

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 33/2009

COORDENAÇÃO DO
SISTEMA DE CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL



SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 33/ 2011 – versão publicação

Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal
Convocação n. 002/2009

Escola de de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getulio Vargas(FGV-EAESP)

Coordenação

Maria Rita Garcia Loureiro

EQUIPE

Cecília Olivieri

Clovis Bueno de Azevedo

Fernando Luiz Abrucio

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Vanessa Elias de Oliveira

Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede – 4º andar, sala 434

CEP: 70064-900 – Brasília – DF

www.mj.gov.br/sal

e-mail:sal@mj.gov.br



Secretaria
de Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça



CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Quatro anos após o lançamento do projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público oito novas pesquisas para que toda a sociedade conheça mais sobre aspectos diretamente ligados às leis e normas vigentes no Brasil. Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas na Convocação 001/2010 do Projeto Pensando o Direito

A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do projeto Pensando o Direito, lançado em 2007 com o objetivo de qualificar e democratizar o processo de elaboração legislativa. Com essa iniciativa, a SAL inovou sua política legislativa ao abrir espaços para a sociedade participar do processo de discussão e aprimoramento do ordenamento normativo do país. Isso tem sido feito pelo fortalecimento do diálogo, principalmente, com a academia jurídica, a partir da formação de grupos multidisciplinares que desenvolvem pesquisas de escopo empírico, como estas aqui apresentadas.

A inclusão do conhecimento jurídico de ponta na agenda legislativa tem estimulado tanto a academia a produzir e conhecer mais sobre o processo legislativo, quanto qualificado o trabalho da SAL e de seus parceiros. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis contribui para o fortalecimento de uma política legislativa democrática e permite levantar argumentos mais fundamentados e convincentes para apresentá-los ao Congresso Nacional, ao governo e à opinião pública.

O Pensado o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

No contexto da democratização do processo de elaboração legislativa, os resultados das pesquisas do Pensando o Direito fazem parte de uma série de publicações. A série, que leva o mesmo nome do projeto, é lançada ao final das pesquisas como compromisso de transparência e de disseminação das informações produzidas.

O presente caderno faz parte do conjunto de publicações em versões resumidas que reúnem os volumes 32 a 40 da Série Pensando o Direito. A versão integral de cada uma das 40 pesquisas já realizadas até o momento pode ser acessada no sítio eletrônico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em www.mj.gov.br/sal.

Brasília, novembro de 2011.

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Nosso objeto de investigação é constituído pelos mecanismos de controle sobre a Administração Pública Federal brasileira (APF), em particular os exercidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria Geral da União (CGU), que são, respectivamente, o órgão de controle externo e o de controle interno do Poder Executivo Federal. Incluem-se, ainda, o Ministério Público Federal (MPF) e a Advocacia Geral da União (AGU), por serem órgãos com participação nos processos de controle sobre a gestão pública.

O objetivo geral da pesquisa é realizar um diagnóstico da situação do controle no âmbito do Governo Federal, analisando: 1) os macro-processos político-institucionais e legais que pautam a atuação dos órgãos de controle e 2) as interações entre órgãos controladores e controlados. O sistema de controles foi analisado em suas duas dimensões básicas: a da *accountability* democrática, vinculada à necessidade de *checks and balances*, e a do aprimoramento da gestão pública, ligada ao papel da fiscalização como promotor da melhoria da qualidade das políticas públicas.

Para compreender o funcionamento desse sistema, foram analisados seu arcabouço legal, a literatura comparada e realizadas entrevistas com atores chave do sistema de controle e dos órgãos controlados. Além de estudar os aspectos formais e legais, fundamentais para a compreensão da estrutura e das competências dos órgãos de controle, interessava captar e analisar, mediante o uso de entrevistas em profundidade, o funcionamento efetivo das instituições.

Sob esta perspectiva analítica e com base nos dados levantados e nas análises empreendidas nesta que foi, possivelmente, a primeira pesquisa empírica sobre o sistema de controles da administração pública federal no Brasil, podemos dizer que as duas principais conclusões do trabalho são as seguintes:

1. Houve avanços democráticos no sistema de controles, embora seja um processo incremental e marcado por correções de rota ao longo do caminho.

2. O sistema é caracterizado pela multiplicidade e diversidade de órgãos e ações de controle. Esta fragmentação não é em si negativa, pois a existência de vários pólos

de *accountability* é fundamental para a democracia. Porém, a estrutura de fiscalização apresenta problemas na definição das modalidades de controle, e às vezes, falta de coordenação entre as instituições.

Alguns desafios de pesquisa e de reformulação do sistema que devem ser destacados. Em termos de investigação, é preciso ampliar os estudos sobre cada uma das instituições de controle e mostrar as conexões desses órgãos com seus congêneres nas esferas subnacionais de governo e com o sistema político. Do ponto de vista do aprimoramento institucional, três pontos são essenciais: primeiro, a redução do comportamento mais formalista que ainda é forte, seja pela mudança de legislação, seja pela transformação dos valores mais tradicionais de parte dos controladores; segundo, a criação de mais espaços de diálogo entre controladores e controlados, tais quais os fóruns de discussão e trabalho conjuntos, para que haja mais sinergia entre os objetivos do controle e da gestão; por fim e mais importante, o aumento da coordenação entre os órgãos de controle, para tornar mais eficiente e efetiva esta tarefa essencial para a democracia brasileira.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fundação Getulio Vargas(FGV-EAESP)

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto "Pensando o Direito", Referência PRODOC BRA 07/004

São Paulo

DEZEMBRO de 2010

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO11

II. OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA14

III. DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA15

IV. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA18

V. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
MAPEAMENTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL21

V.1. O CONTROLE EXTERNO NO BRASIL22

V.2. CONTROLE INTERNO NO BRASIL27

V.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MAPEAMENTO NORMATIVO E
INSTITUCIONAL30

VI. OS SISTEMAS DE CONTROLE EM PERSPECTIVA COMPARADA....31

VI.1. O CONTROLE EXTERNO32

VI.2. O CONTROLE INTERNO38

VI.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ANÁLISE COMPARADA47

VII. RELAÇÕES ENTRE CONTROLADOS E CONTROLADORES: PERCEPÇÃO DOS ATORES-CHAVE SOBRE O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE50

VII.1. AVANÇOS INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DAS SUAS
INTER-RELAÇÕES50

VII.2. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE64

VII.3. SOBREPOSIÇÃO E COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS ÓRGÃOS DE
CONTROLE65

VII.4. NECESSIDADE DE DIÁLOGO ENTRE CONTROLADORES E
CONTROLADOS69

VII.5. RELAÇÃO ENTRE O CONTROLE E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE CONTROLE73

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE MUDANÇA INSTUCIONAL78

IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS86

X. ANEXO – LISTA DOS ENTREVISTADOS E ROTEIROS DE PERGUNTAS89

I. INTRODUÇÃO

Promoção da democracia e aprimoramento do desempenho são questões centrais no debate contemporâneo acerca do controle sobre o governo e a administração pública (POLLITT *et al.*, 2008). As instituições e os mecanismos de controle governamental inserem-se no jogo de pesos e contrapesos entre os Poderes (que são independentes, mas devem controlar-se mutuamente para evitar o abuso de poder). Eles desempenham papel crucial no exercício transparente e responsável da autoridade estatal para garantir o exercício do governo em público e para o público, conforme a definição de Bobbio (1992). As demandas pelo aprimoramento da gestão dos serviços públicos, por sua vez, são consentâneas com os processos de aprofundamento da democracia e as decorrentes reivindicações por serviços públicos voltados para as necessidades do cidadão. Elas também estão intimamente relacionadas ao novo discurso produzido pela onda de reformas denominadas de Nova Gestão Pública, que propugnam a eficiência dos serviços e dos processos de avaliação das políticas, que devem se voltar mais para o desempenho do que para os aspectos formais.

Nesse sentido, o controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática. Entendendo controle como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e da burocracia governamental, espera-se que a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações. Todavia, se os órgãos e mecanismos de controle não se estruturarem de forma coerente e se não funcionarem de forma coordenada, o processo de controle pode ser prejudicado, além de gerar bloqueios à ação dos gestores e, conseqüentemente, ineficiência e ineficácia na implementação das políticas.

Dois pressupostos teóricos orientam este trabalho. O primeiro é que o sistema de controles depende do sistema político, e por isso a visão sobre os controles decorre da concepção do seu papel nesse sistema e do funcionamento das instituições democráticas. O segundo pressuposto implica a necessidade de considerar as conseqüências do controle para a gestão pública.

Com relação ao primeiro, ou seja, aos efeitos do controle sobre a ordem democrática, parte-se da definição de O'Donnell de *accountability* horizontal para caracterizar o sistema de controles como uma rede de ações e de instituições dedicadas à promoção da transparência e da responsabilização na gestão dos recursos públicos. Conforme sua definição, constituem *accountability* horizontal ações de natureza tão distinta quanto supervisionar atos administrativos, sancionar agentes públicos e cassar mandatos políticos. Na medida em que a *accountability* vertical (mecanismos eleitorais e sociais de controle sobre os governantes) não é suficiente para garantir que o governo aja de acordo com a vontade popular expressa nas eleições, nem para garantir que os dirigentes públicos não usurpem a soberania popular, faz-se necessária a *accountability* horizontal, ou seja:

"[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas" (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Utilizando esse referencial teórico para analisar o caso brasileiro, cabe indicar inicialmente que o sistema de controle sobre nossa administração pública federal (APF) é composto por diferentes órgãos com distintos poderes e esferas de atuação. Entre eles estão o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal (MPF), e o próprio Poder Judiciário. Apesar das diferenças entre esses órgãos, a *accountability* horizontal se caracteriza por ações emanadas de instituições estatais e que devem ser compreendidas dentro da concepção de um sistema de divisão, controles e equilíbrio entre os poderes. Em outras palavras, o sistema de controle brasileiro é composto por órgãos internos e externos à estrutura de governo do Poder Executivo, o que reflete o sistema presidencialista de separação de poderes. Tanto o Legislativo quanto o Executivo têm instituições próprias de controle. Aquela exerce o clássico controle político sobre o Executivo e, no caso brasileiro, o faz com auxílio do Tribunal de Contas da União. O Poder Executivo, por sua vez, mantém um sistema de controle interno centralizado na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) que está vinculada atualmente à Controladoria Geral da União.

Foram incluídas aqui também duas instituições que não têm como atividade principal o controle em sentido estrito sobre a administração pública, mas cuja atuação interfere direta ou indiretamente nos processos de fiscalização: a Advocacia Geral da União e o Ministério Público Federal. A AGU tem como funções realizar a representação jurídica da União perante os tribunais, bem como assessorar o governo por meio da emissão de pareceres jurídicos acerca das diferentes atividades administrativas. O MPF, por sua vez, dentro da função de promotor da justiça e defensor dos direitos difusos e coletivos, atua tanto como ativador dos mecanismos de controle ao promover fiscalizações em conjunto com o TCU e a CGU, quanto na apresentação de demandas por abertura de processos no Judiciário nos casos de suspeita de malversação dos recursos públicos.

Com relação ao segundo pressuposto da análise, cabe indicar que a pressão crescente para a melhoria do desempenho do setor público é processo de dimensão internacional cuja importância também tem aumentado no Brasil. O principal referencial teórico para a reflexão dessa parte é o trabalho de Christopher Pollitt *et al.* (2008), em que se procura compreender como o sistema de controles promove ou não a qualidade das políticas públicas.

Assim, o estudo aqui apresentado se compõe da descrição do arcabouço legal do sistema de controles, de breve revisão da literatura comparada e ainda de análise de material levantado em entrevistas com atores chave do sistema de controle e dos órgãos controlados. Isso porque além de estudar os aspectos formais e legais, fundamentais para a compreensão da estrutura e das competências dos órgãos de controle, interessava captar e analisar, mediante o uso de entrevistas em profundidade, o funcionamento efetivo das instituições.

II. OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA

O objeto de investigação é constituído pelos mecanismos de controle sobre a Administração Pública Federal brasileira (APF), em particular os exercidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria Geral da União (CGU), que são, respectivamente, o órgão de controle externo e o de controle interno do Poder Executivo Federal. Incluem-se, ainda, o Ministério Público Federal (MPF) e a Advocacia Geral da União (AGU), por serem órgãos com participação nos processos de controle sobre a APF, e cuja atuação será analisada na medida dessa participação.

O objetivo geral da pesquisa é realizar um diagnóstico da situação do controle no âmbito do Governo Federal, analisando: 1) os macro-processos político-institucionais e legais que pautam a atuação dos órgãos de controle e 2) as interações entre órgãos controladores e controlados. Nesse sentido, os objetivos específicos são:

- a) descrever e analisar o arcabouço legal dos órgãos de controle, estudando as competências estabelecidas na Constituição e nas leis orgânicas dos respectivos órgãos, com foco sobre as possíveis concomitâncias, sobreposições e articulações entre as atribuições de cada órgão.
- b) descrever e analisar o funcionamento e inter-relações macro-institucionais dos órgãos de controle (TCU, CGU, MPF e AGU) a partir dos processos de interação (cooperação, complementaridade, superposição e/ou conflito) entre os mecanismos dos diversos órgãos.
- c) analisar as interações entre órgãos controladores (TCU, CGU, MPF e AGU) e controlados (APF), para apresentar e discutir sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de controles em termos macro político-institucionais e legais.

III. DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

A pesquisa utilizou diferentes métodos para realizar os seus intentos. Para o estudo da macroestrutura dos órgãos de controle foi feita a descrição e análise do arcabouço legal dos órgãos, a partir das competências estabelecidas na Constituição e nas leis orgânicas dos respectivos órgãos, e buscou-se verificar a efetividade destas regras pelo *survey* de elites. O estudo da literatura sobre a atividade de controle em outros países nos permitiu ter uma referência comparativa para o caso brasileiro, a partir da qual foi possível avaliar sua especificidade e eventuais impactos políticos. Para isso, foram levantados dados relativos à estrutura dos órgãos de controle em países para os quais havia dados disponíveis: EUA, Reino Unido, Itália, Argentina, Chile e Colômbia.

Com relação ao *survey* de elites, seu propósito foi captar as percepções sobre o funcionamento das instituições de controle com base na visão privilegiada de atores centrais do sistema, em seus diferentes níveis. Utiliza-se o termo “elites” com o significado de “lideranças” que desempenham papel relevante na sociedade e/ou no Estado e cuja identificação é feita por critérios de posição formal numa dada hierarquia ou por reputação e influência no cenário público, conforme já adotado em outras pesquisas (LAMOUNIER; SOUZA, 1992, p. 9).

Neste trabalho, a decisão de realizar um *survey* de elites se justifica, por um lado, em função da reduzida literatura específica sobre o controle do ponto de vista político-institucional e de sua rotina operacional. Além disso, considerou-se que as entrevistas muito mais do que documentos, permitem conhecer o funcionamento efetivo das instituições e dos mecanismos de controle, uma vez que este funcionamento não deriva exclusivamente das normas existentes. Há dimensões de prática e de cultura organizacional que podem prevalecer sobre as normas ou determinar as formas de sua interpretação e aplicação.

O *survey* de elites não tem caráter amostral, mas representativo das diferentes percepções dos atores-chave do sistema de controle e da gestão pública federal.

Seu objetivo, portanto, não é estatístico e sim qualitativo, pois permite a coleta de avaliações sobre o funcionamento do sistema realizadas pelos personagens centrais das instituições. Tais avaliações, apesar de parciais, são extremamente qualificadas devido à experiência e posição institucional dos entrevistados. Nesse sentido, foram realizadas dezesseis entrevistas em profundidade. O objetivo era não só entender o funcionamento prático do controle, mas igualmente a percepção dos atores sobre o processo. Assim, a seleção de quem entrevistar recaiu tanto sobre os controladores como os gestores. Do lado dos controlados, entrevistamos gestores em cinco ministérios (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Cidades, Planejamento e Casa Civil) e em duas entidades da administração indireta – a Infraero, empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa, e o DNIT, autarquia vinculada à área dos Transportes. Do lado dos controladores, foram entrevistados técnicos da CGU, TCU, AGU, MPF e da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional.

A seleção dos entrevistados dos órgãos de controle foi pautada ainda pela combinação dos critérios de posicionamento institucional e experiência profissional na área. Por exemplo, no TCU um dos entrevistados foi o Assessor Parlamentar, devido à sua atividade de intenso contato com o Congresso Nacional na atividade de fiscalização e controle. Na CGU, por sua vez, foi entrevistado o seu Secretário Executivo, não só por seu posicionamento institucional, mas também por ter longa experiência neste cargo, o que lhe dá uma compreensão mais ampla sobre a atuação da Controladoria, bem como da sua interface com os demais órgãos (tanto os do sistema de controle como os dos ministérios). Já no Congresso Nacional foi entrevistado um Consultor de Orçamento que, além de ter produção intelectual e experiência na área, atua nos processos de controle e fiscalização. No Ministério Público Federal foi entrevistado um Sub-Procurador Federal da República que é um Procurador com muitos anos de Casa e que tem atuação na 5ª Câmara de Coordenação e Revisão de Patrimônio Público e Social, ou seja, lida com questões relativas à probidade administrativa e ao controle sobre o patrimônio público.

A escolha dos órgãos da APF, por sua vez, foi feita considerando a diversidade de áreas (área fim e área meio, além de área social e de infraestrutura), o nível de estruturação dos ministérios (órgãos mais antigos e estruturados e órgãos mais recentes e menos organizados) e diversidade institucional (ministérios, da administração direta, e

empresa pública e autarquia, da administração indireta). Nesse sentido, os ministérios da Educação e da Saúde contemplam os critérios por serem órgãos da área fim e da área social, e por serem estruturas mais antigas e mais estruturadas da administração direta, em relação aos ministérios mais recentes. Por sua vez, os ministérios do Desenvolvimento Social e o de Cidades contemplam os critérios por serem órgãos mais recentes e com menos institucionalização, por serem órgãos da administração direta e da área fim, e por combinarem os critérios de área social e de infraestrutura, respectivamente. O ministério do Planejamento contempla o critério de órgão da administração direta da área meio, enquanto a Infraero e o DNIT são entidades da administração indireta, respectivamente uma empresa pública e uma autarquia, e ambas relacionadas à área de infraestrutura. Quanto à escolha dos gestores da APF, considerou-se, como já mencionado, não só seu envolvimento com as atividades de controle, mas também visão mais ampla do sistema de controle, ou seja, visão em nível macro-institucional (ver Anexo).

Ademais, foram elaborados dois modelos de questionário, um para os entrevistados dos órgãos controlados e outro para os dos controladores (ver Anexo). Todavia, os entrevistadores deixaram os entrevistados livres para desenvolver seu raciocínio, já que eram profissionais qualificados e que têm visões próprias sobre a questão objeto da pesquisa, com o cuidado de garantir o levantamento de todas as informações contempladas nas perguntas. As entrevistas, portanto, seguiram um modelo mais aberto.

O relato dos entrevistados permitiu a elaboração de um diagnóstico geral do sistema de controles, ainda que de forma preliminar, na medida em que novas pesquisas são necessárias para a elaboração de um quadro mais completo que apreenda a complexidade de todo o funcionamento do sistema. Ou seja, pesquisas que incluam não só a questão político-institucional (relativa ao posicionamento dos órgãos em face do sistema político e das tensões decorrentes do funcionamento do nosso presidencialismo de coalizão), mas também aspectos referentes à forma de funcionamento da gestão e das políticas públicas brasileiras. O quadro a seguir resume o desenho de pesquisa adotado neste trabalho

Tema	Estudo do controle tornou-se central por conta de dois fenômenos: (1) o reforço da <i>accountability</i> democrática e (2) a pressão por maior desempenho do setor público, que deve orientar a sua gestão mais para a busca de resultados.
Objeto	Análise dos órgãos de controle relacionados à <i>accountability</i> horizontal da Administração Pública Federal: TCU, MP, AGU e CGU
Metodologia	Baseada na utilização de três instrumentos: a) Análise das leis e documentos que conformam o arcabouço institucional do sistema de controle; b) Comparação da experiência internacional no campo do controle, a fim de fornecer parâmetros e um espelho para o entendimento do caso brasileiro; c) Entrevistas em profundidade com atores-chave participantes do sistema de controle (controladores) e da gestão pública federal (controlados).

Quadro 1 – Desenho da pesquisa

IV. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A reflexão sobre a estrutura e funcionamento do sistema de controle da administração pública no Brasil, a partir da Constituição de 1988, tem como pressuposto teórico que as instituições democráticas não se implantam automaticamente. Mesmo que as normas legais sejam fundamentais para a construção de uma nova ordem política, elas se inserem em um processo mais amplo de construção institucional que se desdobra ao longo do tempo e envolve uma pluralidade de atores com posições diferenciadas, de apoio ou de oposição. Assim, é necessário, para a melhor compreensão do funcionamento das instituições de controle democrático sobre a APF no Brasil, retomar, ainda que brevemente, alguns elementos da teoria de desenvolvimento institucional, especialmente a formulada pela abordagem contemporânea do novo institucionalismo histórico.

