigated regarding its independence, capacity, applicability, timely, enforcement and governance. Good changes notwithstanding, there are still a lot of challenges in order to improve the oversight Brazilian policy.

Keywords: Brazilian governmental oversight; governance of control policy; Institutionalization; Tribunal de Contas da União (Federal Accounting Tribunal); Controladoria-Geral da União.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CONTROLE E ACCOUNTABILITY NO PRESIDENCIALISMO	6
FIGURA 2 – TIPOLOGIA DE AGÊNCIAS DE CONTROLE	11
FIGURA 3 – ÍNDICE DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO CONTROLE – AMÉRICA LATINA	17
FIGURA 4– ESTRUTURA DE ANÁLISE DA POLÍTICA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE	40
FIGURA 5– PRINCIPAIS ATORES DA POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL - 1967 A 1988	53
FIGURA 6 – PRINCIPAIS ATORES DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL – 1988 A 1998	68
FIGURA 7 – PRINCIPAIS ATORES DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL – MEADOS DE 2008.....	81
FIGURA 8 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA	87

LISTA DE QUADROS

<u>QUADRO 1 - CONCEITUALIZANDO ACCOUNTABILITY</u>	9
<u>QUADRO 2 – FALHAS DE COORDENAÇÃO</u>	24
<u>QUADRO 3 – NÍVEIS DE RECONHECIMENTO NA FORMAÇÃO DE REDES</u>	25
<u>QUADRO 4 – FATORES DA COORDENAÇÃO ENTRE ATORES</u>	26
<u>QUADRO 5 – TIPOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: PROCESSOS E RESULTADOS</u>	30
<u>QUADRO 6 – MUDANÇA INSTITUCIONAL: CINCO TIPOS DE TRANSFORMAÇÃO GRADUAL</u>	31
<u>QUADRO 7 – VARIÁVEIS DE ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE</u>	42
<u>QUADRO 8 – MUDANÇAS NA POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL – 1988-1998</u>	56
<u>QUADRO 9 - PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE ATÉ 1998</u>	61
<u>QUADRO 10 – MUDANÇAS NA POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL – 1998-2008</u>	71
<u>QUADRO 11 - PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES ATUAIS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE</u>	76

LISTA DE TABELAS

<u>TABELA 1 – ÍNDICE DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL – AMÉRICA LATINA</u>	17
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

<u>GRÁFICO 1 - DESEMPENHO DO CONTROLE VS. CORRUPÇÃO</u>	20
<u>GRÁFICO 2 - DESEMPENHO DO CONTROLE VS. QUALIDADE DA BUROCRACIA</u>	21

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEC** – Assessor Especial de Controle Interno
- AGU** – Advocacia-Geral da União
- CE** – Controle Externo
- CI** – Controle Interno
- CISSET** – Secretaria de Controle Interno
- CGU** – Controladoria-Geral da União
- COAF** – Conselho de Controle das Atividades Financeiras
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DRCI** – Delegacia Regional de Controle Interno
- IGF** – Inspeção Geral de Finanças
- INTOSAI** – International Organization of Supreme Audit Institutions
- ISC** – Instituto Serzedello Corrêa
- MPF** – Ministério Público Federal
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PEF** – Poder Executivo Federal
- PF** – Departamento da Polícia Federal
- PPA** – Programa Plurianual
- SCI** – Sistema de Controle Interno
- SIAFI** – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- SFC** – Secretaria Federal de Controle Interno
- STN** – Secretaria do Tesouro Nacional
- TCU** – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA	4
1.1. ACCOUNTABILITY E CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA	4
1.1.1 <i>A definição de accountability: contribuições recentes</i>	5
1.1.2 <i>Accountability e controle da gestão pública: objetivos, fases e modelos organizacionais</i>	9
1.2. DILEMAS DO CONTROLE	13
1.2.1 <i>Efetividade da política de controle da gestão pública</i>	13
1.2.2 <i>Contribuição de Behn: Incongruências do controle e os desafios da governança</i>	14
1.2.3 <i>Santiso e o desempenho dos órgãos de controle</i>	16
1.2.4 <i>Impactos da baixa efetividade da política de controle</i>	19
1.3. REDE E GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
1.3.1 <i>Redes de Políticas Públicas</i>	22
1.3.2 <i>Coordenação de Redes de Políticas Públicas</i>	23
1.4. INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
1.4.1 <i>Programa de pesquisa neoinstitucionalista</i>	27
1.4.2 <i>Mudança institucional: diferentes perspectivas</i>	29
1.4.3 <i>Níveis de mudança em políticas públicas</i>	33
1.5. DESTAQUES DA REVISÃO DE LITERATURA.....	34
CAPÍTULO 2 - MÉTODO DO ESTUDO	38
2.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E NÍVEIS DE ANÁLISE.....	38
2.2. AS VARIÁVEIS ANALISADAS	41
2.3. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES	45
CAPÍTULO 3 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE	48
3.1. PERÍODO DE ESTRUTURAÇÃO DO CONTROLE – 1891 A 1988	48
3.2. PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO – 1988 A 1998	54
3.3. PERÍODO DE REDEFINIÇÃO DO CONTROLE – 1998 A 2008	69
3.4. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE	85
CAPÍTULO 4 – DESAFIOS À POLÍTICA DE CONTROLE	91
4.1. SUPERDOSAGEM DO CONTROLE – DIFICULDADE DE GOVERNANÇA	92
4.2. CONTROLE PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	93
4.3. CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DO CONTROLE.....	95
4.4. AUTONOMIA FUNCIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE.....	97
4.5. O CONTROLE NO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO BRASILEIRO	98
4.6. A POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL VINDOURA	99
CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICE I	110

INTRODUÇÃO

A política de controle da gestão pública federal brasileira sofreu diversas alterações ao longo dos tempos. Após a redemocratização do país, com o advento da Constituição de 1988, os órgãos de controle interno e externo tiveram sua estrutura e competências ampliadas. Além disso, diversos outros órgãos, tais como Ministério Público Federal, Advocacia-Geral da União, Polícia Federal, dentre outros passaram a ter novas atribuições relacionadas ao controle, formando uma estrutura muito peculiar de controle em relação aos demais países (COTIAS e SILVA, 1998; CASTRO, 2008).

Apesar disso, percebe-se que há, junto à população brasileira, uma enorme desconfiança quanto à capacidade do governo em atuar com lisura e eficiência. Questiona-se constantemente a efetividade da *accountability* e da política de controle da gestão pública, temas que se tornaram freqüentes na mídia do país e passaram a ocupar lugar privilegiado na agenda dos governos, mesmo que tratando, na maioria das vezes, de episódios isolados. Nesse sentido, parece prevalecer a noção de “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações estiverem dedicadas ao controle da ação pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público.

Por outro lado, muitos gestores públicos e estudiosos têm apelidado o sistema de controle brasileiro de “modelo das múltiplas chibatadas”, retratando-o, talvez injustamente, de forma muito crítica. Alguns o consideram como sendo tipicamente “niskaniano”, ou seja, excessivamente grande porque é fruto do conflito interburocrático e promovido por atores e organizações interessadas em maximizar seu poder e influência, muitas vezes em detrimento do interesse público (NISKANEN, 1975). Outros o acusam de excessivo e ineficiente, capaz de agravar a incidência de custos transacionais nos programas governamentais.

Paradoxalmente, apesar da importância atribuída ao tema, muito pouco se discute sobre o modelo organizacional adotado pela política de controle no Brasil e as formas mais efetivas de controle da gestão pública. Pouco se debate sobre fatores impactantes em sua efetividade e os riscos de uma possível “super-dosagem” ou da adoção de terapias erradas no combate aos males causados pela corrupção têm sido negligenciados ou percebidos, erroneamente, como uma “apologia à doença”.

Assim, este estudo tem por objetivo iniciar uma análise mais aprofundada da configuração da política de controle no Brasil pós 1988, avaliando os episódios de desenvolvimento da política de controle da gestão federal brasileira após o processo de

redemocratização do país e a forma como as mudanças impactaram na efetividade da política, no que diz respeito ao combate à corrupção e aprimoramento das políticas públicas.

Procura-se analisar se a estrutura *sui generis* do controle federal brasileiro, ou seja, se o fato de haver cada vez mais órgãos participantes da política de controle (e destes ganharem cada vez mais atribuições e estarem melhor aparelhados), significa que a política de controle tem ganho em termos de maior efetividade ou se procedem as críticas de que pode estar havendo um exagero que tende a contribuir para a imobilidade ou falta de iniciativa nas políticas públicas.

O estudo enfoca os dois principais órgãos da política que possuem funções exclusivas de controle da gestão pública federal: Tribunal de Contas da União (TCU), que auxilia o Congresso Nacional no controle externo, e Controladoria-Geral da União (CGU), que coordena o controle interno do Poder Executivo Federal. No entanto, para uma visão mais ampla da política brasileira de controle e de sua governança fez-se necessário descrever, mesmo que de forma breve, a rede de controle e seus principais atores.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. A revisão de literatura abrange quatro questões-chave ao entendimento da política de controle. A primeira diz respeito à conceitualização de *accountability*, sua importância para o desenvolvimento do país e da gestão pública e sua relação com a política de controle da gestão. O segundo aspecto tratado abrange os dilemas atuais enfrentados mundialmente pela política de controle.

A terceira questão-chave abordada refere-se à rede de políticas públicas e seus problemas de coordenação e governança e importa na medida em que a política de controle da gestão pública brasileira tem se constituído cada vez mais numa rede e seus problemas de coordenação podem impactar sobremaneira sua efetividade. O último aspecto da revisão de literatura trata da institucionalização de políticas públicas, auxiliando no entendimento do processo de mudanças sofridas pela política de controle nos últimos vinte anos.

O segundo capítulo apresenta o método do estudo. Baseado na literatura sobre *process-tracing*, este trabalho utiliza-se de análise de normativos, relatórios institucionais e entrevistas com atores-chave, com o objetivo de estruturar um estudo de caso sobre a caracterização do processo de desenvolvimento da institucionalização da política de controle e melhor compreender seus impactos sobre a efetividade de suas ações.

Acredita-se que após vinte anos das primeiras mudanças ocasionadas pela democratização do país na política de controle há um distanciamento histórico razoável que permite análise crítica suficiente ao estudo deste tipo.

Os capítulos 3 e 4 relatam os resultados do estudo. O terceiro capítulo apresenta a descrição das mudanças da política de controle. Após uma seção de contextualização inicial da política de controle no período anterior à Constituição de 1988, são analisadas as principais mudanças no controle de 1988 a 1998, época de redemocratização do país, e de 1998 a 2008, época de reorganização administrativa do Estado.

Tendo como pano de fundo o contexto sócio-político da época, o estudo percorre a trajetória de estruturação de seus principais órgãos e procedimentos de controle baseado em seis variáveis de análise, quais sejam: independência, capacidade de atuação, aplicabilidade, tempestividade, *enforcement* e governança. Avalia ainda as mudanças institucionais do controle sob a perspectiva da literatura sobre desenvolvimento institucional.

No capítulo quatro são expostos alguns desafios futuros para o aprimoramento do controle da gestão pública federal brasileira à luz da literatura sobre os desafios do controle. Esta análise inclui o debate de questões externas à política de controle, tais como as condições socio-políticas do país, que constroem a efetividade do controle da gestão e, portanto, complementam a análise. Finalmente, o capítulo cinco sumariza as principais considerações do estudo.

Por fim, cabe ressaltar que o tipo de análise empírica empregado neste estudo é ainda pouco explorado no país e nunca realizado em relação à política de controle da gestão. Ao trazer a análise da estruturação da política, sob a ótica da literatura de instituições e governança de redes de políticas públicas, para entender os benefícios e deficiências do peculiar sistema de controle brasileiro, este estudo visa contribuir para o debate sobre aprimoramento do sistema de controle da gestão pública brasileira.

Ao debater o impacto das mudanças institucionais na efetividade da política de controle, a análise permite inferências quanto a aspectos necessários ao aprimoramento da política que podem ser implantados futuramente, uma vez que se acredita que as mudanças ora retratadas e os impactos levantados pelo estudo fazem parte de um processo não finalizado.

CAPITULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo são definidos os conceitos mais relevantes no estudo da institucionalização e, em especial, da governança de políticas públicas e da política de controle da gestão pública. Está dividido em cinco seções. A primeira trata do tema da accountability e do controle da gestão pública, demonstrando a importância da política de controle e sua relação com accountability. A seção dois aborda alguns dilemas enfrentados atualmente pela política de controle, não apenas no Brasil.

A terceira seção trata de redes e governança de políticas públicas. A política de controle da gestão é formada por uma rede de atores e entender sua estrutura de governança faz parte da análise da efetividade da política. A quarta seção explicita a abordagem teórica sobre institucionalização e mudanças em políticas públicas utilizada por este estudo para entender o desenvolvimento da política de controle. Por fim, a última seção resume os principais pontos do capítulo. Nos capítulos seguintes, após a definição do método do estudo, o tema será examinado à luz da experiência brasileira federal.

1.1. ACCOUNTABILITY E CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Ao longo dos últimos anos, nenhum outro tema recebeu tanto destaque na mídia quanto os escândalos envolvendo desvios de conduta no governo e o mau uso dos recursos públicos. Há percepção generalizada de que a corrupção é um dos principais problemas do país.

A organização não-governamental Transparência Internacional, por meio de pesquisa comparativa denominada Índice de Percepção da Corrupção (Transparency Internacional, 2008), que avalia a percepção de empresários e analistas de governo quanto à existência e o grau de corrupção em diversos países, demonstra que o Brasil está atrás de países com igual ou pior indicadores de atividade econômica, como Uruguai, Colômbia, Cuba, Costa Rica e África do Sul. Mesmo considerando as alegações de que a avaliação por meio de percepção de atores é afetada pela intensificação de seu combate, uma vez que o assunto torna-se mais presente na mídia nacional, a pesquisa reitera a gravidade do problema no país.

A corrupção é usualmente entendida como abuso da função pública em benefício privado (Nações Unidas, 2003), ou ainda, séria violação de padrões ou expectativas associadas à administração pública (Johnston, 2002). Os custos mais graves da corrupção

não são necessariamente os subornos e propinas em si, mas as distorções decorrentes de negociações realizadas com recursos públicos que deixam em segundo plano o benefício social. De acordo com Rose-Ackerman (2002) ao favorecer aos inescrupulosos e àqueles que dispõem de maior rede de contatos em detrimento daqueles que têm maior eficiência produtiva, a corrupção deforma os papéis alocativo e redistributivo do Estado, prejudicando sua legitimidade política.

Maior é a gravidade quando se leva em conta que, quanto mais generalizada é a percepção de corrupção, maiores são os incentivos percebidos pelos indivíduos para se engajarem em atos corruptos, o que gera uma realimentação crescente dos mecanismos de improbidade administrativa (Cartier-Bresson, 1998).

Estudos recentes demonstram que a corrupção é um fenômeno decorrente, principalmente, de fragilidades institucionais diversas do país. Estas fragilidades prejudicam a *accountability* e o controle da gestão pública nacional. Dentre estas fragilidades institucionais este estudo enfoca a política de controle e suas deficiências.

1.1.1 A definição de *accountability*: contribuições recentes

Conceito relacionado ao combate à corrupção e ao controle da gestão pública, o termo *accountability* tem ganhado grande destaque nas últimas décadas e não apenas na área acadêmica. No Brasil, o tema ganhou destaque a partir do final dos anos 90. Embora haja consenso em termos gerais quanto à importância da *accountability* para pleno exercício da democracia e real controle dos recursos públicos, este consenso não se repete quanto a sua definição ou formas. Esta seção se ocupa de destacar os pontos mais relevantes para o debate sobre o controle da gestão.

A perspectiva de política econômica aborda o tema da *accountability* a partir da abordagem do agente-principal. Para Moreno, Crisp e Shugart (2003) o governo é visto como agente dos eleitores. No modelo presidencialista tal qual o brasileiro, o eleitorado tem três agentes, o presidente e as duas câmaras do Congresso Nacional. Estas mesmas instâncias atuam como principais em relação à burocracia.

O controle exercido por estes, ou seja, controle do eleitor sobre os agentes eleitos e destes sobre a burocracia é considerado como *accountability*. Já o controle exercido entre os poderes executivo e legislativo, em que não há hierarquia, é considerado como trocas horizontais inerentes aos freios e contrapesos (“checks and balances”) entre os poderes.

Nesta perspectiva, agências governamentais que controlam outras agências não subordinadas àquelas não dizem respeito à *accountability*.

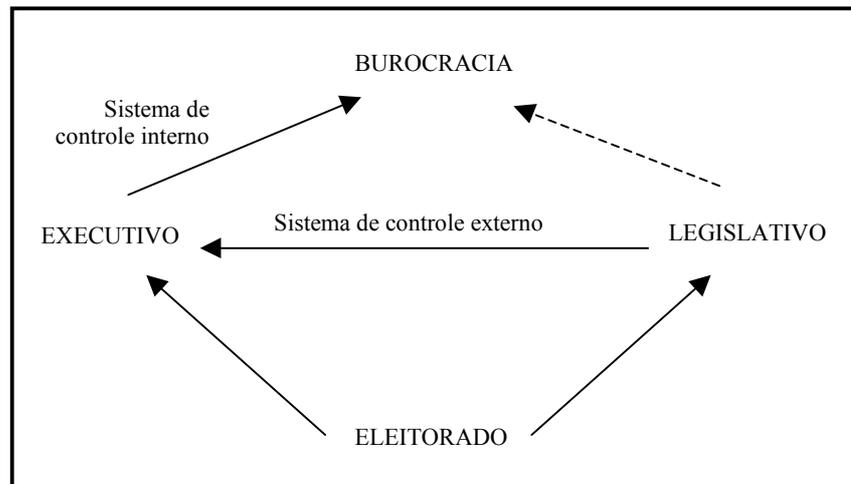


Figura 1 – Controle e Accountability no Presidencialismo

Fonte: Traduzido de Santiso (2007, p. 134), a partir de Moreno et al (2003).

Diversos outros autores, entretanto, seguem uma abordagem diferenciada de Moreno et. al. ao defenderem um entendimento mais amplo de *accountability* (KENNEY, 2003). Estes autores argumentam que a abordagem agente-principal refere-se somente a parte do conceito, pois nem sempre as relações de controle podem ser caracterizadas como entre agentes que respondem a principais com relações verticais. Neste sentido, os sistemas de controle externo ou entre poderes dizem respeito não somente aos freios e contrapesos, mas também são parte da *accountability*.

O'Donnell (1999), cuja proposta de definição para o termo *accountability* tem sido amplamente utilizada nos meios acadêmico e governamental, separa o conceito em *accountability* horizontal e vertical. A primeira lida com controle intraestatal, ou seja, estado controlando o próprio estado. A outra se refere ao controle do estado pela sociedade. Partindo de uma metáfora que se refere às relações horizontais e verticais de um organograma, *accountability* horizontal refere-se ao controle entre agências independentes ou não subordinadas umas às outras, enquanto *accountability* vertical diz respeito ao controle hierárquico, ou seja, entre a sociedade, que elege o governo, e as agências governamentais, que devem agir de acordo com o anseio popular.

Mais precisamente, *accountability* horizontal é definida como a “existência de agências estatais legalmente estabelecidas e com poder para ações que vão desde o monitoramento rotineiro até sanções criminais ou “impeachment” em relação a ações ou

omissões ilegais (usurpação ou corrupção) de outros agentes ou agências do estado” (O’DONNELL, 2003, p. 34, tradução nossa).

Este conceito é similar, embora não coincidente, ao proposto por Mainwaring (2003) que divide *accountability* entre intraestatal e eleitoral. A diferença entre ambos está na ausência da conotação de hierarquia e independência e na distinção entre agentes e natureza da relação.

Além da própria definição do conceito de *accountability*, algumas ressalvas são importantes ao entendimento do tema. A *accountability* intraestatal diz respeito à relação entre *accountability* e poder de sanção. Kenney (2005) e Moreno et. al. (2003) argumentam que não há responsividade ou obrigação de prestar informação sem aplicação de penalidade em caso de descumprimento.

Schedler (1999), por outro lado afirma que o termo tem duas dimensões essenciais: responsividade e poder de coação, mas que podem se manifestar não necessariamente juntas. Isto significa, em termos gerais, que alguns agentes podem ter o poder de cobrar ou exigir informações e explicações a respeito das ações de outros agentes ou agências ou que estas, mesmo sem coação, prestam informações e explicações quando solicitado. O’Donnell (2003) também argumenta que é possível haver responsividade sem necessidade de coação. Porém, conforme argumentado, ressaltar ilegalidades ou impropriedades sem nenhuma forma de punição parece uma forma incompleta e reduzida de *accountability* (KENNEY, 2003).

O meio termo que aparenta maior coerência com a realidade é o estabelecido por, que ressalta a possibilidade de sanção indireta. A capacidade de encaminhar ou representar casos de irregularidades a instâncias punitivas, especialmente o poder judiciário, é suficiente para caracterizar uma relação de *accountability*. Isto, porém, pressupõe que esta agência tenha atribuições formais para requerer informações e representar outras instituições com poder de sanção.

Outra ressalva a ser feita refere-se à relação entre *accountability* e existência de ilegalidades. Mainwaring (2003) acrescenta que nem sempre *accountability* refere-se somente a ações contra ilegalidades, como argumentado por O’Donnell e Kenney. Grande parte da literatura sobre o assunto inclui o monitoramento em si e sanções relacionadas a desacordos políticos (não político-partidários), que não necessariamente referem-se a contravenções à legislação.

A relação entre sociedade e *accountability* também merece destaque. Além do controle por voto, alguns autores destacam outros papéis do controle social. O'Donnell (2003) declara que o controle vertical por ele estabelecido refere-se não somente ao controle eleitoral via votos, mas também ao controle social de forma mais ampla.

Smulovitz e Peruzzotti (2003) propõem o conceito de *accountability* social como um mecanismo de controle das autoridades políticas de forma não-eleitoral. Esse controle é exercido por organizações sociais e mídia com o objetivo de expor problemas, influenciar a agenda governamental ou provocar a ação de agências de controle horizontal ou intraestatal.

Embora os conceitos de controle do estado e da sociedade não devam ser confundidos, a sua interrelação é de grande importância. O'Donnell (2003) destaca que o controle horizontal tem como subproduto a geração de informações importantes, que podem ser usadas pela sociedade e pela mídia como controle social. Além do mais, a existência de agências de controle estatais tende a encorajar o controle social.

Por outro lado, a existência de organizações sociais e mídias organizadas e atentas às questões de irregularidades ou corrupção também promovem informações importantes e, muitas vezes, suporte político às ações das agências governamentais de *accountability*. Kenney (2003) arremata o assunto ao afirmar que sem sanções políticas ou legais, promovidas pelas instâncias estatais, o controle social não ultrapassa o âmbito das meras alegações contestáveis.

Alguns autores, como Mainwaring (2003), restringem *accountability* apenas a estruturas de agentes formalmente designados com a responsabilidade de demandar a prestação de contas de outros agentes ou agências públicas. Outros autores, como O'Donnell (1999, 2003), restringem o termo quanto ao controle estritamente da legalidade. Já Moreno et al (2003) restringe o termo ao controle exercido pelo poder executivo ou pelos eleitores, ou seja, o controle dos principais sobre os agentes.

Em termos gerais, porém, as definições apresentadas nesta seção relacionam *accountability* à ação das agências governamentais em prestar informações e explicações requeridas para controle das ações governamentais pelo próprio governo e também pela sociedade. Pode ser entendido como controle das ações governamentais pelos poderes executivo, legislativo e judiciário e, ainda, pela sociedade civil. O quadro abaixo sumariza as principais noções sobre o tema.

	Conceito mais restrito	Conceito mais amplo
Objeto da accountability	Atores estatais (Kenney, Mainwaring, Moreno et al, O'Donnell, ...)	Atores estatais e outros (...)
Limitada à autoridade formal (legal) para controle e sanção:	SIM (Kenney, Mainwaring, Moreno et al, O'Donnell, ...)	NÃO (...)
Necessidade de poder formal sancionador direto:	SIM (Kenney, Moreno et al, ...)	NÃO (Mainwaring, O'Donnell, ...)
Limitada à relação agente-principal:	SIM (Moreno et al, ...)	NÃO (Kenney, Mainwaring, O'Donnell, ...)
Atores envolvidos	Principais nas relações agente-principal (Moreno et al, ...)	Todos os atores formalmente designados para controle e;ou sanção de agentes públicos (Kenney, Mainwaring, O'Donnell, ...)

Quadro 1 - Conceitualizando accountability

Fonte: Traduzido e adaptado de Mainwaring (2003, p. 17).

1.1.2. Accountability e controle da gestão pública: objetivos, fases e modelos organizacionais

Cabe, por fim, a ressalva que diz respeito à relação entre *accountability* e controle da gestão pública, este último o objeto deste estudo. “Controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem instrumentos institucionais de controle” (ABRUCIO e SÁ, 2006, p. 686). Neste sentido, cabe melhor definir o controle da gestão e sua diferenciação.

Os órgãos de controle podem ser entendidos como agências estatais com a missão de fiscalizar as finanças públicas, verificando e assegurando sua confiabilidade por meio de relatórios de auditorias e recomendações, dentre outros instrumentos (Santiso, 2006). O controle da gestão pública normalmente é exercido pelos poderes executivo e legislativo, que têm atribuições formais e específicas para monitoramento e controle legal das ações

governamentais. O controle realizado pelo Executivo sobre sua burocracia é chamado de controle interno. Já o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo é chamado de controle externo.

O controle da gestão pública aqui tratado não incorpora, no entanto, todo o controle legislativo ou controle político de agentes públicos, via Comissão Parlamentar de Inquérito ou “impeachment”, por exemplo, embora possa subsidiar tais trabalhos. Neste sentido, pode-se dizer que o controle da gestão pública, tal como entendido neste estudo, é parte, e não todo, do conceito de *accountability* horizontal ou intraestatal. O controle da gestão também não incorpora diretamente as sanções criminais e os controles eleitoral e social, embora possa - ou talvez deva - estimulá-los.

Melo (2007) afirma que a política de controle envolve uma dimensão dupla de sanção ao comportamento desviante e juízo ao desempenho do gestor público. Ou seja, envolve a averiguação de irregularidades e a punição dos improbos, quando devido. Santiso (2006) completa que além de inibir desvios, o controle também tem por missão contribuir para melhorar a governança fiscal e a eficiência da gestão pública.

As formas de controle da gestão pública podem ser classificadas, quanto ao objetivo a ser perseguido, em quatro tipos (Behn, 2001):

- a. controle das finanças – que acompanha o cumprimento das normas e procedimentos para uso dos recursos financeiros do governo, em especial, dos recursos do contribuinte;
- b. controle dos abusos do poder público – que acompanha o cumprimento das normas e procedimentos no uso do poder concedido aos funcionários públicos e políticos eleitos, evitando abusos e excessos de “discricionariedade” e oportunismo no uso da autoridade;
- c. controle da promoção do interesse público – atualmente, as democracias contemporâneas requerem dos gestores um engajamento ativo na busca de uma série de outros valores que vão ao encontro do que se acredita ser o interesse público naquele momento. Esses valores não são estáticos. Atualmente, no caso brasileiro, há alguns valores que se destacam, tais como equidade distributiva, inclusão social, respeito às diferentes identidades, sustentabilidade ambiental, combate à violência, promoção dos interesses nacionais no contexto global, dentre outros;

d. controle da performance – mais do que atender às normas financeiras e legais e a promoção do interesse público, é requerido também do gestor público que suas ações sejam conduzidas de forma eficiente e efetiva e, portanto, que os resultados esperados sejam plenamente alcançados.

Esta classificação é comumente aceita, porém há outras formas de analisar as ações de controle. Castro (2008) acrescenta a classificação segundo o momento do seu exercício:

- a priori (antes de iniciada a ação sob fiscalização);
- concomitante (durante a execução da ação) e;
- a posteriori (após a execução da ação).

Os controles realizados a priori e concomitantemente tem um enfoque preventivo, pois averiguam problemas enquanto a ação é executada, o que permite a correção de irregularidade, caso observadas. Por outro lado, os controles a posteriori têm caráter punitivo, pois investigam irregularidades após a conclusão da ação, o que na maioria dos casos impede sua completa correção, restando apenas a punição aos envolvidos e a busca por ressarcimento dos possíveis prejuízos.

Além das formas de controle, há diferenciação quanto ao modelo de estrutura organizacional. Em perspectiva internacional há três tipos ideais de formas de organizar a fiscalização, explicitados na figura a seguir. Embora na prática não haja órgãos que se moldem inteiramente nos padrões levantados, dada a variabilidade de desenhos institucionais, estes constituem medida utilizada em diversos estudos comparativos como pré-requisitos de análise.

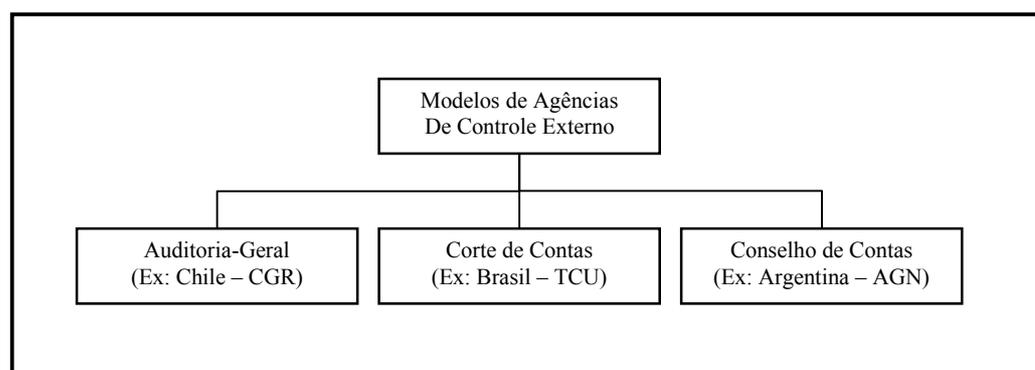


Figura 2 – Tipologia de Agências de Controle

Fonte: Traduzido de Santiso (2007, p.154).

As diferenças gerais entre os modelos consistem na estrutura organizacional com distribuição de responsabilidade colegiada ou unipessoal, na forma de relacionamento com o

Poder Legislativo, no tipo de auditoria privilegiada e no grau de poder administrativo ou jurisdicional existente. São eles (SANTISO, 2006):

i. auditoria geral – agência liderada por um auditor-geral, normalmente em estreita articulação com o Poder Legislativo, em conjunto com as comissões de contas públicas (*public accounts committees*). Responde por 57% dos países analisados na pesquisa acima, tais como Inglaterra, além de Suécia, Canadá, África do Sul e Chile.

ii. corte de contas – tribunal colegiado com poderes quase-judiciais em matérias administrativas, que comumente age como tribunal administrativo. Este modelo é seguido por 13% dos 126 países avaliados pelo INTOSAI em 2001, incluindo Portugal, Grécia, França, Uruguai e Brasil (MELO, 2007).

iii. conselho de contas (*audit board*) – agência colegiada de auditores independentes sem poderes judiciais, que auxiliam o Poder Legislativo. Na pesquisa citada acima, responde por 30% dos casos, incluindo Alemanha, Japão e Argentina.

O modelo de auditor-geral não envolve funções judiciais. A ação do controle é exercida pelo Poder Legislativo, a quem cabe deliberar sobre recomendações e encaminhar eventuais sanções. Em muitos casos o auditor é servidor do Legislativo. Os planos de trabalho são, em geral, discutidos no âmbito das comissões de contas públicas. Como este modelo é adotado normalmente por regimes parlamentaristas, a responsabilização implícita no exercício do controle está estreitamente associada à formação dos gabinetes (MELO, 2007). Os trabalhos envolvem auditoria financeira e de performance, normalmente do exercício anterior.

O modelo de conselho de contas é similar ao anterior, exceto pela existência de colegiado de auditores. Os membros do colegiado podem agir autonomamente ou de forma conjunta e seus mandatos podem ou não ser coincidentes. Seu produto principal consiste em recomendações ao legislativo, que determina funções cabíveis.

O modelo de corte de contas ou tribunal de contas, adotado no Brasil, tem por principal característica o controle jurisdicional, que lhe imputa capacidade de julgamento de contas e imputação de responsabilidade. Sua estrutura organizacional é centrada em um colegiado de juízes. Os membros gozam de estabilidade e vitaliciedade no cargo, vantagem maior do que do cargo de auditor-geral. Exercem análise de legalidade e conformidade de um ou mais exercícios.

Em alguns países, principalmente naqueles de tradição de “public law” como Portugal, Espanha e Grécia, a corte tem um papel judiciário e mantém forte independência não somente do Poder Executivo, mas também do Legislativo. As contas dos agentes públicos, exceto chefe do Executivo, são julgadas pelo próprio tribunal que funciona como órgão judicial de última instância. As contas do governo são julgadas pelo Legislativo mediante parecer prévio do órgão de controle.

Santiso (2006), no entanto, apontou não haver relação entre modelo de controle e efetividade. Isto significa que a forma de estruturação do controle no país, seja por meio de tribunal de contas seja por meio de conselho ou controladoria-geral não afeta o resultado da política. Outros são os aspectos relevantes a esta análise, tratados a seguir.

1.2. DILEMAS DO CONTROLE

Comumente se discute, e não apenas no Brasil, que a política de controle da gestão pública tem baixa efetividade. Esta seção aprofunda a discussão sobre o que é efetividade do controle, quais as causas em debate e seus principais impactos.

1.2.1. Efetividade da política de controle da gestão pública

As agências de controle pelo mundo costumam criar indicadores para mensurar sua efetividade. Muitos destes indicadores são baseados em economia potencial gerada direta ou indiretamente pelas ações de controle (Santiso, 2007). No Brasil, o TCU adota estratégia similar e compara as economias potenciais às despesas do órgão, gerando um indicador de custo-benefício. Não há, porém, garantia de consistência dos dados e, como apontado por Speck (2000), a mensuração de benefícios potenciais do TCU tem por objetivo central legitimar sua existência e não necessariamente quantificar eficiência ou efetividade.

Neste sentido, a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), órgão de articulação internacional de instituições de controle público de vários países, traz uma contribuição mais genuína ao tema e aos objetivos deste estudo. A organização entende por controle efetivo aquele que fornece razoável segurança de execução da política pública de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva. Isto significa que a gestão pública deve ter sempre em vista o cumprimento dos requisitos de prestação de contas, cumprimento dos normativos aplicáveis e salvaguarda de recursos, evitando-se perdas ou desperdícios (INTOSAI, 2004).

Dessa forma, quando se diz que o controle é pouco efetivo, significa que há baixa responsabilização dos agentes que cometem ilegalidades e pouco impacto do controle para evitar ou corrigir os desvios existentes. Isto implica em enfraquecimento do ideal democrático de governo, pois acirra o descrédito social em relação à atuação do governo e impacta na sua governabilidade.

Deve-se atentar, porém, que este grau de efetividade do controle da gestão pública vai além do âmbito de atuação regimental de um único órgão de controle. Mesmo que este tenha competência para julgar contas ou imputar responsabilidade e sanções, normalmente o impacto de suas ações está relacionado também ao poder judicial, que necessita ser acionado.

1.2.2. Contribuição de Behn: Incongruências do controle e os desafios da governança

Várias são as causas possíveis para a baixa efetividade da política de controle. Esta seção aborda duas explicações possíveis, não excludentes entre si: (i) incongruência entre as formas e os instrumentos de controle e a eficiência da gestão pública; (ii) governança insuficiente da política de controle.

As hipóteses discutidas nesta seção não têm por objetivo serem exaustivas, mas sim delimitar a análise deste estudo empírico. De certo podem existir outros fatores a influenciar a efetividade da política de controle. Alguns destes fatores dizem respeito ao contexto institucional no qual se insere a política de controle e são tratados no capítulo 4, que relata os desafios e perspectivas futuras da política.

Behn (2001) propõe o dilema do controle como o fato de que o cumprimento das normas demandadas no controle das finanças e do uso do poder público ser, muitas vezes, incompatível com o cumprimento das expectativas para promoção do interesse público e da performance. O controle das finanças e dos abusos do poder público requer o cumprimento restrito das leis e normas fixadas pelos diversos órgãos do governo. A promoção do interesse público e a performance demandam, quase sempre, iniciativa, criatividade, empreendedorismo, flexibilidade e liderança.

Essa incompatibilidade se agrava quando se considera algumas particularidades da evolução recente do setor público. Por exemplo, as políticas públicas tem se tornado cada vez mais transversais e multifuncionais, além de envolverem uma rede ampla de atores

públicos e privados. Nesse contexto de crescente complexidade, acentuam-se os conflitos preconizados no dilema do controle.

Essa incompatibilidade decorre, em grande medida, do fato de que as normas para controle financeiro dos abusos do poder público são inspiradas em princípios tradicionais de administração pública. No entanto, esses princípios demonstram ser inadequados para a realidade dos governos contemporâneos, gerando as seguintes falácias (BEHN, 2001 e FREDERIKSON, 2002):

i. Falácia da Separabilidade, inspirada em Woodrow Wilson, preconiza a divisão entre política e administração, atribuindo a eficiência na burocracia como equivalente a uma “competência neutra” ou ao cumprimento do mandato fixado na lei ou nos planos aprovados pelo Poder Legislativo. Portanto, a implementação da política pública é sempre uma ação não-política;

ii. Falácia da Burocracia, inspirada em Max Weber, percebe que o sistema racional-legal, fundado em uma burocracia bem estruturada, resulta necessariamente em um sistema mais efetivo e neutro e é capaz de superar os problemas de coordenação, cooperação e comunicação no setor público;

iii. Falácia da Eficiência, inspirada em Frederick Taylor, pressupõe existir uma forma “eficiente e universal” de realizar qualquer tarefa, cabendo ao gestor descobrir e implementar essa forma de administrar.

Nesse contexto, tal dilema impõe dois desafios importantes descritos por Behn (2001). O primeiro é conceber uma política de controle da gestão pública que harmonize ações e instrumentos voltados para o controle das finanças, dos abusos do poder público, das ações voltadas para a promoção do interesse público e da performance dos programas governamentais.

Essa nova política deve enfatizar elementos como confiança, cooperação e aprendizagem, que têm sido pouco enfatizados na discussão recente sobre políticas de controle em geral e especialmente no Brasil. No entanto, esses elementos são considerados essenciais na discussão recente sobre instituições e políticas públicas. Há todo um arsenal de instrumentos e estratégias de controle, que não foram construídos com base nas três falácias acima descritas, e que podem promover efetividade na ação pública no contexto de complexidade que hoje se enfrenta.

O segundo desafio da política de controle é desenvolver uma estrutura de governança que seja adequada à presença de múltiplos atores atuando de maneira coordenada. Reconhece, portanto, que a política de controle se dá pela relação entre diversos atores interdependentes e que seu sucesso, ou maior efetividade, depende da coordenação entre eles.

A existência de diversos órgãos com funções de controle pode ser muito útil à política na medida em que reúne conhecimentos e expertises distintos com um mesmo objetivo, aumentando assim as chances de sucesso da política.

Por outro lado, para que o sucesso ocorra é necessário que estes órgãos coordenem muito bem suas ações de forma a evitar duplicidade de esforços, incoerências entre ações ou lacunas. Estes aspectos são mais bem discutidos na seção 1.3 que discute a rede de política pública e suas implicações.

1.2.3. Santiso e o desempenho dos órgãos de controle

Santiso (2007) contribui para a análise das políticas de controle ao investigar as determinantes da efetividade da política. Em perspectiva comparada, o autor investiga a qualidade dos órgãos de controle de diversos países da América Latina, envolvendo quatro indicadores básicos: *independência*, *tempestividade*, *enforcement* e *credibilidade*.

Independência refere-se ao grau de autonomia do órgão de controle frente ao Poder Executivo. A autonomia envolve a forma de nomeação e destituição dos dirigentes, além da administrativa, orçamentária e operacional. A independência é garantia de imparcialidade e, portanto, de credibilidade. Significa que o Poder Executivo não tem gerência sobre o órgão, suas prioridades e forma de trabalho.

A *tempestividade* refere-se à celeridade com que os produtos do controle são produzidos, tais como relatórios de auditoria, julgamento de contas etc. O pressuposto é que a celeridade aumenta o potencial benefício da ação de controle, pois quanto mais demorada a análise e julgamento, menos recomendações feitas tenderão a manter sua validade ou a ser plenamente atendidas (MELO, 2007).

Enforcement refere-se ao poder legal de fazer valer suas recomendações e julgamentos. Relaciona-se ao poder judicante dos órgãos de controle. Por fim, a *credibilidade* relaciona-se à percepção que os atores relevantes têm quanto à qualidade técnica e credibilidade institucional do órgão de controle. Este último indicador é, na

verdade, altamente correlacionado aos demais, pois a percepção dos atores é formada a partir de como julgam estes a independência, tempestividade e enforcement do órgão, além de várias outras possíveis características não mapeadas.

A partir da análise quantitativa destas quatro variáveis o autor estabelece uma mensuração de desempenho do controle por país e uma comparação internacional (Figura 3 e Tabela 1). O próprio autor argumenta, no entanto, que a mensuração do desempenho institucional por meio destas variáveis não é suficiente para o entendimento completo da efetividade da política de controle dos países. A análise de sua conclusão de que o Brasil apresenta índice máximo de *enforcement*, por exemplo, já suscita algumas questões, que serão mais bem colocadas nos capítulos 3 e 4.

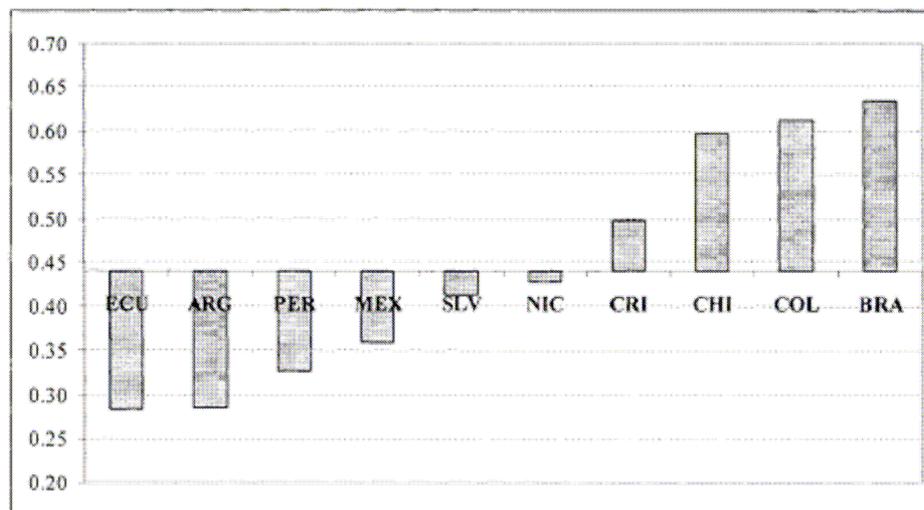


Figura 3 – Índice de desempenho institucional do controle – América Latina
Fonte: Santiso (2007).

País	Desempenho Institucional	Independência	Credibilidade	Tempestividade	Enforcement
ARG	0.28	0.46	0.22	0.13	0.33
BRA	0.63	0.88	0.42	0.24	1.00
CHI	0.60	0.81	0.40	0.18	1.00
COL	0.61	0.78	0.46	0.21	1.00
CRI	0.50	0.69	0.48	0.16	0.67
ECU	0.28	0.67	0.14	0.00	0.33
SLV	0.41	0.58	0.08	0.00	1.00
MEX	0.36	0.61	0.38	0.12	0.33
NIC	0.43	0.82	0.20	0.03	0.67
PER	0.33	0.82	0.12	0.04	0.33
LAC10	0.44	0.71	0.29	0.11	0.67

Tabela 1 – Índice de desempenho institucional – América Latina
Fonte: Santiso (2007, p.203).

O autor pondera que a efetividade do controle depende de uma análise sistêmica e não apenas baseada em qualidade das agências de controle. Há fatores de caráter socio-político que se relacionam à efetividade da política de controle da gestão. Ele ressalta que sejam necessários *links* ou interrelações entre os órgãos de controle e outros componentes do sistema de controle fiscal. Três são os links essenciais com Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade civil (SANTISO, 2006).

A relação do controle com o Poder Legislativo tem dois fatores principais. O primeiro diz respeito à legitimidade conferida ao órgão de controle, principalmente quando por meio de Tribunal de Contas, relacionado hierarquicamente a este, como no caso brasileiro. Esta legitimidade e apoio garantem credibilidade e *enforcement* ao órgão.

O segundo fator relacionado ao legislativo diz respeito ao controle político, ou seja, aquele exercido por agentes políticos frente a ilícitos de outros agentes políticos. Estas iniciativas denotam o papel moralizador da instância representativa da democracia. Além do mais, quando o processo judicial destes agentes depende de autorização do Poder Legislativo, seu papel passa a ser essencial.

Nestes casos, a estrutura de incentivos criada pela lógica político-partidária é determinante. Sistemas partidários fragmentados, sistema legislativo cooptado pelo Poder Executivo e coalizões pós-eleitorais produzem um Poder Legislativo com baixo incentivo ao controle político. Exceção aos episódios isolados de controle via alarme de incêndio, usados com intenções partidárias (MELO, 2007).

A relação do controle com o Poder Judiciário visa garantir *enforcement* às ações do controle, uma vez que todas as decisões em instâncias administrativas podem ser questionadas na esfera judicial. Baixa capacidade institucional e organizacional do judiciário, lentidão processual, exigências formais excessivas, excesso de instâncias recursivas, controle político e corrupção nos tribunais são apontados por Melo (2007) como possíveis problemas do Poder Judiciário que afetam a efetividade da política de controle.

Por fim está a relação entre o controle e a sociedade civil, ou seja, o controle social. Santiso (2006) e Melo (2007) ponderam que a participação civil em sanções por voto ou mobilização social é essencial para criar incentivos ao controle. No entanto, admitem que a estrutura política possa prejudicar esta instância de controle. Partidos políticos pouco

institucionalizados e sistema de representação fragmentado dificultam a responsabilização dos agentes pelos cidadãos.

1.2.4. Impactos da baixa efetividade da política de controle

Além da descrença no governo democrático, a política de controle de baixa efetividade tem muitas conseqüências danosas à gestão pública. A mais óbvia conseqüência é no desperdício de recursos empregados na política de controle, sendo que esta gera pouco retorno à sociedade.

Outro impacto negativo da falta de controle da gestão é o baixo controle da corrupção. Conforme abordado na seção 1.1, a corrupção tem efeito danoso sobre a distribuição de recursos. A percepção de impunidade, ou seja, de incapacidade do estado de punir agentes desviantes, agrava o risco moral (agente desviando-se das preferências do principal) e tende a incentivar o comportamento desviante, gerando aumento de atos de improbidade (MELO, 2007).

Ademais, um controle não eficiente significa que não há geração fidedigna de informações sobre as ações dos governantes, criando o problema da seleção adversa (principais sem informações para selecionar agentes). Isto torna difícil aos cidadãos a distinção, na hora da escolha eleitoral, entre governantes ímprobos ou não (MELO, 2007).

Santiso (2006), ao realizar estudo sobre qualidade de órgãos de controle na América Latina, aponta forte correlação entre efetividade do controle e menor grau de corrupção nacional (Gráfico 1). Embora se tenha reservas quanto à mensuração do desempenho do controle, conforme destacado na seção anterior, e embora não seja possível estabelecer uma relação causal entre os temas, “a constatação sinaliza para possíveis efeitos dissuasores da ação de instituições de controle sobre ilícitos cometidos por agentes públicos” (MELO, 2007).

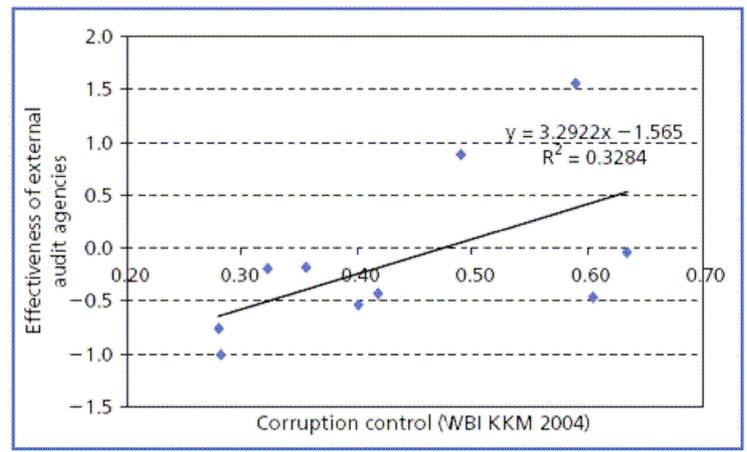


Gráfico 1 - Desempenho do controle VS. Corrupção¹
 Fonte: Santiso (2006).

Outra consequência da baixa eficiência do controle está no desperdício da oportunidade de contribuir para a melhoria da eficiência da gestão pública ou controle de performance, um de seus papéis centrais, conforme discutido na seção 1.1.2.

Não obstante não contribuir para a melhoria da gestão, o controle pouco efetivo pode agravar a ineficiência da gestão pública ao gerar regramentos inconsistentes ou excessivos quanto às diretrizes e procedimentos que os órgãos públicos devem seguir. Isto pode acarretar insegurança aos gestores públicos, aumento dos custos transacionais e excesso de formalismo burocrático que prejudica a eficiência das políticas controladas.

Mainswaring (2003, p.4) pontua que governos assoberbados por mecanismos e agências de controle e sanção em excesso tendem a manter-se imobilizados ou a diminuir suas iniciativas de gestão. Desta forma, tendem a não atingir as expectativas dos cidadãos quanto a políticas públicas e são comumente entendidos como inaptos, indecisos e pouco efetivos.

O gráfico abaixo de Santiso (2006) demonstra forte correlação entre qualidade do controle e eficiência da burocracia. Esta constatação tem duas implicações possíveis, não excludentes entre si. Governos que tem melhor eficiência burocrática tendem a ter políticas públicas mais eficientes e, sendo a política de controle também uma política pública, esta tende a ser mais eficiente (maior qualidade). Outra explanação plausível é que a política de controle eficiente tende a gerar aprimoramentos da gestão pública por meio de seu monitoramento constante contribuindo assim para a eficiência burocrática em geral.

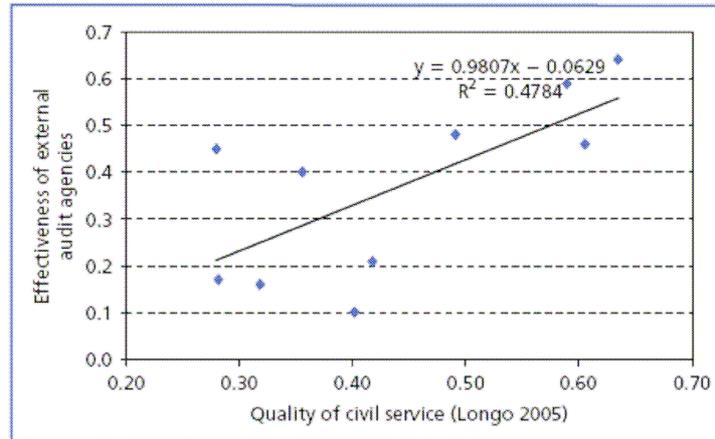


Gráfico 2 - Desempenho do controle VS. Qualidade da burocracia²
 Fonte: Santiso (2006).

Por fim, O'Donnell acrescenta que “se as responsabilidades de accountability existem na letra da lei, mas as agências tornam-se pouco efetivas devido a poderes superiores, a consequência não é apenas facilitar a transgressão desses poderes, mas também o descrédito das agências” (2003, p. 51/2, tradução nossa).

1.3. REDE E GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme destacado, uma das características da política de controle da gestão pública, inclusive a brasileira, é a necessidade de interrelação coordenada de diversos órgãos, muitas vezes de poderes diferentes (executivo, legislativo, judiciário e sociedade). A forma como esta interrelação ocorre impacta diretamente na efetividade da política. Neste sentido, entender a política de controle da gestão como uma rede de política pública e debater os requisitos relacionados à efetividade da política organizada em rede são pontos importantes do estudo.

Esta seção tem por objetivo destacar os principais conceitos relacionados à rede de políticas públicas e a importância da coordenação de atores para sua governança. Este debate auxiliará o entendimento da política brasileira de controle da gestão discutida nos capítulos 3 e 4.

¹ A mensuração da corrupção é baseada em pesquisa do Banco Mundial (World Bank Index – WBI) realizada em 2004, sobre grau de percepção de corrupção. Ver Santiso (2007, p. 218) para detalhes da metodologia utilizada.

² A mensuração de qualidade do serviço civil é baseada em estudo de Longo (2005) que comparou 21 países da América Latina e Caribe, em 2004, por meio de cinco sub-índices: eficiência, meritocracia, consistência na estrutura, capacidade funcional e capacidade de integração. Ver Santiso (2007, p.17) para detalhes da metodologia utilizada.

1.3.1. Redes de Políticas Públicas

Bonafont (2004) traz uma definição comumente usada de redes de políticas (*policy network*) como um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns com relação à determinada política pública.

Neste sentido, as políticas públicas são entendidas como um processo social e político, voltado para atender diversas finalidades ao mesmo tempo. Envolve uma multiplicidade de atores com determinada estrutura de poder, produto da decisão de atores políticos interagindo entre si.

O conceito de rede pressupõe que não há um único ator detendo os meios para impor, de forma isolada, uma determinada política pública, daí a necessidade de interação. Os pontos chave deste conceito são: (i) atores autônomos entre si, ou seja, inexistência de hierarquia e; (ii) interdependência entre os atores, dado que estes tem objetivos comuns que dependem da ação ou recursos de outros atores para serem atingidos.

A análise de redes dá ênfase à governança ou análises de intercâmbio e cooperação entre os atores ou grupos como unidade explicativa. A abordagem de rede explicita que a análise de políticas públicas não pode ser entendida meramente como um processo de luta entre grupos de interesse nem como resultado da ação autônoma e singular do Estado. O Estado é uma combinação de estruturas diferenciadas e sofre pressão de diversos grupos de interesse, conforme a política pública analisada (BORZEL, 1998).

Marsh e Smith (2000) resumem a influência dos atores nas redes por meio de três pressupostos: (i) os interesses e preferências dos atores não são definidos unicamente em termos de sua participação na rede; (ii) as restrições e oportunidades do marco institucional da rede não se produzem de forma automática, mas dependem da interpretação dos diversos atores e; (iii) os membros da rede têm formação e conhecimentos que influenciam sua capacidade de aproveitar oportunidades ou negociar restrições impostas pela configuração da rede.

As idéias dos atores e suas formas particulares de entender os problemas influenciam as decisões tomadas em coletividade. Os atores percebem os limites e oportunidades da configuração da rede para atingir seus objetivos e participam do processo tendo em vista seus interesses, capacidades e recursos disponíveis.

Além do mais, os atores são capazes de influenciar a tomada de decisão em nível macro ou de forma estratégica. Isto porque, quando tem poder de influência para tal, os atores criam rotinas e regras comportamentais não necessariamente definidas formalmente, mas que influenciam o processo decisório da rede, alterando o padrão comportamental aceitável, por exemplo. Adicionalmente, quando há discricionariedade para os membros, estes são capazes também de alterar as próprias configurações ou estrutura formal da rede.

Assim, cada política pública gera sua própria rede ou emaranhado de atores, se estrutura por meio de instrumentos próprios e segue uma dinâmica distinta, na qual pode predominar o conflito ou o consenso, em torno de objetivos e estratégias de ação (BONAFONT, 2004).

1.3.2. Coordenação de Redes de Políticas Públicas

Rogers e Whetten (1992) definem coordenação entre organizações como processo pelo qual duas ou mais organizações criam e/ou adotam regras decisórias estabelecidas para gerenciar seu ambiente comum de atividades. Neste sentido, coordenação de redes de política pública envolve racionalização de atividades e concordância em relação a procedimentos e padronizações comuns entre os diversos atores envolvidos (Bedi et al, 2006).

Peters (1998) destaca que a coordenação de redes de políticas públicas envolve interação e negociação entre as diversas partes envolvidas e é um processo inerentemente político. Neste sentido, somente há governança quando os atores estabelecem certo nível de consenso quanto aos objetivos pretendidos e quanto às atividades comuns.

Uma rede de política pública com pouca governança amplia seus custos, inclusive transacionais, desperdiça recursos e reduz sua efetividade. Assim, para analisar a efetividade de políticas públicas é necessário, embora não suficiente, compreender sua estrutura de coordenação ou governança envolvida na formulação e implementação da política.

Peters (1998) estabelece, conforme quadro abaixo, que quando há falhas de coordenação a política pública apresenta problemas relacionados à redundância, incoerência e lacuna, conforme quadro a seguir. As duas primeiras referem-se à execução de ações concorrentes, a terceira refere-se à omissão indevida.

Item	Característica
Redundância	Execução de atividades muito semelhantes com impactos semelhantes
Incoerência	Execução de atividades com impactos conflitantes entre si
Lacuna	Inexecução de atividade com impacto negativo

Quadro 2 – Falhas de coordenação

Fonte: Traduzido e adaptado de PETERS (1998).

Redundância significa uma mesma atividade sendo desempenhada por duas ou mais organizações. Já a incoerência refere-se ao estabelecimento de objetivos ou requisitos a um mesmo público determinado de forma conflitante entre si. A lacuna refere-se a uma atividade que deveria ser executada, mas não é atribuição de órgão algum.

A solução destas falhas depende de negociação entre os atores envolvidos, de forma a melhor coordenar suas ações. Dos problemas relacionados a ações concorrentes, a duplicidade tende a ser mais visível ao público e de mais fácil solução do que problemas de incoerência, que são mais problemáticos. O primeiro problema requer ajustes quanto às atribuições e funções específicas dos atores envolvidos, enquanto que o outro envolve a rediscussão sobre a racionalidade da ação e público-alvo (PETERS, 1998).

Obviamente, a resolução de tais falhas e a rapidez com que acontecem depende da forma de relacionamento estabelecida entre os atores, permitindo maior ou menor negociação e ajustes de conduta.

Fleury e Overney (2007) definem cinco níveis de reconhecimento entre atores na formação de redes, sendo o maior deles a coordenação, destacados no quadro a seguir. O primeiro nível é reconhecer a existência de outro agente atuante na mesma política. O segundo nível envolve interesse em conhecer os demais atores, o modo como pensam e agem.