Para o entendimento do processo de transformações das instituições, um dos principais teóricos sobre o tema, Paul Pierson (2004), propõe o conceito de desenvolvimento institucional. Para ele, esse conceito é mais amplo e tem especificidades em relação ao conceito de mudança institucional e também se diferencia daquele de escolha institucional. A mudança pode envolver alteração abrupta ou intempestiva. A escolha

institucional, por sua vez, implica deliberação intencional e se origina, sobretudo, de uma concepção funcionalista que supõe serem as instituições resultados unicamente das escolhas estratégicas de atores racionais. Em contraponto à mudança ou à escolha institucional, a noção de desenvolvimento permite dar conta de transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Leva em conta a seqüência dos processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais.

O conceito de desenvolvimento institucional considera também que as transformações graduais das instituições são freqüentemente marcadas por situações de *path dependence*, isto é, por processos históricos que se caracterizam por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Assim, o processo de *path dependence* tem como traço crucial os chamados retornos positivos crescentes. Formulados inicialmente para a área tecnológica e para a economia, os retornos positivos são particularmente intensos na esfera da política, dadas as relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o horizonte temporal de mais curto prazo dos atores políticos e uma forte inclinação para o status quo. Além disso, os mecanismos de correção das trajetórias problemáticas – como a competição e a aprendizagem, mais comuns na economia – operam em menor intensidade na esfera política, reforçando aí a permanência em caminhos já trilhados (PIERSON, 2004, p. 31-41).

Mesmo que a análise do desenvolvimento de instituições políticas exija que se levem em conta legados históricos e o peso relativo das decisões ou processos ocorridos no passado, é necessário, por outro lado, olhar também para os momentos ou conjunturas críticas que produzem mudanças significativas ou pontos de inflexão da trajetória anterior. As conjunturas são críticas porque colocam os arranjos institucionais em novo patamar ou novas trajetórias. Discutindo a relação entre conjunturas críticas e *path dependence*, Pierson lembra que a literatura considera que os momentos críticos em que aparecem oportunidades para grandes reformas institucionais são seguidos de longa estabilidade das instituições, ou seja, a mudança institucional é pensada em termos de profundo equilíbrio.

De nosso ponto de vista, o período entre duas conjunturas críticas não se caracteriza necessariamente por estabilidade. Ao contrário, freqüentemente, ele se caracteriza por mudanças graduais, às vezes pouco perceptíveis, que lentamente se

acumulam até que fatores exógenos (ao quadro institucional considerado) desencadeiem novos momentos críticos. Pesquisa empírica sobre os tribunais de contas no Brasil mostra que, se as conjunturas críticas são produzidas predominantemente por fatores exógenos, as mudanças incrementais que se seguem a elas ocorrem por variáveis endógenas (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Com relação aos mecanismos específicos através dos quais se processa o desenvolvimento institucional, a literatura identifica três tipos. O primeiro se dá por meio da superposição de novas a velhas estruturas (*layering*), havendo a possibilidade, no longo prazo, de estas estruturas paralelas se transformarem em arranjos bem sucedidos ao status quo institucional. Pode-se lembrar de que essa é uma situação bastante conhecida na burocracia brasileira, caracterizada pela criação de novos órgãos sem a extinção dos antigos, com funções, às vezes, superpostas ou mesmo conflitantes, como forma de contornar as resistências de atores cujos interesses possam ser prejudicados pela inovação. São exemplos bem conhecidos desse fenômeno as administrações paralelas do segundo governo de Getúlio Vargas e do governo Juscelino Kubitschek, na década de 1950 (NUNES, 1997).

O segundo tipo de desenvolvimento institucional ocorre por conversão funcional. Neste processo, as instituições existentes são redirecionadas, ocorrendo mudanças nas funções que exerciam e nos papéis que os atores nelas desempenhavam. Em outras palavras, mudanças consideráveis no funcionamento de uma instituição são processadas, mesmo havendo uma continuidade formal de suas regras. Tanto os mecanismos de superposição quanto os de conversão funcional supõem que mesmo havendo pressões externas para se adaptar, há igualmente dificuldades para mudanças completas das estruturas. A superposição implica a negociação parcial de alguns componentes institucionais por parte das coalizões reformistas, enquanto outros permanecem intactos.

O terceiro tipo de desenvolvimento institucional ocorre por difusão, quando certas instituições são copiadas ou transportadas, parcial ou integralmente, para outros ambientes ou espaços societários. Este tipo de desenvolvimento costuma ser também denominado de isomorfismo ou convergência institucional e se dá, em geral, porque os atores que copiam dependem de recursos financeiros dos que estão sendo copiados ou ainda porque buscam se legitimar com esse processo de adoção. Nesta situação novas instituições são criadas ou então completamente substituídas (PIERSON, 2004).

Por outro lado, o mais completo entendimento do processo de desenvolvimento institucional requer igualmente a análise dos fatores de resistência à mudança e de resiliência, ou seja, a capacidade que as instituições têm de recuperar rapidamente sua forma original quando cessam as pressões por mudança. De modo geral, podem ser indicados dois grandes obstáculos à mudança institucional. O primeiro reside na capacidade de veto de atores que se sentem ameaçados pela mudança. O segundo refere-se à incapacidade das forças de mudança para se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos, criando um clima de desequilíbrio ou desajuste da ordem institucional ainda vigente ou de falta de coordenação. O conflito entre fatores de mudança e a estrutura de vetos decorre daquilo que a literatura chama de especificidade de ativos institucionais e de seus retornos positivos. Ou seja, a adaptação dos indivíduos ou organizações aos arranjos existentes permite-lhes o usufruto dos “rendimentos” aí produzidos por seus diferentes investimentos (em pessoas, em conhecimento técnico, em determinadas práticas etc.) e torna o novo arranjo pouco atrativo. Assim, quanto mais antiga for uma ordem institucional, mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças.

É a partir desse marco teórico mais geral que analisaremos o funcionamento do sistema de controles da APF no Brasil, e em particular aquele captado pela percepção de seus atores estratégicos, sejam eles controladores, ou gestores de políticas públicas submetidos ao controle.

V. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: MAPEAMENTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL.

O controle da Administração Pública Federal brasileira (APF) está a cargo de diversos órgãos e entidades, formando um complexo sistema (ou conjunto de sistemas).

De acordo com o artigo 70 da Constituição Federal (CF) o controle divide-se em controle externo e interno. O primeiro cabe ao Congresso Nacional (CN) e o segundo está a cargo do “*sistema de controle interno de cada Poder*”. Estando o controle externo da APF brasileira a cargo do Congresso Nacional (embora, como se verá, não apenas a cargo do Poder Legislativo), pode-se enquadrar esse sistema externo de controle no tipo “Corte de Contas”.

Como se costuma classificar – é o caso, por exemplo, de Lima (2009) –, os sistemas de controle externo dividem-se em sistemas de “Cortes de Contas” (ou de “Tribunais de Contas”) e de “Auditorias Gerais” (ou de “Controladorias”). Os primeiros costumam privilegiar o controle da legalidade dos atos fiscalizados; os segundos enfatizam o desempenho das organizações por eles auditadas¹. O que prevalece no Brasil é o controle da legalidade (embora não exclusivo). Todavia, o mesmo artigo 70 da CF já estabelece que a fiscalização deve-se fazer, não só pela legalidade, mas também no que toca à legitimidade e à economicidade. Na verdade, embora não haja definição de clara de como realizar o controle do desempenho, em nossa AP se assume aos poucos a perspectiva de que são necessários os controles de eficiência e de resultados.

Como já observaram Pollitt *et al.* (2008), se não houver coordenação entre o controle da legalidade e do desempenho, podem surgir complicações na definição dos objetivos das instituições, em particular na delimitação de seu objeto e da modalidade de controle.

V.1. O CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

A despeito do estipulado no artigo 49 da CF, em seu inciso X, o controle externo da APF não está exclusivamente submetido ao Poder Legislativo. O artigo 71 estabelece que referido controle será exercido “*com o auxílio do Tribunal de Contas da União*”, o que tem sugerido a tese de que o TCU é apenas uma organização auxiliar do Legislativo. Como se verá a seguir, essa questão é bem mais complexa.

No que toca às contas prestadas pelo Presidente da República, o TCU, conforme a CF, não as julga propriamente, mas as “aprecia” mediante a emissão de “parecer prévio”. O

¹ Com sistemas do tipo “Cortes de Contas”, além do Brasil, estão países como a Alemanha, Espanha, França, Holanda e Portugal. São exemplo da segunda categoria (“Auditorias Gerais”) a Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Reino Unido e Suécia.

juízo final – a aprovação ou reprovação das contas – fica a cargo do Poder Legislativo. Em outras palavras, ao Tribunal caberia “apenas” opinar e ao Legislativo “decidir”.

Há que ponderar o fato de que, em nosso país, jamais foram rejeitadas as contas prestadas por Presidente da República, seja em parecer prévio do TCU, seja em decisão final do Congresso Nacional (PESSANHA, 2003). É bem verdade que no período democrático recente o TCU, por diversas vezes, apontou ressalvas e/ou recomendações nas contas presidenciais. Mas todas foram, ao final, aprovadas. É verdade igualmente que, nesse mesmo período, o Legislativo por vezes “mudou” a conclusão do parecer do Tribunal. Mas, assim como o TCU, o Legislativo aprovou todas as contas presidenciais que julgou.

Cabe ressaltar que recomendações e ressalvas se fizeram no período democrático mais recente (e apenas neste período). Obviamente, isso não decorre de que a qualidade das contas tenha piorado, mas do aumento do rigor ou da liberdade política para sua apreciação e julgamento. Porém, persiste o fato de que não há até hoje em nosso país contas presidenciais rejeitadas. Isso sugere que se deva relativizar a tese de subordinação (ou as conseqüências práticas dessa hipotética subordinação) do TCU ao Legislativo.

O questionamento dessa tese é partilhado, por exemplo, pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Brito, em artigo intitulado “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”, de 2001. Ele sustentava que o TCU não é “instituição subalterna ao Congresso Nacional”. Cabe, então, perguntar: o quanto o TCU tem, em tese e de fato, atuação autônoma e independente?

Tanto na Lei Orgânica do TCU quanto em seu Regimento Interno, lê-se que ele é “órgão de controle externo (...) nos termos da Constituição”; logo, que tal papel não concerne somente ao Legislativo. No Regimento Interno, indica-se também que cabe ao TCU apreciar as contas “do Governo da República” (em vez de “as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República”, como se redigiu na Lei Orgânica ou mesmo na CF). Vê-se que o TCU, sem ser contestado, adota uma redação distinta da Lei ou da Constituição. E apreciar as contas do “Governo da República” não soa mais forte, vigoroso ou amplo do que apreciar as contas “apresentadas pelo Presidente”? No artigo 221 do Regimento, fica esclarecido que “As contas do Governo da República incluirão as contas prestadas pelo Presidente da República, pelos presidentes do Senado Federal e da

Câmara dos Deputados, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, que consolidarão as dos respectivos tribunais, e pelo Chefe do Ministério Público da União”. Explicita o TCU que ele controla as contas não apenas do Executivo, mas de todos os Poderes e do Ministério Público.

Tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento, afirma-se que ao TCU assiste poder de regulamentar, expedindo atos normativos sobre as matérias de sua competência. Conforme o artigo 70 da Lei Orgânica, o Presidente do TCU tem competência para “expedir atos de nomeação, admissão, exoneração, remoção, dispensa, aposentadoria e outros...” relativos à gestão de seu pessoal (inciso III); e para “diretamente ou por delegação, movimentar as dotações e os créditos orçamentários próprios e praticar atos de administração financeira, orçamentária, patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal” (inciso IV). O TCU é, assim, plenamente autônomo sob o ponto de vista de sua gestão.

De acordo com o inciso II do artigo 71 da CF, o TCU, a despeito de não julgar (apenas apreciar) as contas prestadas pelo Presidente, julga as contas de todos quantos lidem com dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta ou da indireta. Mais: ao se atentar para o inciso IV desse artigo, verifica-se que o TCU não apenas tem autonomia para realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria (sem a necessidade de autorização ou comunicação prévia do CN), como tem competência constitucional para fazê-lo nas unidades administrativas dos três Poderes e do próprio Legislativo. O TCU, em outras palavras, não só realiza – de fato e de direito – controle externo, de modo autônomo, sobre o Executivo, mas também tem, conforme a CF, autorização para controlar as contas do Judiciário; ou mesmo do Legislativo, do qual seria organismo apenas auxiliar. E efetivamente o faz, ainda que com menos rigor do que com relação às contas do Executivo.

Mesmo limitando-se apenas ao âmbito da fiscalização do Executivo, é preciso considerar que as decisões acerca das contas do Governo Federal não se restringem à aprovação do orçamento ou ao julgamento das contas anuais, decisões essas que são (ao menos ao final) privativas do CN. Por mais que essas decisões a cargo do CN – particularmente a aprovação do orçamento – sejam relevantes, ou até fundamentais, o TCU, ao longo de todo o período de execução do orçamento, toma decisões e atua independentemente do CN. Dia após dia, nas mais diversas situações, o TCU aprecia e julga

contas, determina providências corretivas, assina prazos para essas correções, adverte agentes públicos e administradores, susta ou mesmo aplica multas que têm eficácia de título executivo. Tudo isso sem qualquer necessidade de autorização ou conhecimento prévios do CN. E sem a possibilidade de que o Legislativo reveja ou altere quaisquer de suas decisões. Elas podem, por certo, serem revistas pelo Poder Judiciário, e não raras vezes o são; mas, repetimos, isso não se pode fazer pela Câmara ou pelo Senado.

Não seria absurdo concluir então que, na prática, e em face do que dispõe a própria CF, o controle externo do Executivo faz-se pelo também pelo TCU, não só pelo CN.

De acordo com o artigo 166 da CF, projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais são apreciados pelo CN. O mesmo artigo indica as atribuições da Comissão Mista das duas Casas: examinar e emitir parecer sobre referidos projetos de lei, assim como a respeito das contas apresentadas pelo Presidente; examinar e emitir parecer sobre planos e programas (nacionais, regionais e setoriais), acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária.

Boa parte das atribuições de fiscalização do Executivo pelo Legislativo é, na prática, partilhada com o TCU. Conforme o artigo 72 da CF, por exemplo, cabe ao Tribunal pronunciar-se conclusivamente a respeito de indício de despesas não autorizadas sob investigação da Comissão Mista. E cabe à Comissão, caso o TCU julgue irregular a despesa, propor ao Congresso a sua sustação.

A questão da integração entre o Poder Legislativo e o TCU (mais do que a suposta subordinação do segundo ao primeiro) é, como se vê, um tema fundamental. Essa questão é tratada no tópico deste trabalho em que se relatam os resultados das entrevistas por nós realizadas com representantes de organizações controladoras (fiscalizadoras) e de organizações da APF por elas auditadas em nosso país.

O fato é que o TCU é uma instituição singular do ponto de vista comparado: ele é uma estrutura híbrida, que combina características dos órgãos de controle de contas com perfil judicial ou independente com o dos órgãos com perfil mais de auxiliar, como o órgão de auditoria que assessora o Congresso norte-americano, o Government Accountability Office (GAO). Numa estrutura como esta do nosso TCU, os conflitos entre as duas funções podem aparecer, em especial na sua relação com o Legislativo. Mas, por outro lado,

ao agir para além da assessoria congressual, o TCU também exerce uma forma de fiscalização, principalmente “no varejo”, que gera certa falta de responsabilização para os deputados e senadores. A definição do ponto em que começa uma atividade e em qual se inicia a outra depende, ao fim e ao cabo, da instância parlamentar e dos eleitos, que só tomarão tal decisão quando se sentirem atingidos e mobilizados.

Deve-se acrescentar outra organização ao rol das que controlam (ou fiscalizam) externamente a APF. Isso torna ainda mais complexo o sistema de controle externo de nossa administração pública. Trata-se do Ministério Público (MP). A fim de cumprir sua incumbência (conforme o artigo 127 da CF), esse órgão inevitavelmente fiscaliza e controla, também, a atuação de órgãos e entidades da administração pública, conforme detalhamento efetuado no artigo 129, reforçada pela Lei Complementar 75/1993 (Estatuto do MP da União), em que se explicita ser o MP responsável pelo controle externo da administração pública, o que constitui um importante avanço democrático trazido pela CF. Quanto à atividade policial (uma atividade da administração pública), a função de controle externo por parte do MP é indiscutível, já que explicitamente determinada pela CF, independentemente de como a lei complementar a regule.

Como mencionado relativamente ao CN, os vínculos do TCU com o MP também exigem cuidados e providências para sua adequada coordenação e sinergia. Afinal, o MP é um dos principais demandantes ao TCU da investigação da APF por meio de solicitações de auditorias e de fiscalizações a cargo do Tribunal, como indicam as regras do RI do MP, assim como confirmam os entrevistados na pesquisa. Não se trata, todavia, “apenas” do atendimento, pelo TCU, a demandas do MP. Os artigos 73 e 130 da CF preveem a existência do “Ministério Público junto ao Tribunal”. As relações e interfaces entre o TCU e o MP reforçam-se pelo fato de que a escolha de um terço dos Ministros deve-se fazer pelo presidente da República (e com aprovação do Senado Federal). Com relação os três indicados pelo Presidente da República, um deve ser escolhido entre auditores de carreira e o outro entre membros do MP junto ao TCU.

Por fim, cabe mencionar que podem igualmente ser considerados como entes que exercem controle externo da APF qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Afinal, conforme o parágrafo 2º, do artigo 74 da CF, todos eles são partes legítimas para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TCU. No Regimento Interno

do TCU, artigo 234, reitera-se essa questão, obrigando-o a proceder à apuração de denúncias².

V.2. CONTROLE INTERNO NO BRASIL

O dispositivo constitucional relativo ao controle interno da APF, direta e indireta, é ambíguo, pois não fica claro em que medida se trata de distintos sistemas (internos), por meio dos quais cada um dos três Poderes exerça autocontrole. Vale dizer, efetive controle sobre si próprio. Ou em que medida se trata da postulação por um macro-sistema integrado, que reúna os (sub) sistemas de cada um dos Poderes para realizar o controle da “administração pública direta e indireta”, logo dos órgãos e entidades do Executivo.

Nessa segunda hipótese, por certo, poder-se-ia arguir que, então, não haveria, ou não se trataria de controle interno, mas sim externo, já que um Poder seria controlado pelos demais. Logo, essa segunda possibilidade, em princípio, não faz sentido. Todavia, justamente por se tratar de controle interno, por que se fala em “forma integrada”? Essa integração se refere à relação entre os componentes internos do sistema de cada Poder? Ou se refere à integração entre os três sistemas? Nesse último caso, para que essa integração?

O controle interno do Poder Executivo, ao largo dessa disposição constitucional e de suas imprecisões, está normatizado pela Lei 10.180/2001. Há também uma sucessão de decretos que cuidam especificamente do Sistema Interno de Controle do Poder Executivo Federal. Tal sistema é efetivamente interno ao Executivo, uma vez que se constitui exclusivamente por órgãos desse Poder. Conforme a Lei 10.180 tratar-se-ia, na verdade, de um conjunto de sistemas (ou de subsistemas): um de Planejamento e Orçamento; outro de Administração Financeira; outro de Contabilidade; e outro, por fim, de Controle Interno do Executivo Federal. Em sentido amplo, cada um desses (sub) sistemas – e não só o último – cuida de controle interno da APF.

O Sistema de Planejamento e Orçamento, cujo órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (cf. artigo 4º da Lei), exerce também importante

² Os termos “denúncia” e “denunciar” serão utilizados aqui não em sentido estrito ou com o rigor jurídico-legislativo, mas sim com a amplitude dada pela própria CF, nesse artigo 74, como questionamentos advindos praticamente de toda a sociedade civil.

função de supervisão da execução de planos e programas setoriais além da elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e demais atividades relacionadas.

O Sistema de Administração Financeira Federal, assim como o Sistema de Contabilidade Federal têm como órgão central a Secretaria do Tesouro Federal (cf. artigo 11 da Lei). Em ambos os casos, novamente há – ainda que em sentido amplo – controle interno da APF, conforme artigos 12, 18 e vários de seus incisos. Finalmente, há o Sistema, propriamente dito, ou em sentido estrito, de “Controle Interno do Poder Executivo Federal”, tratado no Título V da Lei 10.180/2001. As finalidades do Sistema de Controle Interno estão indicadas no artigo 20 dessa Lei, repetindo-se o disposto no artigo 74 da CF. De acordo com o artigo 22, esse Sistema integra-se pela Secretaria Federal de Controle Interno (órgão atualmente da Controladoria-Geral da União), como órgão central, e por órgãos setoriais. Cabe ao órgão central fiscalizar todos os órgãos da Administração Pública Federal, exceto o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia Geral da União, a Casa Civil, além da Presidência da República e da Vice-Presidência da República. Para a fiscalização desses outros órgãos, existe, em cada um deles, um órgão setorial específico de controle interno (sendo que a Presidência e a Vice-Presidência da República estão na área de atuação do órgão de controle setorial da Casa Civil).