Os demais níveis de reconhecimento, em escala crescente, envolvem conhecer. Quando os que os atores se reconhecem e respeitam seus acordos mútuos, mas não esforçam-se em buscar maior integração de suas ações, pode-se dizer que a governança da rede é baixa. Scharf (1994) define esta situação como coordenação negativa.

O nível seguinte, estabelecido por Fleury e Overney, envolve colaborações esporádicas entre os atores, em ambiente de reciprocidade de ações. O quarto nível é a cooperação ou o compartilhamento de atividades e/ou recursos. Por fim, a coordenação é entendida como mais forte numa relação de associação, em que são compartilhados objetivos e projetos.

Nível	Ações	Valor
5. Associar-se	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança
4. Cooperar	Compartilhar atividades e/ou recursos	Solidariedade
3. Colaborar	Prestar ajuda esporádica	Reciprocidade
2. Conhecer	Conhecimento do que o outro é ou faz	Interesse
1. Reconhecer	Reconhecer que o outro existe	Aceitação

Quadro 3 – Níveis de Reconhecimento na Formação de Redes

Fonte: Fleury e Overney (2007).

Borzel (1998) ressalta que há dois problemas principais na coordenação de atores em rede. O primeiro são os conflitos de interesse. Normalmente os atores são protetores com relação a suas atribuições e autonomia, pois este espaço legitima poder e recursos para si, garantindo sua continuidade.

O segundo problema é de ordem estrutural relacionado à capacidade de governança da rede em criar instrumentos de confiança e compromissos compartilhados. Os instrumentos devem ser analisados conforme seus contextos sócio-políticos e estruturas de incentivo, mas devem ser sempre negociados, ou seja, construídos politicamente. Isto garante legitimidade à rede, uma vez que esta depende de consensos.

Tsai (2002) estabelece o termo “*coopetition*” ao ponderar que comportamentos simultâneos de competição e cooperação são comuns entre e intra-organizações. Segundo o autor, organizações, ou mesmo departamentos intra-organizacionais, disputam recursos, reconhecimento, prestígio e posição de mercado ou âmbito de atuação. Ao mesmo tempo, compartilham recursos, principalmente conhecimento, como fator de sobrevivência.

Guardadas as devidas diferenças, é possível estender esta análise de simultâneos interesses conflitantes e conciliatórios à esfera pública, justificando a necessidade de coordenação, especialmente em um ambiente pautado por negociações e barganhas em detrimento de poder hierárquico, tal qual o ambiente de redes.

Rogers e Whetten (1982) afirmam que se faz necessário atentar para três aspectos-chave à coordenação. O primeiro fator refere-se à divisão do campo de atuação. Dados os recursos e espaços de atuação limitados, as organizações públicas competem entre si por reconhecimento e justificativa de existência, de forma a receber maior parcela de recursos e espaço de atuação, ou seja, maior poder relativo.

Quanto mais equivalentes os campos de atuação entre duas organizações, maior tendem a ser os conflitos por poder e, ao mesmo tempo, quanto mais difusa a distribuição de

poder, mais a política pública requer coordenação pautada por instrumentos de negociação direta e busca de coalização (KICKERT, KLIJN e KOPPENJAN, 1997).

O segundo fator que influencia a cooperação refere-se à compatibilidade de natureza entre as organizações. A cooperação entre organizações é pautada por relações continuadas de confiança e reputação. Por outro lado, as organizações têm históricos, modos de atuação, ideologias e valores particulares.

Quanto mais distintas suas estruturas e valores, mais distintas tendem a ser suas idéias sobre solução dos problemas comuns e sobre a forma de atuação, o que tende a dificultar estratégias de conciliação. A probabilidade de cooperação entre os atores diminui à medida que as características e interesses dos atores são mais diferenciadas (PETERS, 1998).

Por fim, a cooperação está relacionada ao grau de interdependência entre os atores. As organizações mantêm certa dependência mútua de recursos, seja na execução de atividades complementares ou na troca de conhecimento, o que exige cooperação para a que ambas sejam bem sucedidas. Porém esta interdependência não é uma situação estática, mas decorre de reinterpretação das constantes interações entre os atores. Tem a ver com as regras estabelecidas ao longo do relacionamento, a distribuição de recursos entre as partes e sua possibilidade de substituição (SCHARPF, 1994).

Em suma, quanto mais similares os campos de atuação das organizações, maior tende a ser a competição por atribuições e recursos e menor o compartilhamento de poder, gerando conflitos. Por outro lado, quanto maior o grau de interdependência e compatibilidade de natureza entre elas, maior tende a ser a cooperação, gerando reciprocidade, conforme destacado no quadro abaixo (ROGERS e WHETTEN, 1982).

Item	Característica
Campo de atuação	Equivalência de atribuições
Compatibilidade de estruturas e valores	Distinção de históricos e estruturas organizacionais, diferença entre culturas organizacionais
Interdependência	Reconhecimento da necessidade de troca de conhecimento e compartilhamento de informações

Quadro 4 – Fatores da Coordenação entre Atores

Fonte: Traduzido de Rogers e Whetten, 1982.

Por certo, problemas complexos como os de coordenação requerem arenas para apoio técnico e troca de informações, tais como comitês ou grupos de trabalho, uma vez que não são resolvidos em reuniões esporádicas. Estas instâncias atuam de forma a subsidiar os trabalhos conjuntos, assegurando foco, disseminando estudos, acompanhando metas e mediando papéis.

Não obstante sua necessidade, a simples existência de arenas de integração não é condição suficiente para o estabelecimento da coordenação. Isto porque quando há incentivos contrários à coordenação, comitês interinstitucionais tendem a produzir soluções plausíveis superficiais, como promoção de programas audaciosos de treinamento ou investimento em tecnologias da informação, sem enfoque nos problemas reais. Como resultados muitas vezes são observados arenas mais complexas e com estrutura mais elaborada do que os resultados que efetivamente produzem (BEDI et al, 2006).

A hipótese “quanto mais melhor” postula que quanto mais órgãos e instrumentos de controle, mais efetiva tende a ser a política de controle. Este trabalho contesta esta idéia e aponta que a eficiência da política depende, dentre outros fatores, da coordenação entre os órgãos que compõem a rede de controle.

1.4. INSTITUCIONALIZAÇÃO E MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento das instituições, aí incluídos os processos de institucionalização e mudanças em políticas públicas, constitui um importante item da agenda de pesquisa atual da perspectiva neoinstitucionalista (PIERSON, 2004). Entender o desenvolvimento de políticas públicas ao longo do tempo e como se processam as mudanças em suas estruturas e ações é de suma importância para entender seus resultados e impacto sobre a efetividade da política.

Esta seção tem por objetivo apresentar alguns conceitos importantes referentes ao programa de pesquisa neoinstitucionalista, as diferentes perspectivas de mudança institucional e os níveis de análise de mudança em políticas públicas. Estes conceitos serão confrontados com os resultados encontrados pelo estudo no capítulo 3.

1.4.1. Programa de pesquisa neoinstitucionalista

O neoinstitucionalismo é visto por Frederickson e Smith (2002) como uma metodologia, mais do que uma teoria, que agrega poder explicativo às instituições. Desta

forma, possibilita a análise das mudanças em políticas públicas do ponto de vista de desenvolvimento institucional.

Embora haja conceitos diversos sobre instituições, elas podem ser vistas, em termos gerais, como convenções legitimadas e relativamente estáveis que atuam no aspecto cognitivo das ações individuais, fornecendo categorias que moldam a forma de pensamento social (MARCH e OSLESEN, 1989). São as regras do jogo, no entendimento de North, ou “junção de regras formais, ou seja, leis e constituições formalizadas, normas informais, tidas como códigos de conduta não formalizados ou escritos, e suas características de coerção” (2005, p. 48).

Da análise cognitiva das instituições depreende-se que estas são fruto das decisões passadas e atuais de uma sociedade e, de modo reverso, são a base para a construção desta mesma sociedade no futuro (DOUGLAS, 1998). A estrutura institucional é dependente e ao mesmo tempo altera a cultura e contexto socio-político-econômico da sociedade a que se refere. Quanto mais legítimas as instituições, maior o esquema de coerção e autopolicamento que as cercam tornando-as parte da lógica social.

Considerando-se diferentes sociedades em um mundo complexo, não-repetitivo e em constante alteração, pautadas por diferentes graus de assimetria de informação e diferentes percepções de realidade, cada qual tenderá a construir problemas e soluções que levem em conta suas características próprias no que se refere a estoque de conhecimento e instituições. Construirão, portanto, diferentes estruturas institucionais em resposta às suas diferentes percepções (NORTH, 2005).

Assim, mais do que afirmar que instituições importam porque induzem estabilidade em meio ao caos das escolhas coletivas, o institucionalismo contemporâneo tem por objetivo analisar quais os aspectos, dentre os diversos razoavelmente estáveis existentes, considerados essenciais às escolhas coletivas e que determinam resultados (DIERMEIER e KREHBIEL, 2003, p. 124).

Neste sentido, mudança institucional é um dos assuntos mais instigantes atualmente, pois é um dos pontos-chave para o entendimento do desenvolvimento econômico e social ao longo do tempo. A teorização e estudos empíricos sobre mudança institucional, no entanto, tem bases diversas e muitas vezes são pouco consensuais, conforme abordado na seção seguinte. Há concordância, entretanto, quanto a estudá-las considerando suas características na dimensão temporal, como pontuado por Tilly (2007).

1.4.2. Mudança institucional: diferentes perspectivas

As mudanças em políticas públicas, tal qual outras mudanças institucionais, não são lineares, ou seja, constantes ao longo do tempo. Decorrem de pressões causadas por alterações no contexto do momento e são restringidas pelas experiências passadas da sociedade. Não há, no entanto, suficiente concordância na literatura sobre as formas como estas mudanças acontecem. Estudos empíricos sobre mudança institucional são, muitas vezes, pouco consensuais. E este segue sendo um campo de pesquisa profícuo (BONAFONT, 2004; PIERSON, 2004).

Pierson (2004) avalia que longos períodos de estabilidade institucional seriam seguidos por poucos momentos em que a oportunidade de reforma ou mudança aparece, diminuindo sua resistência. Mudanças nas condições ambientais, no balanceamento da estrutura de poder social, pressões por regimes democráticos, transformações de larga escala na estrutura social ou ainda efeitos institucionais não antecipados podem ensejar esforços para mudanças institucionais.

A partir deste raciocínio, Pierson (2004) reconhece três padrões de mudança ou inovação institucional ao longo do tempo: mudanças em camadas (*layering*), conversões e difusão. Mudanças em camadas referem-se a renegociações parciais de alguns elementos da estrutura institucional, enquanto sua maioria permanece inalterada. Trata-se de mudanças realizadas incrementalmente ou em etapas, sem significativa alteração do status vigente em curto prazo. A maioria das mudanças institucionais é deste tipo devido à resiliência institucional ou resistência a mudanças (p. 137, 153). Trata-se apenas de ajustes de menor significação que não mudam o equilíbrio institucional estabelecido.

North (2005, p. 62) também argumenta que as mudanças institucionais, sejam de cunho político, econômico ou social, são na sua grande maioria incrementais, graduais e constrangidas pelo passado. As mudanças tendem a ser incrementais porque alterações em larga escala seriam por demais conflituosas com as organizações vigentes, tornando-se de difícil implementação e socialmente muito custosas. Adicionalmente, as mudanças tendem a ter *path dependence*, ou seja, são constrangidas pelo passado, porque a direção da mudança incremental tem que ser coerente ao longo do tempo e adaptada à estrutura institucional já vigente, além de ser norteadas pela cultura e capacidade de aprendizado da própria sociedade.

Já conversões institucionais referem-se a redirecionamentos de instituições vigentes para novos propósitos, alterando substancialmente sua finalidade e seu papel na sociedade. Estas mudanças institucionais podem ocorrer mesmo sem uma alteração formal, bastando

que suas atribuições sejam reinterpretadas. Estudos sobre as razões para tais alterações em geral ressaltam o papel das conseqüências não-planejadas, embora esta não seja a única explicação possível (PIERSON, 2004, p. 138).

Por fim, a difusão institucional refere-se a completas alterações institucionais, com extinção ou criação de novas organizações baseadas em um consenso mais ou menos estabelecido sobre o que seriam as melhores práticas institucionais a serem adotadas. Desta forma, modelos são disseminados como referência a ser seguida por diversas estruturas sociais diferentes em um processo conhecido como isomorfismo institucional (PIERSON, 2004, p. 138).

Estudos recentes procuram superar a visão de equilíbrio mais ou menos estável das instituições acompanhado de momentos de ruptura. O quadro institucional de uma sociedade, segundo eles, nunca é completamente coerente ou estável, havendo sempre espaço para mudanças (THELEN, 2004). Estes estudos discordam, portanto, da idéia de equilíbrio natural das instituições e focam em análises de institucionalização que não envolvem necessariamente conjunturas de grandes mudanças ou choques provocados por mudanças exógenas. A mudança institucional e, principalmente as relacionadas a políticas públicas são vistas como um contínuo processo de negociação (BONAFONT, 2004).

Streeck e Thelen (2005) afirmam que algumas vezes as mudanças institucionais são abruptas ou incisivas. No entanto, este tipo de mudança não constitui a maioria das alterações institucionais e não são necessariamente as mais importantes. Neste sentido, fazem uma distinção entre *processo* de mudança e *resultado* da mudança, conforme quadro abaixo.

		Resultado da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processo de mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Quebra e substituição

Quadro 5 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados

Fonte: Traduzido de STREECK e THELEN (2005, p. 9).

Pierson e outros defendem que as mudanças que produzem resultados mais impactantes, ou seja, que provocam descontinuidade são aquelas produzidas por alterações

abruptas. As mudanças de cunho incremental seriam, nesse caso, adaptativas e destinadas a manter a continuidade institucional (PIERSON, 2004).

Streeck e Thelen (2005), no entanto, acrescentam duas outras possibilidades de mudança. Uma delas é de haver mudanças incrementais que provoquem uma transformação gradual, mas contínua nas instituições e gerem, portanto, uma descontinuidade. Isto pode ocorrer porque as mudanças nem sempre ocorrem nas estruturas institucionais, mas nos seus propósitos ou formas de ação. Estas mudanças são entendidas como graduais ou incrementais, mas podem gerar uma mudança significativa na instituição. Outra possibilidade aventada é de haver mudanças abruptas, mas cujo resultado seja de relativa manutenção das instituições vigentes.

Ao voltar sua atenção para as mudanças incrementais com resultados transformadores, Thelen (2004) e Streeck e Thelen (2005) ampliaram a análise de possibilidades das formas de mudança institucional. Neste sentido, detalham cinco tipos de transformações institucionais graduais, porém relevantes, conforme quadro.

	Definição	Detalhamento
<i>Displacement</i> (deslocamento)	Crescimento gradual de instituições previamente subordinadas (abandono de uma instituição em detrimento de outra)	- incoerência institucional abrindo espaço para comportamento desviante; - cultivo ativo de nova lógica da ação; - redescobrimto e ativação de recursos institucionais dormentes ou latentes; - “invasão” ou assimilação de práticas estrangeiras.
<i>Layering</i> (acrécimo em camadas)	Novos elementos agregados a instituições já existentes que gradualmente alteram seu status e estrutura (crescimento diferencial)	- rápido crescimento de novas instituições criadas sobre as previamente existentes; - desvio de recursos institucionais previamente existentes para novas instituições; - presunção de instituições fixas desestabilizadoras;
<i>Drift</i> (deslisamento)	Negligenciamento da manutenção de uma instituição (negligência deliberada)	- negligenciamento deliberado de adaptações de instituições existentes a novos contextos;
<i>Conversion</i> (conversão)	Readequação de instituições a novos propósitos (redirecionamento, reinterpretação)	gaps entre regramentos e atuação real devido a: - limitações na previsão (consequências não planejadas no desing institucional); - ambigüidade intencional nas regras institucionais; - subversão ou reinterpretação de regras; - mudanças no contexto e nas coalizões.
<i>Exhaustion</i> (exaustão)	Desmantelamento gradual de instituições ao longo do tempo (redução do grau de importância)	- as ações institucionais alteração as precondições e exaurem seu objetivo de ser; - mudanças nas relações entre custo e benefício (retornos decrescentes); - existência de limites ao crescimento institucional.

Quadro 6 – Mudança Institucional: cinco tipos de transformação gradual

Fonte: Traduzido e adaptado de STREECK e THELEN (2005, p. 31, tradução nossa).

Uma das formas de transformação institucional gradual é o *displacement* ou deslocamento institucional. Trata-se da mudança no grau de importância, status ou amplitude de atribuições dentre instituições já existentes ou de crescimento de uma em detrimento de outra. As mudanças podem ocorrer devido ao descrédito quanto a instituições existentes ou devido à emergência de novo pensamento aliado a novas instituições (STREECK e THELEN, p. 19/20).

As mudanças de caráter endógeno são aquelas em que há redescobrimto ou reativação de instituições pré-existentes devido a mudanças no contexto ou na liderança destas organizações crescentes, por exemplo. Outra possibilidade de mudança se dá com a “invasão” ou importação de instituições e práticas estrangeiras, por meio da difusão de boas práticas por organizações de alcance internacional.

Outra forma de mudança institucional possível se dá por *layering* ou mudança em camadas. Este tipo de mudança é entendido normalmente como emendas ou adições objetivando o refinamento ou correção de instituições dominantes. Estas alterações, no entanto, vão gradualmente provocando mudanças profundas nas instituições existentes (crescimento diferencial), o que tende a provocar uma maior incongruência institucional, com a convivência de regramentos muitas vezes conflitantes.

Por se dar de forma mais velada e gradual, este tipo de mudança só desperta atenção numa análise temporal de médio ou longo prazo e não costuma mobilizar forças contrárias suficientes para impedir seu alastramento.

O *drift* ou deslissamento consiste na negligência de manutenção de determinada instituição de forma que sua estrutura se torne ultrapassada frente às mudanças em contexto existentes. A instituição torna-se assim subjugada devido à deliberada inação.

Diferentemente dos processos de *layering*, a *conversão* não se dá por emendas ou adições graduais, mas por claro redirecionamento de instituições pré-existentes a novos propósitos, funções ou modo de operação. Estas alterações podem atender a mudanças no contexto ou a mudança de atores-chave, que passam a direcioná-las de acordo com sua percepção de interesses (STREECK e THELEN, p. 26).

Esta forma de mudança normalmente se dá quando há uma contestação política de funções ou propósitos que a instituição deve servir. O gap entre o design da instituição e sua implantação ao longo do tempo pode produzir descompasso entre as regras estabelecidas e o que se espera delas na prática.

Os autores detalham quatro possíveis razões para tais gaps: (i) limitação na previsão, ou seja, impossibilidade de antecipar todas as possíveis conseqüências e reações de uma instituição planejada; (ii) ambiguidade intencional do regramento institucional, ou seja, abertura a certo grau de discricionariedade de ação de forma a adaptar sua interpretação a contextos diversos; (iii) subversão ou reinterpretação de regras, que significa que os atores atuantes, mesmo que não tenham participado do design institucional, tem poder de alterar sua implantação por meio da reinterpretação das regras estabelecidas e; (iv) mudanças contextuais e em coalisões, ou seja, alterações ao longo do tempo nas condições externas tendem a influenciar uma revisão da atuação institucional.

Por fim, a *exaustão* da instituição consiste na queda gradual de seu status e funções ao longo do tempo. Trata-se do desuso de determinadas instituições, mesmo que não extintas formalmente. Embora o colapso neste caso seja gradual, a mudança tende a gerar uma alteração radical nas instituições relacionadas, mais do que simples mudanças incrementais.

Por fim cabe destacar dois pontos relacionados à efetivação da mudança institucional. Streeck e Thelen (2005) enfatizam que as mudanças tendem a ser mais efetivas se os atores estiverem dispostos a pagar o preço pelo comportamento incongruente decorrente das alterações, ou seja, investir no cultivo de novos padrões. Por exemplo, a promoção de novas instituições ou mesmo mudanças nas existentes requer o investimento de recursos e poder em novas formas de coordenação (STREECK e THELEN, p. 21).

O segundo ponto relacionado à efetivação da mudança institucional diz respeito ao apoio mútuo de forças endógenas e exógenas à instituição. Mudanças institucionais são frequentemente decorrentes de forças ou impulsos de mudança endógenos, ou seja, de alterações propostas ou apoiadas por atores internos à instituição, mas requerem o impulso de uma força exógena maior para serem ativadas. Estas mudanças que encontram respaldo interno tendem a produzir processos de mudança mais coerentes e promover a base para novas lógicas de ação (STREECK e THELEN, p. 22).

1.4.3. Níveis de mudança em políticas públicas

Hall (1993) utiliza-se de nova perspectiva para definir três níveis de mudança em políticas públicas: as de primeiro nível supõem uma transformação nas características ou aspectos técnicos dos instrumentos utilizados para alcançar um objetivo concreto. As mudanças de segundo nível supõem uma modificação nos instrumentos utilizados para

alcançar o objetivo, indo além dos aspectos técnicos e dos instrumentos. Esses dois níveis de mudança são do tipo incremental, pois mantêm uma dinâmica de continuidade elevada e estão condicionadas pelo legado histórico. Já as mudanças de terceiro nível supõem transformações nos objetivos das políticas públicas e refletem um processo distinto caracterizado pela adoção de um novo paradigma.

Ospina (2002) se refere a cinco dimensões ou níveis de análise em políticas públicas definidas por Merilee Grindle como: (i) os recursos humanos de uma organização; (ii) a organização em si; (iii) o conjunto de organizações com as quais se relaciona para funcionar efetivamente; (iv) o contexto institucional do setor público e; (v) o entorno sócio-político-econômico no qual se enquadra o setor público. Estas dimensões são utilizadas pela autora para avaliar a construção de capacidade institucional de um governo ao longo do tempo.

Esta visão permite inserir o nível de rede de atores na análise de desenvolvimento de políticas públicas como um nível intermediário entre a análise organizacional e a análise do contexto institucional da política. Neste sentido, a política pública é formada por uma rede de organizações, sendo necessário analisar tanto cada ator individualmente, a interrelação entre eles e a relação entre estes e o contexto institucional que molda a política para se entender de forma aprofundada suas principais mudanças e impactos na efetividade de seus resultados.

1.5. DESTAQUES DA REVISÃO DE LITERATURA

Estudos recentes demonstram que a corrupção é um fenômeno decorrente, principalmente, de fragilidades institucionais diversas do país. Estas fragilidades prejudicam a *accountability* e o controle da gestão pública nacional. Dentre estas fragilidades institucionais este estudo enfoca a política de controle e suas deficiências.

Os órgãos de controle podem ser entendidos como agências estatais com a missão de fiscalizar as finanças públicas, verificando e assegurando sua confiabilidade por meio de relatórios de auditorias e recomendações, dentre outros instrumentos (SANTISO, 2006). O controle da gestão envolve monitoramento e apoio à gestão pública, não apenas ação contra ilegalidades. Assim, são entendidos como um dos componentes da *accountability* horizontal (ABRUCIO e SÁ, 2006; O'DONELL, 2003).

O controle da gestão pública normalmente é exercido pelos poderes Executivo e Legislativo, que têm atribuições formais e específicas para monitoramento e controle legal

das ações governamentais. O controle realizado pelo Executivo sobre sua burocracia é chamado de controle interno. Já o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo é chamado de controle externo.

Existem diferentes formas, ferramentas e temporalidade para se exercer o controle. Cada combinação tem diferentes objetivos e gera diferentes impactos nas políticas públicas. Por exemplo, um controle concomitante à ação pública e que averigüe quesitos de performance é capaz de aferir aspectos relacionados à eficácia do programa e tem um caráter preventivo no sentido de poder corrigir eventuais irregularidades antes da conclusão da ação.

Entende-se, neste caso, por controle efetivo aquele que fornece razoável segurança de execução da política pública de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva. Isto significa que a gestão pública deve ter sempre em vista o cumprimento dos requisitos de prestação de contas, cumprimento dos normativos aplicáveis e salvaguarda de recursos, evitando-se perdas ou desperdícios (INTOSAI, 2004).

Dessa forma, quando se diz que o controle é pouco efetivo, significa que há baixa responsabilização dos agentes que cometem ilegalidades e pouco impacto do controle para evitar ou corrigir os desvios existentes. Deve-se atentar que este grau de efetividade do controle da gestão pública vai além do âmbito de atuação regimental de um único órgão de controle.

Além da descrença no governo democrático, a política de controle de baixa efetividade tem muitas conseqüências danosas à gestão pública. Dentre elas está o desperdício de recursos públicos, o incentivo ao comportamento desviante (MELO, 2007), o agravamento da ineficiência e da imobilidade ou indecisão da gestão pública (MAINSWARING, 2003) e o descrédito das agências de controle (O'DONNELL, 2003).

Santiso (2007) estudou organizações de controle em diversos países da América Latina e afirma que a efetividade com que o controle é exercido não depende do modelo organizacional definido (auditoria-geral, corte de contas ou conselho de contas). Não depende também de fatores valorados tais como independência, credibilidade, tempestividade e *enforcement*. Segundo o autor, fatores de caráter sócio-político, além de interações entre órgãos de controle e outros componentes do sistema de controle fiscal são essenciais à efetividade da política.

Behn (2001) levanta dois dilemas enfrentados pelo controle atualmente e que impactam diretamente na efetividade da política, quais sejam: (i) incongruência entre as

formas e os instrumentos de controle e a eficiência da gestão pública; (ii) governança insuficiente da política de controle.

O primeiro dilema refere-se ao fato de que o cumprimento das normas no controle das finanças e no abuso do poder público pode ser, muitas vezes, incompatível com o cumprimento das expectativas para promoção do interesse público e da performance. Isto porque o primeiro lida com o cumprimento restrito das leis e normas fixadas enquanto o segundo depende de iniciativa, criatividade e flexibilidade da gestão pública, fatores difíceis de serem conciliados.

O segundo dilema diz respeito à necessidade de coordenação de atores para eficiência da política de controle, uma vez que a política de controle é formada não por um único ator, mas por uma rede de atores com diferentes graus de interdependência e interrelacionamentos não-hierárquicos que necessitam cooperar entre si para atingir seus objetivos comuns em relação à política.

Uma rede de política pública com pouca governança amplia seus custos, inclusive transacionais, desperdiça recursos e reduz sua efetividade. Assim, para analisar a efetividade de políticas públicas é necessário, embora não suficiente, compreender sua estrutura de coordenação ou governança.

As percepções dos atores e suas formas particulares de ações influenciam as decisões tomadas em coletividade. Peters (1998) destaca que a coordenação de redes de políticas públicas envolve interação e negociação entre as diversas partes envolvidas e é um processo inerentemente político. Neste sentido, somente há governança quando os atores estabelecem certo nível de consenso quanto aos objetivos pretendidos e quanto às atividades comuns.

No entanto, isto não é questão ordinária. Tsai (2002) estabelece o termo “*coopetition*” ao ponderar que comportamentos simultâneos de competição e cooperação são comuns entre e intra-organizações. Borzel (1998) ressalta que há dois problemas principais na coordenação de atores em rede. O primeiro são os conflitos de interesse, pois os atores tendem a ser protetores com relação a suas atribuições e autonomia, uma vez que este espaço legitima poder e recursos para si, garantindo sua continuidade. O segundo problema é de ordem estrutural relacionado à capacidade de governança da rede em criar instrumentos de confiança e compromissos compartilhados.

Quanto mais similares os campos de atuação das organizações, maior tende a ser a competição por atribuições e recursos e menor o compartilhamento de poder, gerando

conflitos. Por outro lado, quanto maior o grau de interdependência e compatibilidade de natureza entre elas, maior tende a ser a cooperação, gerando reciprocidade (ROGERS e WHETTEN, 1982).

Outro ponto relevante para análise da efetividade da política de controle brasileira é o estudo do seu processo de institucionalização ao longo do tempo. Neste sentido, são importantes os estudos recentes que procuram superar a visão de equilíbrio mais ou menos estável das instituições acompanhado de momentos de ruptura, entendendo-as como um contínuo processo de negociação (BONAFONT, 2004).

Streeck e Thelen (2005) afirmam que podem ocorrer mudanças que não necessariamente afetam as estruturas institucionais, mas sim seus propósitos ou formas de ação. Estas mudanças são entendidas como graduais ou incrementais, mas podem gerar uma mudança significativa na instituição a médio prazo, por exemplo, gerando portanto uma descontinuidade na política pública.

Os autores destacam cinco tipos de transformação gradual: deslocamento, *layering* (camadas), deslissamento, conversão e exaustão. Dois merecem destaque. O *layering* é entendido normalmente como emendas ou adições objetivando o refinamento ou correção de instituições dominantes. Estas alterações vão gradualmente provocando mudanças profundas somente observadas claramente no médio prazo. Já a conversão não se dá por emendas ou adições graduais, mas por claro redirecionamento de instituições pré-existentes a novos propósitos, funções ou modo de operação.

Por fim cabe destacar dois pontos relacionados à efetivação da mudança institucional. Streeck e Thelen (2005) enfatizam que as mudanças tendem a ser mais efetivas se os atores estiverem dispostos a pagar o preço pelo comportamento incongruente decorrente das alterações, ou seja, investir no cultivo de novos padrões. O segundo ponto diz respeito ao apoio mútuo de forças endógenas e exógenas à instituição, ou seja, apoio concomitante de atores internos e externos à instituição.

CAPÍTULO 2 - MÉTODO DO ESTUDO

Este capítulo apresenta o método utilizado no estudo com vistas a investigar o processo de institucionalização da política de controle e seu impacto na efetividade. Está dividido em três seções. A primeira aborda a estratégia metodológica utilizada e os níveis de análise abordados. A segunda seção apresenta as variáveis analisadas. Por fim, a última seção aborda a forma de coleta e tratamento das informações. Nos capítulos seguintes são descritas as informações encontradas, baseadas nas variáveis definidas.

2.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E NÍVEIS DE ANÁLISE

A pesquisa foi estruturada como um estudo de caso que analisa o processo de institucionalização da política de controle da gestão pública federal brasileira após o processo de redemocratização, ou seja, ao longo dos últimos vinte anos (1988 a 2008).

A partir do estudo sobre governança, institucionalização e desenvolvimento de políticas públicas analisa-se a política de controle da gestão pública federal como um conjunto de instituições que interagem dentro do contexto sócio-político-econômico brasileiro. O contexto restringe o desenvolvimento da política, mas, ao mesmo tempo, é alterado por ela. Estudar mudança institucional requer, portanto, um estudo de perspectiva histórica.

No entanto, para avaliar o impacto das mudanças institucionais na efetividade da política de controle, não basta adotar um estudo de narrativa histórica. É necessária a utilização de variáveis teóricas identificadas para dar maior robustês aos resultados apresentados.

Neste sentido, este estudo procurou adotar, em parte, a metodologia definida por George e Bennett (2004) como *process tracing*, cujo objetivo é “gerar e analisar dados verificando mecanismos causais ou processos, ou eventos, ações, expectativas, e outras variáveis intervenientes que ligam possíveis causas e efeitos observados” (2004, p. 206).

Ainda segundo os autores, o estudo de caso é o método mais adequado para operacionalizar esta forma de análise, mas neste caso trata-se de um estudo de caso mais rigorosamente definido, por explicitar variáveis e forma de análise. Assim, ao relacionar as variáveis que servem ao processo causal do fenômeno em análise, a metodologia do process

tracing procura (i) identificar padrões de resultados, (ii) incluir variáveis não consideradas em estudos de caso comparados e (iii) checar se análise é espúria (p. 215).

No entanto, o uso de *process tracing* depende de variáveis teóricas previamente definidas:

“Process-tracing provides a strong basis for causal inference only if it can establish an uninterrupted causal path linking the putative causes to the observed effects, at the appropriate level(s) of analysis as specified by the theory being tested. (...) When data is unavailable or theories are indeterminate, process-tracing can reach only provisional conclusions.” (GEORGE e BENNETT, 2004, p. 222).

Neste sentido, a pouca sistematização da literatura existente sobre controle no que tange à suficiência de variáveis de análise previamente definidas prejudicou a utilização do método em sua totalidade. Assim, foi possível definir e investigar algumas variáveis para identificar os momentos-chave de mudança e as conseqüências para a efetividade da política, porém não foi possível investigar profundamente o processo causal da institucionalização do controle. Esta discussão é retomada no capítulo 5.

Com vistas a facilitar o entendimento do desenvolvimento da política de controle e seus efeitos sob a efetividade da política, este estudo utiliza parte dos níveis de análise identificados em Ospina (2002), destacados na subseção 1.4.3, que podem ser visualizados na figura a seguir. São propostos três níveis de análise da política de controle. O primeiro nível diz respeito às questões internas dos órgãos de controle, sua estruturação, forma de trabalho etc. O segundo nível engloba a política pública formada por uma rede de atores atuantes. Refere-se à interrelação e coordenação entre os diversos atores envolvidos na política de controle. O terceiro nível diz respeito ao contexto institucional sócio-político no qual a política de controle se insere.



Figura 4– Estrutura de análise da política da institucionalização do controle³

A análise do capítulo 3 concentra-se nos níveis um e dois, ou seja, nas características individuais dos órgãos responsáveis pelo controle da gestão pública e na coordenação entre eles (governança da política de controle). Procura entender como as mudanças realizadas nestas dimensões ocorreram e de que forma afetaram a efetividade da política.

O capítulo 4 completa o estudo discutindo alguns desafios da política de controle. Neste sentido, são abordadas algumas mudanças mais amplas referentes à estrutura institucional do país (nível três), tais como a política de gestão administrativa e a estrutura política do país que afetam diretamente as decisões de desenvolvimento da política de controle.

As mudanças institucionais a serem analisadas no âmbito dos órgãos de controle contemplam dois períodos de intensa mudança na política, quais sejam:

- 1988-1998 - mudanças constitucionais de cunho democrático que impactaram nas atribuições de controle e papel dos órgãos relacionados;

- 1998-2008 – reformas administrativas de cunho gerencial que acompanharam reestruturações nos órgãos de controle e estruturação da rede.

A descrição do período anterior a 1988 serve de contextualização do primeiro momento de mudança analisado. Acredita-se que neste momento, 20 anos após as primeiras

³ Elaborado pelo autor.

mudanças do período de democratização e a alguns anos das mudanças impactantes mais recentes, há razoável distanciamento histórico que permite análise crítica mais apurada.

Ao debater o impacto das mudanças institucionais na efetividade da política de controle, a análise permite inferências quanto a aspectos necessários ao aprimoramento da política que podem ser implantados futuramente, uma vez que se acredita que as mudanças ora retratadas fazem parte de um processo que não cessou nas alterações analisadas.

Tendo em vista a necessidade de estudo aprofundado e a grande quantidade de atores pertencentes à política de controle brasileira, este estudo enfoca principalmente os dois principais órgãos da política e únicos que possuem funções específicas e exclusivas de controle da gestão: Tribunal de Contas da União (TCU), que executa o controle externo, e Controladoria-Geral da União (CGU), que coordena o controle interno do Poder Executivo Federal. No entanto, para uma visão mais ampla da política brasileira de controle e de sua governança fez-se necessário descrever, mesmo que de forma breve, a rede de controle e seus principais atores.

2.2. AS VARIÁVEIS ANALISADAS

Foram selecionadas seis variáveis de análise do estudo que, de acordo com as abordagens teóricas discutidas no capítulo anterior, impactam na efetividade da política de controle. Cabe destacar, porém, que destas somente três variáveis (*independência, tempestividade e enforcement*) foram suficientemente definidas pela literatura sobre o tema. Estas três variáveis foram desenvolvidas por Santiso (2007) para avaliar o desempenho de agências de controle, conforme discutido na seção 1.2.3. O próprio autor, no entanto, afirma que estas variáveis não são suficientes para explicar a efetividade da política de controle de um país.

Neste sentido, e com vistas a inserir variáveis que fossem ao encontro das explicações teóricas levantadas por Behn para a baixa efetividade da política (discutidas na seção 1.2.2) este estudo adicionou outras três variáveis de análise. Para a explicação sobre “incongruência entre as formas e os instrumentos de controle e a eficiência da gestão pública”, foi desenvolvida a variável *aplicabilidade*. Com relação à explicação teórica da “governança insuficiente da política de controle”, foi estabelecida a variável *governança*.

A terceira variável conceituada por este estudo é a *capacidade de atuação*. Trata-se de ponto comumente abordado pela literatura sobre o tema do controle da gestão pública brasileira e tido como impactante em sua efetividade. Piscitelli (1988), por exemplo, lembra que não basta normativos bem estabelecidos sobre procedimentos de controle, é preciso dar estrutura e condições para que os órgãos de controle o exerçam. Castro (2008) discorre também sobre a importância da estrutura dos órgãos de controle e de especialização do corpo funcional.

As variáveis são avaliadas nos diferentes momentos históricos analisados de forma a destacar quais as mudanças, de que forma ocorreram e qual o impacto efetivo para a política. O quadro a seguir destaca as variáveis, sua definição e a dimensão utilizada para mensuração.

Variável	Definição	Dimensões
1. Independência	Grau de autonomia funcional: (i) controle externo em relação ao poder executivo; (ii) controle interno em relação aos gestores públicos e pressão do executivo.	1.1. Nomeação e destituição do dirigente; 1.2. Autonomia orçamentária; 1.3. Autonomia operacional.
2. Capacidade de atuação	Capacidade organizacional e operacional para cumprir missão institucional.	2.1. Recursos (pessoal, financeiro, tecnológico); 2.2. Capacitação técnica.
3. Aplicabilidade	Utilidade potencial dos produtos do controle (relatórios, constatações, recomendações) para aprimoramento da gestão ou responsabilização de agentes.	3.1. Atribuições, competências e jurisdições legais; 3.2. Design do controle (tipo e momento do controle).
4. Tempestividade	Celeridade de produção de relatórios e julgamentos.	4.1. Produção de relatórios de auditoria e fiscalização; 4.2. Julgamento dos relatórios.
5. Enforcement	Poder legal para fazer valer suas decisões e recomendações.	5.1. Grau de normatização do controle; 5.2. Poder de sanção.
6. Governança	Coordenação e interrelacionamento com outros órgãos da política de controle.	6.1. Capacidade de articulação; 6.2. Canais de comunicação formal e informal; 6.3. Intercâmbio de informações.

Quadro 7 – Variáveis de análise da institucionalização da política de controle⁴

⁴ Elaborado pelo autor.

As variáveis *independência*, *tempestividade* e *enforcement* são baseadas no estudo de Santiso (2007) quanto à qualidade dos órgãos de controle externo. Entende-se, porém, que podem ser estendidas à análise do controle interno, havendo ressalva somente com relação à variável *independência*.

Santiso (2007) descreve a variável *independência* como “autonomia em relação ao Poder Executivo”. No entanto, o próprio autor destaca que *independência* não é fim em si, mas uma garantia de imparcialidade e credibilidade da atuação do órgão (SANTISO, 2007). Este estudo entende, portanto, que as mesmas características são desejáveis no controle interno, na forma de *independência funcional*.

Entende-se, neste caso, que a *independência* do controle interno diz respeito aos gestores públicos. Trata-se de separação entre as atividades de execução e prestação de contas, sob responsabilidade dos gestores, e de controle da gestão, sob responsabilidade apartada do controle.

Tempestividade refere-se à celeridade na confecção de relatórios de auditoria e de julgamento de contas, dentre outras atividades de controle. Diz respeito ao aproveitamento da oportunidade de influir potencialmente no aprimoramento às políticas controladas ou na pronta punição de casos de improbidade. Quanto mais rápido é apresentado o resultado da auditoria, por exemplo, maior possibilidade terá de influir na melhoria da política ou na sustação de eventual prejuízo.

Enforcement diz respeito ao poder legal que os órgãos de controle detém para fazer valer suas recomendações e decisões decorrentes de ações de controle. O grau de normatização, ou seja, a existência de dispositivos legais que determinem expressamente os órgãos e atribuições de controle, confere maior legitimidade ao controle e, conseqüentemente às suas decisões. A delegação de poder de sanção a estes órgãos também é fator de grande importância para garantir *enforcement* do controle.

A variável *capacidade de atuação* caracteriza se os órgãos de controle dispõem de meios para execução a contento das suas atribuições. As estruturas organizacional e operacional conferem os instrumentos para a execução dos fins propostos. Incluem recursos materiais, humanos e financeiros, além de capacidade técnica dos membros e servidores.

Aplicabilidade refere-se à qualidade ou adequação técnica e, portanto, utilidade potencial dos produtos do controle. Entende-se que os relatórios, constatações e recomendações têm duas finalidades principais. Uma diz respeito ao uso da avaliação do

controle para aprimorar a política pública que coordenam. A outra se refere ao uso dos produtos de controle para sanção dos agentes ímprobos e sustação/ressarcimento de eventuais prejuízos.

Assim, a primeira utilização dos relatórios de controle se dá pelos órgãos gestores da política pública controlada ou avaliada. A segunda utilização cabe aos próprios órgãos de controle ou aos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público ou Advocacia-Geral da União para promoção de responsabilização civil e criminal de servidores, agentes públicos e empresas inidôneas, além do ressarcimento ao erário dos prejuízos causados.

Vale destacar que não nos cabe analisar se os gestores ou órgãos outros fazem ou não uso efetivo dos produtos do controle, o que depende de uma série de questões, inclusive políticas e necessita de uma análise pormenorizada não desenvolvida neste estudo. Cabe à variável apenas mensurar a utilização potencial, ou seja, se os produtos do controle seriam de utilidade à finalidade proposta, quais sejam, aprimoramento da gestão pública e/ou responsabilização de agentes ímprobos e devolução de desvios.

A mensuração da variável *aplicabilidade* se dá pela análise de atribuições e competências do órgão de controle conjugado ao tipo de controle e momento em que é realizado. Avaliações muito abstratas, por exemplo, que não contenham detalhamento de ações potenciais ou dados do prejuízo verificado são de pouca utilidade prática. Ao mesmo tempo, controle *a posteriori* normalmente tem menor utilidade para melhoria da política pública do que um controle concomitante.

Por fim, a variável *governança* investiga a capacidade de interrelacionamento e coordenação entre os diversos órgãos responsáveis por ações na política de controle. Inclui capacidade de articulação dos órgãos de controle, canais de comunicação existentes entre eles e intercâmbio de informações.

Este estudo entende que a análise do conjunto dessas variáveis ao longo do tempo permite avaliar as mudanças na efetividade da política proporcionadas pelas mudanças institucionais do período. Em termos gerais, quanto mais positivas cada uma das variáveis, maior a efetividade potencial da política de controle. Isto significa que o impacto de uma ação de controle tende a ser mais positivo à gestão pública quanto maior a *independência* e *capacidade de atuação* dos órgãos. Da mesma forma, quanto maior a *tempestividade* dos relatórios e julgamentos, o *enforcement* e a *governança* entre os órgãos de controle, maior a efetividade potencial da política.

Por fim, cabe destacar que as variáveis analisadas não são dicotômicas, mas sim contínuas, ou seja, caracterizadas por graus ou níveis numa escala do nulo ao máximo. Por exemplo, não se deve avaliar capacidade de atuação como existente ou não e sim em que grau se configura.

2.3. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE INFORMAÇÕES

George e Bennett (2004) ressaltam a importância de fontes de dados diversas para maior confiabilidade dos resultados apresentados em um estudo de caso, especialmente se baseado em process tracing. Neste sentido, este estudo é formado por partes complementares, cada qual se valendo de fontes e formas de pesquisa distintas.

A coleta foi baseada na revisão de documentos e relatórios, assim como na realização de um conjunto de entrevistas nas quais as percepções dos entrevistados foram consideradas. Os seguintes instrumentos de coleta de dados foram utilizados:

- Pesquisa bibliográfica;
- Análise documental:
 - Normativos;
 - Documentos internos dos órgãos.
- Entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada não somente para a constituição da seção de revisão de literatura e delineamento da forma de pesquisa. Foram levantados diversos estudos legais-descritivos e de análise histórica sobre os órgãos de controle no Brasil, alguns inclusive comparativos com outros países. Estes foram fundamentais para a reconstituição das mudanças institucionais da política de controle apresentadas nos capítulos seguintes.

A análise documental também foi de grande importância, principalmente para pesquisa de atribuições e formas de trabalho formalizadas. Foram utilizadas legislações e demais normativos relacionados, tais como as Constituições Federais de 1967 e 1988, Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443 de 1992), Leis de organização do controle interno (Lei 10.180 de 2001; Lei 10.683 de 2003, Decreto 5.683 de 2006). Foram usados ainda documentos produzidos pelos órgãos, de acesso público, tais como relatórios de atividade, manuais de trabalho e relatórios de auditoria operacional do TCU sobre controle interno.

O TCU emite relatórios trimestrais, consolidados anualmente, sobre suas atividades que são entregues ao Congresso Nacional. A CGU elabora anualmente seu relatório de atividades, para compor prestação de contas do Presidente da República, e relatório de gestão, prestando contas ao TCU. No entanto, estes têm poucos dados qualitativos que auxiliem, por si, uma avaliação mais profunda de produtos, impactos gerados e efetividade.

Dessa forma, cabe ressaltar que as entrevistas constituíram parte imprescindível do estudo. Frey (2000) aponta a utilidade do uso de entrevistas quando arranjos institucionais, atitudes e objetivos dos atores envolvidos são importantes fontes de pesquisa. Este estudo precisamente requer tais fontes para investigação de processos político-administrativos internos dos órgãos, especialmente no que se refere a processos organizacionais não formalizados e fatores relevantes nos processos decisórios dos órgãos analisados.

Para as entrevistas⁵ foi definida uma amostra qualificada de cinco atores conhecedores do histórico de institucionalização da política de controle brasileira e dispostos a compartilhar suas experiências e impressões. Todos os entrevistados têm longa experiência de trabalho e/ou pesquisa na área de controle e a maioria deles participou intensamente das mudanças descritas neste estudo. Segue o perfil dos entrevistados:

- Entrevistado A - ocupante de cargo de alta direção na área de controle interno durante as décadas de 1980 e 1990.
- Entrevistado B - ocupante de cargo de alta direção na área de controle externo durante as décadas de 1980 e 1990;
- Entrevistado C - servidor de carreira da área de controle externo desde 1987, ocupante de cargos de direção na área;
- Entrevistado D - servidor de carreira da área de controle interno desde 1994, ocupante de cargo de direção na área;
- Entrevistado E – professor, consultor legislativo, pesquisador sobre o tema do controle da gestão pública desde a década de 1980;

Todas as entrevistas foram realizadas no mês de junho de 2009. As entrevistas foram semi-estruturadas e buscaram junto aos entrevistados: (i) melhor caracterização das mudanças institucionais realizadas no período; (ii) fatores condicionantes e motivadores das mudanças ocorridas; (iii) percepção quanto ao impacto real ou efetivo de tais alterações até o

⁵ As entrevistas foram realizadas em Brasília (DF), nos locais de trabalho dos entrevistados sempre que possível. Elas foram gravadas com autorização e os arquivos de áudio foram disponibilizados ao professor orientador. Não houve, no entanto, tempo hábil para revisão do texto por parte dos entrevistados, de modo que a divulgação dos nomes não será possível nesta versão do estudo.

presente momento e; (iv) percepção quanto à tendência da política de controle para os próximos anos. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice I.

A análise dos dados obtidos através dos diversos instrumentos foi consolidada tendo em vista os objetivos específicos da pesquisa e as variáveis definidas e são descritos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE

Este capítulo consiste na análise pormenorizada dos últimos vinte anos (1988 a 2008) de institucionalização da política de controle da gestão pública federal. A primeira seção faz um rápido retrospecto deste a estruturação do controle da gestão pública até a redemocratização brasileira. Esta seção propicia uma visão histórica da política e contextualiza a análise pormenorizada dos últimos vinte anos, descritas nas duas seções seguintes.

A seção dois trata do período 1988 a 1998, época em que houve mudanças de cunho democrático que impactaram na estruturação da política de controle. A seção três aborda o período 1998 a 2008 em que houve reformas administrativas de cunho gerencial que propiciaram mudanças na política de controle.

Com o objetivo de estabelecer a relação entre as mudanças realizadas e seu impacto na efetividade da política, esta análise é baseada nas variáveis identificadas como impactantes na efetividade da política, quais sejam: independência, capacidade de atuação, aplicabilidade, tempestividade, enforcement, credibilidade e governança.

O resumo das mudanças e a consequente análise do desenvolvimento da política de controle e seu impacto sobre a efetividade são apresentados na seção quatro.

3.1. PERÍODO DE ESTRUTURAÇÃO DO CONTROLE – 1891 a 1988

A concretização efetiva do controle nos moldes modernos, responsável por garantir a lisura dos gastos públicos, se deu no início do governo republicano. Desde então, a política de controle da gestão pública sofreu inúmeras modificações, algumas alterando sensivelmente sua estrutura, forma de atuação e atores envolvidos.

Após estabelecer-se como órgão sob responsabilidade do poder executivo, na Constituição outorgada em 1824, o controle burocrático brasileiro evoluiu sensivelmente no início do governo republicano, porém com pressuposto distinto do original. Ponderava-se que, para ser efetivo, o controle deveria ser exercido por organismo público independente àquele que efetivamente executa as atividades de arrecadação e execução de gastos, ou seja, por meio de um controle externo ao poder executivo (COTIAS e SILVA, 1998).

A estrutura de controle sobre a burocracia brasileira caminhou, assim, para a estrutura usual na Europa Ocidental de Tribunais ou Conselhos de Contas, caracterizada por composição colegiada e maior autonomia funcional, em detrimento de uma estrutura anglo-saxã de Controladorias ou Auditorias-Gerais de maior vinculação funcional (CAMPELO, 2005).

O controle externo da gestão pública federal passou à esfera constitucional já na primeira Carta do governo republicano que, em 1891, estabeleceu dentre as funções do Poder Legislativo o controle externo dos gastos públicos dos três poderes a ser exercido por meio de órgão auxiliar, o Tribunal de Contas (TCU), com a função de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso (BRASIL, 1891).

A efetiva instalação do Tribunal, no entanto, deu-se apenas em 1893. Desde então, o controle externo foi aprimorado ao longo dos anos, ganhando maior disciplinamento. Suas atribuições foram pouco a pouco ampliadas pelas Constituições democráticas e restringidas nos períodos repressivos.

A Carta de 1937 enfraqueceu as atribuições do Tribunal de Contas e criou o ensaio de um controle interno, instituindo, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo, com funções de fiscalização e acompanhamento da atividade estatal. Tal proposição, porém, não foi reproduzida na Constituição de 1946 (COTIAS e SILVA, 1998).

Durante a década de 1960, em meio à reestruturação da gestão federal brasileira da qual fizeram parte a padronização das contas públicas e a reorganização da estrutura burocrática, e em meio à decisão autoritária do governo de redução das atribuições do Poder Legislativo, o controle da gestão pública foi remodelado, no que pode ser considerado o primeiro ponto de inflexão em sua estrutura.

Existia, à época, um reconhecimento da importância do controle da gestão. Seu aprimoramento do controle era visto como essencial à pretensão de descentralização de políticas preconizada pela Reforma. Por outro lado, havia concordância quanto à atuação insatisfatória do controle tal como executado: Conforme colocado por Piscitelli: “a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa entendeu que a ação do Tribunal enfraquecia a atuação das autoridades administrativas, diluindo responsabilidades, estimulando a burocracia e aumentando os custos operacionais” (1988, p. 24).

Pode-se dizer que a reforma do final dos anos 60 procurou criar um controle de gestão com funções de auxílio real ao gestor, de apoio à execução das políticas públicas, que agilizasse a execução das políticas. Por outro lado, procurou enfraquecer a interferência do controle externo ao Poder Executivo, reduzindo as competências do TCU. Desta confluência surgiram as funções de controle interno.

A Constituição retirou a necessidade de registro prévio e julgamento prévio do Tribunal de Contas da União sobre os atos e dos contratos geradores de despesas, mantendo apenas a competência para apontar falhas e irregularidades. Extinguiu, desta forma, o controle global que o órgão mantinha sobre as despesas.

Embora o registro fosse mais formal do que real, pois o montante de despesas públicas submetido a esse controle não atingia 10% do total, fato é que se retirou do TCU a função preventiva ou de orientação mais ampla (Piscitelli, 1988, p. 27).

As medidas cautelares possíveis ao Tribunal também foram reduzidas por meio da possibilidade do Presidente da República se sobrepor à ação deste, exceto no caso de contratos, que deveriam passar pela análise do Congresso Nacional. Por outro lado, a Constituição de 1967 estendeu o controle externo aos demais poderes, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Poder Legislativo (SPECK, 2000).

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, introduziu a função de controle interno como uma atividade de caráter administrativo do gestor público. A Constituição de 1967 e o Decreto-Lei 200, de 1967 foram além e estabeleceram a organização do controle interno da gestão do Poder Executivo Federal como uma função de apoio à supervisão ministerial.

De acordo com a Constituição de 1967:

Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º -O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. (...)

Art 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Para operacionalização das atribuições de controle interno foram criadas as Inspetorias Gerais de Finanças (IGFs), sob responsabilidade do dirigente de cada Ministério, com as funções de administração financeira, contabilidade e auditoria. Além disso, o órgão deveria cooperar com a atividade de acompanhamento da execução do programa e do orçamento, esta a cargo da Secretaria Geral do Ministério.

Piscitelli (1988) destaca que na época os legisladores da Reforma Administrativa pretendiam inclusive extinguir o Tribunal de Contas, substituindo-o pelo sistema de controle interno. Por fim, assistiu-se a uma migração parcial de funções do TCU para as IGFs em que o controle interno passou a atuar de forma complementar ao controle externo.

Com esta nova configuração, o modelo de controle federal brasileiro até então vigente, baseado exclusivamente em controle externo, ampliou-se, ao menos no que se referia ao Poder Executivo, com a criação de uma nova instância. De fato, criou-se um modelo de controle externo a cargo do TCU e controle interno submisso a cada um dos Ministérios.

Os pesquisadores sobre o processo de constituição do controle interno são unânimes quanto à afirmação de que houve, neste período, real diminuição do âmbito de atuação do TCU, que passou de ator principal e ativo sobre o controle da gestão pública ao papel passivo de apreciar as análises realizadas pelo controle interno, pelo menos no âmbito do executivo.

Embora a agilização dos procedimentos administrativos e modernização da Administração Pública fossem entendidas como essenciais, o que dependia de certa alteração nas competências do TCU, pelo menos no que se referia à anuência prévia, parece ter havido a criação de uma nova disfunção. Passou-se bruscamente de um controle com formalismo burocrático exagerado a um controle muito precário em que faltavam condições para impedir abusos (PISCITELLI, 1988). Isto em uma época em que se assistiu uma descentralização de recursos e programas jamais feita, que necessitava de acompanhamento contínuo que não se realizou.

Piscitelli (1988, p. 25) arriscou-se a analisar as mudanças da época:

“Em nosso entendimento, a criação do Sistema de Controle Interno encobriu pelo menos em grande parte a conveniência que sentiu o Executivo: a) de neutralizar a ação do poder político, fortemente influenciado ainda pela presença de representantes de governos anteriores a 1964 no TCU (...); b) de centralizar e controlar praticamente todas as decisões em matéria financeira (em relação à qual a Constituição praticamente anulava a atuação do Poder Legislativo); c) agir rapidamente, sem consultas, sem entraves.”

O controle interno deveria ser mais ágil e próximo ao gestor e apoiar o controle externo. Não foi isso, porém que se verificou. A força perdida pelo Tribunal parece não ter sido compensada pelos controles internos. Após os discursos e a conclusão da Reforma, parece ter havido pouco interesse em fortalecer a instância interna de controle, que cresceu sem autonomia, sem status e sem capacidade de impor obrigações aos gestores.

De fato, os dirigentes de IGFs comumente respondiam ao Secretário-Geral, de mesma posição hierárquica, ao invés de relatarem ao Dirigente da pasta. Os entrevistados D e E pontuam que nem os próprios servidores de controle interno atribuíam-se credibilidade à época. O primeiro responsável pela posteriormente criada Secretaria Central de Controle Interno afirmava, em estudos prévios, que as IGFs estavam “tímidas, algo enfraquecidas, longe ainda de cooperar com as Secretarias Gerais no acompanhamento da execução do programa e do orçamento” (Piscitelli, 1988, p. 55).

A inoperância demonstrada pelo controle interno e o pouco apoio mútuo entre este e o Tribunal, revelou uma crescente insatisfação e pressão por mudanças que partiram inclusive do Tribunal de Contas, que rejeitava o papel coadjuvante a que fora reduzido. Em 1977 o então presidente do TCU, Glauco Lessa, situava o Tribunal numa visão mais ampla de controle, o do mérito ou avaliação de resultados, enquanto ao controle interno afirmava caber somente o controle da legalidade, que deveria ser fortalecido e, possivelmente, centralizado (Piscitelli, 1988, p. 47).

Nesse sentido, a nova reforma do controle interno de 1979 foi uma resposta às manifestações pelo aprimoramento dos controles. Procurou melhor estruturar o controle interno do Poder Executivo, mas sem, contudo, contentar-se com o papel que lhe pretendia o Tribunal, de mero controle de legalidade.

As IGFs foram denominadas Secretarias de Controle Interno (CISSETs), coordenadas por uma Secretaria Central de Controle Interno, sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e não mais ao Ministério da Fazenda, como o órgão central antecessor. A figura abaixo ilustra os atores participantes da política de controle à época.

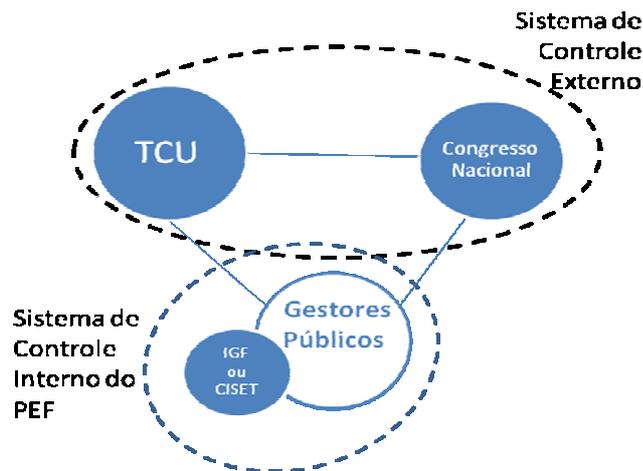


Figura 5– Principais atores da política de controle da gestão pública federal - 1967 a 1988⁶

Neste período, as funções de controle interno foram expandidas e foram instituídos procedimentos reivindicados desde a Reforma Administrativa. A auditoria dos órgãos e entidades passou a ser de competência exclusiva do órgão central e concebida sob dois enfoques: contábil - auditoria - e de programas - fiscalização (Decreto 84.362/1979).