São atribuições ou competências do Sistema de Controle Interno da APF: avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo avaliar a execução dos orçamentos da União, realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas, apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais, realizar auditoria nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais, avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal, elaborar a Prestação de Contas Anual da Presidência da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional e criar condições para o exercício de controle social sobre os programas contemplados com recursos dos orçamentos da União.

Tendo em vista a estruturação do sistema de controle interno em órgão central e órgãos setoriais, convém fazer a seguinte reflexão. Por que não há outros órgãos setoriais,

em cada um dos demais ministérios, e apenas naqueles órgãos acima referidos? Quanto à inexistência de órgãos setoriais nos diversos ministérios seria talvez desejável que ali houvesse, para propiciar maior atenção dos controladores às especificidades dos atos praticados em cada um desses ministérios e assim maior inteligência e eficácia no controle ali realizado? Essa questão é abordada posteriormente nesse relatório.

Se o(s) (Sub) Sistema(s) de Controle Interno é (são) regulado(s) pela Lei 10.180/2001, a Controladoria-Geral da União, por sua vez, à qual pertence a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), é normatizada pela Lei 11.204/2005 (que altera a Lei 10.683/2003), a qual dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios. Conforme disposições do artigo 17 da referida Lei, estão envolvidas, direta ou indiretamente no Sistema de Controle Interno, outras organizações do Executivo (a AGU, a Receita Federal e a Polícia Federal). E verifica-se, ainda, que estão inter-relacionados os sistemas interno e externo de controle (a CGU recorre também ao TCU e ao MP), pois, pelo artigo 74 da CF uma das finalidades do sistema de controle interno consiste justamente em apoiar o controle externo. Nesse sentido, as relações entre a CGU e o TCU são também fundamentais, de modo a evitar redundância e, ao contrário, propiciar sinergia e complementaridade entre os sistemas interno e externo. **Portanto, a criação de mecanismos de coordenação entre os órgãos de controle pode ser vista como algo que responde ao espírito da norma constitucional.** Ademais, quando da operacionalização dos controles, o tema da coordenação entre esses órgãos, como será visto a seguir, é mencionado pelos entrevistados.

Embora a CGU (por meio da SFC) seja o órgão especificamente incumbido da responsabilidade pelo controle interno da APF, pode-se dizer que a AGU também faz parte do sistema: ela representa a União judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as tarefas de consultoria e assessoramento do Executivo, assistindo o presidente da República no controle da legalidade dos atos da Administração. A AGU profere, ainda, decisões em sindicâncias e processos disciplinares, o que também constitui ação de controle. De acordo com o artigo 5º, é atribuição da Corregedoria-Geral da AGU “*promover correição nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, e à proposição de medidas, bem como à sugestão de providências necessárias ao seu aprimoramento*”. Trata-se, assim, de mais uma atividade de controle, embora dirigida especificamente aos órgãos jurídicos da AGU, entre os quais estão as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria Geral e das demais Secretarias da Presidência da República.

Por fim, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, administrativamente subordinada ao Ministério da Fazenda, mas compreendida pela AGU, tem por atribuição *examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive à dívida pública externa.*

V.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MAPEAMENTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Como foi verificado na análise da legislação acima sistematizada, tanto no que toca ao controle externo, quanto no que se refere ao controle interno da APF brasileira, há um Sistema complexo (ou Sistemas complexos), que envolve(m) diversos órgãos e entidades. Alguns aspectos das normas que os regulam não são inteiramente precisos, o que requer, ou recomenda, revisão ou aperfeiçoamento, para aprimoramento desse(s) Sistema(s).

Suas incumbências – sujeitos e objetos de fiscalização ou controle – estão, em certa medida, superpostas. Essa superposição referente às respectivas atribuições ou competências legalmente estabelecidas é, em parte, inevitável, não sendo possível um recorte perfeito, uma divisão ou separação rigorosa do que caberia a cada órgão ou entidade controladora realizar. A superposição relativa às incumbências não implica obrigatoriamente que haja também descoordenação e, menos ainda, conflito, quanto aos sujeitos ou fatos investigados. Mas requer mesmo assim esforço e cuidado para que haja sinergia e colaboração, em vez de lacunas ou redundâncias.

Cabe, por fim, reiterar que é possível sustentar dois argumentos simultaneamente, sem que ambos sejam contraditórios: de um lado, é um avanço democrático consolidar um sistema múltiplo de controles, aumentando os checks and balances sobre o Governo Federal, o que implica a pluralidade de instituições e certo paralelismo de ações. De outro, isso precisa ser feito a partir de definição compartilhada da finalidade e das modalidades do controle, as quais devem ter como fundamento as necessidades do serviço público. Eis a questão principal que está em jogo.

VI. OS SISTEMAS DE CONTROLE EM PERSPECTIVA COMPARADA

No Brasil e em muitas das democracias contemporâneas, inclusive na comunidade Européia, vêm ganhando visibilidade e sendo fortalecidos os sistemas de controle das burocracias e das políticas públicas, em função da crescente demanda por maior *accountability* e transparência governamental (PESSANHA, 2003). Ademais, Torres (1993) lembra que algumas Constituições, como a italiana (1947), a alemã (1949) e a espanhola (1978), já trouxeram aprimoramentos no campo dos controles de contas, e, nos anos 1980, países como Suécia, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos promoveram mudanças significativas em suas legislações “*com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização financeira e orçamentária*” (TORRES, 1993, p.122).

Nesse cenário, a análise comparada dos sistemas de controle em distintos países é um profícuo instrumento para a compreensão dos processos de controles no Brasil, possibilitando a percepção das falhas nos mecanismos em funcionamento no país, assim como a explicitação das virtudes, dos avanços e eventuais aprimoramentos.

Com esse propósito, serão analisados os mecanismos de controle em seis países, distintos entre si em termos de sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e forma de Estado (unitário ou federal), bem como em termos de grau de desenvolvimento econômico e social: três países desenvolvidos, Inglaterra, Estados Unidos e Itália, e três países em desenvolvimento da América Latina, Argentina, Chile e Colômbia.

A escolha dos países não se deu com base em critérios de representatividade, ou seja, não há uma correspondência em termos de países escolhidos e tipos de sistemas de controle existentes no mundo. Como a literatura sobre a lógica do funcionamento dos sistemas de controle ainda é escassa mesmo em se tratando da literatura internacional (conforme ressaltado por Pollitt *et al.*, 2008), buscou-se analisar casos para os quais as informações disponíveis permitiam a descrição dos sistemas e também fossem suficientemente analíticas quanto ao formato institucional desses órgãos e no que tange às vantagens e desvantagens que este apresenta para o processo de controle

per se. Disto retiramos lições e modelos que podem servir de guia para um processo de aperfeiçoamento do controle no Brasil.

VI.1. O CONTROLE EXTERNO

Tradicionalmente, o controle externo é um “controle político de legalidade contábil e financeira” (MEIRELES, 1989, *apud* ROCHA, 2002), que se destina a comprovar: a probidade dos atos da administração; a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens e a fiel execução do orçamento. O Poder Legislativo exerce esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos, como, por exemplo, a sustação de contratos administrativos, ou indiretamente, por meio das cortes de contas, que são órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária.

Com relação ao modelo de instituição de controle externo, dois são tidos como clássicos – o de Tribunais de Contas e o de Controladorias:

O modelo de Tribunais de Contas possui as seguintes características: processo decisório resolvido por colegiados, vitaliciedade de Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poder coercitivo, grande grau de autonomia frente aos Poderes, controles administrativos judicialiformes, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

O modelo de controladorias (ou Auditorias-Gerais) possui as seguintes características: regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, destituídos de poderes jurisdicionais e coercitivos (normalmente), vinculação a algum dos Poderes que possam gerar a força coercitiva, há uma predominância da decisão monocrática, uso predominante técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas de auditoria. (RIBEIRO, 2002, p. 25).

Somado a isso, os modelos diferem quanto à integração ao aparelho do Estado: enquanto algumas instituições de controle estão ligadas ao Poder Legislativo, outras podem estar vinculadas aos Poderes Executivo ou Judiciário, ou, ainda, serem independentes, não se vinculando diretamente a qualquer Poder de Estado.

Vejamos como se estruturam os sistemas de controle externo nos seis países analisados, tanto em termos de modelo organizacional quanto em função da posição institucional e características do órgão, buscando perceber as implicações desses formatos institucionais para o funcionamento e eficiência dos mesmos.

Quanto ao **modelo de instituição de controle**, dos seis países analisados apenas a Itália possui um Tribunal de Contas (*Corte dei Conti*) propriamente dito, sendo que todos os demais apresentam Auditorias-Gerais (ou Controladorias): Inglaterra (*National Audit Office – GAO*), Estados Unidos (*Government Accountability Office – GAO*), Argentina (*Auditoría General de la Nación*), Chile (*Contraloría General de la República*) e Colômbia (*Contraloría General de la República*). A principal diferença entre ambos vem do fato que os Tribunais de Conta possuem autoridade administrativa e legal, podendo julgar a concordância dos atos governamentais às normas legais. O mesmo não ocorre com as Controladorias, que analisam os gastos públicos e reportam suas análises ao Parlamento.

O modelo de Controladoria, denominado de Westminster, baseia-se num órgão geralmente independente do Parlamento, que submete relatórios periódicos àquele Poder acerca dos gastos públicos (STAPENHURST; TITSWORTH, 2006). Dentro do Parlamento, uma Comissão especializada em contas públicas revisa os relatórios produzidos pelo órgão fiscalizador, investiga os casos de desperdício de recursos e recomenda ao governo ações corretivas. Esse é exatamente o caso da Inglaterra, em que o *National Audit Office* (NAO) realiza auditorias fiscais contínuas das contas do governo central. Além disso, produz relatórios sobre a implementação de determinadas políticas públicas e os encaminha ao *Public Account Committee* (PAC). Essa é comissão do Parlamento cujo chairman é escolhido entre os membros do principal partido de oposição, sendo responsável pelo exame dos relatórios do NAO e recomendações ao governo e aos órgãos fiscalizados, bem como por definir a agenda de investigações do NAO.

Em relação à posição institucional, a análise dos casos mostrou que o modelo de instituição de controle não determina o posicionamento institucional do órgão, ou seja, ele não se traduz em um ou em outro tipo de posição institucional do órgão, em relação aos demais órgãos e Poderes do Estado. Dos seis países analisados, apenas o Chile e a Colômbia apresentam órgãos de controle externo independentes; em todos os demais casos, o órgão de controle externo está ligado ao Poder Legislativo, respondendo às demandas apresentadas por esse Poder. Esta é, aliás, a situação mais

comum: um comparativo de 74 países (RIBEIRO, 2002), demonstrou que, desse total, 34 (46%) possuem Tribunais de Contas e 40 (54%) possuem Controladorias, havendo, portanto, certo equilíbrio na distribuição dos dois modelos pelo mundo. Entretanto, no quesito posição institucional do órgão, há uma forte concentração de órgãos ligados ao Poder Legislativo: dos 74 países analisados, 55, o que corresponde a 75% dos casos, possuem órgãos de controle externo vinculados ao Legislativo. Apenas 8 apresentam Controladorias ligadas ao Poder Executivo, 2 Tribunais de Contas vinculados ao Poder Judiciário (modelo menos comum) e 9 possuem Controladorias independentes, dentre eles Chile e Colômbia. Enfim, países com o mesmo modelo de órgão de controle (Tribunal de Contas ou Controladorias) apresentam distintos posicionamentos desses órgãos em relação aos demais Poderes de Estado.

Quanto ao instrumento legal de criação, se constitucional ou por lei ordinária, constatamos que na maioria dos casos o órgão de controle externo está previsto na Constituição do país, exceção feita para a Inglaterra, que não conta com uma Constituição escrita. Nesse sentido, podemos afirmar que a criação de órgãos de controle externo é algo intrínseco ao processo de fortalecimento do Estado democrático, uma vez que assume uma função inerente à ação governamental, assim como aos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas: a de fiscalização da legalidade dos atos governamentais na execução da agenda política do governo.

Assim como há prevalência de órgãos de controle criados constitucionalmente, também há convergência em termos da abrangência do marco legal: se mais específico, delimitando claramente no instrumento legal de sua criação, as suas características principais e suas funções específicas, ou se mais abrangente, deixando para legislação complementar a tarefa de delimitar o escopo de atuação de cada instituição: todos os órgãos de controle externo analisados tiveram suas características e funções definidas no instrumento legal de suas criações, o que dá, portanto, pouca margem para “auto-definições/delimitações” de suas esferas de atuação.

Isso foi o que aconteceu, por exemplo, na Itália, onde a indefinição acerca do caráter do controle da legalidade dos atos – se apenas preventivo ou também sucessivo – abriu margem à interpretação do artigo constitucional, possibilitando ao Tribunal de Contas exercer apenas o controle preventivo, o que significa que o Tribunal não controlava atos e obras após a sua aprovação, não conseguindo barrar ilegalidades que surgiam

posteriores ao início das mesmas. No entanto, isso foi alterado, tanto para o controle das entidades locais (Lei n. 142, de 1990), quanto para as regiões (Lei n.40, de 1993) e para o governo central, por meio das reformas realizadas em 1994. Ainda assim, D’Auria (1996) chama atenção para o fato de que, na prática, o controle prévio manteve um peso muito maior do que o dado ao controle sucessivo.

Com relação aos tipos de fiscalização desenvolvida pelos Tribunais de Contas e Controladorias, temos as seguintes possibilidades: fiscalização *a priori*, a *posteriori*, da legalidade do ato e auditoria da gestão no uso dos recursos públicos. Note-se que enquanto os dois primeiros tipos (fiscalização *a priori* e *a posteriori*) dizem respeito à fase da política pública em que se dá o processo de fiscalização, se antes ou depois de ser implementada, os dois seguintes (da legalidade do ato e auditoria da gestão no uso dos recursos públicos) tratam da *abrangência* do processo de fiscalização, ou seja, se esse irá atuar apenas na questão da legalidade ou se será mais abrangente, analisando também se, além de legal, a ação governamental seguiu princípios como os de eficiência e eficácia.

País				
	<i>a priori</i>	<i>a posteriori</i>	de legalidade	de gestão
Inglaterra		☒	☒	☒
EUA		☒	☒	☒
Itália	☒	☒	☒	☒
Chile	☒	☒	☒	☒
Argentina	☒	☒	☒	☒
Colômbia	☒	☒	☒	☒
Brasil	☒	☒	☒	☒

Note-se que todos os órgãos de controle fiscalizam a legalidade do ato, mas não necessariamente *a priori*, ou seja, antes da implementação da política. Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, não fazem controle da legalidade do ato *a priori* (RIBEIRO, 2002, p. 29). Por outro lado, todos os países possuem algum tipo de fiscalização a posteriori, mas isso não significa que apresentem instrumentos e práticas de auditoria da gestão dos recursos públicos, o que corresponde a um passo posterior ao controle da legalidade, pressupondo mensuração de adequação dos gastos, relação custo-benefício etc. (os chamados “3 Es” da administração: eficiência, eficácia, efetividade).

No caso dos países aqui analisados, todos realizam tanto o controle da legalidade e da gestão (se eficiente, econômica etc.) dos recursos públicos. No entanto, alguns países

ainda encontram dificuldades na auditoria da gestão no uso dos recursos públicos, como é o caso da Itália (D'AURIA, 1996). Aliás, nesse sentido o caso italiano vai de encontro à tipologia de controle externo no direito comparado, apresentada por Gualazzi (1992): o modelo latino, adotado na Itália, França e Bélgica, dentre outros, caracteriza-se por, em geral, exercer apenas o controle de legalidade. Conforme citado anteriormente, na Itália o controle de gestão, assim como o sucessivo, foi introduzido a partir da reforma de 1994, mas, entretanto, não tem conseguido ser praticado com a regularidade desejada, permanecendo forte o controle prévio de legalidade. A seguir, apresentamos o quadro comparativo dos casos relatados anteriormente.

País	Inglaterra			EUA	Itália
Órgão	<i>Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales</i>	<i>National Audit Office (NAO)</i>	<i>Public Account Committee (PAC)</i>	<i>Government Accountability Office (GAO)</i>	Tribunal de Contas
Chefe de órgão	<i>Chief Executive</i>	<i>Comptroller and Auditor General (C&AG)</i>	<i>Chairman, escolhido entre os membros do principal partido de oposição</i>	<i>Comptroller General (apontado para um mandato de 15 anos)</i>	Presidente
Ano de criação	1983	1983	1861	1921	1862
Posição institucional	Órgão independente	Agência ligada ao Parlamento (<i>Parliamentary agency</i>)	Comissão do Parlamento	Agência legislativa independente	Órgão independente
Objetivos declarados	Cuidar dos recursos e avaliar o resultado dos serviços públicos com vistas à eficiência, eficácia e efetividade.	Auditorias fiscais das contas do governo central	Auditorias fiscais das contas do governo central	Melhoramento da performance e da <i>accountability</i> governamental	- Controle preventivo de legitimidade sobre atos da administração do Estado (<i>a priori</i>); - Auditoria da gestão dos recursos públicos (<i>a posteriori</i>)
Instrumentos legais de criação	<i>Local Government Finance Act (1982)</i>	<i>National Audit Act (1983)</i>	Uma pequena Comissão da Casa dos Comuns recomendou, em 1857, a criação de uma comissão para averiguar as contas	<i>Budget and Accounting Act (1921)</i> Chamava-se <i>General Accounting Office</i> , nome que foi alterado em 2004, passando a se chamar <i>Govern</i>	Art.100, parágrafo 2 da Constituição (1948) e Lei n.20, de 1994, que reduziu o número de atos subordinados ao controle preventivo e

País	Inglaterra			EUA	Itália
Instrumentos legais de criação				<i>ment Accountability Office.</i>	introduziu uma nova forma de controle sucessivo da gestão das contas e do patrimônio público.
Níveis de desempenho avaliados	- Avaliação de programas e de política setorial	- Legitimidade do ato; - Avaliação de programas e política setorial	- Avaliação dos gastos governamentais nos vários programas.	- Avaliação dos gastos governamentais nos vários programas	- Legitimidade do ato; - Avaliação de programas e política setorial

Quadro 3 – Controles externos em perspectiva comparada.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na bibliografia pesquisada.

País	Argentina	Chile	Colômbia
Órgãos/sistemas de controle interno	<i>Auditoría General de la Nación</i>	<i>Contraloría General de la República</i>	<i>Contraloría General de la República</i>
Chefe do órgão	Presidente (designado pelo partido político de oposição com maior número de legisladores no Congresso)	<i>Contralor General de la República</i> (designado pelo Presidente da República, com anuência de 3/5 do Senado)	<i>Contralor General de la República</i>
Ano de criação	1994	1927	1923
Posição institucional	Órgão ligado ao Legislativo	Órgão independente	Órgão independente
Objetivos declarados	- Controle da legalidade; - Gestão e auditoria das atividades da administração pública centralizada e descentralizada; - Aprovação das contas públicas.	- Proteger o princípio da legalidade; - Tutelar o princípio da probidade administrativa; - Resguardar o patrimônio público; - Contribuir para o processo de modernização do Estado.	- Promover o bom uso dos recursos públicos; - Estabelecer a responsabilidade fiscal; - Promover a transparência no uso do recurso público; - Contribuir para a modernização do Estado
Instrumentos legais de criação		- Lei 10.336 - Orgânica Constitucional da Controladoria Geral da República (1953)	- Lei 42 (1923) - Reforma constitucional (1945) - Mudanças ao longo dos anos 90 e 2000

País (cont.)	Argentina	Chile	Colômbia
Tipo de atividade desenvolvida		- Controle de legalidade dos atos do governo; - Fiscalização do uso do recurso público; - Julgamento das contas públicas (cuida da Contabilidade Geral da Nação)	- Avalia o resultado obtido pelos diferentes órgãos do Estado no uso dos recursos públicos.
Níveis de desempenho avaliados	- Legitimidade do ato; - Avaliação de programas e política setorial	- Legitimidade do ato; - Avaliação de programas e política setorial	- Legitimidade do ato; - Avaliação de programas e política setorial

Quadro 3 – Controles externos em perspectiva comparada (continuação).

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na bibliografia pesquisada.

VI.2. O CONTROLE INTERNO

O controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão ou estrutura administrativa que está sendo controlada e “[...] manda a boa prática e a Teoria de Controle que ele [controle interno] esteja diretamente subordinado ao dirigente maior do órgão em que está inserido” (RIBEIRO, 2002, p.24). Sendo assim, órgãos ou sistemas de controle interno das políticas públicas estão, geralmente, subordinados ao Poder Executivo.

Embora o controle interno lide com questões similares àquelas tratadas pelo controle externo, Diamond (2002) salienta que maior atenção vinha sendo dada ao último. Este cenário começou a se modificar recentemente em função da percepção dos dirigentes públicos acerca da importância do aprimoramento dos mecanismos de controle interno, que atuam como uma “proteção” dos Executivos contra auditorias externas que apontem adversidades, irregularidades e, especialmente, um desempenho ruim dos governos. Assim, a ênfase crescente na questão da *accountability* governamental e na busca pelo aprimoramento do desempenho do setor público deu visibilidade e relevância não apenas o controle externo, mas também os procedimentos de controle interno (DIAMOND, 2002).