Procurou-se ganhar independência frente aos gestores executores e *status*, não mais se sujeitando à sua autoridade. Porém, em 1985 estas mudanças foram de certo modo interrompidas. A responsabilidade sobre a Secretaria Central de Controle Interno retornou ao Ministério da Fazenda (Decreto 91.150/1985).

Em 1986 foi criado o sistema de controle interno (Decreto 93.874/1986), mas as atribuições do controle, porém, não sofreram alteração significativa neste último período. Foram mantidas, de forma geral, as funções de acompanhar de forma mais direta, sistemática e concomitante a gestão de recursos e contratos, organizando a prestação de contas e dando parecer sobre sua legalidade, além de ser responsável por avaliar os resultados dos programas governamentais, esta última função que só viria a ocorrer efetivamente dali a alguns anos (COIMBRA, 2006).

Em 1987 foi criada a carreira de finanças e controle, com o objetivo de conferir maior especialização e motivação profissional aos servidores relacionados a estas funções (Decreto-Lei 2.346, de 1987). No entanto, seu impacto demorou a ser sentido. A carreira foi ocupada inicialmente por servidores de antigas funções administrativas do governo federal e concursos públicos para ingresso de novos servidores foram realizados somente no início dos anos 90.

⁶ Elaborado pelo autor.

Já o TCU realizou um concurso em 1987, que possibilitou o início da mudança de perfil de seus servidores. Segundo o entrevistado C, “a entrada dos novos servidores, a partir do final da década de 1980, contribuiu fortemente para o processo de renovação dos procedimentos de trabalho e, em termos mais gerais, da postura do órgão frente ao Congresso Nacional, aos gestores públicos e à sociedade”.

3.2. PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO – 1988 a 1998

Ao longo da década de 1980 a retomada do estado democrático de direito conferiu um novo grau de importância à política de controle de recursos públicos e uma nova visão sobre seu papel e estrutura. A nova perspectiva da política de controle buscou superar a estrutura criada pela Constituição de 1967, vista como inadequada aos moldes democráticos de governo.

Ambas as instâncias de controle tiveram suas funções ampliadas (PESSANHA, 2004). Adicionalmente, outros órgãos ganharam atribuições de controle dos recursos públicos, tais como Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União e o Departamento da Polícia Federal.

A nova Carta gerou grande expectativa quanto às possibilidades de atuação do controle na gestão pública federal. Neste sentido, os entrevistados A e B concordam que a Constituinte foi sensível às proposições de ambos os órgãos, que traziam modificações importantes. Inclusive algumas que só seriam colocadas em prática pelos órgãos anos depois.

O controle legislativo, visto neste momento como imprescindível uma vez que constitui parte dos freios e contrapesos do movimento democrático, adquiriu novas atribuições. O controle interno, instituído pela constituição anterior, permaneceu tendo por uma das atribuições apoiar o controle externo, mas também recebeu funções extras, embora não tão bem detalhadas como as do Tribunal.

Dessa forma, a Constituição de 1988, nos artigos 70, 71 e 74, estabelece:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...)

A importância dada à política de controle e a ampliação de competências constitucionais, devido à ascensão da perspectiva democrática, foi acentuada pelos escândalos políticos na transição para os anos 90, segundo os entrevistados. Os episódios relacionados ao esquema de desvio de recursos articulado por legisladores ocupados da análise da lei orçamentária anual, cunhados anões do orçamento, além do próprio *impeachment* do presidente Collor de Melo foram fatores que geraram uma comoção geral que clamava por maior controle.

Estes fatores contribuíram para a aprovação da nova Lei Orgânica do Tribunal e para a constituição da Medida Provisória que regulamentava o controle interno (CASTRO, 2008). “Os levantamentos que levaram aos relatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito que julgou o presidente Collor foram elaborados por auditores do TCU”, segundo o entrevistado B.

Estes normativos foram responsáveis pela modificação de estrutura e instrumentos de trabalho de cada controle respectivamente, ajustando-os às novas atribuições constitucionais. Nesse sentido, foram um importante marco na consolidação do controle, conforme afirmam os entrevistados A e B.

Além das modificações diretas nos órgãos exclusivos de controle, a Constituição de 1988 trouxe outras contribuições que impactaram profundamente a política de controle da gestão pública. Uma delas foi a centralização e informatização da gestão orçamentária e financeira nacional, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em 1986.

Outra modificação da época que muito contribuiu para o controle da gestão foi o lançamento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, no início de 1987, uma inovação que alterou significativamente a forma de gestão orçamentária e financeira federal, conferindo maior transparência aos gastos públicos.

A Carta contribuiu ainda no controle da administração pública ao unificar os orçamentos e eliminar o orçamento monetário, atrelando a totalidade dos gastos governamentais à prévia autorização do Congresso Nacional e ao controle dos órgãos de fiscalização.

Estes avanços na gestão orçamentária e financeira do país disponibilizaram uma quantidade enorme de informações de forma mais centralizada, organizada, atualizada e fidedigna. Tal disponibilidade de informações representou grande avanço na forma de gerenciamento e controle público (CASTRO, 2008).

O quadro abaixo destaca as principais mudanças na política de controle no período, baseadas nas variáveis definidas no capítulo 2. Cada variável será melhor descrita a seguir.

Variável	Definição	Principais mudanças
Independência	Grau de autonomia funcional em relação ao poder executivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Nomeação híbrida de membros do TCU. • Criação de órgão central de controle interno não setorial (SFC).
Capacidade de atuação	Capacidade organizacional e operacional para cumprir missão institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento do TCU em estrutura física e capacitação. • Estruturação física da SFC. • Início da renovação do quadro de pessoal de ambos os órgãos.
Aplicabilidade	Utilidade dos produtos do controle (relatórios, constatações, recomendações) para aprimoramento da gestão ou responsabilização de agentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Maior parte das ações de controle usadas para auditoria e julgamento de contas de gestores públicos. • Início de auditorias operacionais e acompanhamento de programas de governo.
Tempestividade	Celeridade de produção de relatórios e julgamentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Maior parte dos trabalhos com controle a posteriori.
Enforcement	Poder legal para fazer valer suas decisões e recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Poder constitucional do TCU de aplicação de sanções, além do julgamento de contas.
Governança	Coordenação e interrelacionamento com outros órgãos da política de controle.	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca interação entre órgãos de controle interno e externo. • Atribuição de função de controle a outros órgãos.

Quadro 8 – Mudanças na Política de Controle da Gestão Pública Federal – 1988-1998⁷

⁷ Elaborado pelo autor.

INDEPENDÊNCIA

A constituição estabeleceu a composição híbrida do TCU, antes de atribuição exclusiva do Poder Executivo. Os nove ministros devem agora ser indicados pelo Presidente da República (1/3) e Congresso Nacional (2/3). Já os auditores são aprovados por concurso público. Os cargos são de natureza vitalícia, privativo de brasileiros com idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

Segundo Melo (2007), as alterações constitucionais, de estrutura e funções, tornaram o TCU um órgão singular, sem congêneres no âmbito internacional. O autor pontua que, em termos teóricos, esta configuração é menos independente do que tribunais com acesso a cargos conforme regras do Judiciário. Por outro lado, os instrumentos de vitaliciedade, concurso de auditores parecem ser instrumentos de redução da politização do órgão, com relação ao poder legislativo. O entrevistado B também defende a mudança, de forma enfática:

“Todas as decisões do TCU, ainda que tecnicamente fundamentadas, têm cunho político-institucional (mas não partidário). Daí a necessidade de corpo deliberativo eleito pelas instâncias com legitimidade democrática para tal. Nesse sentido a proposição constitucional foi um avanço. Se há influência partidária ainda hoje em dia, esta decorre da ainda frágil estrutura democrática do país. Não há, porém, melhor forma de seleção atualmente no mundo.”

No entanto, embora em termos normativos tenha havido inovações importantes, observa-se que a prática de indicação dos membros do colegiado não parece afastar totalmente o viés político-partidário da composição do colegiado. O entrevistado E afirma que:

“O TCU, tecnicamente falando, se aparelhou, se aperfeiçoou, com processo de renovação periódica,, capacitação e estrutura de carreira melhor definida. Mas pára aí no plano técnico. A configuração política frustra o potencial técnico. (...) O plenário, o centro decisório do Tribunal, é absolutamente político, com critérios de nomeação do tempo da coroa e indicações político-partidárias. São raras as exceções de membros com capacidade técnica para exercer a função competentemente. O TCU está politizado, ou pior, partidarizado.”

Isto gera incredulidade quanto à isenção das decisões do colegiado o que, segundo os entrevistados, é tido como um dos principais problemas do órgão, já que nesta instância são tomadas as decisões finais do tribunal.

Já o controle interno foi mantido como função a ser exercida por sistemas. Não houve definição clara quanto a órgãos responsáveis nem, portanto, do grau de autonomia, o que ficou a cargo de normativos posteriores. No âmbito do controle interno do poder executivo a

grande novidade, além da constituição, foi a Medida Provisória n. 480, de 1994, convertida, com algumas alterações, na Lei n. 10.180, de 2001. Este normativo iniciou uma grande reestruturação organizacional, de estrutura e de funções, do controle interno.

Cabe notar a diferença de precariedade entre os instrumentos normativos. Enquanto o TCU teve sua consolidação aprovada pelo Congresso Nacional e instituída por meio de lei, o controle interno teve sua estrutura e competências definida por meio de medida provisória do Poder Executivo.

A necessidade de constante reedição da medida provisória (foi reeditada oitenta e oito vezes) conferia certa precariedade ao instrumento e, portanto, à própria configuração do controle interno. Este fato foi devido, em grande parte, à indefinição que havia à época quanto à forma que deveria assumir o controle interno. O entrevistado A, que participou do processo, afirma que “O controle sempre esteve em crise de existência, nunca ficou muito claro que espécie de controle se queria. (...) Seria um controle para o ministério, do ministério ou sobre o ministério?”

Primeiramente, em 1994, foi criado um órgão central, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sob responsabilidade do Ministério da Fazenda, com atribuições de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão. Neste momento houve uma cisão entre as atividades de auditoria, avaliação da gestão e fiscalização, coordenadas pela SFC, e as atividades de administração financeira e contabilidade, coordenadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A contabilidade analítica ficava a cargo do primeiro, enquanto que a contabilidade sintética cabia ao Tesouro (CASTRO, 2008).

Estruturalmente, as CISETs, antes chefiadas pelos dirigentes ministeriais, passaram a pertencer à SFC, como unidades seccionais, embora fisicamente permanecem nos ministérios e seus custos ainda fizessem parte dos orçamentos ministeriais. Foi o início de um órgão central de controle interno, agora sem as incumbências acumuladas de órgão setorial da Fazenda. No entanto, as unidades setoriais continuavam a sofrer a influência e pressão dos ministérios aos quais estavam vinculadas, conforme relatado pelo entrevistado D.

CAPACIDADE DE ATUAÇÃO

A constituição estabeleceu de forma detalhada as funções do Tribunal. Elas incluem um amplo número de atividades de fiscalização e controle, elaboração de normativos, aplicação de sanções, consultoria aos órgãos públicos em matéria de controle e ouvidoria. A

Lei Orgânica do TCU, de 1992, fortaleceu instrumentalmente o órgão ao detalhar suas atribuições constitucionais (Lei n. 8.443, de 1992).

As atividades relacionadas constitucionalmente ao controle interno incluíram fiscalização e controle e elaboração de normativos afetos à matéria. A gama de atividades entendidas como de controle foram ampliadas, com destaque para a fiscalização operacional e avaliação de programas, até então pouquíssimo exploradas pelos órgãos de controle. Neste período, o controle foi identificado como tendo uma função de caráter avaliativo, com foco na ação governamental e não apenas no agente público.

A redemocratização trouxe, sem dúvida, diversos os avanços com relação às atribuições e responsabilidades dos órgãos de controle externo e interno. Porém, não parece ter havido avanço simultâneo na capacidade de atuação dos órgãos, especialmente do controle interno, gap que somente foi resolvido – ou minimizado - ao longo dos anos seguintes.

Segundo o entrevistado B, o controle externo já contava com estrutura desenvolvida há décadas, embora pouco atualizada. Não obstante o Tribunal fosse pouco estruturado nos inícios dos anos 80, o orçamento garantido lhe conferiu certa estabilidade para promover mudanças.

Ainda de acordo com o entrevistado B, o primeiro concurso do TCU foi realizado em 1987. Desde então o órgão procura manter uma rotina de concursos anuais para constante renovação do quadro e redução do déficit de pessoal. Em 1992 foi criado o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), com a missão exclusiva de capacitar os servidores do órgão. No mesmo ano o órgão, que já contava com uma sede, iniciou a construção de dois edifícios anexos, para comportar o crescimento de pessoal.

No que se refere ao controle interno, a situação estrutural era mais precária. As unidades setoriais localizavam-se fisicamente nos ministérios e tinham sua estrutura, inclusive pessoal, custeada por este. O restante do órgão ficava a cargo do orçamento do Ministério da Fazenda, que tinha diversas outras prioridades a atender.

De acordo com o entrevistado D, o orçamento restrito resultou em dificuldades com a falta de espaço físico, de estrutura de tecnologia da informação, de pessoal e de incentivos à capacitação. O quadro de servidores do controle interno começou a ser renovado a partir de 1992, porém sem garantia de concursos constantes. Ainda segundo o entrevistado D:

“Para se ter uma idéia da precariedade e dificuldade enfrentada à época, os servidores trabalhavam sem email institucional até quatro ou cinco anos atrás. Usávamos os emails pessoais para que os gestores públicos federais nos prestassem informações sobre a gestão de contas.”

O montante de recursos destinados ao controle interno, embora disperso em várias unidades orçamentárias, o que dificulta seu cálculo, era de cerca de um sexto do montante destinado ao Tribunal de Contas da União. Em 1996, o TCU, em moção do relator Ministro Bento José Bugarin para aprovação de medida para aprimoramento do sistema de controle, apontava:

“(…) Pode parecer talvez repetitivo falar-se mais uma vez sobre as dificuldades com que os Sistemas de Controle Interno, principalmente o do Poder Executivo, vêm-se deparando desde a sua institucionalização. Apenas para efeito ilustrativo, destaco que essa questão vem sendo objeto de incisivos comentários por parte dos integrantes desta Corte, durante os últimos anos. (...) O iminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva expressou sua convicção a respeito da necessidade de fortalecimento do controle interno, dotando-o de meios legais, materiais e humanos para o eficaz desempenho de suas primordiais atribuições.” (TCU, 1996).

APLICABILIDADE

Da análise das principais atribuições desempenhadas por ambos os órgãos percebe-se que há simultaneamente diversas atividades exclusivas e complementares, mas também atividades concorrentes entre si. O quadro abaixo resume as principais atribuições legais do TCU e CGU à época.

	Tribunal de Contas da União	Controladoria-Geral da União
Fiscalização e controle	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta - Contas do Governo – Parecer apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, por meio da SFC, mediante parecer prévio - Registro de Determinados Atos registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria - Fiscalização de empresas supranacionais fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe - Fiscalização de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta - Contas do Governo – Elaboração elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao TCU - Apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria para posterior repasse para registro no TCU - Auditorias de Gestão realização de auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados

	descentralizados Fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município
Judicante	- Julgamento de Contas julgamento de contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme auditorias de gestão realizadas pela SFC - Aplicação de Sanções aplicação de sanções aos responsáveis, determinação de adoção de providências e sustação de atos, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas
Normatização	- Normatização Técnica – âmbito controle externo expedição de atos, instruções normativas e decisões sobre consultas referentes à matéria de sua competência ou organização dos processos que lhe devam ser submetidos - Normatização Técnica – âmbito controle interno supervisão técnica dos órgãos coordenados e prestação de orientação normativa sobre matéria de sua competência
Ouvidoria	- Análise de Denúncias apuração de denúncias e representações encaminhadas

Quadro 9 - Principais Atribuições dos órgãos de controle até 1998⁸

Fonte: Constituição Federal de 1988, Lei 8.443 de 1992, MP 480 de 1994 (Convertida na Lei 10.180 de 2001).

As principais atividades complementares entre TCU e CGU referem-se às verificações das contas anuais do governo federal, a análise anual de gestão de recursos públicos e a elaboração de normativos afetos ao controle. Atividades estas já executadas anteriormente à Constituição de 1988.

Anualmente, a Presidência da República submete suas contas à aprovação do Congresso Nacional. Estas contas são elaboradas pelo controle interno e encaminhadas ao TCU, o qual elabora parecer conclusivo sobre aspectos técnicos e jurídicos a subsidiar o julgamento dos parlamentares. Esta atividade, no entanto, tem sido historicamente negligenciada, como observado por Melo (2007).

O Tribunal recebe anualmente os documentos encaminhados e emite parecer para apreciação pelo Congresso Nacional. De acordo com Pessanha (2004), o TCU vem emitindo pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais desde 1946, embora várias com ressalvas ou recomendações. A demora para julgamento no Congresso e a invariável aprovação das

⁸ Elaborado pelo autor.

contas também é fato. Os dois últimos presidentes brasileiros apresentaram-se para reeleição, em 1998 e 2002, sem que nenhuma de suas contas tivessem sido julgadas (PESSANHA, 2004).

As auditorias de gestão da CGU visam analisar a gestão dos servidores públicos ou demais responsáveis pela guarda e emprego de recursos federais, com vistas a instruir os processos de prestação e tomada de contas submetidos a julgamento do TCU quanto à legalidade, regularidade e economicidade.

A principal crítica a esta atividade está no seu foco de estrita verificação de cumprimento de procedimentos legais e não no atingimento de resultados ou cumprimento de metas por parte dos gestores. Estes procedimentos tem sido revistos pelo controle interno mais recentemente no sentido de buscar uma avaliação voltada também para resultados. Outra crítica relevante quanto a esta atividade está no prazo dilatado entre a verificação de irregularidades pelo controle interno e o julgamento das contas pelo Tribunal, o que reduziria a efetividade da ação de controle.

A atividade de apreciação dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal, constitucionalmente atribuída ao TCU, foi repassada a SFC em 1992. Desde então, a SFC faz a análise destes processos antes de encaminhá-los para registro no Tribunal. Embora esta seja uma atividade de caráter exclusivamente formal à qual o próprio órgão de controle foi resistente em assumir, segundo o entrevistado A, o montante envolvido e, portanto, os recursos potencialmente economizados servem de justificativa a sua continuidade, de acordo com o entrevistado B.

Outra atividade complementar entre TCU e CGU refere-se à normatização de assuntos relacionados ao controle. O tribunal expede atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos. Suas respostas a eventuais consultas também adquirem caráter normativo.

A CGU também tem a função de propor medidas legislativas e exercer a orientação normativa sobre matérias de sua competência, principalmente a partir do momento em que assume a tarefa de órgão central do sistema de controle interno.

A despeito de todas as atribuições já descritas, a função de fiscalização e controle merece maior atenção tanto por ser uma das principais atividades de controle quanto por serem estabelecidas de forma similar tanto para o controle externo quanto interno. Não há definições legais que as diferenciem claramente.

A Constituição de 1988 estabelece que cabe tanto ao controle externo quanto interno a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A função de auditoria de avaliação da gestão está bem definida. No entanto, no que se refere à fiscalização ou acompanhamento da gestão, há certa indefinição. O mesmo refere-se à avaliação de programa de governo. Neste sentido, TCU e SFC passaram a ter funções muito próximas. As diferenciações ficaram apenas por conta do âmbito de atuação e dos procedimentos definidos internamente por cada órgão. O TCU tem poder de fiscalização sobre todos os poderes, enquanto à CGU compete apenas o controle sobre o poder executivo federal.

Por outro lado, esta ausência de regulamentação clara quanto às competências de ambos os órgãos no que se refere à fiscalização e controle, ao mesmo tempo em que deixou em aberto possíveis ações inovadoras, trouxe o desafio da coordenação entre os órgãos de modo a evitar atividades sobrepostas ou super-dosagem do controle. O impacto desta situação foi sentido principalmente ao longo da década de 2000, quando esta atividade expandiu-se significativamente.

As mudanças provocadas neste período, tanto no controle interno quanto externo, tiveram impacto muito além de questões de estrutura organizacional. Além do aprimoramento na forma de execução das atividades realizadas de longa data, ambos os órgãos buscavam uma atuação mais próxima do gestor e voltada para os programas de governo.

Buscavam criar meios para exercer um controle não apenas repressor, mas de apoio ao gestor, embora autônomo a este, e que, principalmente, auxiliasse no aprimoramento das políticas públicas e não somente no controle de aspectos formais. De acordo com os entrevistados B e D, ambas as instâncias iniciaram relacionamento com órgãos internacionais de controle, dos Estados Unidos, Canadá e Reino Unido, no sentido de conhecer e avaliar as experiências internacionais e o que poderia ser implementado no país. Os contatos, no entanto, foram realizados separadamente, figurando como outro indício da pouca interação entre os órgãos à época.

Em 1995 foi iniciado um trabalho de redefinição das funções de controle interno com o objetivo principal de atuar no acompanhamento de programas de governo, tal qual

preconizava a constituição desde 1967. O objetivo era complementar o trabalho de auditoria e avaliação do gestor com ações de apoio concomitantes à execução da gestão pública. Nas palavras do atual Secretário Federal de Controle Interno, Valdir Agapito, um dos convidados pelo Secretário à época para participar do processo de mudança:

“Em 1995, (...) nos primeiros meses de funcionamento [da SFC], (...) havia uma idéia de que (...) era preciso (...) transformar o controle. A demanda geral era essa: (...) ajustar o controle ao cumprimento do mandamento constitucional. Ou seja, a carta constitucional falava que o controle cuidaria do acompanhamento do plano plurianual, do acompanhamento da execução dos programas [de governo], examinar os atos de gestão (...) e o apoio ao TCU. (...) E a gente fazia muito mais apoio ao TCU (...), fazendo auditoria dos atos de gestão, mas não olhava (...) a parte de execução dos programas.” (CASTRO, 2009).

Embora hajam discordâncias quanto ao grau de mudança que deveria ser empreendido e na forma de equilíbrio entre auditorias e fiscalizações, os entrevistados A e C concordam que as mudanças iniciadas foram relevantes para o passo inicial de mudança de postura do controle interno para com a gestão pública.

Já o controle externo iniciou também mudanças, nessa época, com o objetivo de implantar uma metodologia de auditoria operacional, estabelecido na Constituição de 1988 por iniciativa do Tribunal, segundo o entrevistado B. Esta atividade passou a ser executada a partir do fim dos anos 80 e sofreu diversos aprimoramentos ao longo do tempo. Atualmente é definida como “ações de controle com o objetivo de definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade, resultando em recomendações aos gestores” (TCU, 2008b).

A atividade tem por objetivo aproximar o controle externo do gestor e aprimorar os conhecimentos daqueles sobre estes para além do controle formal. Trata-se de uma tentativa de mudança na forma de atuação do Tribunal, tornando-o mais próximo da gestão pública, auxiliando-a em seu aprimoramento focado em resultados, e não apenas voltado para averiguação de aspectos estritamente formais. Somente no controle interno, o Tribunal executou três auditorias operacionais em 1992, 2001 e 2007.

TEMPESTIVIDADE

As auditorias de gestão, principal atividade de controle à época, são ações executadas à posteriori e tinham caráter estritamente punitivo. São feitas somente sobre a gestão relativa ao exercício anterior, com enfoque principal na legalidade e em aspectos formais visando constatar situações consumadas de irregularidade ou ilegalidade.

Nesta modalidade de controle, muitas vezes os dirigentes avaliados não pertencem mais aos quadros do órgão em questão e pouco há a ser feito para desfazer as situações e prejuízos causados, o que confere pouca efetividade ao controle realizado. Os julgamentos das contas realizados pelo TCU raras vezes cumprem o prazo normativo de dois anos, estabelecido pelo próprio tribunal, o que limita ainda mais o impacto desta atividade de controle.

De acordo com o entrevistado A: “O julgamento de contas do TCU é tão demorado e pouco efetivo que tem perdido espaço atualmente para a atuação do Ministério Público, que é mais célere e efetiva”.

As unidades setoriais de controle interno, por sua vez, por estarem diretamente ligadas aos ministérios à época, realizavam tarefas de análise prévia de contratos e outros instrumentos quando solicitado pelo gestor. Prestavam, portanto, assessoria concomitante ao gestor no que lhes era solicitado, mas não tinham autonomia para impor mudanças, se necessário.

As atividades de acompanhamento de gestão e de programas de governo e as auditorias operacionais, todas iniciadas nesta época por TCU e SFC, procuravam inserir um controle independente e concomitante ao mesmo tempo. O controle concomitante permite ao gestor tomar providências para sanar problemas e aprimorar a política pública, evitando possíveis desperdícios e desvios que são dificilmente recuperados à posteriori. Tem, portanto, um caráter de orientação e de prevenção da corrupção.

ENFORCEMENT

A mudança constitucional trouxe um grande aumento no poder sancionador do TCU, conforme ressaltado pelo entrevistado B. Em caso de apuração de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, o tribunal foi incumbido de aplicar penalidade aos responsáveis, definir prazo para que órgão adote providências e sustar a execução do ato impugnado, caso não atendido.

Nesse sentido, o TCU passou a ter poderes quase-judiciais e exercer função de tribunal administrativo, podendo emitir multas com caráter de título executivo, embargar a execução de processos licitatórios e obras. Seus julgamentos de agentes públicos podem implicar em inelegibilidade de políticos. Além da aplicação de multas com caráter de execução.

Estas atribuições, em grande medida inovadoras, eram vistas como essenciais ao Tribunal para sua capacidade de exigir o cumprimento de suas determinações. Todas as decisões, porém, podem e constantemente tem sido revogadas pelo Poder Judiciário, de acordo com Melo (2007). Isto significa que não têm efetividade plena.

Por outro lado, o controle interno continuou limitado em sua capacidade de garantir que suas recomendações fossem atendidas. Embora a proximidade com o gestor possibilitasse um contato mais direto que facilitava a troca de informações, os controles setoriais sofriam ingerências dos ministérios e dificilmente conseguiam impor a realização de ajustes que entendessem necessários, conforme relatado pelo entrevistado D.

GOVERNANÇA

Outra contribuição da Constituição de 1988 de grande impacto para a política de controle foi a atribuição de funções específicas de controle do patrimônio público a diversas outras organizações públicas, tais como Ministério Público Federal (MPF), a Advocacia Geral da União (AGU) e o Departamento da Polícia Federal (PF).

O MPF, dentre sua incumbência de maior de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, trata da proteção do patrimônio público e da probidade administrativa por meio de promoção de inquérito civil e de ação civil pública, proposição de ações de responsabilidade dos agentes públicos e de fornecedores do Estado e representação ao TCU. De acordo com a Constituição de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

A AGU, ao realizar a função de representação judicial e extrajudicial da União, cuida de questões afetas ao ressarcimento de valores desviados do erário. E, ao realizar a função de prestação de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, orienta sobre questões referentes à defesa do patrimônio público, tais como a regular aplicação dos recursos e responsabilização de agentes públicos. Conforme a Constituição de 1988:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe (...) as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

A PF tem por uma de suas atribuições atinentes à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a apuração de infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Neste sentido, realiza operações diversas, inclusive conjuntas com órgãos de controle, para desmantelamento de esquemas fraudulentos. De acordo com a Constituição de 1988:

Art. 144.

§ 1º A polícia federal (...) destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (...)

Deve-se acrescentar a estes agentes os próprios gestores públicos, responsáveis pela execução de programas e ações governamentais nos Ministérios e, portanto, responsáveis primariamente pelo controle dos recursos e de sua regular aplicação. Os gestores, ao se responsabilizarem pela implementação de um programa ou ação governamental devem zelar pelo cumprimento legal, eficiente e eficaz das ações programadas.

Além disso, organizações supranacionais tais como ONU e OCDE, além de ONGs locais, nacionais e internacionais, promovem a divulgação de conhecimentos e o estabelecimento de normativos internacionais sobre a temática do combate à corrupção e do controle da gestão pública e estimulam o aprimoramento da estrutura legal nacional e sua aplicação.

Todos estes órgãos públicos com função de controle são independentes, ou seja, não vinculados hierarquicamente. Porém são interdependentes, tendo em vista que o sucesso do trabalho de cada um deles depende da ação de outro, uma vez que nenhum deles é autosuficiente na missão de defender a probidade e o controle da gestão pública.

Não seria possível que um único órgão detivesse conhecimentos e especialização suficientes para levar a cabo isoladamente todas as atividades necessárias para o controle contínuo da gestão pública, a investigação de uma possível irregularidade, a identificação e levantamento de possíveis esquemas ilegais relacionados, a apreensão de provas e agentes envolvidos, a sustação do ilícito, caso em curso, a punição dos envolvidos junto às instâncias administrativas e judiciais, a busca do ressarcimento de valores ao erário, dentre outras possíveis manobras.

Assim, se constituiu, a partir da redemocratização brasileira, uma verdadeira rede de controle da gestão pública, no sentido de rede de política pública descrita na seção 1.3.1. Esta rede é caracterizada por diversos atores públicos autônomos com relacionamentos e

interações relativamente estáveis entre si, que compartilham interesses comuns de aprimoramento da gestão pública, combate à corrupção, zelo pelo patrimônio público e probidade administrativa e dependem uns dos outros para o sucesso da política.

A figura a seguir retrata esta rede e identifica seus principais atores. Como pode ser observado, a rede é formada inclusive por diversos sistemas, nos termos do Decreto-Lei 200, de 1967.

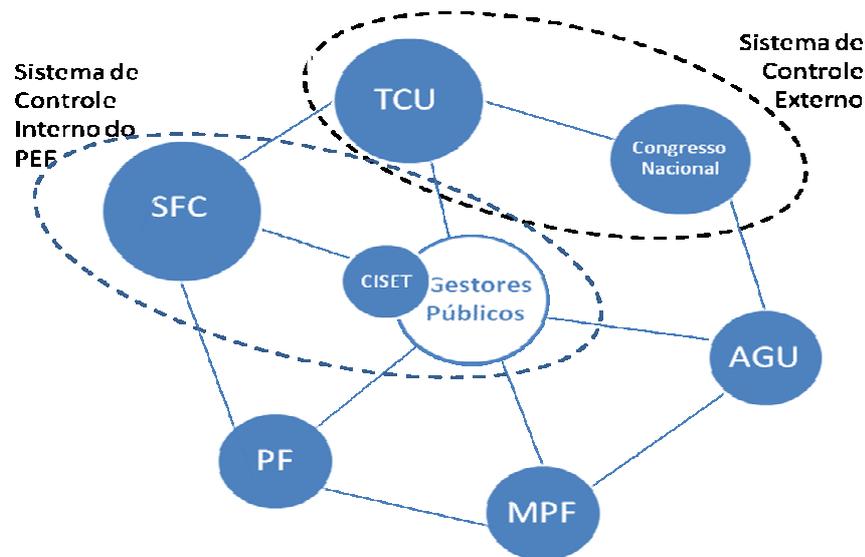


Figura 6 – Principais atores da rede de controle da gestão pública federal – 1988 a 1998⁹

A estruturação da política pública de controle da gestão federal organizada por meio de uma rede de diversas organizações autônomas e contendo ainda duas grandes instâncias de controle, interno e externo, mostra-se peculiar em comparação aos modelos de controle existentes no mundo.

Por um lado, agrega organizações com conhecimentos distintos e mostra-se uma alternativa viável em um contexto pautado por uma temática complexa, que lida com causas múltiplas, necessidade de muitos recursos e de conhecimentos especializados. Procura, portanto, dar maior efetividade ao controle e maior *accountability* da gestão pública de forma mais abrangente e permanente.

Por outro lado, esta configuração de organizações autônomas e, ao mesmo tempo, interdependentes traz grandes desafios à coordenação entre as partes, conforme discutido na

⁹ Elaborado pelo autor.

seção 1.3.2. Assim, um dos pontos centrais do debate sobre a eficiência da política de controle da gestão de recursos públicos federais deve focar-se na capacidade de coordenação que estes atores têm que manter.

Na época os atores estavam, à exemplo do controle interno, em período de estruturação organizacional interna. Cada qual estava procurando estabelecer seu papel, criar sua estrutura, delinear suas atividades. Neste cenário havia, como era natural se esperar, alta fragmentação e pouca interação entre os diversos órgãos e, certamente muito pouca coordenação de atividades conjuntas.

TCU e SFC, no entanto, já possuíam interação e executavam atividades complementares de longa data. Porém, havia ainda pouca comunicação entre eles para além dos aspectos formais exigidos legalmente. Os órgãos tinham conhecimento restrito um do outro, de acordo com os entrevistados C e D e conforme restou evidente na auditoria operacional realizada pelo TCU no controle interno, em 2001.

3.3. PERÍODO DE REDEFINIÇÃO DO CONTROLE – 1998 a 2008

No final dos anos 90 foram realizadas diversas modificações na gestão pública brasileira, em parte devidas ao Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que pregava a transição de uma gestão pública burocrática para uma gestão gerencial (CASTRO, 2008).

No campo do controle da gestão, ganhavam força as idéias relacionadas à *accountability*, que promoviam o aumento do controle sobre os gestores públicos e o aumento da transparência da gestão pública. Também ganhava força o conceito de eficiência e efetividade da gestão pública e o controle voltado para resultado.

Outra medida que veio somar-se aos novos desafios da época foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101, de 2000). Seguindo o novo direcionamento da época, a lei trouxe inovações no campo da prestação de contas dos dirigentes e incumbiu os controles externo e interno de fiscalizar seu cumprimento.

Além do mais, a concentração de receitas na União, agravou a proliferação de instrumentos de descentralização de recursos, tais como os convênios, e gerou novos

desafios ao seu controle. O repasse de execução de serviços públicos a organizações não-governamentais também contribuiu para a dificuldade na fiscalização.

Para atingir suas finalidades, os modelos de controle brasileiros precisavam de reorientação, ou seja, precisavam preocupar-se menos com o passado e com controles estritamente legalistas para ocupar-se da orientação de uma gestão pública mais eficiente, voltada para a melhoria da qualidade e racionalização dos custos dos serviços públicos. Além do mais, precisavam investir em fiscalização nas localidades, para avaliar a descentralização de recursos.

O quadro abaixo destaca as principais mudanças do período relacionadas às variáveis definidas no estudo. A seguir tais mudanças são melhor descritas.

Variável	Definição	Principais Mudanças
Independência	Grau de autonomia funcional em relação ao poder executivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização e subordinação direta do controle interno à Presidência.
Capacidade de atuação	Capacidade organizacional e operacional para cumprir missão institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de áreas técnicas temáticas no TCU. • Centralização do controle interno e estruturação da CGU.
Aplicabilidade	Utilidade dos produtos do controle (relatórios, constatações, recomendações) para aprimoramento da gestão ou responsabilização de agentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento das auditorias operacionais e acompanhamentos de programas de governo. • Outras ações de controle: avaliação de programa, acompanhamentos de gestão, processos correccionais, ações de prevenção à corrupção, fiscalizações em estados e municípios, programas educacionais..
Tempestividade	Celeridade de produção de relatórios e julgamentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das ações de controle concomitantes à gestão.
Enforcement	Poder legal para fazer valer suas decisões e recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Acréscimo de poderes: correição de servidores públicos, idoneidade de agentes e empresas públicas.
Governança	Coordenação e interrelacionamento com outros	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação de rede de controle.

Quadro 10 – Mudanças na Política de Controle da Gestão Pública Federal – 1998-2008¹⁰

INDEPENDÊNCIA

O controle interno ganhou maior autonomia funcional neste período. Durante as reedições da Medida Provisória n. 480, de 1994, existiram muitas discussões quanto à estrutura do órgão e quanto ao seu foco de atuação, motivadas inclusive pela eminência de cortes orçamentários (CASTRO, 2008). Em 1999 ocorreram as alterações normativas mais relevantes, incorporadas à MP.

A primeira foi a inclusão do controle interno como uma etapa do ciclo de gestão e a consequente divisão entre Sistema de Controle Interno, Sistema de Administração Financeira Federal e Sistema de Contabilidade Federal. O processo de especialização das funções foi aprofundado, além de serem solucionadas algumas questões de sobreposição de atividades. O controle interno passou a conter apenas as funções específicas constitucionalmente estabelecidas de auditoria e fiscalização, o que lhe concedeu maior oportunidade de aprendizado.

A partir de 2000, as CISETs juntaram-se fisicamente ao órgão central, ocupando um único espaço, exceto as CISETs do Ministério da Defesa, das Relações Exteriores, da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União. Esta mudança foi um passo importante na direção da harmonização técnica e criação de espírito corporativo, de acordo com os entrevistados D e E.

Os cargos passaram então a ser definidos pelo órgão de controle e não mais pelo ministério no qual se encontrava. Enfrentaram, porém, a perda de parte do quadro de servidores, que permaneceu cedida aos órgãos aos quais estavam anteriormente vinculados, conforme relatado nas entrevistas por A e D.

No lugar das CISETs, os ministérios passaram a contar com um Assessor Especial de Controle Interno (AEC), que fazia a ligação entre as demandas ministeriais e as ações da SFC, prestando orientação ao gestor público. Restou estabelecido que sua nomeação seria submetida à apreciação do órgão de controle, como forma de manter certo nível técnico (CASTRO, 2008).

¹⁰ Elaborado pelo autor.

As atribuições específicas do AEC, no entanto, nunca foram bem estabelecidas e restam ainda hoje dúvidas sobre seu papel, que é moldado de forma bastante diferenciada entre os ministérios, a depender do papel que lhe estabelece o dirigente da pasta.

As antigas Delegacias Regionais do Tesouro Nacional foram transformadas em Delegacias Regionais de Controle Interno (DRCI), como unidades regionais de controle em cada um dos Estados, chefiadas pela SFC (Decretos n. 3.782 e 3.876, de 2001). Esta foi uma alteração relevante para que o controle interno pudesse atuar mais próximo às pontas. No entanto, sua plena estruturação foi lenta, enfrentando uma estrutura e suporte precários, segundo o entrevistado D.

Embora enfrentando dificuldades, a SFC deu passos decisivos e muito importantes para a melhor estruturação e independência do órgão frente aos gestores, segundo entrevistado A. Esta mudança era desejada há anos por todos os servidores do controle, incluindo o próprio TCU. No entanto, a antiga reivindicação de maior independência e status, por meio da ligação direta do órgão à Presidência da República, ainda restava pendente.

Paralelamente foi criada, em abril de 2001, a Corregedoria-Geral da União, subordinada diretamente à Presidência da República, com a função de assistir ao Presidente nos assuntos atinentes à defesa do patrimônio público, no âmbito do Poder Executivo. Conferindo a seu chefe o status de Ministro de Estado (Medida Provisória n. 21.434-31, de 2001).

Magalhães Ribeiro (2004) e Coimbra (2006) são enfáticos quanto ao fator decisivo à criação da Corregedoria. Para os autores, a criação do órgão deve-se a acontecimentos políticos ocasionais. Uma série de escândalos envolvendo, inclusive, assessores diretos do Presidente foram veiculados à época e houve um movimento político para criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar os fatos.

O governo federal negociou junto ao poder legislativo para evitar a criação da CPI e procurou reduzir o impacto político negativo do episódio com a criação da Corregedoria-Geral da União. Foi uma sinalização à sociedade de que apuraria os fatos que vieram à tona nos escândalos políticos. Os vários ajustes na estrutura e atribuições do órgão nos meses seguintes corroboram, ainda segundo os autores, o caráter emergencial e pouco amadurecido da iniciativa (COIMBRA, 2006).

Em 2001, dado o cenário apresentado, o TCU retomou a iniciativa de solicitar a independência do controle interno. A decisão n. 507, de 2001, do plenário do Tribunal, que aprovou o relatório da auditoria operacional realizada na SFC, em 2000, reconheceu as iniciativas de aprimoramento do órgão e, em seguida, decidiu:

“Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-o do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no artigo 74 da Constituição Federal” (TCU, 2001).

Neste sentido, o Presidente criou Grupo de Trabalho Interministerial para avaliar a possibilidade de migração do órgão de controle interno o que culminou, em Fevereiro de 2002, na transferência da SFC para a Casa Civil da Presidência da República. A recomendação do TCU foi fator importante à mudança, de acordo com o entrevistado A.

No entanto, rapidamente entendeu-se que a vinculação direta da SFC à Presidência da República era perigosa politicamente. Esta configuração expunha demasiadamente o chefe do executivo às possíveis investigações e análises executadas pelo controle interno, que devem ter caráter sigiloso, continuado e muitas vezes são demorados. Não dando o rápido retorno que muitas vezes a opinião pública e a mídia poderia cobrar, repercutindo negativamente no poder executivo, segundo entrevistado A.

Houve, neste momento, a decisão de incorporação das funções de controle interno à recém-criada Corregedoria. Assim, em Março de 2002, por meio do Decreto n. 4.177/2002, as funções foram unidas, passando a SFC a atuar sob hierarquia da Corregedoria. Esta decisão foi cercada de resistência por parte dos técnicos do controle, uma vez que não se acreditava que as funções de controle deveriam ficar submissas à função punitiva da corregedoria.

Pouco tempo depois, o nome do órgão foi alterado para Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Medida-Provisória n. 37/2002. As funções de correção e controle foram então equilibradas e igualmente posicionadas hierarquicamente. Porém, discussões políticas à época, segundo entrevistas, fizeram com que a conversão do normativo em lei revertesse a nomenclatura do órgão. Em Julho do mesmo ano, o órgão passou a coordenar o sistema de controle interno, por meio do Decreto n. 4.304/2002.

Por fim, a Medida Provisória n. 103/2003, convertida na Lei n. 10.683/2003, alterou novamente o nome do órgão para Controladoria e estabeleceu a forma e o rol de

competências que regulam sua atuação. Atualmente o órgão é integrante da estrutura da Presidência da República e seu chefe detém o status de Ministro de Estado. As funções de ouvidoria-geral, antes atribuição do Ministério da Justiça, também passaram a integrar sua estrutura.

Quanto à sua atual autonomia funcional, o entrevistado E pontua:

“O controle era muito segmentado nos ministérios. Há mais sentido de unidade atualmente. É mais centralizado e dá mais status ao seu dirigente. Mas ainda é muito dependente do poder central, com forte vínculo político, escolhido por vontade própria do presidente da república. (...) falta independência funcional ao controle interno como tem o auditor fiscal ou do Banco Central, por exemplo.”

CAPACIDADE DE ATUAÇÃO

Em 2000, o TCU realizou um auto-diagnóstico sobre sua atuação. Desde então implantou diversas alterações em sua estrutura, de acordo com o entrevistado C. Adotou novos procedimentos e alterou a estrutura existente em vários de seus processos de trabalho. Tais inovações ocorreram tanto na área de fiscalização quanto na de processos de prestação de contas dos gestores.

Em 2002, o Tribunal implantou diversas unidades técnicas especializadas de controle por área temática, tais como a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, voltada para acompanhamento das grandes obras públicas. Elas tem por objetivo permitir o conhecimento consolidado por política pública, e não apenas por gestão, fortalecendo as auditorias operacionais realizadas.

Neste período, o aparato administrativo do órgão foi aprimorado. Houve grande investimento em estrutura de sistemas de informação, contratação de pessoal e capacitação técnica, de acordo com os entrevistados B e C.

O controle interno também sofreu inúmeras modificações neste período. Fora algumas fragilidades decorrentes do processo, as mudanças foram positivas e trouxeram maior capacidade de atuação ao órgão. A centralização das unidades conferiu maior unicidade ao órgão e maior capacidade de troca de informações. As unidades regionais deram força ao órgão e capacidade de executar ações de controle descentralizadas em todos as localidades brasileiras.

A evolução de orçamento, no entanto, foi tardia. Com efeito, não obstante tornar-se unidade orçamentária em 2003, somente a partir de 2004 a CGU passa a dispor de crédito

orçamentário próprio consignado no Orçamento Geral da União. Isto limitou a estrutura tecnológica do órgão e restringiu a capacitação dos servidores. No entanto, cabe destacar que mais recentemente a CGU conseguiu aumentar sensivelmente seu orçamento e seus quadros de pessoal, tanto no órgão central quanto nas unidades regionais.

APLICABILIDADE

Domingos Poubel, Secretário Federal de Controle Interno à época destaca que a reforma do Estado de cunho gerencial “deu sustentação às transformações por que passava o Sistema de Controle Interno (SCI). Ao mesmo tempo, o próprio SCI serviu de instrumento para influenciar as mudanças necessárias na máquina pública federal, que enfrentava uma cultura burocrática enraizada no setor público” (CASTRO, 2008, p. 131).

Neste período cada vez mais os órgãos de controle deram-se conta de que a tradicional ênfase em controle de legalidade e conformidade levava a pouco resultado. O julgamento de contas tem sido entendido como ateste de regularidade de gestões questionáveis, tendo em vista seu perfil legalista. Além disso, a falta de poder vinculante faz com que geralmente os processos negativos ao gestor sejam questionados insistentemente na esfera judiciária.

Tanto TCU quanto CGU procuraram consolidar a reestruturação de seu foco de atuação dentre as funções previstas legalmente, investimento mais no controle de resultados. O quadro a seguir apresenta as principais competências atuais de ambos os órgãos.

	Tribunal de Contas da União	Controladoria-Geral da União
Fiscalização e controle	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta - Contas do Governo – Parecer apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, por meio da CGU, mediante parecer prévio - Registro de Determinados Atos registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria - Fiscalização de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta - Contas do Governo – Elaboração elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao TCU - Apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria para posterior repasse para registro no TCU - Auditorias de Gestão realização de auditorias sobre a gestão

	supranacionais fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe	dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privados
	- Fiscalização de recursos descentralizados Fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município	
Educação e prevenção	- Ações de Prevenção à Corrupção execução de ações de prevenção à corrupção	- Ações de Prevenção à Corrupção execução de ações de prevenção à corrupção e incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal
Judicante	- Julgamento de Contas julgamento de contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme auditorias de gestão realizadas pela CGU	- Responsabilização Administrativa acompanhamento, instauração ou avocação de procedimentos e processos administrativos correcionais, com possível aplicação de penalidade administrativa.
	- Aplicação de Sanções aplicação de sanções aos responsáveis, determinação de adoção de providências e sustação de atos, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas	
Normatização	- Normatização Técnica – âmbito controle externo expedição de atos, instruções normativas e decisões sobre consultas referentes à matéria de sua competência ou organização dos processos que lhe devam ser submetidos	- Normatização Técnica – âmbito controle interno supervisão técnica dos órgãos coordenados e prestação de orientação normativa sobre matéria de sua competência
Ouvidoria	- Análise de Denúncias apuração de denúncias e representações encaminhadas	- Análise de Denúncias apuração de denúncias e representações encaminhadas

Quadro 11 - Principais Atribuições atuais dos órgãos de controle¹¹

Fonte: Constituição Federal de 1988, Lei 8.443 de 1992, Lei 10.180 de 2001, Lei 10.683 de 2003 e Decreto 5.683 de 2006.

O Tribunal investiu nas avaliações de programas de governo, além das auditorias de natureza operacional, que ocorriam desde a década de 1980. A mudança no objeto do controle tinha por objetivo diminuir as críticas sofridas quanto à pouca aplicação das ressalvas do controle no aprimamento da gestão.

¹¹ Elaborado pelo autor.

Tanto que o Tribunal deu grande ênfase à publicidade das avaliações de programas realizadas. Além de publicar documentos técnicos, como o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, publica os relatórios das principais avaliações realizadas. Estas publicações são divulgadas por meio de seminário com a participação de outros órgãos públicos, mídia e cidadãos.

Além do mais, a reconfiguração na estrutura do órgão tem possibilitado a discussão do controle por áreas temáticas e não somente por processos ou por gestão. Dessa forma, permite-se a acumulação de conhecimento sobre determinada área e, conseqüentemente, a realização de recomendações de auditorias operacionais mais pertinentes.

O órgão de controle interno também continuou a investir na consolidação de uma metodologia própria de acompanhamento de gestão e de programas governamentais, construída desde 1995. Segundo o atual Secretário de Controle Interno:

“Quem não acompanha não tem controle. (...) Se nós fôssemos vendo contabilidade, naquele sentido míope, nós até existiríamos porque nós temos mandamento constitucional para isso. Mas nós não teríamos os concursos, nós não teríamos o reconhecimento da população. (...) Nós só estamos tendo reconhecimento porque os nossos auditores, os nossos fiscais, (...) eles foram para a rua fiscalizar. As pessoas viram eles.” (CASTRO, 2009).

Cada um a seu modo, ambos os órgãos foram motivados por acreditar que estaria nesta atividade a chave de uso do controle como um efetivo apoio ao gestor público e como forma de real aprimoramento da gestão pública. Cada qual estabeleceu sua metodologia de ação. Iniciados os trabalhos de fiscalização, porém, pouco contato parece ter havido entre os órgãos para coordenação desta atividade, que só cresceu nos últimos anos.

A CGU tem por finalidade avaliar o cumprimento de metas de ações previstas no Plano Plurianual (PPA) a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União (CGU, 2008, p. 12). O TCU, por outro lado, tem por finalidade verificar se a aplicação de recursos estatais tem alcançado os objetivos fixados. Busca, com isso, identificar pontos que podem ser utilizados como padrão de aferimento, bem como oportunidades de melhoria (TCU, 2008, p. 55).

Em termos gerais, ambos os órgãos analisam um programa de governo definido no Plano Plurianual (PPA), tendo em vista sua execução de metas físicas e financeiras, comparando a proposta aprovada pelo governo com a execução realizada, identificando possíveis ilegalidades, irregularidades ou somente pontos de melhoria. O objetivo é auxiliar no aprimoramento da gestão do programa governamental.

As formas de execução da avaliação de programas de governo, entretanto, são distintas. A CGU utiliza-se de dados oriundos das diversas ações de controle executadas ao longo do ano para acompanhar os principais programas de governo. Soma informações de fiscalizações realizadas em municípios, por meio de amostras randômicas, entre outras, para diagnóstico dos programas (CGU, 2008b). De 2005 a 2007, acompanhou anualmente uma média de 478 ações públicas, ou seja, partes consideradas mais relevantes de programas de governo (CGU, 2006, 2007 e 2008a).

O TCU realiza uma atividade mais restrita e específica de avaliação de programas. Para tanto, elege alguns programas anualmente para realização de estudo aprofundado. De 2005 a 2007 avaliou uma média de 12 programas por ano (TCU, 2006, 2007 e 2008a).

Outra ação de controle realizada pela CGU são as fiscalizações realizadas nos municípios. Desde 2003, cerca de 180 municípios são fiscalizados por ano, sorteados por loteria federal. São analisados os recursos públicos federais repassados nos dois exercícios anteriores (CGU, 2008a).

Desde que as funções de correição e controle foram unidas, a CGU ficou responsável pela coordenação geral da responsabilização administrativa dos servidores públicos civis federais. Sua função consiste em garantir a apuração de possíveis irregularidades cometidas por ou com conivência de agentes públicos e a aplicação das devidas penalidades, que vão desde uma simples suspensão até a demissão ou cassação de aposentadoria.

Assim, não é necessariamente judicante, mas assume este caráter na medida em que a CGU tem o poder de avocar processos de outros órgãos e pode, por meio de comissão de processo administrativo, determinar a demissão de servidor público ou cassação de aposentadoria.

Em 2005, as modificações introduzidas no controle interno ampliaram as competências da CGU, principalmente no que diz respeito à prevenção e ao combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito da administração pública federal (Lei 11.204/2005). O Decreto 5.683, de 2006, que define a estrutura regimental da CGU criou nova secretaria para dar conta dessas novas funções. Passou-se assim às quatro bases que integram as funções de controladoria: controle-correição-prevenção-ouvidoria.

Isto implicou inclusive na elaboração de cursos educacionais sobre ética na gestão pública e formas de controle social, função também exercida pelo TCU e por demais órgãos envolvidos na política de controle, muitas vezes conjuntamente.

Merece destaque o Portal da Transparência, site na internet que disponibiliza livremente e de forma atualizada todas as informações sobre pagamentos executados pelo governo federal e. Embora seja uma iniciativa ainda incipiente e que necessita de ajustes para servir de instrumento efetivo ao controle social, trata-se de uma iniciativa pioneira bem avaliada inclusive internacionalmente.

Outra ação decorrente da nova estrutura do controle interno foi a análise de bancos de dados contendo informações diversas sobre agentes públicos ou programas governamentais. O intuito é definir trilhas de auditoria que identifiquem possíveis irregularidades dentre uma grande quantidade de informação disponibilizada, sofisticando as formas de auditoria.

As atividades tanto do controle interno quanto externo tem sido constantemente ampliadas e aprimoradas. No entanto, ao contrário do controle externo, minuciosamente regulado e solidamente estruturado, o controle interno recebe ainda diminuta atenção constitucional e legal e conta com escassa, embora crescente, quantidade de estudos técnicos (COIMBRA, 2006).

TEMPESTIVIDADE

Com as mudanças realizadas no controle interno, deixou-se de atuar com controle prévio, apreciando minutas de contratos, por exemplo. Esta função coube, quando desejado pela pasta, ao assessor especial de controle. Segundo as entrevistas, tendo em vista a consolidação de sua independência frente aos gestores, entendeu-se que a continuidade desta atividade poderia implicar em co-gestão e comprometer a independência do órgão que se estruturava.

O controle a posteriori, realizado principalmente por meio das auditorias e julgamentos de contas, continua a ser realizado. No entanto, outras ações mais modernas voltadas a identificar irregularidades estão sendo realizadas, como as fiscalizações nos municípios e a realização de cruzamento de dados em bancos informacionais.

Adicionalmente, os órgãos têm buscado dar maior ênfase a ações de controle concomitantes, tais como o acompanhamento de gestão ou as auditorias operacionais. Estas ações tem caráter o preventivo de auxiliar o gestor a aprimorar a política pública. Melo (2007) pondera, no entanto, que grande parte da energia do controle parece ainda ser gasta em controle de legalidade.

O julgamento de contas realizado pelo TCU continua não cumprindo o prazo estabelecido em norma de dois anos. Segundo entrevistados, recentemente o tribunal, juntamente com a CGU, tem feito ajustes aos normativos que regulamentam a atividade com o objetivo de diminuir a quantidade de contas a serem julgadas anualmente, o que possivelmente irá reduzir o lapso de tempo entre as auditorias e os julgamentos.

ENFORCEMENT

Conforme apontado por Melo (2007), os dispositivos que dotaram o TCU de poder vinculante, como a imputação de débito com eficácia de título executivo não tem sido efetivados na prática devido, em parte, à resistência do Poder Judiciário. Adicionalmente, as multas dependem de inscrição do débito em dívida ativa da procuradoria da unidade federativa correspondente, que nem sempre tem incentivos para tal.

O entrevistado B afirma que foi responsável, em 1994, por um “levantamento sobre a correlação entre número de decisões condenatórias do Tribunal e quantas haviam sido efetivamente cumpridas, que não chegou a 3%”.

O único impacto discernível do órgão tem sido o embargo a obras e licitações com indícios de irregularidade. Já isto também tem sido questionado e várias propostas de limitação têm sido debatidas.

Os gestores continuam a ter suas contas possivelmente julgadas como irregulares, tornando-se inelegíveis. Porém o processo de julgamento costuma demorar anos e muitas vezes estes agentes não mais trabalham nos órgãos auditados quando as decisões são proferidas, o que implica em baixo grau de reposição de recursos.

Um instrumento que tem mostrado importância tem sido a proibição de agentes públicos em exercer cargo público devido à envolvimento com práticas inidôneas. Outro instrumento que parece conferir algum poder ao controle tem sido os processos administrativos contra servidores públicos, parte mais fraca nos elos da corrupção pública, supervisionados pela CGU.

A declaração, pela CGU, de idoneidade de pessoas jurídicas que participaram de ilegalidades contra a administração pública e sua disponibilização na internet também é uma ação de utilidade. Impede a contratação de empresa envolvida em irregularidades

administrativas com outros órgãos públicos. Porém o alcance da medida é limitado já que outras empresas podem ser abertas no lugar, para praticar irregularidades similares.

As operações especiais, realizadas conjuntamente por diversos órgãos de controle, tais como CGU, Polícia Federal, TCU e MPF têm descoberto diversos esquemas de desvio de recursos. A ação em si é muito importante, pois evita prejuízos futuros e sinaliza que o controle está atuante. No entanto, poucos têm sido os agentes punidos ou os recursos públicos recuperados.

GOVERNANÇA

A rede de controle da gestão pública federal cresceu e, principalmente, melhor se estruturou durante a última década. A figura a seguir identifica os principais atores da política atualmente. Percebe-se uma mudança significativa em relação à rede existente na década de 1990.

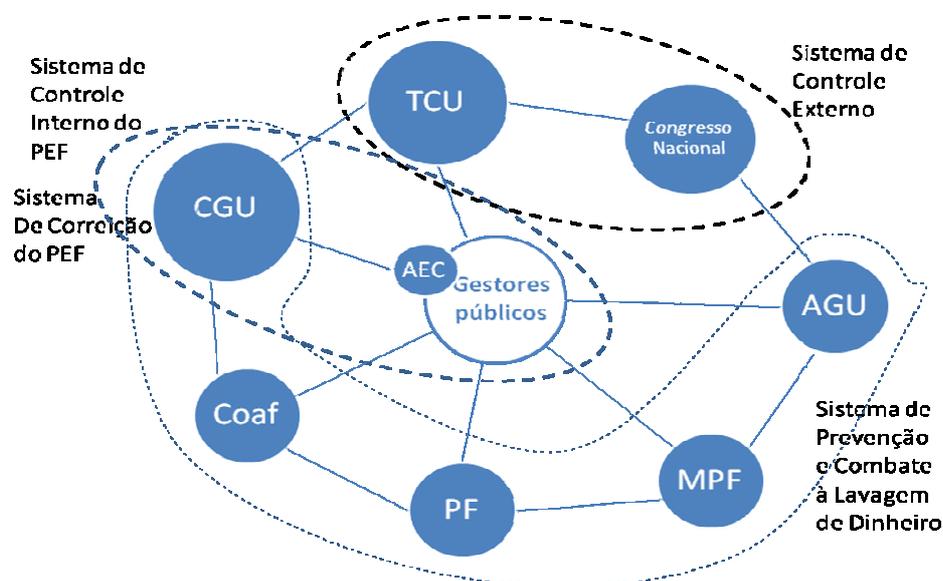


Figura 7 – Principais atores da rede de controle da gestão pública federal – meados de 2008¹²

Os órgãos que receberam atribuições constitucionais relacionadas ao controle do patrimônio público, tais como MPF, PF e AGU se estruturaram durante a década de 1990 e

¹² Elaborado pelo autor.

desenvolveram diversas atividades relacionadas à política de controle. Cada órgão enfoca a questão sob um aspecto diferenciado, a partir de suas competências e seu *expertise*.