Nesta seção analisaremos os órgãos de controle interno em três dos seis países selecionados, pois somente nestes casos encontramos dados suficientes e satisfatórios acerca das suas características, atuação e dificuldades: Argentina, Chile e Colômbia.

Na Argentina são três os sistemas de controle de políticas públicas, por ordem de criação: O *Sistema de Seguimiento Físico-Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto* (SSFF),

de 1992, o *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales* (SIEMPRO), de 1995, e o *Esquema de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados* (SGPR), de 2001. No Chile, existem dois sistemas em funcionamento: o *Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental* (SSPG), de 1990, e o *Sistema de Control de Gestión* (SCG), que surgiu dez anos depois, em 2000. Na Colômbia, por sua vez, há o *Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública* (SINERGIA), criado em 1994.

São todos sistemas recentes (e não órgãos propriamente ditos), de monitoramento e avaliação em nível nacional. Seguem a mesma lógica dos controles externos, no sentido de averiguar a legalidade e a qualidade da gestão dos recursos públicos, embora com objetivos distintos. Surgiram a partir dos anos 1990 (diferentemente dos órgãos de controle externo, portanto, que são em geral mais antigos e consolidados), e “em geral, a implementação começou com uma série de experiências piloto, e somente se estendeu às demais organizações e programas quando as metodologias e procedimentos dos sistemas alcançaram um determinado grau de maturidade” (ZALTSMAN, 2006, p. 5, tradução dos autores). Eles surgiram no contexto das iniciativas de reformas voltadas para o fortalecimento das capacidades dos governos de alinhar as políticas públicas com as suas prioridades.

Esses sistemas, embora apresentem semelhanças em termos de período de criação e histórico de desenvolvimento, são distintos quanto a: número de subsistemas que compõem o “sistema nacional de controle interno” e o grau de coordenação entre eles; os objetivos declarados e as atividades desenvolvidas; a forma e o grau de detalhamento dos instrumentos legais de criação; os níveis de desempenho avaliados; a distribuição de papéis associados à atividade de avaliação e controle. Vejamos mais detalhadamente essas diferenças.

A Colômbia é o único país que apresenta todas as funções de monitoramento e avaliação concentradas em um único sistema, o Sistema Nacional de Avaliação de Resultados da Gestão Pública (SINERGIA). Chile e Argentina apresentam subdivisões em seus sistemas de avaliação; o Chile tem dois e a Argentina três sistemas que compõem aquilo que chamamos aqui de “sistema nacional de controle interno”³. Isso traz implicações ao processo de coordenação das ações dos diferentes sistemas: enquanto

³ Podendo entender “controle interno” tanto como processos de monitoramento quanto os de avaliação, embora alguns sistemas de controle interno realizem monitoramento, mas não avaliação.

que a Colômbia não se depara com a necessidade de coordenar a atuação de diferentes órgãos voltados para o objetivo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, Chile e Argentina têm que enfrentar esse desafio: quanto maior o número de “subsistemas”, maior a dificuldade de coordenação e articulação entre eles, bem como a de evitar a sobreposição de funções. De fato, enquanto a coordenação os subsistemas é exitosa no Chile, o mesmo não vale para a Argentina, onde praticamente não há coordenação (ZALTSMAN, 2006). Isso porque, para além do fato de apresentarem três, e não dois subsistemas, na Argentina eles são coordenados por distintas instituições, o que não ocorre no Chile, onde a mesma instituição coordena ambos.

Sendo a Argentina uma federação, como o Brasil, coloca um desafio adicional aos processos de coordenação da implementação e avaliação de políticas públicas: a necessidade de coordenação não apenas intrainstitucional (entre diferentes sistemas de uma mesma instituição), mas também interinstitucional, ou seja, entre instituições estatais que exercem a mesma função, mas em diferentes níveis de governo.

Quanto aos objetivos declarados pelos órgãos, no instrumento legal de suas criações, cabe indicar que eles, em geral, buscam alcançar os seguintes objetivos: unificação nacional das políticas públicas, alinhadas com as estratégias prioritárias do governo⁴; formulação e aprimoramento das políticas e programas; controle do orçamento; indução de melhorias na gestão e prestação de contas e transparência.

Todos esses objetivos estão concentrados no sistema único colombiano, mas fragmentados nos diferentes subsistemas argentino e chileno. A diferença, nesses dois últimos casos, encontra-se no grau de sobreposição das funções estabelecidas: enquanto que na Argentina o SGPR objetiva realizar as mesmas funções que o SSFF, sem nenhuma função adicional, no Chile o SSPG e o SCG apresentam alguma sobreposição, mas também realizam, ambos, funções não desenvolvidas pelo outro, conforme demonstra o quadro a seguir:

⁴ Vale lembrar que sendo a Argentina uma federação, seus sistemas de monitoramento e avaliação não têm a função de unificar as políticas nacionais, já que é constitutiva das federações a possibilidade de diferenciações regionais nas políticas públicas.

Objetivos do sistema	Argentina			Chile		Colômbia
	SSFF	SIEMPRO	SGPR	SSPG	SCG	SINERGIA
Unificação nacional das políticas públicas				☒		☒
Formulação e aprimoramento das políticas e programas		☒		☒	☒	☒
Controle do orçamento	☒				☒	☒
Indução de melhorias na gestão	☒		☒		☒	☒
Prestação de contas e transparência	☒		☒	☒	☒	☒

Quadro 4 – Objetivos estabelecidos pelos sistemas de controle interno.

Fonte: Zaltsman (2006)

No caso argentino, embora o SSFF tenha por objetivo a indução de melhorias na gestão e a prestação de contas, esse sistema colocou mais ênfase na questão orçamentária, o que está relacionado com a natureza da reforma da administração financeira que lhe deu origem, sendo parte da “primeira geração” de reformas do Estado do governo Menem, “[que] estava muito mais preocupado em alcançar o equilíbrio macroeconômico, liberalizar a economia e reduzir o tamanho do setor público do que melhorar a capacidade de gestão e de elaboração de políticas do Estado” (ZALTSMAN, 2006, p. 4, tradução dos autores). Outros sistemas, como o SSPG (Chile) e o SINERGIA (Colômbia), surgiram no contexto de iniciativas de reforma voltadas ao fortalecimento da capacidade dos governos em promover uma uniformização das políticas governamentais e de alinhá-las com as estratégias do governo (ZALTSMAN, 2006, p. 5).

Em termos de instrumentos legais de criação, dos seis sistemas (3 argentinos, 2 chilenos e 1 colombiano), quatro foram criados por Lei e apenas dois, o SIEMPRO e o SINERGIA, o foram por Resolução. Vale lembrar que a possibilidade de alteração de políticas implementadas por Resolução é maior do que aquela colocada às políticas instituídas por Lei. Esta maior facilidade de alteração das Resoluções, quando comparadas às Leis, apresenta um lado positivo, que é a facilidade de adequação às necessidades percebidas pelos gestores ao longo do processo de implementação da política. Todavia, ela apresenta também um lado negativo, que é a facilidade de eliminação de um sistema ou mecanismo de controle que possa estar com resultados satisfatórios em termos de

fiscalização e transparência das contas públicas, mas que nem sempre é bem visto pelo próprio órgão fiscalizado.

Com relação ao tipo de atividade desenvolvida, os três países realizam tanto monitoramento de desempenho baseado em indicadores, quanto avaliação institucional, de programas e de políticas, mas nem todos os órgãos realizam a avaliação institucional, de programas e de políticas: SIEMPRO, SCG e SINERGIA realizam esse tipo de avaliação. O fato de nem todos os órgãos realizarem tal avaliação não deve ser visto, no entanto, como algo necessariamente negativo; podemos pensar, por outro lado, que não ocorre sobreposição desta função, no caso da Argentina e do Chile, em que apenas uma instituição realiza esta tarefa. Quanto ao monitoramento de desempenho, o mesmo não pode ser dito: todos os três sistemas argentinos, bem como os dois chilenos, realizam o monitoramento.

O que torna esta situação desnecessária e pouco eficiente, por outro lado, não é necessariamente a sobreposição propriamente dita, mas a sobreposição sem coordenação. Como dito, no caso argentino, Zaltsman (2006) relata a falta de coordenação entre os sistemas, o que não ocorre no Chile. Nesse país, o que parece ter contribuído para uma maior articulação entre os mecanismos de controle foi o alto nível de compromisso institucional que as autoridades da Secretaria de Orçamento colocaram nas reformas que instituíram esses controles. Ademais, o que os dois sistemas chilenos têm em comum é o fato de que ambos compartilham a visão de que o processo de tomada de decisões com base em informações empíricas é uma prática desejável. Esta concordância quanto à importância dos mecanismos de controle interno para um adequado processo de tomada de decisões parece crucial para a busca pelo aperfeiçoamento constante dos mesmos.

Vale destacar que em todos os casos são as instituições e programas avaliados que fornecem as informações para a alimentação dos sistemas de monitoramento e avaliação.

Resumidamente, temos as seguintes instituições de controle interno, com suas principais características, dentre os países selecionados da América Latina:

País	Argentina			Chile		Colômbia
Órgãos/ sistemas de controle interno	Sistema de Seguimiento Físico-Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto (SSFF)	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)	Esquema de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados (SGPR)	Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG)	Sistema de Control de Gestión (SCG)	Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)
Ano de criação	1992	1995	2001	1990	2000	1994
Posição institucional	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo
Objetivos declarados	Controle do orçamento; indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência	Formulação e aprimoramento de políticas e programas sociais.	Indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência.	Unificação nacional das políticas públicas, alinhadas com as estratégias prioritárias do governo; formulação e melhorias das políticas e programas; prestação de contas e transparência.	Formulação e melhorias das políticas e programas; controle do orçamento; indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência.	Unificação nacional das políticas públicas, alinhadas com as estratégias prioritárias do governo; formulação e melhorias das políticas e programas; controle do orçamento; indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência.
Instrumentos legais de criação	Lei de Administração Financeira (1992), que criou o sistema e definiu as responsabilidades dos órgãos envolvidos, bem como indicou os tipos de atividades de monitoramento e avaliação que deveriam ser realizadas.	Resolução da Secretaria de Desenvolvimento Social n.2851 (1995)	- Lei 25.152 (1999), que criou o Programa de Avaliação da Qualidade do Gasto. - Decreto 229 (2000), que criou o programa de controle do cumprimento das metas previamente acordadas pelos órgãos do governo. - Decreto 103 (2001) Autoriza o Chefe de Gabinete a	- Lei 18.993 (1990), que criou o Ministério SEGPRES e encomendou à División de Coordinación Interministerial (DCI) a função de monitorar a implementação dos programas de governo. - Decreto 7 (1991), que especificou as funções do DCI. Sistema de Seguimiento	- Lei Orçamentária de 1995 e seguintes. - Protocolos de acordos anuais entre o Ministério da Fazenda e o Congresso, que definem quais agências e programas devem ser avaliados. - Lei 19.553 (1998), que introduziu incentivos monetários Sistema de Control	- Reforma Constitucional de 1991, que dispôs sobre o Departamento Nacional de Planejamento, estabeleceu um sistema para avaliar a gestão do setor público e seus resultados. - Resolução n.63 (1994), que criou a SINERGIA e definiu seu Sistema de Evaluación

País	Argentina			Chile		Colômbia
Instru- mentos legais de criação			premiar os órgãos que cumprem suas metas. - Decreto 992 (2001) Estabeleceu que as metas dos Compromissos de Resultados de Gestão devem estar em acordo com as do SSFF.	de la Pro-gramación Guber-namental (SSPG)	de Gestión (SCG)	de Resul-tados de la Gestión Pública (SINERGIA)
Ano de criação	1992	1995	2001	1990	2000	1994
Posição institucional	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo	Vinculado ao Poder Executivo
Objetivos declarados	Controle do orçamento; indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência	Formulação e aprimoramento de políticas e programas sociais.	Indução de melhorias na gestão; prestação de contas e transparência.	Unificação nacional das políticas públicas, alinhadas com as estratégias prioritárias do governo; formulação e melhorias das políticas e programas; prestação de contas e transparência.		objetivos e procedimentos básicos. Fixou um prazo de 12 meses para que todos os órgãos estabelecessem mecanismos de auto-avaliação.
Tipo de atividades desenvolvidas	- Monitoramento de desempenho baseado em indicadores gramas e de políticas.	- Monitoramento de desempenho baseado em indicadores - Avaliação institucional, de programas e de políticas	Monitoramento de desempenho baseado em indicadores	- Monitoramento de desempenho baseado em indicadores	- Monitoramento de desempenho baseado em indicadores - Avaliação institucional, de programas e de políticas.	- Monitoramento de desempenho baseado em indicadores - Avaliação institucional, de programas e de políticas.
Níveis de desempenho avaliados	Avaliação de programas	Avaliação de programas	Avaliação organizacional	Avaliação de política setorial e organizacional	Avaliação organizacional	Avaliação de programas e de política setorial

Quadro V – Controles internos em perspectiva comparada.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Zaltsmans (2006)

A análise desses sistemas de controle interno aponta um aspecto importante, quando comparados com o sistema americano: nos EUA, cada agência tem um Inspetor Geral, que se mantém separado do resto da agência e tem acesso direto ao chefe da Pasta. Esse Inspetor elabora os relatórios de auditoria que seguem para a direção, que em seguida os encaminha para o Congresso; assim, “[...] ao reportar [o relatório de auditoria interna] ao Congresso ele assume, ainda que indiretamente, a responsabilidade de uma auditoria externa” (DIAMOND, 2002, p.11). No entanto, em que pese diferenças significativas, ao comparar os sistemas latino-americanos com o norte-americano ou com os sistemas dos demais países desenvolvidos, Diamond aponta para a necessidade de diferenciar o nível de maturidade desses mecanismos em países desenvolvidos daquele alcançado pelos países em desenvolvimento. Embora alguns princípios gerais possam ser observados em qualquer sistema de controle interno, nem todos os países deverão apresentar as mesmas instituições e sistemas dos países da OCDE, por exemplo. Desses, são princípios gerais que podem ser seguidos, com vistas ao aprimoramento do controle interno:

1. Os sistemas de controle interno devem ser vistos como um componente central do controle financeiro interno das instituições governamentais, servindo de instrumento para a proteção dos interesses financeiros dos governos;
2. Embora as atividades de controle interno incluam a revisão da legalidade, elas podem incluir também análises de desempenho;
3. As atividades voltadas ao controle interno devem ser mantidas separadas daquelas desenvolvidas no dia-a-dia das instituições governamentais, sob o risco de afetarem o bom funcionamento destas;
4. Devem ser utilizados padrões internacionais de auditoria, o que permitiria comparações de desempenho das instituições controladas.

Mas é preciso levar em consideração o desenvolvimento institucional de cada país e não se pode utilizar uma estratégia de mimetismo institucional (DIAMOND, 2002). Isso porque, complementa o autor, o processo de aprimoramento dos sistemas de controle é lento, uma vez que passa pela complexa necessidade de construção de capacidade institucional, e não apenas pela implementação de sistemas copiados *ipsis litteris* de outros países.

Por fim, dois aspectos merecem atenção, quando tratamos da manutenção dos sistemas de controle interno dos órgãos públicos: em primeiro lugar, os sistemas continuaram em operação apesar das várias mudanças de governo, mas estiveram longe de conseguir um apoio político uniforme. Alguns sistemas, como o argentino, parecem ter recebido um impulso nas etapas iniciais de seus desenvolvimentos. O colombiano (SINERGIA) teve um importante apoio político após a sua criação, mas, posteriormente, com a instabilidade política do país e a falta de interesse das novas autoridades, o perdeu. No Chile, onde o SCG havia recebido um dos maiores níveis de compromisso governamental, o grau de apoio ao sistema também verificou algumas flutuações (ZALTSMAN, 2006, p.10). Sendo assim, a manutenção dos instrumentos de controle interno não depende apenas da capacidade institucional dos órgãos avaliados (que são os mesmos que fornecem as informações necessárias para a alimentação dos sistemas). Eles também dependem do apoio político, que pode variar conforme os distintos governos, mas que deve ser minimamente suficiente para que mantenham um adequado nível de funcionamento.

Em segundo lugar, dois desafios importantes devem ser enfrentados por instituições e instrumentos de controle interno: a) assegurar que os indicadores utilizados alcancem todas as atividades essenciais das agências e programas avaliados, de forma a garantir que a avaliação efetivamente acompanhe as atividades centrais desenvolvidas pelas instituições controladas; b) aprimorar a qualidade dos indicadores, ou seja, a sua relevância e mensurabilidade, e sua adequação ao tempo de tomada de decisões (ZALTSMAN, 2006, p.16). Esses são desafios que se colocam para todo e qualquer mecanismo de controle interno que vise de fato controlar e avaliar a gestão pública e exercer impacto real sobre o aprimoramento da atuação dos governos na implantação de suas agendas políticas.

VI.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ANÁLISE COMPARADA

Certamente a análise comparada permite aprofundar a discussão dos mecanismos de controle no Brasil. Os casos internacionais não só trazem lições para nós, mas permitem também avançar uma profícua e necessária agenda de pesquisa, com vistas ao aprimoramento dos mecanismos de controle e à busca do aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Todavia, cabe esclarecer que a análise comparada é mais útil como indicação do caminho que vem sendo trilhado no exterior do que como modelo a ser seguido. Isso porque embora os sistemas de controle adquiram visibilidade e importância nas democracias contemporâneas, ainda há pouca análise relativa às estruturas institucionais, aos processos de trabalho, às relações entre os órgãos e os demais Poderes do Estado, às debilidades e êxitos desse processo. Conforme já se indicou:

“(...)o número de publicações oferecendo uma análise bem fundamentada, independente, acerca do processo de auditoria, é reduzido” (POLLITT et al., 2008, p.21) e, “tipicamente, os Entes Supremos de Fiscalização são mencionados de maneira sucinta em manuais gerais que descrevem as instituições do Governo de um determinado país, mas poucos livros ou artigos foram escritos especificamente sobre eles” (POLLITT et al., 2008, p.28).

Diante da reduzida produção analítica é, portanto, difícil o mecanismo de *policy diffusion*, ou seja, de difusão de modelos com vistas à adoção de políticas comprovadamente exitosas, ao menos no âmbito do sistema de controles.

A análise comparada também indica que o aprimoramento dos instrumentos de controle é gradual, mas constante, como no Brasil. Os sistemas de controle externos e internos têm evoluído paulatinamente, visando melhorar a atuação governamental, seja por meio da busca de indicadores de monitoramento e avaliação, seja pelo controle da legalidade e do adequado uso dos recursos públicos. Isso gera instrumentos para o gestor público aperfeiçoar a sua ação e, ao mesmo tempo, transparência e *accountability* aos cidadãos. A discussão teórica trazida anteriormente, com base nas formulações de Paul Pierson (2004), aponta exatamente para o caráter incremental do desenvolvimento institucional, mesmo considerando haver momentos críticos em que se abrem oportunidades para inflexões ou rupturas dos padrões anteriores. Vale lembrar que esse processo de aprimoramento dos sistemas de controle relaciona-se com o processo de reforma do Estado pelo qual passaram diversas democracias nas últimas décadas do século XX:

Grande parte da reforma da administração pública que tomou de assalto grande parte do mundo da OCDE tem a ver com o privilegiar aquilo que é essencialmente um modelo

input-output de administração. A 'administração de desempenho' e o foco nos 'três Es' são, eles próprios, constituídos por um discurso input-output, em que os objetivos não de ser estabelecidos, a eficiência e a efetividade não de ser medidas, e as organizações públicas, supostamente, devem mudar de um sistema de controle baseado no input para um conduzido aos resultados (POLLITT et al., 2008, p.36).

Os sistemas de controle, assim como a administração pública em geral, devem focar não apenas a legalidade, mas igualmente o desempenho. Isso deverá levar ao aprimoramento do controle de resultados, com conseqüente diminuição na ênfase dada ao controle de legalidade, processo imbricado à própria reforma do Estado, e a seus parâmetros de economicidade, eficiência e efetividade das ações governamentais.

Por fim, cabe apontar que os casos analisados demonstram a dificuldade encontrada pelos órgãos de controle em coordenar os controles internos e externos. Esses sistemas são tratados na maioria dos trabalhos separadamente, o que explicita a dificuldade de coordenação entre as atividades de controle externo e interno. Sendo assim, Diamond (2002) apresenta recomendações (que não são, em geral, observadas na prática) para se alcançar uma melhor coordenação entre os controles internos e externos. São elas:

- > A coordenação assegura a ampla cobertura do controle, abarcando a maior parte das atividades governamentais, e minimiza a duplicação de esforços institucionais;
- > Deve haver troca de informação acerca dos planos e programas de auditoria das diferentes instituições de controle (interno e externo);
- > Encontros periódicos devem ser organizados para a discussão de questões de interesse mútuo;
- > Deve haver trocas dos relatórios de auditoria;
- > Mecanismos institucionais devem ser criados para garantir um entendimento comum e o compartilhamento de técnicas e métodos de auditoria, criando uma "linguagem" comum;

- > Compartilhamento de treinamentos e troca de servidores entre instituições de controle interno e externo;
- > Os auditores externos devem avaliar a qualidade das auditorias internas, visando assegurar que os controles internos estão agindo com base nos mesmos objetivos daqueles apresentados pelo controle externo – e que, portanto, não há incongruência no foco das auditorias;
- > As auditorias externas devem reforçar a posição das auditorias internas, revisando e comentando as falhas destas, de forma a assegurar que as auditorias internas ajam como uma etapa importante dos mecanismos de controle.

Quadro 6 – Recomendações para uma melhor coordenação entre os controles internos

Fonte: Diamond (2002)

Entretanto, salienta Diamond (2002), o controle externo não deve ser visto como um "juiz" ou "supervisor" do controle interno, mantendo-se a necessidade de garantir a separação dessas duas atividades. Coordenação não deve significar, enfim, imposição hierárquica.

Do exposto sobre a experiência internacional, três lições podem ser retiradas para o caso brasileiro. A primeira refere-se à necessidade de levar em conta os aspectos específicos da gestão, particularmente no que se refere ao desempenho, para a construção dos instrumentos de controle, uma vez que grande parte das mudanças recentes relaciona-se com processos de reforma do Estado. Para tanto, os controladores precisam construir indicadores que dialoguem com as preocupações dos gestores – os quais, ao fim e ao cabo, respondem aos políticos eleitos, atendendo assim à questão de *accountability* democrática.

A segunda lição diz respeito à necessidade de se evitar uma lógica de mera sobreposição hierárquica entre o controle externo e o controle interno. É preciso definir as funções específicas de ambas as instituições, com o estabelecimento do objeto e das modalidades de controle de cada um.

Por fim, um problema fundamental que aparece na experiência internacional é a descoordenação entre as instituições de controle. Embora elas devam ser relativamente

autônomas entre si, o bom funcionamento do controle envolve certa lógica sistêmica, para evitar que se produzam ineficiências que só atrapalham a coerência da *accountability* e não ajudam a aperfeiçoar o desempenho governamental.

VII. RELAÇÕES ENTRE CONTROLADOS E CONTROLADORES: PERCEPÇÃO DOS ATORES-CHAVE SOBRE O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE

Esta parte está estruturada a partir dos tópicos extraídos das entrevistas com os atores-chave envolvidos no funcionamento do processo de controle. Assim, as principais questões constatadas a partir do relato dos entrevistados em relação ao funcionamento geral do sistema de controles são: avanços institucionais dos órgãos de controle e das suas *inter-relações*; legitimidade da atuação dos órgãos de controle; sobreposição e coordenação das atividades dos órgãos de controle; diálogo entre controladores e controlados, relação entre o controle e a gestão das políticas públicas; definição da modalidade de controle. A seguir, são apresentados de forma mais detalhada, cada um desses itens.

VII.1. AVANÇOS INSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DAS SUAS INTER-RELAÇÕES

A documentação levantada, a literatura consultada e a percepção dos atores indicam que há um processo recente e contínuo de avanços institucionais em todos os órgãos de controle no país, no sentido da qualificação e estruturação de suas ações.

Todavia, esse desenvolvimento ocorre sem visão estratégica baseada nas necessidades do Serviço Público, uma vez que as instituições se desenvolvem de forma relativamente isolada, apesar de haver movimentos de aproximação e articulação.

Com relação aos tribunais de contas, pesquisas recentes indicam que suas atribuições foram ampliadas em função de mudanças incrementais ocorridas após a Constituição de 1988 (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). O controle interno, por sua vez, passou por processos de reestruturação a partir de 1994, por meio da criação da SFC, da centralização das secretarias de controle interno dos ministérios nesse órgão, da reestruturação da auditoria e da criação da CGU (OLIVIERI, 2008). No caso da AGU e do MPF, não há literatura sobre o tema, mas as entrevistas aqui realizadas apontam igualmente avanços institucionais.

Os tribunais de contas passaram por transformações recentes que, em grande parte, exprimem a preocupação em promover a responsabilização e transparência da administração pública. Essas mudanças referem-se à maior abertura desses órgãos para o diálogo com diferentes setores da sociedade civil e à disponibilização de informações de interesse público em seu portal eletrônico (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008).

Especificamente sobre o TCU, as entrevistas apontaram uma inédita abertura às demandas externas, em especial às da população e do Congresso Nacional. Isso implicou alterações significativas nesse órgão que, até 1993, era mais fechado em si próprio. Com a nova lei de licitações (Lei 8666/93) esse quadro começou a ser alterado na medida em que permitiu que qualquer pessoa apresentasse aos TCs questionamento relativo à fraude em licitações. Esse recurso passou a ser utilizado com cada vez mais intensidade pela população, aumentando exponencialmente o número de representações e alterando as rotinas de trabalho do órgão.

Outro evento que criou novas demandas externas sobre o TCU foi a CPI das obras inacabadas do governo federal, realizada entre 1995 e 1996 com o objetivo de verificar as causas da existência de obras paralisadas. A partir desta CPI o Congresso passou a inserir nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos anos subsequentes dispositivos que obrigavam o TCU a remeter anualmente aos parlamentares uma série de informações sobre o andamento das obras federais. O escândalo do desvio de recursos na construção do TRT de São Paulo, em 1997, fortaleceu esse processo de envio de informações para o Congresso, e levou o TCU a dedicar-se mais intensamente à fiscalização dessas obras.

Embora o TCU já fiscalizasse tal obra desde 1995, e houvesse indicado a necessidade de renegociação de preços e cumprimento do cronograma físico-financeiro, as indicações não haviam sido acatadas. Com o estouro do escândalo, o Congresso Nacional reforçou o papel de fiscalizador do órgão como forma de apresentar ao público providências em relação às irregularidades que aconteciam sob a complacência da Comissão de Orçamento, que aprovava o repasse de recursos à obra. Também as ações de fiscalização foram reforçadas, levando, inclusive, à reestruturação da própria organização interna do TCU.

Mais dois tipos de demandas pressionaram o TCU, bem como os demais tribunais de contas do país. A primeira refere-se à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000 - LRF) que atribuiu a todos uma nova competência: a de fiscalizar, por meio da realização de pareceres, os limites de gastos do Poder Executivo. A segunda tem a ver com a necessidade de responder às denúncias apresentadas à ouvidoria, área recentemente criada dentro de quase todos os tribunais do país. No caso do Tribunal da União, o volume de denúncias é muito alto, pois esse novo órgão tem sido utilizado como se fosse uma ouvidoria de todo o Estado, uma vez que recebe denúncias contra todos os órgãos federais, e não apenas em relação à atuação do próprio Tribunal (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Apesar do grande volume, as denúncias apresentadas por meio da ouvidoria são vistas pelo TCU como menos significativas que as representações, pois as informações que elas contêm são menos precisas e por isso muitas vezes não apresentam fundamentos suficientes para a identificação de ilícitos e irregularidades e originar processos. Mas, de qualquer forma, ambas devem ser respondidas pelo Tribunal. Sobre o conjunto dessas mudanças e seu impacto sobre o TCU, eis os comentários de um de seus funcionários:

Nós tivemos que nos adaptar por força de uma mudança na sociedade, que passou a ser uma sociedade que exige mais transparência do governo, tivemos que nos adaptar por força desse relacionamento com o Congresso Nacional; dessa série de competências que nos são atribuídas por uma legislação infraconstitucional. A imprensa hoje é uma coisa impressionante, não tem um dia em que a gente não tenha que conversar com órgão de imprensa (...). Isso aumentou também o número de demanda. (...) Então o Tribunal se adaptou. Mas isso não é visível para a população externa, até porque o Tribunal não tinha o hábito de se mostrar, o Tribunal era uma instituição muito fechada em si mesma.

Esse conjunto de novas demandas se alia ao esforço do próprio TCU de redesenhar sua organização interna e de requalificar seus quadros profissionais. Por um lado, a reestruturação interna visa mudar o paradigma de seu trabalho, envolvendo também visitas de campo e o foco na avaliação de desempenho da gestão pública. Assim, foram criadas novas áreas especializadas, como a secretaria de fiscalização de obras, dedicada à análise *in loco* daquelas financiadas com recursos federais e foram adotadas novas práticas de auditoria conforme padrões internacionais de fiscalização de programas e de auditoria operacional.

Por outro lado, o TCU tem feito esforço também para responder às demandas externas e adequá-las à sua própria capacidade. Nesse sentido, criou a Assessoria Parlamentar em 2000 para cuidar do relacionamento com o Legislativo, e passou a oferecer seus relatórios e subsídios técnicos aos parlamentares e às comissões permanentes. Essa ação pró-ativa tem o objetivo de aproximar o relacionamento com seu principal “cliente”, o Congresso Nacional. Isso porque as demandas das comissões parlamentares ao TCU eram consideradas mal formuladas e de difícil encaminhamento, devido à falta de especificidade ou de precisão das solicitações e implicavam alteração da rotina de trabalho. Para conciliar as demandas dos congressistas com sua própria capacidade, o TCU passou a apresentar, por meio da Assessoria Parlamentar, seu “portfólio” de trabalhos, de forma a incentivar as comissões a fazer demandas sobre as quais o Tribunal já tivesse análises disponíveis. Assim, procurou melhorar seu atendimento ao Congresso e retomar o controle sobre sua rotina de trabalho.

A definição pelo TCU, no seu planejamento estratégico, da meta de estreitar relações e parcerias com o Congresso Nacional é um indicador extremamente positivo da aproximação entre os dois mais importantes órgãos de controle externo da administração pública. Todavia, tal esforço esbarra no relativo desinteresse entre os parlamentares pelas questões do controle da administração pública, atitude que ainda prevalece como regra geral, pois são poucos os congressistas que veem nessa atividade uma plataforma politicamente viável. Na visão de funcionários de carreira do Congresso, há iniciativas individuais de alguns parlamentares em prol do controle, principalmente por meio de requerimentos de informações, mas o Congresso, de maneira geral, faz pouco uso da estrutura do TCU para fiscalizar a APF.

Apesar do relativo desinteresse por parte do Congresso pelo trabalho do TCU, as relações institucionais entre os órgãos têm se estreitado. Isso pode gerar perspectivas positivas sobre a construção de mecanismos de coordenação de suas ações em vista da promoção da responsabilização e transparência da administração pública. De fato, o relacionamento do TCU com o Congresso tem se tornado mais intenso, seja por meio das demandas do Parlamento ao Tribunal na fiscalização de obras, seja nos esforços do Tribunal para se adequar às exigências e demandas das comissões parlamentares.

O TCU também aprofundou, nas duas últimas décadas, as relações com o MPF. Tendo pequeno quadro de auditores, os procuradores estão se tornando grandes demandantes de fiscalização e auditoria ao TCU. Segundo funcionários do TCU, o maior avanço no relacionamento com o MPF ocorreu em decorrência da iniciativa de passar a apresentar aos procuradores seus “produtos” (os relatórios de auditoria e de fiscalização) bem como suas dificuldades, à semelhança do trabalho realizado por meio da assessoria parlamentar.

Duas questões estão a exigir aprimoramento nas relações entre o TCU e o MPF. A primeira refere-se à apresentação de pedidos redundantes devido a uma relativa falta de conhecimento técnico por parte dos procuradores sobre as especificidades do funcionamento das políticas públicas. A segunda está mais ligada à dificuldade de construção de uma relação orgânica entre as instituições, uma vez que a atuação dos procuradores se pauta por grande autonomia. Todavia, a relação entre os dois órgãos melhorou muito também com a criação da Rede de Controle, lançada em 2009, que se mostrou um instrumento eficiente para a articulação de suas ações, como atesta o acordo entre TCU, MPF e Polícia Federal. Por meio dele, foi elaborado um escopo mínimo comum das auditorias realizadas pelos três órgãos, de tal forma que o trabalho de uma instituição possa ser aproveitado pelas demais, sem duplicação, nos casos em que todos estiverem fiscalizando uma mesma obra ou atividade.

Outra instituição com a qual o TCU mantém relações fundamentais é a CGU, pois as prestações de contas, que são o principal insumo do trabalho do Tribunal, são feitas pela Controladoria. O contato é grande e permanente, e na visão de funcionários do TCU não há sobreposição entre o trabalho dos dois, pois as fronteiras são bem demarcadas. Porém, as iniciativas formais de cooperação interinstitucional ainda são recentes, e seu resultado ainda é pouco conhecido. Os exemplos que estão no sítio da internet do TCU

são: a rede de controles (2009), acordos de cooperação com tribunais de contas estaduais (feitos ao longo dos últimos dez anos), com o Ministério Público Federal (2002), e com a AGU e a CGU.

A Secretaria Federal de Controle (SFC) realiza as atividades de avaliação da execução dos programas de governo e a comprovação da legalidade da gestão orçamentária, patrimonial e financeira dos órgãos do Executivo Federal. Ela está atualmente na estrutura da CGU, que também é responsável pela supervisão técnica e pela orientação normativa dos outros três órgãos que compõem os sistemas de integridade do governo federal, além da SFC: a Corregedoria-Geral da União, responsável pelo Sistema de Correição, a Ouvidoria-Geral da União, pelas unidades de ouvidoria, e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, pela função de prevenção e combate à corrupção do Poder Executivo.

A SFC foi criada em 1994, na esteira de um processo de reformas do Estado iniciado nas décadas de 1980 e 1990 e orientado por princípios de modernização e democratização das instituições políticas e de maior eficiência da gestão pública. A SFC representa um novo modelo de sistema de controle interno no Poder Executivo, em substituição ao modelo anterior, das Cissets (Secretarias de controle interno dos ministérios). Esse modelo foi criado em 1967, mas foi apenas a partir da criação da SFC em 1994 e da reforma do sistema ao longo da década de 1990 que o controle interno passou a ter capacidade política e institucional para monitorar os resultados das políticas públicas. Essa reforma levou à substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos, que caracterizou o modelo das Cissets, por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas. (OLIVIERI, 2008).

Para isso, foi necessário reorganizar a estrutura – fortalecendo a SFC – e modernizar a metodologia de auditoria e fiscalização. Em relação à organização do sistema, as principais mudanças foram a criação da SFC, a descentralização territorial das estruturas de controle e a extinção das Cissets. A criação da SFC também representou a elevação do status político-institucional do controle interno. (OLIVIERI, 2008).

Criado em 1967 pelo Decreto-lei 200, o modelo das Cissets tinha como principais fragilidades a falta de autonomia político-institucional das secretarias perante os

ministérios e a incapacidade de avaliar a gestão dos programas e projetos governamentais quanto a seus resultados efetivos. A falta de autonomia se devia ao fato de as Cissets estarem subordinadas aos Ministros que elas deveriam controlar. Na prática, o órgão controlador se tornava dependente do agente controlado. A incapacidade das Cissets de avaliar a gestão dos programas e projetos governamentais quanto a seus resultados efetivos era resultado, por sua vez, do foco exclusivo no controle nos procedimentos. Essas características enfraqueciam a atuação de todas as Cissets e do próprio sistema de controle interno do governo federal, e levaram à criação da SFC e à reformulação de todo o sistema (OLIVIERI, 2008).

Como será indicado posteriormente, muitos gestores formulam críticas à atuação da CGU na sua atividade de controle interno, indicando que ela precisaria reforçar os laços com as auditorias internas dos ministérios, para aproveitar essas informações e construir parcerias com os órgãos fiscalizados. Para isso, seria necessário que os ministérios reforçassem sua capacidade de auditoria interna, e a CGU tivesse clara a diferença entre a atividade de ajudar os ministérios a melhorar seus controles internos e a de combater corrupção. Ou seja, a CGU precisa diferenciar o duplo papel que ela tem buscado executar: o de auxiliar do gestor no processo de melhoria da gestão das políticas por meio das auditorias, e o de fiscal de sua legalidade, legitimidade e economicidade, apontando erros, falhas e, quando necessário, ilegalidades em sua implementação. Trata-se de equilíbrio delicado, mas imprescindível.

Essa visão dos gestores sobre o controle interno, entretanto, precisa ser matizada com a visão dos controladores, especialmente com relação aos recursos e limitações que eles têm para exercer seu trabalho. Nesse sentido, é interessante apontar que a CGU está atenta aos problemas indicados pelos gestores, especialmente no que tange a: controles meramente formais, dificuldade de conciliar o controle de legalidade e o foco em resultados, cooperação entre controlador e controlado na solução de problemas, e atribuição de responsabilidades por irregularidades.

Conforme entrevistados da CGU, os controles meramente formais demandam tempo dos analistas e não produzem resultados em termos de eficiência das políticas públicas, e o ideal seria reduzi-los ou extingui-los. Além disso, seria necessário também criar formas de fazer o interesse público prevalecer sobre o controle estrito de legalidade. O controle de legalidade está previsto nas leis nacionais, a começar da Constituição, e

por isso não pode ser abandonado, mas seria necessário priorizar o interesse público nos casos em que os apontamentos baseados no controle de legalidade não produzirão alterações substantivas nos serviços ou produtos prestados pelo governo.

Outra dificuldade refere-se à reduzida cooperação entre controlador e controlado na solução de problemas que emergem nas fiscalizações e auditorias. Atualmente, o órgão não tem mecanismos institucionais nem legais para propor uma solução ao gestor diante da dificuldade apontada. Dessa forma, o auditor acaba apenas fazendo o apontamento (a indicação da irregularidade) e deixa, muitas vezes, o gestor sem saber como regularizar sua situação. Os órgãos de controle, conforme sugerido por um dos entrevistados, poderiam ter um instrumento legal, à semelhança do termo de ajustamento de conduta, que permitisse ao analista dar ao gestor a oportunidade de regularizar as falhas antes de se fazer o apontamento da irregularidade. Na situação atual, o analista não consegue escapar da posição da qual se queixam os gestores, de não colaboração ou de dizer apenas que “nada pode”, pois ele não pode evitar fazer apontamento (sob pena de responsabilidade solidária), e não tem nenhum instrumento para permitir ao gestor sanar a irregularidade antes de fazer o apontamento. Além do mais, existe o problema legal-institucional de como atribuir ao analista a discricionariedade sobre quais problemas devem ser apontados “sumariamente” e sobre quais ele deve ou pode ter a postura de permitir ao gestor corrigir as irregularidades.

Outro aspecto da cooperação entre controle interno e órgãos controlados refere-se, do ponto de vista da CGU, à necessidade de que ela seja consultada com antecedência sobre certas normas e/ou instruções a serem baixadas pelos ministérios, para evitar conflitos. Segundo o relato de entrevistado da CGU, “o ministério cria a norma e depois reclama que os analistas vão fiscalizar seu cumprimento”, ou seja, se o ministério consultasse a SFC com antecedência, talvez conseguisse redigir a norma de forma a evitar futuros conflitos no momento da fiscalização. Ressaltamos, entretanto, que, se os ministérios devem se preparar para criar normas que possam ser cumpridas e fiscalizadas, aprendendo assim sobre o que move o sistema de controle, também a CGU – como os demais órgãos de controle – precisa conhecer melhor os condicionantes da gestão, para organizar a ação preventiva.

Problemática que igualmente ganha destaque é a atribuição de responsabilidades por irregularidades. O TCU exige que o controle interno indique os potenciais responsáveis,

de acordo com a previsão legal, mas a CGU, por sua vez e na sua visão, não dispõe dos instrumentos necessários para realizar essa identificação. O controle interno, então, se vê obrigado a indicar o chefe da instituição ou toda a cadeia de decisores como responsáveis pela irregularidade, o que muito frequentemente pode causar injustiça a pessoas que nem tiveram chance de defesa diante de imputação de responsabilidade pessoal. Em suma, o problema é grave, pois gera conflitos e desgaste entre controle interno e gestores, e muitas vezes não se chega ao objetivo pretendido, que é a identificação dos responsáveis, sua punição e a recomposição do patrimônio ou da normalidade da ação pública.

Apesar de ter autonomia para planejar suas ações de fiscalização e controle, a SFC não define suas atividades de forma totalmente independente do TCU. A SFC é um órgão do Poder Executivo, e como tal não tem nenhum vínculo institucional com o Legislativo nem com o TCU, mas a Constituição define como uma de suas atribuições a de prestar apoio ao controle externo. Esse apoio é realizado, principalmente, por meio dos processos de prestação de contas dos gestores, organizados pela SFC e encaminhados ao TCU. A SFC define no seu planejamento anual as suas prioridades e estratégias em relação à fiscalização da APF, mas também deve atender às diretrizes definidas anualmente pelo TCU, que direcionam os processos de auditoria das contas e dos programas para algumas unidades gestoras e para alguns processos administrativos específicos.