Após a estruturação dos órgãos nos primeiros anos pós-Constituição, estes iniciaram interações entre si. Formaram assim a rede de controle, caracterizada por estes vários órgãos autônomos e interdependentes entre si, com relacionamento estável.

Certamente foi importante para a política agregar expertises distintos dos diversos órgãos especializados. No entanto, seu impacto positivo depende do modelo de coordenação da rede. Não adianta somente acrescentar novos atores à política se estes trabalharem isoladamente. É preciso que estes agreguem conhecimentos e troquem informações, ampliando o potencial que isoladamente teriam e reduzindo possíveis sobreposições ou duplicação de esforços.

Como exemplo de interações possíveis tem-se o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), ligado ao Ministério da Fazenda, criado em 1998. Este órgão congrega diversas organizações, tais como CGU, MPF, PF e outros. Tem por missão a identificação, exame e aplicação de penalidades administrativas relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro. O órgão criado reúne os diversos expertises para identificar, dentre outros, ilícitos praticados com recursos públicos, contribuindo para o combate à corrupção.

Além disso, os órgãos têm mantido diversas interações que não se constituem em outra organização formal. Exemplo claro são as operações especiais realizadas em conjunto pela Polícia Federal e CGU para averiguação de indícios de ilícitos contra o patrimônio público. A polícia usa sua capacidade de investigação e uso da força e a CGU utiliza sua capacidade de fiscalização e análise de documentos, conforme entrevistas.

A coordenação dos órgãos de controle evita ou reduz possíveis problemas de superdosagem do controle ou de excesso de controle sobre uma mesma atividade ou órgão. Além do mais reduz custos desnecessários nas próprias organizações, pois evita o esforço duplicado e permite troca de informações que facilitam a ação de outros órgãos de controle. Tem ainda um efeito mais importante que é evitar custos transacionais decorrentes de sobreposições desnecessárias de ações da administração pública para atender exigências múltiplas e desconexas dos diversos órgãos de controle.

Esta coordenação entre os órgãos participantes de uma política, também chamada governança de rede de políticas públicas, conforme discutido na seção 1.3, segue formas diversas a depender da configuração da rede e das características dos atores envolvidos.

Invariavelmente, porém, assume aspectos formais e informais que impactam diretamente no sucesso da coordenação da política.

Na opinião do entrevistado E:

“Há muita gente em sistemas paralelos de controle com funções assemelhadas mas que na realidade não agem de forma muito articulada. (...) Falta articulação institucional e integração. Há muita sobreposição de atividades. Isso decorre em parte da pouca preocupação com a estrutura da administração como um todo, que está muito desorganizada após tantas mudanças de cunho apenas organizacional (as mudanças de “caixinhas”).

Tendo em vista a impossibilidade de execução exaustiva desta investigação neste trabalho, procura-se apenas iniciar esta discussão por meio da análise dos instrumentos existentes para comunicação e coordenação de ações entre os controles externo e interno brasileiros, apontadas por este estudo como ainda em desenvolvimento.

Parece existir preocupação de ambos os órgãos no sentido de uma cooperação mais intensa, com esforços conjuntos e ordenados de ambas as partes. Formalmente, a Instrução Normativa da CGU nº 1, de 2002, estabelece as condições e formas de comunicação de apuração de irregularidades e ilegalidades, regulamentando determinação constitucional de integração (CGU, 2002). Mais recentemente foi estabelecido convênio entre os órgãos visando a realização conjunta de forças-tarefa com vistas ao combate à corrupção.

Entretanto, estes esforços demonstram-se ainda aquém da real necessidade de integração para promoção da coordenação de ações. Entrevistados A, B e D indicam que a comunicação entre eles ocorre em algumas ocasiões, a depender principalmente de relacionamentos pessoais, mas não é institucionalizada de forma a ser seguida por todos de maneira sistematizada.

Assim, embora parte dos trabalhos realizados pelo TCU tenha seu início nos relatórios de auditoria e fiscalização da CGU, conforme indicado por Platero (2006), observa-se que há também grande quantidade de atividades que são realizadas por ambos os órgãos de forma não-articulada, gerando duplicidade de esforços e aumento de custos transacionais.

Exemplo claro está na função de análise de denúncias. O TCU tem atribuição constitucional de receber e analisar denúncias de irregularidades a ele encaminhadas. Estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades.

Esta função foi estendida também à CGU, que há anos tornou-se parte legítima para receber e apurar denúncias de cidadãos ou representação de autoridades relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. Fica claro que, desconsiderando as representações, que são endereçadas por autoridades solicitando ação específica do órgão determinado, haveria grande espaço para compartilhamento de informações e racionalização de trabalho de análise de denúncia entre os órgãos.

Em 2008, a CGU registrou o recebimento de cerca de três mil e quinhentas denúncias (CGU, 2009). Já o TCU recebeu quase duas mil e quinhentas denúncias (TCU, 2009). A tendência é crescente em ambos. TCU e CGU tem função de registrar e fazer uma análise prévia quanto ao âmbito da denúncia encontrar-se dentro das atribuições do órgão e suficiência de elementos para iniciar uma investigação aprofundada. Em seguida, dão prosseguimento à apuração dos fatos, por meios diversos. Respondem, posteriormente, quando possível, ao denunciante.

As atribuições relativas a esta atividade são, indubitavelmente, muito similares. Inclusive, há possibilidade de que grande parte das denúncias realizadas sejam feitas a ambos os órgãos, simultaneamente ou não. No entanto, as atividades de registro e investigação de denúncias são ainda executadas de forma isolada por ambos os órgãos, o que pode ensejar inclusive em trabalho redundante ou incoerente, com desperdício de recursos e descrédito aos trabalhos realizados.

Esta falta de cooperação é sentida ainda em outras atividades de controle. Pesquisa exploratória realizada por Ribeiro Filho et al (2006) indica que os gestores públicos corroboram a análise de coordenação insuficiente. Segundo o estudo, 73% dos gestores federais consideram que os procedimentos de auditoria e fiscalização do controle interno e externo tem grau de semelhança igual ou superior a 75%, mas são pouco complementares.

Faltam estudos aprofundados sobre similaridades e diferenças de cultura e valores entre os órgãos de controle. Em termos gerais, porém, é notório que os órgãos têm data de criação e histórico de formação bem distintos, como descrito neste estudo. As entrevistas apontam que não é desprezível a diferença de ideologia dos servidores de ambos os órgãos com relação ao papel de seus órgãos no aprimoramento da gestão, as formas de controle necessárias e o tipo de relacionamento que acreditam pertinente para os diversos órgãos de controle. O entrevistado E completa:

“Existe sempre algum tipo de competição e certa desconfiança (entre TCU e CGU), mas isso decorre muito do fato de que são estruturados em poderes distintos e de que o

Executivo Federal é hipertrofiado. Então, é natural que haja certo choque entre os dois órgãos.”

3.4. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE

A análise das seções anteriores permite inferir que o processo de institucionalização da política de controle da gestão pública federal não foi constante e homogêneo ao longo dos anos. Ocorreram variações significativas quanto à estrutura organizacional, órgãos envolvidos, atribuições e grau de importância conferido ao tema do controle no Brasil desde a sua instituição, em 1891.

A criação do TCU se deu numa época em que o país buscava constituir-se como uma república, libertando-se dos resquícios monárquicos. Buscava-se um controle independente que conferisse legitimidade ao governo e esta conjuntura propiciou a inclusão do tema na Constituição, embora o assunto já fosse debatido há mais de meio século.

O período militar marcou o enfraquecimento do poder legislativo e, conseqüentemente, do controle externo. A preocupação com reformas administrativas que conferissem maior celeridade à gestão pública, aliado ao poder crescente do poder executivo culminaram na criação do controle interno deste poder.

As principais mudanças, porém, parecem ter ocorrido após o processo de redemocratização do país, ou seja, a partir do final da década de 1980. Desde então muitas têm sido as modificações implantadas na política de controle. A redemocratização do Brasil marcou a retomada de parcela do poder pelo legislativo e a preocupação com o equilíbrio entre os poderes, os chamados freios e contrapesos. Neste período houve reforço no controle externo e expansão do controle interno para todos os poderes, mantendo a função, dentre outras, de apoiar o controle externo.

Muitas das funções definidas constitucionalmente, tais como auditoria operacional e acompanhamento de programas de governo estavam somente no campo das idéias, sem definição de instrumentos que os colocassem em prática. Esta instrumentalização técnica foi desenvolvida somente anos mais tarde e encontra-se, ainda hoje, passível de ajustes e aprimoramentos.

Em termos de organização ou atores envolvidos, apenas o TCU manteve-se sempre presente. No entanto, analisando-se amiúde, é possível perceber que mesmo este passou por

reformulações diversas nos últimos anos, tanto em termos de estrutura quanto em termos de atribuições.

Além disso, a Constituição estabeleceu funções de controle a vários outros órgãos. Atualmente existe uma rede de atores com funções específicas dentro da política de controle federal, além dos controles interno e externo. Estes atores devem interagir entre si em busca de uma ação coordenada, sem sobreposição de atividades.

Em 1998 foram realizadas reformas administrativas, construídas desde 1995 conforme o Plano Diretor de Reforma do Estado. As mudanças buscavam uma gestão pública mais gerencial, voltada para a qualidade e eficiência da administração pública, focada em metas de execução e melhor gestão fiscal. Essas mudanças ensejaram a centralização do controle interno, separando efetivamente as funções de execução das de controle. Deu força, também, para a construção e aprimoramento de novos instrumentos de controle da gestão voltados para controle de resultados, tais como acompanhamento e avaliação de programas de governo.

O controle interno, por sua vez, teve sua estrutura alterada diversas vezes nos últimos anos, assim como alterou também grande parte dos seus procedimentos internos. As CISETs descentralizadas deram origem à um órgão central coordenador, SFC. Posteriormente as CISETs foram reunidas junto ao órgão central, formando um único órgão melhor especializado e com maior autonomia frente aos gestores públicos. Este órgão passou a contar também com unidades regionais, que possibilitaram a expansão dos trabalhos de controle aos Estados.

Em 2001, uma série de escândalos de corrupção foram veiculados, gerando grande comoção geral por maior controle, punição dos envolvidos e transparência da gestão pública. Estes episódios pressionaram o governo e levaram à criação de uma corregedoria-geral e à conferência de maior autonomia ao controle interno, que alçou ao posto de subordinado direto da Presidência da República.

A nova constituição trouxe também um novo patamar de enforcement ou de punições aplicáveis às contravenções relacionadas à gestão pública. O tribunal e, mais recentemente, a CGU passaram a contar com algumas ferramentas de cunho administrativo na tentativa de fazer valer suas recomendações e decisões.

Com a reestruturação dos procedimentos de trabalho nos controles externo e interno, o controle de caráter estritamente formal e burocrático, que avalia a legalidade dos atos

públicos, passou a coexistir com uma forma de controle mais moderna, voltada à análise da performance das políticas públicas. Esta alteração também representou um ponto importante de mudança da política e de redefinição dos órgãos de controle quanto ao seu papel, embora esteja ainda em fase de sedimentação e aprimoramentos.

A figura a seguir ressalta as principais mudanças da política de controle ao longo do tempo.

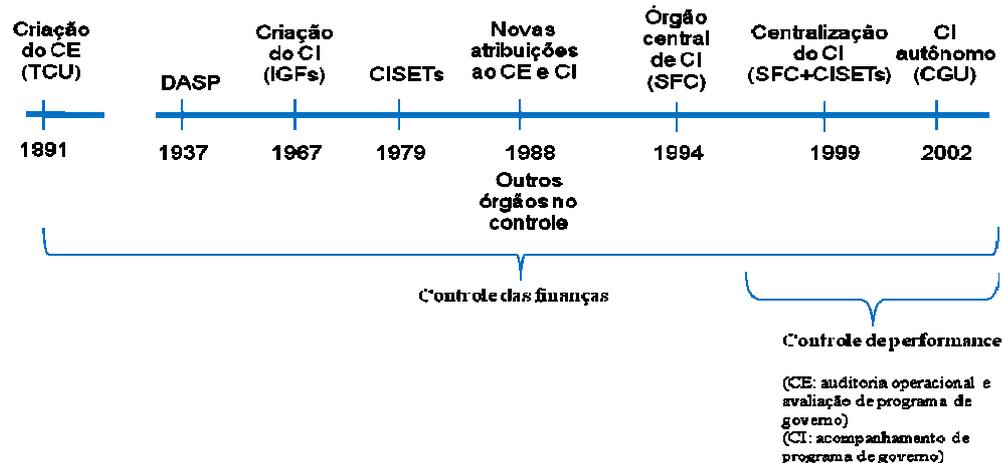


Figura 8 – Evolução temporal da institucionalização da política de controle da gestão pública¹³

Há alguns pontos importantes a serem destacados sobre o processo de mudança institucional da política de controle observado neste estudo. Inicialmente, cabe ressaltar que as mudanças ocorridas no período, as quais este estudo procurou evidenciar, não aparentam ter se limitado apenas a mudanças de caráter estritamente estrutural-organizacional ou “reforma de organograma”, conforme se referiu Piscitelli (1988) quanto às reformas anteriores que afetaram a política de controle em 1967 e 1979.

Mais do que isso, as mudanças do período de redemocratização do país, principalmente as mais recentes, tem tido razoável sucesso em efetivar mudanças substanciais na forma como o controle é realizado no país, seja pela quantidade de órgãos (e expertises) envolvidos, seja pelo incipiente, mas crescente, controle concomitante e voltado para a avaliação da gestão e dos programas de governo, seja pelo estímulo ao aumento da transparência da gestão pública e dos instrumentos de *enforcement*.

Por exemplo, Piscitelli indicava, em 1988, mudanças que considerava necessárias rumo a um controle de gestão mais efetivo e que foram efetivadas nos últimos anos:

¹³ Elaborado pelo autor.

“O controle interno deve fortalecer-se e ganhar autonomia urgentemente, e isto em benefício do próprio funcionamento do Poder Executivo (...). É indispensável a existência de um órgão central, diretamente subordinado ao Presidente da República, dispondo de amplos poderes e recursos, realizando um grande esforço de coordenação dos órgãos setoriais (...). Deve ser eminentemente administrativo (...).” (p. 95).

Claro está que muitas outras necessidades destacadas pelo autor não se efetivaram, ao menos de forma completa. Outras dificuldades foram também criadas. Trata-se, em sua maioria, de desafios que extrapolam a política de controle em si e esbarram em outros aspectos institucionais do país, em especial os políticos. Estes aspectos serão discutidos no capítulo seguinte.

Outro ponto que merece destaque é a análise do processo de mudança institucional em si. Desprende-se das entrevistas que, em termos gerais, as mudanças na política de controle da gestão pública federal foram, em sua maioria, encorajadas e pensadas pelo corpo técnico da organização, incluindo algumas lideranças.

No entanto, a efetivação das alterações ocorreram em momentos em que houve a confluência de um cenário sócio-político favorável, ou seja, episódios em que se conferiu, à despeito da motivação, maior evidência e importância ao controle da gestão. Estes episódios foram de cunho estrutural, como a reforma administrativa de 1995-8 ou circunstanciais, como episódios de escândalos de corrupção, em 2000-1.

Esta constatação vai ao encontro do pontuado por Streeck e Thelen (2005) quanto ao apoio mútuo de forças endógenas e exógenas para mudanças institucionais. Os autores afirmam, conforme disposto na seção 1.4.2, que as alterações, especialmente aquelas que têm impacto significativo sobre a atuação e status da organização, costumam ocorrer com o apoio interno, mas que necessitam de uma força externa para serem realizadas.

Esta observação certamente não descarta o papel que tiveram algumas lideranças atuantes na política de controle da gestão pública federal. Estas souberam captar o momento propício para implantar modificações muitas vezes ansiadas de longa data pelo corpo técnico. E, conforme destacado por Streeck e Thelen (2005), mudanças com respaldo do corpo técnico da organização tendem a produzir processos de mudança mais coerentes e capazes de promover novas lógicas de ação.

Aprofundando a análise do processo de mudança institucional do controle, nota-se que não é possível associá-lo a um único tipo de mudança gradual. Pelo menos duas formas de mudança parecem ser identificadas nos últimos 20 anos de institucionalização do controle.

As mudanças graduais que ocorreram nos controles externo e interno, dentre elas a adaptação de suas estruturas e a adição de novos procedimentos de trabalho aos já existentes, podem ser entendidas como mudanças em camadas ou *layering*. Trata-se de adições realizadas ao longo dos anos com o objetivo de aprimorar ou refinar as instituições existentes. Por serem mudanças graduais, normalmente só despertam atenção quando analisadas ao longo do tempo, como realizado neste estudo. Mas, embora graduais, estas mudanças podem gerar um impacto considerável na política após algum tempo de maturação.

Um exemplo deste tipo de mudança foi o estabelecimento gradual de procedimentos de controle concomitantes à gestão e avaliações de gestão e programas de governo, que passaram a ser realizados em adição aos procedimentos anteriormente estabelecidos. Por serem realizadas de forma gradual e ao longo de anos, não sofreram muitas resistências e possibilitaram a adaptação do órgão, propiciando novas perspectivas à política, que vem se alterando sensivelmente seu modo de operação e sua forma de relacionamento com os gestores públicos.

Outra forma de mudança observada na política de controle é a conversão ou o redirecionamento de instituições a novos propósitos ou modo de operação de forma mais clara e direta e não gradual, como o *layering*. Esta forma de mudança tende a ocorrer quando há uma contestação política de funções ou propósitos que a instituição deve servir, tal qual o ocorrido com a política de controle no período de redemocratização.

Neste período, ganharam força, por exemplo, as críticas quanto à sujeição do controle aos ministérios objeto de auditorias. Como resposta a essas pressões, o governo federal aprovou mudanças estruturais importantes que centralizaram o controle, conferiram maior especialização e estrutura, além de subordinação direta à Presidência da República, conferindo maior *status* e autonomia frente ao gestor.

De acordo com Streeck e Thelen (2005) estas alterações podem atender a mudanças no contexto ou a mudança de atores-chave, que passam a direcioná-las de acordo com sua visão. No caso da política de controle é possível notar os dois fatores influenciando as mudanças realizadas. Tanto as mudanças no contexto da gestão pública e na visão quanto ao papel que o controle deveria exercer foram importantes, quanto foram impactantes também o papel inovador de alguns dirigentes dos órgãos de controle, conforme relatado nas entrevistas.

Se é inegável que nos últimos 20 anos cresceu o número de órgãos envolvidos na política de controle e estes melhor se estruturaram, procurando inclusive novas formas e procedimentos de ação, alguns pontos restam por serem aprimorados. O capítulo seguinte discute as tendências e desafios a serem enfrentados pela política de controle para sua maior efetividade.

CAPÍTULO 4 – DESAFIOS À POLÍTICA DE CONTROLE

As mudanças ocorridas na política de controle nos últimos vinte anos sem dúvida culminaram numa melhor estruturação dos órgãos de controle externo e interno. Além disso, diversos outros atores foram acrescentados à política, agregando *expertises* distintos e constituindo uma verdadeira rede da política de controle.

Esta ampliação dos órgãos e instrumentos de controle, porém, não é necessariamente sinal de maior efetividade da política. Se há vinte anos poderia-se dizer que o problema do controle era justamente a sua ausência, atualmente o aumento dos órgãos e funções de controle colocam em cheque este argumento.

Começemos pela análise dos princípios pretendidos pelo governo para o controle da gestão, expostas pelo Ministro do Planejamento em 1964, Roberto Campos, por ocasião da instalação da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Piscitelli, 1988):

- “- supressão dos controles meramente formais ou cujo custo seja superior ao risco, assim como quaisquer centralizações de caráter normativo que correspondam a mera formalidade burocrática ou a estéreis preocupações de padronização ou uniformidade.
- criação de um sistema efetivo de controle dos dispêndios públicos e de responsabilidade de seus agentes, compreendendo, entre outras medidas, a organização da contabilidade, a disciplina dos relatórios financeiros, a auditoria e a inspeção administrativa.
- instituição de sistema de acompanhamento da execução dos programas de trabalho, que habilite os Ministros de Estado e o Presidente da República a se manterem informados sobre o seu andamento” (p. 23).

Ironicamente, percebe-se que as preocupações de quarenta e cinco anos atrás mostram-se ainda, em sua maioria, muito atuais, embora obviamente com algumas atualizações. Ainda hoje há preocupação quanto ao excesso de formalismo do controle e quanto à sua dificuldade de apoiar o gestor no acompanhamento e avaliação dos programas de governo, em busca de melhorias na gestão pública.

Há, adicionalmente, preocupação quanto à capacidade dos diversos órgãos envolvidos na política de controle em se articular e coordenar as atividades relacionadas de forma eficiente. Há preocupação quanto à efetividade da política de controle e quanto à organização da contabilidade pública.

Isto demonstra que, embora diversos órgãos e procedimentos tenham se estruturado para combater a corrupção e várias melhorias tenham sido observadas, ainda não se atingiu o controle de gestão pretendido. O entrevistado A afirma que:

- “Os controles, tanto interno quanto externo, passam há anos por uma crise existencial. (...) Temos bons controles aparelhados, mas com funções confusas, devido à falta de definição

sobre o assunto. (...) O modelo a ser adotado pelo controle e seus papéis na sociedade merecem um debate sério, mas entram na questão política”.

Nesse sentido, cabe analisar algumas das causas de debilidade da política levantadas ao longo deste estudo e que se traduzem em desafios para o futuro do controle brasileiro.

4.1. SUPERDOSAGEM DO CONTROLE – DIFICULDADE DE GOVERNANÇA

A hipótese “quanto mais melhor” postula que quanto mais órgãos e instrumentos de controle, mais efetiva tende a ser a política de controle. Este trabalho contesta esta idéia e aponta que a eficiência da política depende, dentre outros fatores, da boa coordenação entre os órgãos que compõem a rede de controle.

Não obstante não contribuir para a melhoria da gestão, o controle pouco efetivo pode agravar a ineficiência da gestão pública ao gerar regramentos inconsistentes ou excessivos quanto às diretrizes e procedimentos que os órgãos públicos devem seguir. Isto pode acarretar insegurança aos gestores públicos, aumento dos custos transacionais e excesso de formalismo burocrático que prejudica a eficiência das políticas controladas e geram mais custo do que benefícios sociais.

Mainswaring (2003, p.4) pontua que governos assoberbados por mecanismos e agências de controle e sanção em excesso tendem a manter-se imobilizados ou a diminuir suas iniciativas de gestão. Desta forma, tendem a não atingir as expectativas dos cidadãos quanto a políticas públicas e são comumente entendidos como inaptos, indecisos e pouco efetivos.

Conforme destacado anteriormente, pesquisa realizada com gestores públicos federais indica que 73% consideram que os procedimentos de auditoria e fiscalização do controle interno e externo tem grau de semelhança igual ou superior a 75%, mas são pouco complementares (Ribeiro Filho et AL, 2006). Assim, deve existir o reconhecimento de que um mesmo programa governamental é atualmente submetido a múltiplas camadas de controle que é exercido por diferentes atores, muitas vezes de forma conflitante.

Portanto, atualmente, a questão do controle parece ter passado da falta de controle para uma certa superdosagem, ao menos em algumas áreas. Isto pode ser decorrente até de um processo natural de ajustamento dos órgãos ao crescimento de funções após o processo de reestruturação da política pós-1988.

Embora seja notória a intenção dos órgãos em ampliar a coordenação de suas atividades e algumas ações tenham sido realizadas neste sentido nos últimos anos, tais como as operações conjuntas entre CGU e Polícia Federal, por exemplo, estas ações mostram-se ainda insuficientes ante o universo de atividades de controle existentes.

É, portanto, imprescindível que a atuação dos órgãos de controle seja coordenada e complementar, em outras palavras, que diferentes aspectos do programa sejam controlados de forma combinada. Por exemplo, não pode ser efetiva uma estratégia de controle fundada apenas na presença de múltiplos atores controlando, de forma retrospectiva, apenas a execução orçamentária do programa e deixando lacunas importantes nos demais aspectos tais como avaliação de performance.

O objetivo é evitar a super-dosagem, redundância ou a presença de lacunas graves no controle. Preferencialmente, essas decisões devem envolver um ponto de vista prospectivo ou concomitante e não apenas retrospectivo ou *a posteriori* do controle. Assim, deve-se estabelecer a noção de que o controle do programa é uma responsabilidade mútua e coletiva, envolvendo controladores e controlados e fomentando a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores.

Assim, uma vez identificadas essas múltiplas camadas, deve-se buscar formas de harmonizar as diferentes estratégias de controle, envolvendo os vários controladores e ouvindo os gestores públicos. Dessa forma, estabelecer-se-ia uma estratégia coordenada e uma redistribuição de direitos e atribuições entre os órgãos responsáveis pelo controle.

Não obstante sua necessidade, a simples existência de arenas de integração não é condição suficiente para o estabelecimento da coordenação. Quando há incentivos contrários à coordenação, os órgãos tendem a produzir soluções plausíveis superficiais, como promoção de programas audaciosos de treinamento ou investimento em tecnologias da informação, sem enfoque nos problemas reais, como forma de manter politicamente uma aparência de cooperação, mas que não se traduz em resultados efetivos para a política (BEDI et al, 2006).

4.2. CONTROLE PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Outro ponto que influencia a credibilidade e efetividade da política é decorrente do potencial dos instrumentos de controle em prática. A redemocratização e, depois disso, a reforma gerencial, deram força à idéia de que a tradicional ênfase em controle de legalidade

e conformidade *a posteriori* leva a pouco resultado efetivo em termos de melhoria das políticas públicas ou inibição e combate à corrupção.

Conceber uma política de controle da gestão pública que harmonize ações e instrumentos voltados para o controle das finanças, dos abusos do poder público, das ações voltadas para a promoção do interesse público e da performance dos programas governamentais é um dos principais desafios ao controle da gestão pública levantados por Behn (2001).

Essa nova política deve enfatizar elementos como confiança, cooperação e aprendizagem, que têm sido pouco enfatizados na discussão recente sobre políticas de controle em geral e especialmente no Brasil. No entanto, esses elementos são considerados essenciais na discussão recente sobre instituições e políticas públicas.

Tanto TCU quanto CGU têm procurado, por motivações diversas, estabelecer novas ferramentas de controle voltadas para o acompanhamento das gestões, avaliação de programas governamentais, programas educacionais voltados aos gestores públicos e sociedade, trilhas de sistemas de informação, dentre outras ações inovadoras. No entanto, as entrevistas apontam que não é desprezível a diferença de ideologia dos servidores da CGU e TCU com relação ao papel de seus órgãos no aprimoramento da gestão e as formas de controle necessárias no país.

Além do mais, embora crescente, parece ainda tímida a ação dos órgãos de controle em ações concomitantes e de apoio ao aprimoramento da gestão pública em comparação com o tempo despendido em outras atividades de controle, tais como as auditorias de gestão, pelo controle interno, e seus julgamentos, pelo controle externo. “O Brasil está ainda engatinhando em estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação de programas”, afirma o entrevistado E, estudioso sobre o tema do controle.

O momento e o período de tempo em que o controle é exercido, os mecanismos de comunicação entre controladores e controlados e os procedimentos específicos para discussão e divulgação dos resultados das análises realizadas é capaz de influenciar, sobremaneira, a efetividade do controle e os custos que estes imputam sobre os programas governamentais.

Porém, a maioria dos gestores públicos compartilha a percepção de que os trabalhos dos controles interno e externo não são convergentes e pouco contribuem para o aprimoramento da gestão pública (RIBEIRO FILHO et al, 2006). Esta percepção se repete

em análise de Araújo (2007), que analisa a posição dos gestores de educação em relação à atuação da CGU.

Em termos gerais estas pesquisas apontam grande resistência e desconfiança dos gestores quanto à atuação do controle no aprimoramento das políticas públicas. Esta desconfiança, vinda dos participantes do processo cotidiano de gestão pública, quanto à capacidade da política de controle em efetivamente incrementar a boa gestão é, no mínimo, preocupante e exige estudo cuidadoso.

O aprimoramento do contato mútuo entre auditores e controlados, somando *expertises*, e o aprimoramento constante dos instrumentos de controle podem aumentar a efetividade da política na melhoria das políticas públicas brasileiras.

4.3. CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DO CONTROLE

Há consenso entre os estudiosos e gestores da política de controle de que não há controle sem punição. A mudança constitucional de 1988 certamente aumentou o poder sancionador do TCU, com a definição de atribuições para aplicar penalidade aos responsáveis, definir prazo para que o órgão adote providências e sustar a execução do ato impugnado, caso não atendido. O TCU passou a ter poderes quase-judiciais e exercer função de tribunal administrativo (SANTISO, 2007). No entanto, a prática observada demonstra que poucas destas medidas tem surtido o efeito desejado.