Finalmente, duas outras questões apontadas pelo entrevistado da CGU também caminham no mesmo sentido da visão de muitos gestores dos ministérios. Em primeiro lugar, a ideia de que muitos dos problemas apontados nos relatórios de fiscalização poderiam ser resolvidos por meio da regulamentação de questões concretas. Assim como os gestores, o controle interno também tem a percepção de que mais importante que reformar os procedimentos de controle é regular as áreas de maior controvérsia, como, por exemplo, contratação de serviços de consultoria, terceirização, contratação de serviços de tecnologia de informação, contratação de obras delegadas. Em segundo lugar, controladores e controlados concordam que o controle interno precisa enfatizar ações preventivas, reduzir controles meramente formais e resgatar seu papel de auditoria de programa de governo, ou seja, agir com foco na promoção da eficiência das políticas públicas para melhorar os serviços prestados à população.

A respeito dos vínculos entre AGU e ao MPF, pode-se afirmar que o desenvolvimento recente da AGU exprime ao mesmo tempo os avanços e os desafios das instituições do

sistema de controle. Sua criação foi prevista na Constituição de 1988, mas ela só foi instituída em 1993, a partir da centralização de órgãos pré-existentes, como a Procuradoria da Fazenda Nacional, a Consultoria Geral da União e as procuradorias, consultorias jurídicas, assessorias jurídicas e departamentos jurídicos dos ministérios, autarquias e fundações (GUEDES; HAUSCHILD, 2009). Os avanços consistem na própria estruturação e centralização do órgão, realizada em torno das duas atividades principais: a consultiva e contenciosa, e nas iniciativas recentes de coordenação das atividades consultivas, por meio da criação dos Núcleos de Assessoramento Jurídico nos estados (NAJs), da criação do Colégio de Consultoria e da Câmara de Conciliação, cuja experiência será brevemente descrita a seguir.

A missão institucional recentemente explicitada pela AGU é de dar sustentabilidade jurídica às políticas públicas, concretizando os direitos fundamentais da Constituição (VIEIRA Jr., 2009). Segundo um dos entrevistados da AGU, isso significa que ela tem papel importante na formulação das políticas públicas, para garantir que elas sejam elaboradas de acordo com os princípios e determinações constitucionais e infraconstitucionais e não sejam contestadas na Justiça. Nesse sentido, um dos principais desafios da AGU é centralizar a atividade consultiva, que é a mais diretamente relacionada com a gestão e a implementação das políticas públicas. Nas palavras de um dirigente da Advocacia Geral da União:

Houve um processo de planejamento estratégico na AGU no ano de 2008 e em 2009 que afirmou que um dos objetivos estratégicos da AGU, na sua dimensão consultiva, era dar sustentabilidade jurídico-constitucional às políticas públicas. O que que significa isso? Significa que quando o Ministro da Educação vai formular um projeto como um ProUni, por exemplo, o advogado público não vai discutir o mérito daquela política pública, mas ele pode dizer o seguinte: que essa ou aquela opção que o gestor está fazendo tem lastro constitucional ou não, e se ela não tiver lastro constitucional ela não pode avançar, ou ela tem lastro constitucional mas o instrumento proposto é um instrumento equivocado então ele [o advogado] pode redirecionar [a ação do gestor]: "olha não é um projeto de lei, mas é um projeto de lei complementar porque há uma exigência expressa na Constituição".

Os NAJs foram apontados pelos entrevistados da AGU como um avanço institucional que permitiu o início de um processo de uniformização das posições/orientações dos advogados. Eles funcionam como grandes escritórios de consultoria, com sede nas capitais, concentrando os procuradores e advogados de todos os órgãos de cada estado. Ainda há muitas divergências e contradições, dentro dos NAJs e entre NAJs, mas o modelo caminha para a centralização e a uniformização da parte consultiva da AGU. Segundo um dos entrevistados, os temas mais comumente tratados pelas consultorias se referem à área meio da gestão pública. A atual diretriz para a atuação dos órgãos consultivos é de máxima uniformização e padronização nessa área meio para liberar a força de trabalho dos consultores para questões substantivas das políticas públicas.

Historicamente sempre houve um peso muito grande para atuação da advocacia nas áreas meio. Então, análise de contratos e convênios, análise de procedimentos licitatórios e editais, análise de questões de pessoal e contratação, sempre houve uma ênfase muito grande nisso. 70% da demanda dos NAJs é relacionada à licitação e pessoal, 40% a 50% das demandas das consultorias é relacionada a essa questão também. Nós temos uma escassez muito grande de advogados, e como o cenário não vai se mudar radicalmente nos próximos cinco a dez anos, então a gente tem que buscar alternativas para atuação. Então, qual é a nossa diretriz básica pra essa atuação? A gente tem que buscar uma máxima uniformização e padronização nessas atividades meio pra que a gente despenda cada vez menos tempo com isso, e liberte essas pessoas, que são absolutamente qualificadas (...) para atuar junto com os formuladores das políticas públicas, com os “caras” que pensam o mérito, que têm experiência (...). Há um espaço muito grande de interação [entre gestores e advogados] pra isso.

A AGU desenvolveu recentemente duas experiências que indicam os bons resultados de iniciativas de cooperação com os órgãos “clientes”: a atuação do Colégio de Consultoria e da Câmara de Conciliação. Criado em 2007, o Colégio de Consultoria é um fórum que reúne todos os consultores jurídicos e representantes dos ministérios, com o objetivo de discutir concretamente os temas controversos ou que geram dúvidas entre os gestores e advogados. Em três anos de funcionamento foram realizadas 8 reuniões, 7

delas para discutir regras de convênios, e seu principal resultado foi a edição de quatro Orientações Normativas da AGU que respondem a questões que foram formuladas pela Presidência.

A Câmara de Conciliação, por sua vez, permitiu a redução de contenciosos, ou seja, de conflitos judiciais entre órgãos ou entidades da APF, por meio da conciliação entre as partes antes do início do processo judicial ou da solução dos conflitos através de negociação, já em sede do Judiciário, mas sem o desenvolvimento de todos os (demorados) trâmites judiciais. Segundo um dos entrevistados da AGU, os resultados têm sido tão bons que alguns ministros do STF tomam a iniciativa de suspender ações civis públicas que chegam ao Tribunal encaminhando-as para a Câmara de Conciliação da AGU para tentativa de acordo e solução não judicial. Isso indica o reconhecimento e a legitimação da atuação da AGU na resolução e diminuição dos contenciosos jurídicos entre órgãos e entidades da APF.

Entretanto, a percepção dos gestores sobre a atuação efetiva da AGU ainda é pouco positiva. Do ponto de vista dos gestores entrevistados, os advogados da área consultiva da AGU precisam atuar como parceiros na busca de alternativas e soluções diante das questões jurídicas envolvidas na gestão das políticas públicas. Essa visão é coerente com a expressa na missão institucional da AGU, acima apresentada, mas os gestores não sentem, de fato, os advogados como parceiros, e sim como mais uma instância que atrapalha a gestão, que não auxilia os gestores na busca por soluções aos problemas concretos do dia-a-dia.

A AGU ainda tem, portanto, desafios de dois tipos: a integração com as atividades dos órgãos assessorados (a APF), e a integração com outros órgãos do sistema de controle. No primeiro caso, há a necessidade de caminhar-se para uma atuação mais ativa da advocacia consultiva na assistência ao gestor em questões relacionadas ao controle interno e para a coordenação das ações nessa área para evitar retrabalho, bem como para evitar divergências de interpretação sobre os mesmos problemas. No segundo, a interação com outros órgãos de controle já acontece, mas de forma pontual e pouco estruturada, segundo um dos entrevistados da AGU. Por exemplo, a cobrança pela AGU de recursos públicos desviados poderia ter impacto maior se houvesse coordenação desta atividade com o TCU, no sentido de as apurações do TCU que identificarem prejuízos

aos cofres públicos serem institucionalmente comunicadas à AGU para que ela possa dar início às ações judiciais cabíveis. Da mesma forma, as ações da AGU e do MPF na área de patrimônio público poderiam ser articuladas, para a AGU poder complementar, com ações civis de cobrança, as ações penais do MPF.

A atuação do MPF em relação às atividades de controle foi a mais difícil de ser apreendida, e ela talvez mereça um estudo à parte, devido às especificidades da atuação dos promotores e à exiguidade de estudos acadêmicos e de publicações da própria instituição em relação ao tema. Como os promotores têm muita liberdade individual de ação e como não há padrões definidos pela instituição para essa atuação, a compreensão geral da instituição depende de uma análise da diversidade de processos, que é um trabalho de escopo maior do que o previsto nesta pesquisa. Sabemos que o Ministério Público, e não só o MPF, passou por grandes mudanças nas últimas décadas. Ele se afirmou como órgão independente em relação ao Poder Executivo, sofrendo reconfiguração em seu papel institucional, que passou de advogado do Estado (atividade que foi transferida para a AGU pela Constituição de 1988) para o de defensor público da sociedade e da cidadania, havendo aí o alargamento de suas funções como defensor dos direitos metaindividuais (ARANTES, 2002). Entretanto, ainda se conhece substantiva e sistematicamente pouco sobre o papel de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos que o Ministério Público construiu ao longo do tempo.

Os entrevistados do TCU, CGU e AGU reconhecem a importância da atuação do MPF na fiscalização da atuação dos agentes públicos e da aplicação dos recursos, bem como o papel fundamental do MPF na persecução criminal nos casos em que são constatados crimes contra a APF ou contra o patrimônio público. Entretanto, muitos apontam justamente a dificuldade em dialogar com a instituição de forma “organizada”, já que a liberdade de ação dos promotores dificulta que os mecanismos de cooperação sejam exercidos por todos os membros do MPF – o que, todavia, não impossibilita a colaboração institucional entre os órgãos. Do lado dos controlados, por sua vez, a percepção da atuação do MPF é mais parcial e condicionada pelo contato restrito que tem com a instituição: os gestores geralmente veem a atuação do MPF como mais um órgão que demanda informações (obrigando o órgão a desviar horas trabalho da atividade fim para o atendimento das solicitações dos promotores), muitas vezes de forma repetitiva em relação aos outros órgãos de controle, e também apontam, em muitos casos, o

desconhecimento dos promotores em relação ao funcionamento das políticas públicas e à atuação dos gestores, o que os leva, na visão dos gestores, a realizar pedidos de informação muitas vezes difíceis, quando não impossíveis de serem respondidos. Apontamos, novamente, para a necessidade de articulação entre os órgãos de controle para evitar esse retrabalho por parte dos gestores, mas de forma a garantir que todas as informações sejam prestadas nos processos de fiscalização e/ou investigação. O Quadro VII sintetiza as transformações no TCU, CGU e AGU.

Órgãos de controle	Origens das mudanças	Principais Avanços	Gargalos
TCU	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1988; - Lei de Licitações (1993); - CPI das obras públicas (1995-1996); - LRF (2000); - Denúncias apresentadas à Ouvidoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço dos quadros técnicos; - Saiu da visão centrada em processos para outra baseada na fiscalização mediante visitas de campo; - Reestruturação administrativa; - Participação na Rede de Controle (2009). 	<ul style="list-style-type: none"> - Congressistas se eximem da responsabilidade pelo controle ou pouco se interessam por ele; - Descoordenação com outros órgãos de controle, gerando redundância ou imprecisão; - Controles de desempenho a posteriori, sem que os critérios tenham sido acordados previamente com os gestores públicos federais.
CGU	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1988; - Processo de melhoria da gestão pública federal iniciada na década de 1980 e aprofundada com a reforma do Estado na década de 1990; - Fim das Cissets e criação da Secretaria Federal de Controle (1994); - Reforço da importância do controle na Era Lula 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço do quadro técnico; - Reestruturação administrativa, a partir da década de 1990 e aprofundada com a criação da CGU e sua maior centralidade no governo Lula; - Aprofundamento do conhecimento das políticas públicas, por meio de relatórios mais analíticos de acompanhamento de programas; - Fortalecimento das ações nos estados e, principalmente, nos municípios; - Melhoria no combate à corrupção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grande força ainda dos controles meramente formais; - Dificuldades para conciliar os controles de legalidade com os de resultados; - Dificuldades de cooperação com os outros controladores e com os controlados; - Problemas para atribuir responsabilidades exatas a quem comete irregularidades; - Aumentar o conhecimento sobre os condicionantes da gestão.
AGU	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1988; - Criação efetiva em 1993; - Aumento da importância da coordenação jurídica, seja para garantir melhor a defesa do Estado, seja para favorecer o melhor andamento das políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturação e centralização do órgão em torno das atividades consultiva e contenciosa; - Criação do Colégio de Consultoria; - Criação da Câmara de Conciliação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior Integração com os órgãos assessorados; - Maior Integração com os outros órgãos de controle.

Quadro 7 – Transformações Institucionais dos órgãos de controle e seus gargalos.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos levantados na pesquisa.

VII.2. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A importância e a legitimidade da atuação dos órgãos de controle são amplamente reconhecidas pelos entrevistados dos órgãos controlados. Os gestores nos ministérios consideram positiva a atuação dos controladores, especialmente a do TCU. A legitimidade do controle sobre a APF não é contestada, e esse reconhecimento não parece ser apenas formal. Ao contrário, ele é coerente com o relato dos entrevistados dos ministérios sobre sua responsabilidade na gestão dos recursos públicos e sobre a inquestionável necessidade de prestação de contas perante a sociedade e seus superiores hierárquicos, bem como sobre as possibilidades de contribuição dos controles para o aprimoramento da gestão.

Além disso, os gestores reconhecem outro papel dos órgãos controladores, em especial do TCU. De um lado, as fiscalizações e auditorias deste órgão legitimam o controle que o próprio gestor exerce sobre seus subordinados (em termos de exigência de conformidade dos atos em relação a normas e procedimentos). De outro, legitimam a posição dos gestores perante seus superiores, especialmente no caso de dirigentes que ocupam cargos de confiança e não são funcionários públicos, em relação a eventuais reformas ou reestruturações nos programas consideradas necessárias pelos gestores. Ou seja, as auditorias do TCU reforçam a posição do gestor perante seu superior hierárquico. De acordo com um depoimento:

Qualquer relatório de avaliação de gestão que o TCU faça é tomado no âmbito da administração e as recomendações que eles adotam como uma necessidade, um dever de cumprir. (...) Isso gera um efeito positivo de melhorar os processos e até de ajudar internamente os técnicos a conseguir fazer coisas que às vezes os tomadores de decisão não deixam porque tem outras implicações ou porque não compreendem. Você então consegue sensibilizar e isso ajuda muito. Então nesse aspecto é muito bom [o relatório de gestão do TCU].

Apesar de reconhecerem a alta qualificação técnica dos funcionários dos órgãos de controle, os gestores têm restrições quanto à capacidade ou habilidade dos fiscais e auditores de considerar as particularidades setoriais dos ministérios e de alguns de seus

programas. Do ponto de vista dos gestores, os controladores não têm “sensibilidade” (conforme um entrevistado) às diferenças entre setores, pois os órgãos de controle estabelecem determinações gerais para a APF que não consideram as particularidades de cada área (no setor de obras, por exemplo, haveria a necessidade de diferenciar obras de grande e pequeno porte).

Nesse aspecto, pode-se indagar sobre a causa desse problema da indiferenciação quanto às peculiaridades das áreas: ele se deve à incapacidade ou falta de treinamento dos fiscais e auditores, ou à forma como estão estruturadas as ações de controle? Seriam necessárias novas pesquisas para definir em que medida esta é uma questão que depende de uma ação relativa à qualificação dos fiscais e auditores ou de reforma da estrutura das ações de controle, que deveriam levar em consideração as particularidades das políticas setoriais.

VII.3. SOBREPOSIÇÃO E COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os entrevistados dos órgãos controlados e controladores não veem problemas de sobreposição de competências dos órgãos controladores, e apontam que seus papéis institucionais estão claramente definidos na legislação. Entretanto, há vários relatos de falta de coordenação entre as atividades de controle, como mostraremos a seguir.

Na verdade, o maior desafio do sistema de controle é a coordenação de suas instituições. Há necessidade urgente de ampliar a coordenação das ações de controle em três níveis distintos, mas inter-relacionados: dentro dos órgãos de controle; entre eles e ainda entre controladores e controlados. Vejamos mais detidamente cada um desses níveis.

A diversidade e multiplicidade de órgãos e instrumentos de controle é, em princípio, benéfica, no sentido em que mais controles significam, potencialmente, mais promoção da transparência e da responsabilização da ação estatal. Entretanto, a heterogeneidade institucional pode gerar disfuncionalidades, como a falta de coordenação entre órgãos que, apesar de serem autônomos entre si, atuam na mesma área e no mesmo sentido sobre a APF e, portanto, deveriam agir de forma coerente e direcionada ao mesmo

objetivo, qual seja, o de promover a melhoria dos serviços públicos. Nesse sentido, o funcionamento dos órgãos de controle pode ser aprimorado por meio de esforços de coordenação da sua atuação.

No âmbito dos próprios órgãos de controle, os entrevistados dos ministérios identificaram duas áreas em que os órgãos de controle podem promover mais eficiência nas suas ações por meio da coordenação intrainstitucional: a unificação da consultoria jurídica (na AGU) e a uniformização da ação das secretarias de controle externo do TCU nos estados. No caso da AGU, como já indicado, o próprio órgão tem atuado no sentido de promover a uniformização da atuação dos consultores, unificando os entendimentos sobre os mesmos temas e evitando contradições e/ou conflitos entre advogados ou órgãos consultivos de diferentes instituições. A diversidade de entendimentos dos consultores sobre um mesmo tema é prejudicial não apenas para a própria AGU, mas principalmente para os gestores, que permanecem na situação de insegurança quanto a decisões que dependem do conhecimento jurídico ou da interpretação da legislação. O recente processo de centralização da assessoria jurídica na Consultoria-Geral da União é um avanço nesse sentido, mas, conforme já apontado, ainda há desafios em termos de promover a identificação e colaboração dos advogados/consultores com os problemas concretos dos gestores.

Em relação ao TCU, entrevistados apontaram a diversidade de entendimento entre as diversas secretarias de controle externo do Tribunal nos estados. Ministérios que têm forte atuação centralizada, mas cujas operações ocorrem no âmbito dos vários estados da federação notam diferenças de entendimentos de alguns secretários de controle externo em relação ao entendimento do TCU, gerando dificuldades para os ministérios adotarem uma atuação unificada para todo o país. Indica-se, portanto, a necessidade de um estudo sobre essa questão, para se verificar a amplitude dessas diferenças de entendimento e as formas de sua solução.

Ainda em relação ao Tribunal, alguns ministérios apontaram a diversidade entre as atuações do TCU e dos tribunais de contas estaduais e municipais, nos casos em que atividades descentralizadas dos ministérios são fiscalizadas por dois ou três desses entes. Foram citados casos em que o entendimento do TCU foi diverso do entendimento do tribunal estadual ou municipal. Tal situação coloca o gestor federal em dificuldade, uma vez que ele é responsável, perante o TCU, pelos recursos federais aplicados por

estados e municípios, e o Tribunal exige que ele obrigue os governos subnacionais a se adequarem a ações que seus próprios tribunais não consideraram problemáticas.

Se as dificuldades de articulação e coordenação entre instâncias de diferentes esferas da federação, como tribunais de contas da União e estaduais e municipais, são enormes, elas devem ser enfrentadas para preservar o gestor da situação de ficar paralisado entre indicações divergentes dos órgãos de controle. A expansão dos gastos federais por meio de políticas descentralizadas e implementadas pelas unidades subnacionais apresenta a questão da articulação entre tribunais de contas de diferentes esferas da federação, para garantir o controle e a eficiência da utilização desses recursos.

A necessidade de ampliar a coordenação das ações entre os órgãos de controle também foi apontada por vários entrevistados. Os problemas mais indicados pelos gestores foram a repetição de demandas de informações por parte de várias instituições ao mesmo tempo e posicionamentos conflitantes dos órgãos. Nesse último caso, os entrevistados nos ministérios indicaram a existência de divergências entre decisões do TCU e os posicionamentos dos órgãos de assessoria e de controle interno, bem como divergências entre acórdãos do próprio TCU. Dadas as limitações desta pesquisa, não foram analisados os motivos dessas divergências/contradições, nem sua amplitude, ou seja, não podemos afirmar se são casos pontuais e de pouca abrangência ou se são abrangentes e de grande repercussão.

Finalmente, a necessidade de ampliar a coordenação das ações de controle entre controladores e controlados significa que os checks and balances precisam visar ao aprimoramento da gestão, para que a atividade de controle não adquira caráter eminentemente punitivo nem gere entre os gestores temor e insegurança constantes diante do receio de serem responsabilizados injustamente. Nesse sentido, essa relação entre controladores e controlados poderia ser dirigida para o mesmo objetivo de promover a qualidade da gestão por meio de algumas medidas apontadas pelos entrevistados: a qualificação das áreas de gestão e de controle interno nos ministérios, a mudança da mentalidade dos fiscalizadores e a criação de mecanismos legais que permitam ajuste das irregularidades antes do apontamento.

Os ministérios, especialmente os criados mais recentemente, ressentem-se da falta de pessoal qualificado e em número suficiente para lidar com as demandas dos

órgãos de controle e realizar uma “ponte institucional” entre os gestores e os auditores, analistas e fiscais. A extinção das secretarias de controle interno (Cisets) dos ministérios, em 2000, foi um avanço, pois esses órgãos tinham atuação frágil e pouco efetiva. Entretanto, a extinção quase que completa de estruturas dedicadas às atividades de prestação de contas e de controle interno nos ministérios (restaram apenas os Assessores de Controle Interno) fragilizou a capacidade dos gestores para analisar suas próprias políticas públicas do ponto de vista da legalidade e dos critérios de análise dos órgãos de controle. Ressalte-se que, em menor medida, nos ministérios mais antigos também é grande a disparidade entre a estruturação dos órgãos dedicados à gestão cotidiana (as SPOAs) e os órgãos controladores, que apresentam demandas sobre os formatos de execução de contratos e repasses de recursos e sobre o respeito a regulamentações em intensidade além da capacidade atual das estruturas ministeriais. Não se trata, portanto, de reduzir as demandas, mas de adequar a capacidade dos ministérios para respondê-las de forma adequada.

Os gestores apresentaram demandas pela mudança da mentalidade dos fiscalizadores, para que esses centrem o foco de sua atenção menos no controle de legalidade e mais na promoção da melhoria de gestão, em colaboração com os gestores. Entretanto, os órgãos de controle estão sob determinações legais que lhes impõem a verificação do cumprimento da legislação, ainda que formalista e legalista. Neste tipo de situação, a solução está na alteração das regras que produzem este exagero no uso dos controles formais. Mas há outras situações em que o problema é a existência de uma cultura formalista. Aqui, o fundamental é atuar sobre os valores organizacionais mais profundos dos órgãos de controle, sobretudo de seus membros mais antigos e vinculados a práticas do passado mais burocratizante do Estado brasileiro.

A coordenação supõe que os órgãos de controle conversem entre si e inclusive antes da divulgação de informações para o meio externo ao sistema de controle. Isso porque existe queixa generalizada por parte dos gestores em relação à divulgação para a imprensa de resultados de uma auditoria antes mesmo que os auditados tenham conhecimento oficial dos resultados da mesma ou do seu relatório. Situações dessa natureza são extremamente desconfortáveis para os gestores, na medida em que a imprensa se dirige a eles para buscar informações que desconhecem, e que dizem respeito a avaliações de cujo resultado ainda não foram informados. Fatos dessa natureza

representam, na visão dos entrevistados, abuso de poder e fortalecem a percepção que os gestores públicos e tomadores de despesas têm dos órgãos de controles e de seus auditores como seus algozes.

Por fim, cabe indicar que os ministérios mais novos são os que mais sofrem com a descoordenação das ações de controle, especialmente quando essa se manifesta sob a forma de multiplicidade de demandas. Suas estruturas administrativas para responder aos controles ainda são incipientes e insuficientes, comparativamente aos demais ministérios que já estruturaram, em diversos formatos, assessorias ou coordenações para atender às demandas dos órgãos de controle e para estabelecer o relacionamento entre o gestor e os analistas, auditores e fiscais. Estas estruturas aumentam a capacidade de resposta dos ministérios, uma vez que seu pessoal está familiarizado com as especificidades dos processos de controle e de fiscalização, e melhoram substantivamente o relacionamento dos ministérios com os órgãos de controle. Como solução os ministérios apontam ações para reforçar as estruturas de assessoria de controle interno e a criação de mecanismos que unifiquem as demandas dos órgãos controladores. Com isso, poderiam responder a todas as solicitações por meio de um mesmo documento, ou seja, sem a necessidade de retrabalho ou de duplicação de esforços.

VII.4. NECESSIDADE DE DIÁLOGO ENTRE CONTROLADORES E CONTROLADOS

O diálogo entre controladores e controlados sobre o objeto e sobre a finalidade do controle e sobre como adequar as ações dos controles à melhoria da gestão ainda é incipiente. É necessário investir na ampliação desse diálogo com o objetivo de adequar a atividade de controle e a rotina dos controlados à melhoria da gestão. Ou seja, o controle não deve ser um fim em si mesmo, mas precisa ter como objetivo primordial a melhoria da gestão pública como um todo. Para tanto, a linguagem entre ambos precisa estar afinada, sobretudo no que se refere ao objetivo de maior eficiência das políticas públicas.

Nesse sentido, os fiscalizados apresentam nas entrevistas a necessidade de os órgãos de controle superarem uma “cultura de corregedoria” que, na avaliação deles, ainda prevalece durante o trabalho dos auditores. Apesar dos avanços e mudanças em direção a uma postura mais pedagógica por parte dos órgãos controladores a postura

punitiva ainda prevalece, na visão dos gestores. Sobre essa questão, um entrevistado faz o seguinte alerta:

Os órgãos de controle, apesar de terem se modificado muito nos últimos anos, inclusive melhorando a forma de abordagem junto aos fiscalizados, ainda preservam na maioria de suas ações uma cultura de corregedoria. É preciso incorporar a cultura pedagógica nas fiscalizações, antes de punir é preciso orientar. A prática de orientar antes de punir ainda não está generalizada pelos órgãos de controle.

Na avaliação dos fiscalizados, a perpetuação de tal cultura provoca a percepção de que os auditores agem como algozes em busca de situações que possam promover punições aos funcionários públicos. Tal percepção dificulta a construção de diálogo e impede o aprendizado mútuo, que poderia ser muito rico na medida em que ambos teriam muitas experiências a compartilhar. Os entrevistados nos ministérios relatam, ainda, que muitos gestores e tomadores de despesas vêm evitando assinar projetos ou autorizar gastos temendo a ação dos órgãos de controle, o que acarreta prejuízos ao andamento das políticas públicas. Alegam que existem situações em que auditores priorizam uma visão meramente legalista e apontam erros de formalidades que não têm nenhum efeito sobre o uso eficiente dos recursos públicos. Segundo eles, tal situação gera problemas significativos para os gestores na medida em que eles precisam prestar esclarecimentos e muitas vezes são chamados a depor em inquéritos conduzidos, também, por órgãos de polícia, e que se desdobram em desgaste emocional desnecessário e que poderia ser evitado caso houvesse propensão ao diálogo.

Arranjos decorrentes do diálogo entre controladores e controlados têm gerado resultados positivos, mesmo nas circunstâncias em que eles surgem como resposta à virtual inoperância em que recaem muitos órgãos cujas ações, atividades e/ou contratos foram considerados irregulares pelos órgãos de controle. Um exemplo é a criação, em um dos órgãos da APF em que realizamos entrevistas, de um Comitê Permanente de Acompanhamento e Atendimento a Órgãos Externos, cuja função é “coordenar, acompanhar e atender aos procedimentos administrativos que envolvem o TCU, a CGU e a Casa Civil da Presidência da República e demais órgãos de controle externos”. A criação de tal comitê foi uma medida que visou superar dificuldades ao desenvolvimento dos trabalhos em áreas importantes do órgão fiscalizado por meio de dois objetivos básicos. Primeiro, para agilizar os procedimentos para a resolução de mais de uma centena de

processos abertos pelo TCU e que paralisavam ações públicas importantes. Segundo, prestar apoio a funcionários que estavam sendo alvo de processo por parte do órgão de controle, na medida em que esses, até então, não encontravam qualquer tipo de amparo institucional nos processos de responsabilização. O comitê propiciou a abertura de diálogo, antes incipiente, entre o órgão controlado e o TCU, possibilitando – graças ao somatório de esforços dos controladores e dos controlados – a redução significativa do volume de processos ainda pendentes junto ao Tribunal e a adequação do órgão controlado a um conjunto de sugestões feitas pelo TCU ou que foram negociadas entre ambos.

Por outro lado, os funcionários, que antes temiam assinar projetos ou autorizar despesas diante da possibilidade de ser alvo dos órgãos de controle, voltam a se sentir seguros para o desempenho de suas atividades porque estão amparados institucionalmente. Ou seja, a criação de um canal de diálogo entre controlador e controlado produziu resultados positivos e agora avança na direção de discussões sobre a especificidade das compras em determinadas áreas da administração pública e a construção conjunta de indicadores de avaliação.

A questão da adoção de parâmetros fixos para avaliar preço de obras é muito importante e tem causado muitos conflitos entre controladores e controlados. Atualmente, os órgãos de controle adotam como parâmetro para avaliar o custo de uma obra a tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), produzida conjuntamente pela Caixa Econômica Federal e IBGE. A partir dos preços que constam no SINAPI, o TCU define se uma obra está com o custo adequado ou se está superfaturada, fato que vem gerando questionamentos de setores da APF, sobretudo o aéreo, o de construção e reforma de estradas e o petrolífero. Eles alegam que o SINAPI inclui apenas preços de materiais da construção civil e não contempla as especificidades dos produtos utilizados nas ações e obras de caráter muito específico como são as conduzidas pela Petrobrás e Infraero e, portanto, discordam dos apontamentos de irregularidades dos órgãos controladores.

O diálogo entre controlador e controlado já começa, entretanto, a produzir efeito também nesse aspecto: no caso do setor aéreo, foi constituído um comitê em conjunto com a Caixa Econômica Federal e o TCU para discutir a construção de um SINAPI exclusivo para o setor, dada a especificidade dos materiais que são utilizados em obras de aeroportos. O setor petrolífero também está propondo a mesma discussão. Tais

exemplos evidenciam que o fortalecimento do diálogo é um dos caminhos para os órgãos superarem tais divergências, que têm levado a muitos problemas, como a paralisação de obras de infraestrutura muito importantes. É preciso reconhecer que a diversidade de atividades desenvolvidas pela APF requer, também, alguma margem de flexibilidade para que obras diferentes que requerem maior grau de sofisticação em termos de engenharia e tecnologia não sejam tratadas de forma igual às demais obras públicas, o que pode ocasionar problemas na eficiência da gestão desses órgãos.

Apesar de experiências de criação e manutenção de canais organizados de diálogo entre controladores e controlados ainda serem em número reduzido, elas apontam para um caminho por meio do qual é possível solucionar problemas sem conflitos institucionais. Atualmente, todos os ministérios têm em suas estruturas um cargo de assessor especial de controle, estratégico para a promoção de diálogo entre controladores e controlados. Esse assessor é responsável por realizar a interface entre os ministérios e todos os órgãos de controle, uma vez que as demandas relativas a processos de fiscalização, auditoria e informações passam por ele. Portanto, trata-se de uma função primordial para melhorar o diálogo entre controladores e controlados.

Entretanto, trata-se de um assessor e não de uma assessoria, o que por si só já pode ser um indicador do volume de problemas vividos por quem exerce tal função. Alguns assessores especiais de controle entrevistados destacaram a necessidade de se criar uma assessoria estruturada para atender a todas as tarefas que precisam levar a cabo: responder diariamente a um elevado volume de demandas, ampliar o diálogo com os órgãos de controle e promover discussões internas ao próprio Ministério para disseminar informações e discutir questões referentes ao dia-a-dia da atividade de controle. Geralmente, os assessores não têm tempo sequer para conversar com os gestores de seus ministérios a fim de compreender seus problemas e demandas.

Na medida em que essa assessoria pode desempenhar papel chave na relação com os órgãos de controle e contribuir para que tais atividades estejam em consonância com os objetivos da administração pública, é necessário dotá-la de profissionais com experiência tanto na gestão das políticas públicas do ministério em questão, quanto em auditoria e controle. E a razão de prover os cargos dessa assessoria com esses dois tipos de profissionais é a de permitir o conhecimento mútuo sobre os desafios da gestão e do controle, tornando a gestão mais capacitada a atender aos requisitos legais do controle;

e, por outro lado, tornar o controle mais sensível ao dia-a-dia da política pública, suas especificidades e dificuldades.

Por fim, é importante ressaltar ainda que a ampliação do diálogo abre novas frentes para além das atividades de controle. Como exemplo, os gestores dos ministérios sugerem que CGU e TCU poderiam se articular com os ministérios e outros órgãos federais para capacitar os membros dos conselhos gestores de políticas públicas, e demais interessados, a exercerem um controle social mais efetivo sobre os recursos federais implementados de forma descentralizada. Embora a CGU já faça isso por meio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, tal ação poderia ter maior amplitude e alcance se fosse realizada em conjunto com os órgãos da administração pública envolvidos diretamente na política pública em questão, passando a incorporar o interesse dos gestores, que trazem outros olhares sobre a eficiência na gestão da política pública e extrapolando o olhar restrito do órgão controlador.

Em suma, a relação de aprendizado entre controladores e controlados deve ser uma via de mão dupla: do mesmo modo que os gestores devem saber quais são os parâmetros da fiscalização, os controles também têm de conhecer e aprender constantemente sobre as necessidades da gestão. É por esta via que deve ser feito o debate para aperfeiçoar o sistema de controles. Isso porque, como já se afirmou:

“Assim como a política é muito importante para ficar restrita aos políticos, as atividades dos Entes Supremos de Fiscalização não devem ser restringidas aos auditores” (POLLITT et al., 2008, p. 37).

VII.5. RELAÇÃO ENTRE O CONTROLE E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE CONTROLE

Se o diálogo é necessário, ele não é, porém, condição suficiente para a superação das dificuldades evidenciadas nas entrevistas sobre o funcionamento do sistema de controle. O conjunto do material aqui analisado aponta para a ausência de uma definição consensual sobre o que deve ser objeto do controle, ou seja, controladores e controlados têm visões distintas sobre a finalidade e a modalidade das atividades de controle.

Não se trata, obviamente, de permitir aos controlados definirem os parâmetros e os instrumentos da fiscalização e da auditoria, mas de estabelecer acordos mínimos sobre como e porque serão feitas as fiscalizações e auditorias, de forma que os controlados se sintam impelidos (e não apenas obrigados) a colaborar com essas ações e que o controle de fato agregue melhorias à gestão.

Os controladores parecem ter uma visão bem clara sobre a necessidade de controlar a gestão sob todos os seus aspectos (legalidade, materialidade, eficiência e eficácia). E de controlar todos os tipos de atos, desde os mais simples, como a identificação das mesas e cadeiras das repartições (se todas têm a placa de identificação) até a efetividade do programa de distribuição de renda (se reduziu a pobreza) ou a eficiência do programa de reforma das estradas (se o custo-benefício do recapeamento das estradas foi adequado). Por outro lado, os gestores não sentem que essa enorme amplitude das ações de controle contribui sempre para o aperfeiçoamento da gestão. Eis o depoimento de um entrevistado:

Existem fiscalizações que acabam criando obstáculos para a chegada da política pública ao beneficiário. Deveria haver uma maior interação entre fiscalizador e fiscalizado com o objetivo de levar o benefício para quem dele precisa. Raramente o fiscal está preocupado com isso. Algumas fiscalizações se apegam muito a aspectos de natureza formal mesmo não havendo irregularidades e acabam criando barreiras para a implementação ou continuidade da política pública.

Na verdade, o sistema de controles desenvolve um papel estratégico para aumentar a eficiência da gestão pública como um todo e, sobretudo, com relação à gestão das políticas públicas. Entretanto, a finalidade e os diferentes métodos que orientam as atividades de controles não podem ser definidos unilateralmente pelas instituições encarregadas da realização do controle formal sobre a administração pública. Para se alcançar tais objetivos é preciso aliar interesses e visões dos controladores e dos controlados para que esses últimos possam não apenas participar dos debates acerca da melhoria das legislações pertinentes, mas também da construção ou revisão dos diferentes métodos que orientam a avaliação dos auditores e analistas. Na verdade, os gestores parecem não saber o quê exatamente esperar da atividade de controle. Há, então,

a fragilidade e incipiência do debate sobre a finalidade e a modalidade dos controles, mas também indica que talvez os órgãos controlados tenham parcela de responsabilidade sobre a situação atual em que as instituições de controle “monopolizaram” a definição de sua missão e dos seus instrumentos.

É preciso lembrar que o dia-a-dia da gestão pública é extremamente dinâmico, pois frequentemente surgem novas questões e novos desafios, o que exige a valorização e a construção de espaços de discussão que promovam o compartilhamento das experiências e a possibilidade de diálogo e de revisão de formas e procedimentos de implementação das políticas públicas e de seu controle. Como já vimos, todos os entrevistados dos órgãos controladores reconhecem a importância da contribuição das atividades de controle para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas (em termos da promoção da legalidade dos atos e da eficiência da gestão).

Também os fiscalizados reconhecem essa importância. Um entrevistado que trabalha na área de controle interno de um ministério criado recentemente, apesar de tecer críticas acerca da quantidade de retrabalho ocasionado em razão de precisar frequentemente prestar esclarecimentos sobre a mesma questão para diferentes órgãos de controle, relata uma experiência positiva de controle. Ele foi capaz de criar relação de aprendizado e colaboração entre órgãos controlados e controladores: após longas discussões com auditores do TCU, sua secretaria conseguiu chegar a um consenso sobre a composição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador construído para demonstrar a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família. Segundo ele, após longas divergências entre a sua área e os auditores do TCU, ambos resolveram estabelecer diálogo e acabaram construindo um indicador que refletiu a expectativa do fiscalizado e contemplou as preocupações do órgão de controle, promovendo assim maior capacidade de gestão para o próprio Ministério. Nesse caso, a preocupação do fiscalizador extrapolou a mera observação da legalidade, o que contribuiu para ampliar a visão do próprio TCU sobre como avaliar a política pública em questão no momento de suas auditorias.

Situações semelhantes começam a se repetir em outros órgãos da APF, em que as rotinas de contratação de obras e de monitoramento de recursos acabaram sendo alteradas em função de sugestões feitas pelos órgãos controladores ou por meio da abertura de diálogo desses com os órgãos controlados. Segundo um entrevistado, as determinações do TCU sobre a proibição de contratação de parentes para os contratos

terceirizados produziram bom resultado: encerraram de vez a ocorrência desse tipo de prática, que era freqüente em função de pressões políticas difíceis de serem contestadas até então. Os entrevistados também relatam que conseguiram uma melhoria considerável nas licitações de obras de engenharia ao incorporarem as recomendações contidas nos acórdãos do Tribunal relativas ao órgão específico em que trabalham. Tais recomendações foram enviadas para todo o quadro de pessoal por meio de e-mail corporativo e ficaram, ainda, disponíveis para consulta por parte dos gestores.

Porém, apesar de reconhecerem a importante contribuição das atividades de controle, os fiscalizados de ministérios mais novos chamam atenção para o fato de nem sempre haver disposição entre as duas partes para o diálogo. A relação aí oscila entre a colaboração e a tensão, diferentemente dos órgãos com maior tempo de institucionalização, nos quais o espaço para o diálogo com os fiscalizadores parece já ser mais amplo. Provavelmente, nesses casos, o tempo conta como fator de maturidade que permite estabelecer o necessário diálogo entre fiscal e fiscalizado visando mais eficiência na gestão das políticas públicas. Os ministérios com menor tempo de vida, sobretudo os que lidam apenas ou prioritariamente com recursos descentralizados, muitas vezes sentem os problemas apontados pelos órgãos de controle como obstáculos ao desenvolvimento de suas ações, e não como indicações para o aperfeiçoamento das políticas ou dos mecanismos de monitoramento e de avaliação.

As conseqüências diretas dessa situação são, geralmente, auditorias/fiscalizações que apontam um conjunto de problemas que refletem apenas a observação do fiscal, mas que não encontram amparo nas preocupações do gestor, apesar de que este precisa, obrigatoriamente, prestar todos os esclarecimentos ao auditor. Em situações dessa natureza, entrevistados relatam que o fiscal se preocupa apenas com as formalidades. Por outro lado, o fiscalizado, por estar no dia-a-dia da política pública, está muito mais preocupado em ver, o quanto antes, o efeito da mesma sobre o público alvo. Fica evidente que o diálogo entre ambos se faz extremamente necessário para definir claramente o que deve ser controlado.

É importante ressaltar que os ministérios reconhecem que não se pode negligenciar a importância dos controles das formalidades legais – o abandono desses controles seria temerário e abriria portas para irregularidades de todos os tipos. Entretanto, as formalidades que não constituem corrupção ou intenção deliberada de provocar danos ao

erário público não deveriam constituir fonte de obstáculos à continuidade das políticas, do contrário um segmento social deixa de se beneficiar da prestação de serviços dos quais por direito deveria estar usufruindo. Nesse caso, mesmo que as auditorias tenham o objetivo de preservar a legalidade e aumentar a eficiência da gestão, o efeito sobre esta última questão é praticamente nulo, e os riscos de se afetar gravemente a prestação de serviços relevantes e prejudicar a população é muito alto.

Apontou-se também a existência de contradições entre os órgãos de controle, e entre decisões do mesmo órgão, a respeito de um mesmo objeto ou questão. Esse tipo de divergência entre os órgãos ou de contradição entre decisões do mesmo órgão são extremamente deletérias, pois geram instabilidade e insegurança entre os controlados, e por isso precisam ser harmonizadas.