Melo (2007) argumenta que a efetividade do Tribunal de Contas esbarra em dois aspectos. No plano macro, sujeita-se à responsabilização política (ou falta dela) realizada pelo Poder Legislativo. Se o TCU não tem apoio expresso do Poder Legislativo ou se este não é atuante no que tange ao controle, seu trabalho tem baixa capacidade real de *enforcement*.

O segundo fator relacionado ao legislativo diz respeito ao controle político, ou seja, aquele exercido por agentes políticos frente a ilícitos de outros agentes políticos. Estas iniciativas denotam o papel moralizador da instância representativa da democracia. Além do mais, quando o processo judicial destes agentes depende de autorização do Poder Legislativo, seu papel passa a ser essencial (MELO, 2007).

Outro ponto de extrema importância é a relação do Tribunal com o Poder Judiciário. No que compete à sua esfera de ação, as decisões do TCU não são vinculantes. Assim, todas as decisões costumam ser questionadas judicialmente e nesta instância permanecem anos

sem resolução. A existência de muitas instâncias recursivas ou a não tempestividade de julgamento alimenta o sentimento de impunidade e descredencia as iniciativas dos órgãos de controle. Para atenuar esta situação, o entrevistado B, que atuou anos à frente do controle externo, sugere uma possível iniciativa:

“Seria interessante que houvesse revisão constitucional estabelecendo que as decisões do tribunal com imputação de débito que tem eficácia de título executivo fossem acrescidas com “ficando o patrimônio do responsável bloqueado até decisão final da justiça”. Esta mudança inverteria o ônus e o interesse no trâmite rápido do processo, o que não ocorre atualmente com processos judiciais que se arrastam por mais de uma década.”

Já o controle interno adquiriu alguns instrumentos de *enforcement* recentemente. O primeiro deles é a capacidade de executar ou monitorar os procedimentos administrativos disciplinares contra servidores públicos ímprobos. Outra inovação é a declaração de idoneidade de empresas fraudadoras das regras estabelecidas.

O poder punitivo do controle interno é certamente reduzido em relação ao externo, até porque trata-se de um órgão que atua como coadjuvante do Poder Executivo, atuando como *enforcement* indireto, ou seja, requerendo a atuação de outros órgãos quando devido. É ainda muitas vezes requerido para prestação de informações por estes mesmos órgãos, na via inversa.

Embora tenha sido enfatizada a necessidade de ajustes à integração entre os órgãos, fato é que têm crescido as parcerias entre CGU, Advocacia-Geral da União, Ministério-Público Federal e Tribunal de Contas da União para o repasse das constatações de fraudes e esquemas encontrados e agilização das providências cabíveis.

Por fim, cabe enfatizar que “se as responsabilidades de *accountability* existem na letra da lei, mas as agências tornam-se pouco efetivas devido a poderes superiores, a consequência não é apenas facilitar a transgressão desses poderes, mas também o descrédito das próprias agências” (O’DONNELL, 2003, p. 51/2, tradução nossa).

4.4. AUTONOMIA FUNCIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE

Piscitelli (1988) argumenta que mais do que as reformas estruturais, a autonomia funcional dos controles tanto externo quanto interno frente ao Poder Executivo é fator essencial ao seu pleno desenvolvimento, já que se trata de uma atividade de estado e não de governo.

Muito se avançou em termos de independência dos órgãos de controle nos últimos anos. O TCU teve as regras de sua nomeação melhor definidas e a CGU passou à instância de subordinação direta à Presidência da República. No entanto, em termos práticos, percebe-se que a interferência do poder executivo no controle ainda é grande.

Um aspecto importante é o caráter político-partidário conferido à indicação dos membros do colegiado do Tribunal, mesmo após os avanços constitucionais quanto às prerrogativas e formas de nomeação de seus membros. “O TCU, tecnicamente falando, se aparelhou, se aperfeiçoou (...), mas a configuração política frustra o potencial técnico”, de acordo com o entrevistado E. Este fator certamente contribui para reduzir a credibilidade das decisões do órgão.

Outro aspecto importante é que, embora o controle interno esteja autônomo em relação aos gestores públicos auditados, não deixou totalmente de sofrer influências do poder executivo em seus trabalhos, até porque seu dirigente tem o *status* de ministro de estado podendo ser livremente nomeado ou exonerado do cargo. Adicionalmente, sua estrutura é definida em normativo não-constitucional, o que possibilita alteração de atribuições e estrutura pelo governo federal a qualquer momento.

Esta falta de institucionalização do controle interno o sujeita aos ânimos do governo do momento, que pode ou não favorecer a autonomia funcional e concessão de meios ao trabalho efetivo do órgão. As diversas mudanças sofridas nos últimos anos, descritas neste estudo, dão a noção da instabilidade ainda presente.

Embora seja possível assumir que avançou-se na divulgação à sociedade da importância do órgão para a administração pública e o combate à corrupção, o que tende a gerar certa resistência a uma possível extinção ou reformulação geral do órgão, deve-se considerar que sua situação atual é incerta.

No entanto, entende-se que mudanças relacionadas à independência funcional dos órgãos de controle são de uma magnitude que extrapola em muito suas competências, envolvendo aspectos políticos mais complexos do país.

4.5. O CONTROLE NO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO BRASILEIRO

Além dos desafios relacionados às variáveis discutidas neste estudo, cabe avaliar os aspectos externos à política de controle em si, mas que influenciam sobremaneira sua independência e efetividade. Estes aspectos dizem respeito ao contexto sócio-político do país e da gestão pública federal.

Melo (2007) acrescenta que quando há concentração de poder no Executivo, o sistema de *checks and balances* é prejudicado:

“A conclusão normativa mais geral dessa análise (poderes pouco sobrepostos) é que *ceteris paribus* os países que adotam a representação proporcional com voto preferencial ou com forte descolamento entre lideranças partidárias e eleitores apresentarão baixa capacidade de responsabilização. As instituições de controle não têm assim incentivos para exercer a atividade controle, tornando-se supérfluas” (p. 6).

A prática de coalizões pós-eleição e de partidos enfraquecidos, tal qual observamos no Brasil, também reduz a *accountability* horizontal ou controle entre estado e estado, reduzindo os incentivos do Poder Legislativo para o controle do Poder Executivo, incluindo a burocracia. Este fica concentrado em partidos de oposição ou somente em controle por alarme de incêndio, ao explorar de forma político-partidária a veiculação de escândalos eventuais (MELO, 2007).

Melo (2007) sugere ainda que o fortalecimento dos órgãos de controle brasileiros necessita de reformas institucionais voltadas para eliminar as patologias do sistema de representação político brasileiro. A idéia é aprimorar o sistema político com vistas a aumentar a responsabilização pública e os incentivos ao controle.

Os entrevistados A e E sugerem ainda a necessidade de reforma administrativa profunda de forma a melhor estruturar a relação entre os órgãos, o planejamento e o controle da gestão. Além disso, cabe a revisão do sistema de contabilidade pública brasileiro, que permaneceu sem inovações reais desde 1964. A contabilidade deve auxiliar o processo de tomada de decisão do gestor público e a auditoria dos órgãos de controle, mas não é o que ocorre atualmente, na opinião deles.

Cabe ainda ressaltar a importância do controle social e da divulgação de informações sobre as gestões de forma transparente. Se o trabalho de controle tem baixa visibilidade pública ou se desperta pouco interesse social, a não ser por escândalos ocasionais, não há pressão que gere incentivo aos políticos, tanto do executivo quanto do legislativo, em

efetivar o controle (MELO, 2007). Maior visibilidade aumenta o custo político para os agentes públicos, criando incentivo ao controle, embora não tenda a responsabilizações individuais (de forma judicial) ou ressarcimento de danos ao erário.

Conforme destacado pelo entrevistado E: “há uma longa tradição histórica e cultural no país de leis que não “pegam”, formalismo lusitano e encenação política. (...) Existem limites mal definidos entre a discricionariedade e a arbitrariedade”.

A existência de cultura nacional de intolerância consensual a práticas corruptas é fundamental para garantir efetividade do controle. Isto, no entanto, deve ser posto à prova pela sociedade não somente no poder do voto, mas na formação de uma opinião pública que crie outros incentivos aos políticos e partidos a preferir a punição a alguns de seus correligionários à execução pública e a derrotas eleitorais.

Smulovitz e Peruzzotti (2003) propõem o conceito de *accountability* social como um mecanismo de controle das autoridades políticas de forma não-eleitoral. Esse controle é exercido por organizações sociais e mídia com o objetivo de expor problemas, influenciar a agenda governamental ou provocar a ação de agências de controle horizontal ou intraestatal.

Weber (2006) e Zambioni Filho e Litschig (2006), em recentes estudos empíricos sobre corrupção no Brasil, documentam uma correlação negativa entre corrupção municipal e presença de associações comunitárias e Poder Judiciário respectivamente. Embora não haja estabelecimento de relação causal, estas pesquisas corroboram a importância do controle social e da presença do poder judiciário para efetivação do controle.

4.6. A POLÍTICA DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL VINDOURA

Não há dúvidas de que os anos de redemocratização do país trouxeram avanços importantes à política de controle da gestão pública brasileira. No entanto, alguns pontos restam por serem mais bem desenvolvidos. Se o futuro da política não pode ser prefisto, ao menos podem ser elencados os desafios que despontam. Este estudo não pretende ser exaustivo neste sentido, porém levanta alguns deles com base na literatura e nos resultados da pesquisa.

Cinco são os desafios da política de controle descritos. O primeiro trata da dificuldade de controle. Embora seja notória a intenção e mesmo algumas ações dos órgãos de controle em ampliar a coordenação de suas atividades nos últimos anos, estas mostram-se

ainda insuficientes ante o universo de atividades de controle existentes. É, portanto, imprescindível que a atuação dos órgãos seja melhor coordenada e complementar, em outras palavras, que diferentes aspectos do programa sejam controlados de forma combinada, evitando-se uma superdosagem que prejudique mais do que auxilie as políticas públicas.

Outro desafio levantado está relacionado ao primeiro e diz respeito ao uso do controle como instrumento efetivo de aprimoramento da gestão pública por meio de mecanismos, temporalidade, ferramentas e instrumentos de comunicação com o gestor público capazes de contribuir para a melhoria da gestão e não apenas com caráter legalista ou punitivo.

Os outros três desafios tratam de pontos sensíveis ao controle mas que extrapolam a autonomia dos órgãos de controle, ou seja, não dependem somente de sua atuação. O terceiro desafio descrito trata do enforcement do controle que, embora tenha ganho funções formais após o processo de redemocratização, na prática sofre com a pouca responsabilização política e com os questionamentos judiciais de quase todas as suas decisões, que se arrastam por anos, gerando um sentimento de impunidade.

O quarto desafio colocado diz respeito à autonomia funcional dos órgãos de controle interno e externo frente ao Poder Executivo historicamente hipertrofiado no país. O TCU avançou quanto às regras de nomeação, mas ainda é questionado quanto às indicações políticas. O controle interno teve sua estrutura e funções constantemente alterada ao longo do tempo. Esta situação dos órgãos de controle gera uma instabilidade constante a decisões que deveriam ser consideradas de estado e não de governo.

Por fim, o último desafio colocado trata de uma questão ainda mais abrangente, que extrapola o universo da política de controle, mas que influencia diretamente sua efetividade. Trata da questão do contexto sócio-político brasileiro. O cenário de hipertrofia do Poder Executivo, partidos políticos enfraquecidos, coalizões pós-eleitorais, sociedade pouco participativa no controle social reduzem o incentivo ao controle do estado, reduzindo portanto o custo político para os agente públicos em caso de improbidade.

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o processo de institucionalização da singular política de controle da gestão pública federal brasileira, com ênfase no período pós-redemocratização do país, de 1988 a 2008. Caracterizaram-se os episódios de desenvolvimento da política, especialmente nos órgãos com funções exclusivas de controle - Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União -, e a forma como as mudanças impactaram na efetividade da política, no que diz respeito ao combate à corrupção e aprimoramento das políticas públicas.

As mudanças foram analisadas com relação à independência do poder executivo, capacidade de atuação dos órgãos de controle, aplicabilidade dos instrumentos de controle usados, tempestividade de controle e julgamento de responsáveis, *enforcement* ou capacidade de fazer cumprir as recomendações de controle e governança ou coordenação entre os atores da rede de controle.

Estas variáveis foram usadas em estudo de caso baseado em *process-tracing*, procurando configurar, por meio de relações causais, maior rigor metodológico à estruturação da análise do processo histórico de institucionalização. No entanto, devido a pouca sistematização da literatura existente sobre o tema, que dificulta o estabelecimento de hipóteses relacionais precisas, as considerações deste trabalho devem ser entendidas mais como uma proposta inicial de aprofundamento sobre o assunto e não como uma posição definitiva à cerca do tema.

Ao trazer a análise da estruturação da política, sob a ótica da literatura de instituições e governança de redes de políticas públicas, para entender os benefícios e deficiências do peculiar sistema de controle brasileiro, este estudo espera contribuir para o debate sobre aprimoramento do sistema de controle da gestão pública brasileira e para a melhor estruturação da literatura sobre o tema.

O processo de institucionalização da política de controle da gestão pública federal não foi constante e homogêneo ao longo dos anos. Ocorreram variações significativas quanto à estrutura organizacional, órgãos envolvidos, atribuições e grau de importância conferido ao tema do controle no Brasil desde a sua instituição, em 1891.

Ao longo da década de 1980 a retomada do estado democrático de direito conferiu um novo grau de importância à política de controle de recursos públicos e uma nova visão

sobre seu papel e estrutura. A nova perspectiva da política de controle buscou superar a estrutura criada pela Constituição de 1967, vista como inadequada aos moldes democráticos.

A nova Carta gerou grande expectativa quanto às possibilidades de atuação do controle na gestão pública federal. Ambas as instâncias de controle tiveram suas funções ampliadas. Adicionalmente, outros órgãos ganharam atribuições de controle dos recursos públicos, tais como Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União e Polícia Federal.

No final dos anos 90 foram realizadas outras diversas modificações na gestão pública brasileira, em parte devidas ao Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que pregava a transição de uma gestão pública burocrática para uma gestão gerencial. No campo do controle da gestão, ganharam força as idéias relacionadas à *accountability*, que promove o aumento do controle sobre os gestores públicos e o aumento da transparência da gestão pública. Também ganhou força o conceito de eficiência e efetividade da gestão pública e o controle voltado para resultado.

Com a reestruturação dos procedimentos de trabalho nos controles externo e interno, o controle de caráter estritamente formal e burocrático, que avalia a legalidade dos atos públicos, passou a coexistir com uma forma de controle mais moderna, voltada à análise da *performance* das políticas públicas tais como acompanhamento de gestão e avaliação de programas governamentais. Esta alteração também representou um ponto importante de mudança da política e de redefinição dos órgãos de controle quanto ao seu papel, embora esteja ainda em fase de sedimentação e aprimoramentos.

Cabe ressaltar que as mudanças ocorridas no período, as quais este estudo procurou evidenciar, não aparentam ter se limitado apenas a mudanças de caráter estritamente estrutural-organizacional ou “reforma de organograma”, conforme se referiu Piscitelli (1988) quanto às reformas anteriores que afetaram a política de controle em 1967 e 1979.

Mais do que isso, as mudanças do período de redemocratização do país, principalmente as mais recentes, tem tido razoável sucesso em efetivar mudanças substanciais na forma como o controle é realizado no país, seja pela quantidade de órgãos (e *expertises*) envolvidos, seja pelo incipiente, mas crescente, controle concomitante e voltado para a avaliação da gestão e dos programas de governo, seja pelo estímulo ao aumento da transparência da gestão pública e dos instrumentos de *enforcement*.

Outro ponto que merece destaque é a análise do processo de mudança institucional em si. Desprende-se das entrevistas que, em termos gerais, as mudanças na política de

controle da gestão pública federal foram, em sua maioria, encorajadas e pensadas pelo corpo técnico da organização, incluindo algumas lideranças.

No entanto, a efetivação das alterações ocorreu em momentos em que houve a confluência de um cenário sócio-político favorável, ou seja, episódios em que se conferiu, a despeito da motivação, maior evidência e importância ao controle da gestão. Estes episódios foram de cunho estrutural, como a reforma administrativa de 1995-8, ou circunstanciais, como episódios de escândalos de corrupção em 2000-1.

A análise de perspectiva temporal permitiu afirmar que, embora a maioria das mudanças na política de controle tenham sido graduais, entendidas como mudanças em camadas ou *layering* ou ainda conversão ou redirecionamento de instituições a novos propósitos e modo de operação, estas mudanças, quando somadas ao longo do tempo, acabaram por provocar impactos consideráveis na mudança da política.

Porém, se é inegável que nos últimos 20 anos cresceu o número de órgãos envolvidos na política de controle e estes melhor se estruturaram, procurando inclusive novas formas e procedimentos de ação, muitos pontos restam por serem aprimorados. Nesse sentido, cabe analisar algumas das causas de debilidade da política analisadas neste estudo e que se traduzem em desafios para o futuro do controle brasileiro.

Primeiramente, deve-se reconhecer que um mesmo programa governamental é atualmente submetido a múltiplas camadas de controle que é exercido por diferentes atores, constituindo as denominadas múltiplas chibatadas. Esta característica da política gera diversos efeitos negativos à gestão pública.

Governos assoberbados por mecanismos e agências de controle e sanção em excesso tendem a manter-se imobilizados ou a diminuir suas iniciativas de gestão e são comumente entendidos como inaptos, indecisos e pouco efetivos. Adicionalmente, estimula uma ilusão de controle, transmitindo uma imagem falseada quanto ao resultado real da política. Assim, a noção de que “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações dedicadas ao controle da ação pública mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público, é uma falácia.

É, portanto, imprescindível que a atuação dos órgãos de controle seja coordenada e complementar, em outras palavras, que diferentes aspectos do programa sejam controlados de forma combinada. O objetivo é evitar a super-dosagem, redundância ou a presença de lacunas graves no controle. Por exemplo, não pode ser efetiva uma estratégia de controle

fundada apenas na presença de múltiplos atores controlando, de forma retrospectiva, apenas a execução orçamentária do programa e deixando lacunas importantes nos demais aspectos tais como avaliação de *performance*.

Por outro lado, se as responsabilidades de controle e *accountability* existem na letra da lei, mas as agências tornam-se pouco efetivas devido a poderes superiores ou ineficiências internas, a consequência não é apenas facilitar a transgressão e o desvio de recursos públicos, mas também, e talvez mais nocivo à sociedade, promove o descrédito nas agências de política de controle do país. Nesse sentido, outros desafios à política merecem ser citados.

Outra questão da política de controle a ser vencida é a necessidade de aprimoramento do *enforcement*, ou seja, da capacidade de fazer valer as decisões, recomendações e punições dos órgãos de controle, seja por meio das próprias agências, seja pelo aprimoramento de sua interação com outros órgãos tais como AGU, MPF e Poder Judiciário. Outro ponto importante é a continuidade no aprimoramento dos instrumentos de controle concomitante e de apoio ao gestor público.

Merece atenção ainda a influência do Poder Executivo na política de controle, seja porque o controle interno lhe é diretamente subordinado, mas não institucionalizado, seja porque as indicações ao colegiado do Tribunal ainda mantém, em parte, um caráter político-partidário. Além de afetar a credibilidade dos órgãos, principalmente do TCU, esta situação sujeita o controle interno aos ânimos do governo no poder, tornando-o instável no tempo.

No entanto, entende-se que alterações como estas últimas dependem de mudanças institucionais mais amplas, relacionadas à estrutura política brasileira e de gestão da administração pública, tais como a concentração de poder do executivo, partidos enfraquecidos e prática de coalizões pós-eleitorais.

Por fim, cabe ressaltar a importância do incentivo ao controle social e à transparência da gestão pública. Se o trabalho de controle tem baixa visibilidade pública ou se desperta pouco interesse social, a não ser por escândalos ocasionais, não há pressão que gere incentivo aos políticos, tanto do executivo quanto do legislativo, em efetivar o controle.

Espera-se que deste estudo inicial sobre o tema do controle no Brasil surjam maiores subsídios à construção e constante reforço de estratégias e instrumentos que garantam maior efetividade à política de controle. Adicionalmente, espera-se instigar a produção de outros trabalhos acadêmicos sobre o tema que possam contribuir para o desenvolvimento deste campo de estudo.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; PÓ, M. V. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, 2006.

ARAÚJO, F. Controle interno no poder executivo federal: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFEs) sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU). Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Programa Multiinstitucional – UnB-UFPE-UFPA. Professor-orientador: Marcos Vasconcelos. Recife, 2007.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OCDE. **Governance**, v. 10, n. 3, 1997.

BEDI, T.; COUDOUEL, A.; COX, M.; GOLDSTEIN, M.; THORNTON, N. **Beyond the numbers**: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies. Banco Mundial, 2006.

BENDOR, J. Parallel systems: Redundancy in government, 1985.

BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability**. 1.ed. Washington: Brookings, 2001.

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. 1.ed. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana, 2004.

BRASIL . Constituição da República Federativa do Brasil de,1967. **Diário Oficial da União** de 20 de Outubro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em 07 de Julho de 2008.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União** de 05 de Outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 07 de Julho de 2008.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de Julho 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União** de 17 de Julho de 1992. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1992/8443.htm>. Acesso em 07 de Julho de 2008.

_____. _____. Lei n. 10.683, de, 28 de Maio de 2003. **Diário Oficial da União** de 29 de Maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em 07 de Julho de 2008.

_____. _____. Decreto n. 5.683, de 24 de Janeiro de 2006. Estrutura Regimental da Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União** de 25 de Janeiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em 07 de Julho de 2008.

BORZEL, T. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, 1998.

CAMPELO, V. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In SOUZA, A et al. **O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2.Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CARTIER-BRESSON, J. Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption: quelques enseignements pour les pays en développement. **Mondes en Développement**, 102, 1998.

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 1.ed. São Paulo: Atlas. 2008.

CASTRO, L. Do abstrato ao concreto pensado: estruturação do acompanhamento da execução de políticas públicas realizado pela Secretaria Federal de Controle Interno. Trabalho de Conclusão de Curso de Aperfeiçoamento. IPEA, 2009.

COIMBRA, F. Estado democrático de direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria-Geral da União. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VII, n. 8, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa SFC n. 1. Brasília, 2002.

_____. Relatório de Gestão – Exercícios 2005, 2006 e 2007. Brasília, 2006, 2007 e 2008a.

_____. Sítio eletrônico:
<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/index.asp>.
Disponível em 26 de Junho de 2008. 2008b.

COTIAS e SILVA, A. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1980-1998). In: **Monografias vencedoras do TCU**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 1998.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. Trad.: Carlos Eugênio de Moura. 1ed. São Paulo: Edusp, 1998.

DIERMEIER, D; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 2, 2003.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Poder Executivo. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

FLEURY, S.; OUVÉNEY, A M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. 1.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

FREDERIKSON, H.; SMITH, K. **The public administration theory primer**. 1reimp. Colorado: Westview, 2002.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, 2000.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. 1ed. Cambridge: MIT, 2004.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, 1993.

INTERNACIONAL ORGANIZACION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **Guidelines for internal control standars for the públic sector**. Bruxels, 2004. Disponível em: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>. Acesso em 18 de Maio de 2009.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: Elliot, K. A. (org.). **A corrupção e a Economia Global**. Trad.: Marcel N. G. De Souza. 1ed. Brasília: UnB, 2002.

KENNEY, C. D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S; WELNA, C (ed). **Democratic Accountability in Latin America**. 1ed. New York: Oxford University, 2003.

KICKERT, W; KLIJN, E-H; KOPPENJAN, J (Ed.). **Managing complex networks: strategies for the public sector**. London: Sage, 1997.

LANDAU, M. Redundancy, Rationality and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*. 1969.

MAINWARING, S; WELNA, C (ed). **Introduction. Democratic Accountability in Latin America**. 1ed. New York: Oxford University, 2003.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Rediscovering institutions**. New York: The Free Press, 1989.

MARSH, D; SMITH, M. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, v. 48, 2000.

MELO, M. A. O controle externo na América Latina. Instituto Fernando Henrique Cardoso, Versão Preliminar, 2007.

MORENO, E; CRISP, B; SHUGART, M. The accountability déficit in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C (ed). **Democratic Accountability in Latin America**. 1ed. New York: Oxford University, 2003.

NAÇÕES UNIDAS, Organização das. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, México: Escritório Contra Drogas e Crimes, 2003. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJCEAF6121ITEMID2ADF2DFBD53744A6B91D56E811EF7D1EPTBRNN.htm>. Acesso em 18 de Maio de 2009.

NISKANEN, W. **Bureaucrats and representative government**. Chicago: Rand McNally, 1971.

NORTH, D. Understanding the process of economic change. 1ed. Princeton: University Press, 2005.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. In SHEDLER; PLATTNER (org). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S; WELNA, C (ed). **Democratic Accountability in Latin America**. 1ed. New York: Oxford University, 2003.

OSPINA, S. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, 2002.

PESSANHA, C. A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. VIII ENCONTRO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Coimbra, Setembro de 2004.

PETERS, G. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, v. 76, 1998.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. Princeton: University Press, 2004.

PISCITELLI, R. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. 1.Ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1988.

PLATERO, N. Da necessidade da integração de controles na área governamental e sua importância para a implementação e o cumprimento das políticas públicas. Monografia de Pós-graduação em Direitos Humanos. Prof. Orientadora: Maria Sylvia di Pietro. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.

POWELL, W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, 1990.

RIBEIRO FILHO, J; et al. Marcos regulatórios do controle interno: uma análise focada na ambientação com o controle externo e o controle social no contexto da administração pública federal, estadual e municipal. XXX ENCONTRO DA ANPAD, 2006.

ROGERS, R; WHETTEN, D. **Interorganizational coordination: theory, research, and implementation**. Ames: Iowa University, 1982.

ROSE-ACKERMAN, S. A. Economia Política da Corrupção. In: Elliot, K. A. (org.). A corrupção e a Economia Global. Trad.: Marcel N. G. De Souza. 1ed. Brasília: UnB, 2002.

SANTISO, C. Improving fiscal governance and curbing corruption: how relevant are autonomous audit agencies. **International Public Management Review**, v. 7, n. 2, 2006.

_____. **Auditing for accountability**: political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies. Dissertation for the degree of doctor of philosophy. Baltimore: Johns Hopkins University, 2007.

SCHARPF, F. Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. **Journal of Theoretical Politics**, v. 6, 1994.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In SHEDLER; PLATTNER (org). **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner 1999.

SMULOVITZ, C; PERUZZOTTI, E. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S; WELNA, C (ed). **Democratic Accountability in Latin America**. 1ed. New York: Oxford University, 2003.

SPECK, B. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil, São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). Beyond continuity: institutional change in advanced political economies. 1ed. New York: Oxford Univ. Press, 2005.

THELEN, K. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, The United States, and Japan. 1ed. Cambridge: University Press, 2004.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prestação de Contas e Relatório de Gestão 2006, 2007 e 2008. Brasília, 2006, 2007 e 2008a.

_____. Sítio eletrônico:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo. Acesso em 16 de Julho de 2008. 2008b.

TSAI, W. Social structure of “coopetition” within a multiunit organization: coordination, competition, and intraorganizational knowledge sharing. **Organization Science**, v. 13, n. 2, 2002.

APÊNDICE I ESTRUTURA DAS ENTREVISTAS

A entrevista consistiu em um dos instrumentos de coleta de dados utilizado neste estudo. Foram realizadas cinco entrevistas a partir de uma amostra qualificada pré-definida. Os entrevistados têm longa experiência de trabalho e/ou pesquisa na área de controle e a maioria deles participou intensamente das mudanças descritas neste estudo e foram, portanto, de suma importância para a construção deste trabalho. Todas as entrevistas foram realizadas durante o mês de junho de 2009, em Brasília (DF) e registradas com autorização.

As entrevistas foram semi-estruturadas. As questões abaixo foram delineadas com vistas a captar as percepções gerais dos entrevistados sobre os processos de mudança institucional e sobre a estruturação das redes de controle e suas formas de cooperação delineadas ao longo do tempo. A partir destas percepções, outras questões foram formadas em direção às seis variáveis definidas para o estudo quais sejam: independência, capacidade de atuação, aplicabilidade, tempestividade, *enforcement* e governança.

1. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

- 1.1. Quais as mudanças na política de controle no período pós-redemocratização do país (pós-1988) que tem conhecimento?
- 1.2. É possível contextualizar os momento de mudança e as decisões e motivações (impacto esperado à época) em cada mudança?
- 1.3. Qual sua percepção atual de impacto de cada mudança na efetividade do controle?
- 1.4. Qual sua percepção sobre a efetividade da política de controle atualmente?
- 1.5. Qual sua percepção sobre a tendência da política de controle para o futuro?
- 1.6. Que outras mudanças acredita relevantes para aumento da efetividade da política de controle?

2. GOVERNANÇA

- 2.1. Como acredita que deveria ser a relação entre controles interno e externo?
 - deve haver subordinação?
 - deve haver maior complementaridade de atribuições?
- 2.2. Acredita que haja redundância ou duplicidade de esforços entre CGU e TCU?
- 2.3. Acredita que haja problemas na coordenação de ação entre CGU, TCU e Gestores?
- 2.4. Acredita que haja problemas na coordenação de ação entre os órgãos de controle em geral (TCU, CGU, MPF, AGU, PF, AEC, etc)?
- 2.5. Por que, na sua opinião, há tais falhas de coordenação (se há)?
- 2.6. Quais as sugestões para aprimorar a cooperação entre os atores?