Outro ponto crítico apresentado pelos gestores se refere ao fato de que, em algumas situações, eles são alvo de maneira quase simultânea de auditoria sobre um mesmo assunto por parte de diferentes órgãos de controle. Isso ocorre, via de regra, quando da instalação de CPIs ou em situações em que a imprensa destaca um possível caso de corrupção. Tais fatos provocam um rápido deslocamento de fiscais de diversos órgãos de controle para o setor envolvido, com o objetivo de se apresentar alguma satisfação rapidamente à opinião pública e assim conseguir mais legitimidade para as ações do próprio controlador.

Mais grave do que o retrabalho que demandas concomitantes acarretam aos gestores é a existência de entendimentos distintos sobre a situação-objeto de controle: se os atos praticados pelos gestores foram ou não irregulares. Isso indubitavelmente deixa o gestor na posição de indefinição sobre qual forma de ação seguir. Tal situação provoca instabilidade e insegurança, na medida em que o gestor não tem um parâmetro seguro sobre o qual embasar seu trabalho. E isso ocorre não só durante as auditorias e fiscalizações, mas também nas fases de apreciação dos atos de gestão e de apresentação de pareceres e recomendações pelos controladores.

Desse modo, é preciso investir firmemente para que órgãos de fiscalização e os fiscalizados consigam pactuar objetivos comuns orientados pelo respeito à legalidade e busca de maior eficiência na gestão de políticas públicas. Para tanto, é preciso superar

desconfianças e estabelecer laços visando à construção de diálogos construtivos que resultem em benefícios para o trabalho de ambos. Ou seja, a coincidência de objetivos é fundamental: tanto fiscais quanto fiscalizados precisam ter em mente que a função de ambos é garantir a legalidade e a eficiência do uso de recursos públicos.

Em suma, o desenvolvimento das instituições de controle não pode ocorrer referido apenas às necessidades e particularidades da vocação/missão constitucional de cada instituição de controle, desconsiderando as necessidades específicas dos ministérios em termos de aprimoramento da gestão. Em outras palavras, o controle não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para a melhor gestão das políticas públicas, e sua finalidade e modalidades devem ser definidos pela Administração Pública em conjunto com os órgãos de controle, ambos respeitando suas atribuições constitucionais e suas especificidades operacionais.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE MUDANÇA INSTUCIONAL

Para encaminhar as considerações finais, é útil retomar os pressupostos teóricos que guiaram este trabalho. O primeiro é que a discussão sobre o sistema de controle do governo e da administração pública deve ser feita na interface entre a política e a gestão, e mais especificamente na confluência dos seguintes fatores: promoção da democracia como valor e como prática, visão sobre a inserção da administração pública e dos controles no jogo de pesos e contrapesos entre os Poderes da República, e a necessidade de promoção do desempenho, transparência e responsabilização da gestão pública. O segundo pressuposto é o de que as normas, as instituições e as práticas políticas e administrativas fazem parte de um processo político de construção institucional que se desdobra ao longo do tempo e que envolve a pluralidade de atores com posições, visões e interesses diferentes. Isso significa que a compreensão do nosso objeto – o

funcionamento do sistema de controles no Brasil – depende do entendimento a partir de uma perspectiva histórica que contemple a dinâmica dos órgãos em si e em relação às demais estruturas burocráticas bem como às instituições políticas.

A construção de uma ordem democrática e de um aparato governamental eficiente e responsável requer, portanto, muito mais que a elaboração de um texto constitucional. Esta afirmação não significa a pretensão de negar a essencialidade de normas fundamentais para a estruturação do Estado, do governo e da administração pública e sua burocracia. Ela significa a intenção de ressaltar a necessidade do trabalho conjunto e continuado, e que nem sempre é fácil e linear, de construção e aperfeiçoamento das instituições representativas e de governo, levado a cabo por numerosos atores políticos dentro do Estado e em colaboração com a sociedade. Na verdade, é a isso que temos assistido ao longo das duas últimas décadas de funcionamento da recente democracia brasileira: a despeito da permanência de inúmeros problemas e deficiências, não nos parece otimismo exagerado afirmar que nosso sistema político tem amadurecido institucionalmente. E o mesmo se pode afirmar sobre o nosso sistema de controles, cujos órgãos têm se desenvolvido em termos de estruturação e fortalecimento institucional, de crescente capacitação de seus funcionários e de ampliação de sua esfera de atuação, principalmente no âmbito da administração federal.

Sob esta perspectiva analítica e com base nos dados levantados e nas análises empreendidas nesta que foi, possivelmente, a primeira pesquisa empírica sobre o sistema de controles da administração pública federal no Brasil, podemos apresentar as principais conclusões do trabalho:

- a) Houve avanços democráticos no sistema de controles, embora seja um processo incremental e marcado por correções de rota ao longo do caminho.
- b) O sistema é caracterizado pela multiplicidade e diversidade de órgãos e ações de controle, e pela necessidade de construção de formas de coordenação entre as instituições e as atividades.

Em relação aos avanços democráticos, não se pode negar que o processo de *accountability* das instituições governamentais brasileiras tornou-se mais complexo, em termos do número de instituições envolvidas nesse processo e da amplitude das ações

de controle. Esse fenômeno é extremamente positivo, especialmente se relembrarmos a parcela de nossa tradição político-burocrática caracterizada por práticas patrimonialistas, intransparentes e democraticamente irresponsáveis. Nesse sentido, como pudemos mostrar na análise em perspectiva comparada dos sistemas de controle, o Brasil está alinhado com o desenvolvimento recente de vários países desenvolvidos, bem como de outros países da América Latina, em termos de reforço das ações e órgãos de controle e de seu direcionamento para a promoção da democracia e do desempenho do serviço público.

A transparência tem inequivocamente aumentado no Brasil, e os atores estatais se veem obrigados a prestar contas para o público em um processo inédito em nossa história republicana. Ainda no campo dos aspectos positivos, as organizações desse sistema têm buscado se fortalecer do ponto de vista da qualificação de seu corpo técnico e, em alguns casos, também vêm procurando aperfeiçoar suas ações a partir do diálogo e da intersecção com outras instituições de controle e com os gestores do Poder Executivo Federal, tal como apresentado no texto.

A segunda conclusão diz respeito às características mais específicas do sistema de controles e de seus impactos para a gestão. Existe uma multiplicidade e diversidade de órgãos e de ações de controle, como ficou claro no capítulo VII, em que a análise dos avanços institucionais dos órgãos de controle explicita o quanto as instituições são diversas entre si e desempenham funções e atividades diferentes, apesar de todas desempenharem seus respectivos papéis no mesmo processo de controle sobre a gestão pública.

Essa multiplicidade e diversidade de órgãos e de ações de controle é uma peculiaridade fundamental do nosso sistema e está diretamente relacionada com a função de controles mútuos entre as instituições derivada do modelo presidencialista inscrito na Constituição de 1988. Ela não deve ser vista, portanto, como um atributo negativo do sistema, a despeito das dificuldades de coordenação que essa multiplicidade gera. Pelo contrário, a diversidade de instituições é fruto das exigências de *checks and balances* e, ao mesmo tempo, um dos mecanismos de concretização do equilíbrio entre os Poderes.

A diversidade e especificidade dos distintos órgãos são justificadas seja pela definição legal, tal como foi apresentado no item sobre o mapeamento normativo

e institucional do sistema de controle, seja pela prática de fiscalização. Entretanto, é importante deixar claro que a identificação de práticas e atividades descoordenadas e nossa recomendação de construção de mecanismos de coordenação não significam a proposição de uma centralização das atividades de controle numa estrutura única e, talvez, mais enxuta, pois isto poderia enfraquecer ou mesmo suprimir os papéis que devem ser realizados por entidades singulares. E isto seria oposto às exigências constitucionais de que o exercício do poder, inclusive do poder burocrático, seja democrático, transparente e responsável, o que se garante por meio, ainda que não exclusivamente, do sistema de controles.

Apesar de os controles estarem ativos, promovendo democracia e melhoria da gestão, propostas de aperfeiçoamento devem ser feitas, e, com base nos dados levantados e nas análises realizadas nesta pesquisa, elas se concentram em dois grandes temas:

1. Ampliar a coordenação das ações de controle em vários níveis;
2. Definir melhor, para várias situações, a finalidade e as modalidades dos controles, tendo em vista que controle não é um fim em si mesmo, mas um instrumento com papel estratégico na melhoria da gestão das políticas públicas.

Um dos problemas do sistema de controles brasileiro não está, portanto, na pluralidade de órgãos de controle, mas na falta de coordenação entre eles, tal como analisamos nos itens sobre o relacionamento entre controlados e controladores. Nesta pesquisa foi verificada a existência de ações e, sobretudo, de preocupações no sentido da promoção de articulação e coordenação entre controladores e gestores e entre as próprias instituições de controle. Mas ainda existe grande espaço para aumentar a coordenação de atividades, o que promoveria a qualidade do controle e evitaria que este se tornasse disfuncional para a APF.

De forma mais sistemática, podemos indicar que a coordenação das ações de controle precisa ser promovida em três níveis:

- A) Dentro dos próprios órgãos de controle, de forma que haja uniformidade de

entendimento sobre os tipos de apontamentos realizados pelos auditores (o tipo de descoordenação interna mais grave ocorre no TCU, entre a unidade central em Brasília e suas secretarias localizadas nos estados, que em alguns casos têm entendimentos divergentes sobre um mesmo assunto ou tipo de fiscalização);

- B) Entre os órgãos de controle: neste sentido já foram apresentados vários exemplos de interação entre TCU, CGU, AGU e MP que já estão acontecendo e que devem ser aprofundados. Há, ainda, a necessidade de articulação entre os Tribunais de Contas dos três níveis da federação, ainda que esse diálogo seja difícil por motivos culturais e institucionais. Ele é, entretanto, fundamental, especialmente no caso da fiscalização das políticas públicas federais implementadas por meio de repasse aos estados e municípios;
- C) Entre controladores e controlados: tal como foi apresentado antes, há necessidade de maior diálogo entre a APF e os órgãos de controle para a construção da finalidade e das modalidades das ações de controle.

Esse problema da indefinição sobre a finalidade e a modalidade dos controles depende não apenas de construção conceitual, mas principalmente da articulação político-institucional entre APF e órgãos de controle. Como já foi ressaltado, ninguém coloca em questão a legitimidade nem a necessidade de tais organizações nem das funções que elas realizam, mas é preciso apontar a dificuldade que algumas delas têm, como a CGU e principalmente o TCU, na escolha de seu mecanismo básico de *accountability* e, em função disso, na definição das modalidades de controle em torno das quais centrar suas atividades. Em poucas palavras e utilizando a nomenclatura de Pollitt (2008), é preciso definir: **a) como construir o equilíbrio entre controle de legalidade e controle de desempenho, bem como b) a forma como estes parâmetros serão construídos e cobrados dos gestores.** Estes dois aspectos precisam ser definidos por meio de diálogo entre a APF e os órgãos de controle em contexto que inclua a participação do governo e principalmente do Congresso. São primordialmente os políticos eleitos que têm legitimidade para definir os critérios e parâmetros pelos quais devem ser julgados os resultados das políticas públicas e o desempenho da burocracia na sua implementação.

Ainda não foi feito no Brasil um debate sobre o objetivo dos controles, no que se refere à legalidade e ao desempenho. Como já dissemos, essa definição cabe primordialmente aos dirigentes com mandato político, e não exclusivamente aos funcionários do Estado. No arcabouço jurídico brasileiro, a legislação define de forma ampla o escopo das instituições de controle, e as próprias instituições têm feito esforços para ampliar ao máximo a amplitude de sua atuação na legislação infraconstitucional. Estas definições, entretanto, não podem ficar a cargo exclusivamente das instituições de controle, mas devem ser discutidas de forma democrática e tendo em vista, principalmente, o aperfeiçoamento da gestão pública, para que o Estado responda de forma eficiente e efetiva às demandas dos cidadãos.

Cabe, então, na definição política dos controles, estabelecer tanto o equilíbrio entre a legalidade e o desempenho, como dito ao longo deste texto, como ainda definir o que se quer de cada uma dessas modalidades de controle. No caso da legalidade, é preciso insistir por um controle mais enxuto e focado nas normas básicas da administração pública, algo essencial em uma democracia. Deve-se realçar que os excessos de controle procedimental, comuns na história administrativa brasileira, precisam ser evitados.

Também é importante definir o escopo dos controles no campo do desempenho. Tomando como base a literatura e a experiência internacional, os controles de desempenho só podem ser de duas formas: ou eles constituem acompanhamento e fiscalização de metas definidas pelos eleitos – Legislativo e Executivo –, ou devem ser meras avaliações *a posteriori* com o propósito de sugestão, como faz o GAO norte-americano. É fundamental, portanto, que a CGU e, sobretudo, o TCU façam a fiscalização por meio de indicadores e parâmetros construídos previamente pelos legisladores e/ou gestores públicos. Esta forma de controle do desempenho só promove a democracia e a qualidade da gestão pública se todos os atores, políticos e burocratas, mas com a primazia dos primeiros, definirem os parâmetros da fiscalização.

Não menos importante é que, uma vez definidas a finalidade e as modalidades dos controles, os parâmetros que serão usados devem ser apresentados aos gestores previamente às atividades de fiscalização e auditoria, e – isto é fundamental – os gestores devem ter à sua disposição mecanismos gerenciais suficientes para planejar, implementar e monitorar suas atividades de acordo com essas exigências. Isso significa, portanto, um grande debate e um enorme esforço de reorganização da estrutura burocrática estatal

para torná-la apta a, em primeiro lugar, agir rotineiramente de acordo com as exigências de controle e, em segundo, atender às demandas dos órgãos de controle nos episódios de fiscalizações e auditorias. A gestão pública não pode ficar “a reboque” do controle a cada auditoria da CGU ou do TCU. Ela deve estar preparada para realizar suas atividades rotineiramente de acordo com as exigências – previamente definidas e acordadas – dos órgãos de controle, e para, quando for necessário, atender de forma integral e colaborativa as indicações apresentadas pelos controladores em função de fiscalizações e auditorias.

Vale ressaltar que não se trata, absolutamente, de colocar a lógica do controle contra a lógica da gestão, e muito menos opor legalidade a desempenho. O que importa aqui é sanar a indefinição sobre a finalidade e as modalidades dos controles, uma vez que esta incerteza fragiliza a qualidade dos controles e os torna pouco úteis e mesmo, por vezes, deletérios ao aperfeiçoamento das políticas públicas (conforme os diversos exemplos apresentados ao longo deste Relatório). Os gestores precisam poder ver os instrumentos e ações de controle como aliados na promoção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável perante a sociedade, do contrário seus esforços serão no sentido de enfraquecê-los, cumpri-los de modo “protocolar”, quando não de simplesmente burlá-los.

Finalmente, apresentamos a seguir dois tipos de propostas de mudanças institucionais. As do primeiro grupo têm caráter mais pontual, e muitas delas foram apresentadas pelos próprios entrevistados. As últimas têm caráter mais estratégico e sistêmico.

São cinco as propostas mais pontuais:

1. Elaboração de regulamentação sobre questões substantivas que freqüentemente são objeto de controvérsia nas fiscalizações e auditoria (como, por exemplo, responsabilidade na contratação de obra delegada, contratação de terceiros, contratos de TI e de consultoria);
2. Definição normativa de limite máximo de tempo para conclusão de processos abertos pela CGU e pelo TCU, ou de prioridade de sua apreciação, de forma que se reduza o período de suspensão ou paralisação de obras ou serviços públicos. Pode-se prever a possibilidade de prorrogação desse prazo no caso

de apurações ou investigações mais complexas;

3. Criação de um novo instrumento legal, à semelhança do termo de ajustamento de conduta, que possibilite o ajuste das irregularidades antes do apontamento, e que envolva a discussão dos problemas concretos, ou seja, que permita ao auditor dar ao gestor a possibilidade de sanar as irregularidades antes de apontá-las em relatórios definitivos;
4. Definição mais precisa do conteúdo e do formato do projeto básico de obras previsto na lei de Licitações. Embora a Lei 8666/93 exija a apresentação do projeto básico, ela não especifica seu conteúdo nem o nível de detalhamento do projeto, o que dá margem para irregularidades na execução dos projetos e também para divergências sobre o apontamento dessas irregularidades;
5. Proibição de divulgação e de publicação de documentos ou relatórios de fiscalizações e auditorias pelos órgãos de controle antes do conhecimento e ciência prévios do seu conteúdo pelo órgão controlado.

Para concluir, apresentamos a seguir as recomendações para a ação governamental estratégica em relação ao sistema de controle:

1. Desenvolvimento de diálogo constante entre os órgãos de controle, e também com a sociedade, a fim de esclarecer o conteúdo dos relatórios de fiscalização e de evitar a confusão entre problemas de fraude ou corrupção e falhas de gestão;
2. Criação de mecanismos institucionais de coordenação efetiva entre os órgãos de controle entre si, e entre controladores e controlados, por meio da padronização de procedimentos comuns e compartilhamento de sistemas de informação. Seria interessante estabelecer um fórum envolvendo controladores e controlados, com o objetivo de criar critérios mais claros de controle, equilibrando os desígnios da gestão e os da fiscalização democrática;
3. Reforço institucional e qualificação dos quadros das assessorias de controle

interno dos ministérios, por meio da constituição de estruturas colegiadas que combinem *expertise* setorial do ministério com *expertise* em fiscalização e auditoria;

4. Criação de mecanismos de promoção da integração entre a CGU e os ministérios para que os resultados das auditorias retroalimentem o processo de planejamento. O controle deve resgatar seu papel de auditoria de programa de governo, auxiliando os ministérios na melhoria da gestão pública, e a APF precisa se qualificar e instrumentalizar para utilizar os resultados das auditorias como mais um instrumento em prol da gestão.

IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Maria Fernanda Colaço. *Múltiplas chibatas? Institucionalização da política de controle da gestão pública federal (1988-2008)*. Dissertação de Mestrado. UnB. Brasília, 2009.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo, FAPESP, Educ, Ed. Sumaré. 2002.
- BALBE, Ronald da Silva. *O resultado da atuação do controle interno no contexto da administração pública federal brasileira*. Dissertação de Mestrado (Ciência Política). Instituto Universitário de Lisboa. 2010.
- BARZELAY, Michael. Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD, *Governance*, vol. 10, n. 3. July, 1997. p. 235.
- BENEVIDES, M. V. *Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Uma Defesa das Regras do Jogo. Rio de

Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- D'AURIA, G. "Os controles". *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120, número 3, set-dez. 1996.
- DIAMOND, Jack. *The Role of International Audit in Government Financial Management: an International Perspective*. *IMF Working Paper*, n. 2/94. Washington. 2002.
- GUALAZZI, E.L. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- GUEDES, Jefferson Carús; HAUSCHILD, Mauro Luciano (coord.). *Nos limites da história: a construção da Advocacia-Geral da União - livro comemorativo aos 15 anos da AGU*. Brasília: UNIP, UNAFE, 2009.
- LAFER, Celso. *JK e o programa de metas: 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury de. *As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo: Ed. Sumaré/FAPESP/Fundação Ford, 1992.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões*. 3a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. "Democratização e reforma do estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente". *Revista de Administração Pública*, v. 43, p. 739-774. 2009.
- _____; PRADO, Otávio. "Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: Transparência das Contas Públicas". *Revista O&S – Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 107-119. 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *State Audit in the European Union*. European Union. 2005. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/State_Audit_

- Book2.pdf. Acesso em 20 de abril de 2010.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil – Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. Tese de Doutorado. EAESP/FGV. São Paulo, 2008.
- PIERSON, Paul. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PESSANHA, C. "O Congresso Externo sob controle das Contas". *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. V, n. 21, p. 120-128. 2003.
- POLLITT, C.; GUIRRE, X.; LONSDALE, J.; MUL, R.; SUMMA, H.; WAERNESS, M. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e gestão pública em cinco países*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame University Press, 2011.
- RIBEIRO, R.J.B. *O controle externo federal no Brasil: uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio-político*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública (FGV/RJ) para obtenção do título de mestre em Administração Pública, 2002.
- RIBEIRO, Romiro; SILVA JR., Homero da; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregulares graves*. Nota Técnica Conjunta n. 10/2009. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. 2009.
- ROCHA, C.A.A. "O modelo de controle exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema". Mimeo, 2002.
- ROURKE, J.T. "The GAO: An Evolving Role". *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 5 (Sep. - Oct., 1978), pp. 453-457. 1978.

- SPECK, Bruno. *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: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- STAPENHURST, R. e TITSWORTH, J. "Parliament and Supreme Audit Institutions". In: STAPENHURST, R.; JOHNSTON, N.; PELLIZO, R. *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. The World Bank, Washington D.C. 2006.
- VIEIRA Jr., Ronaldo Jorge Araujo. A Advocacia Pública Consultiva Federal e a Sustentabilidade Jurídico-Constitucional das Políticas Públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União, *Revista da AGU*, ano VIII, nº. 19, Brasília, DF, jan-mar. 2009.
- ZALTSMAN, A. "Desarrollo de la Capacidad de Evaluación". DCE – Serie de Documentos de Trabajo, n.16, Mayo 2006, Grupo Evaluación Independiente – Banco Mundial. 2006.

X. ANEXO – LISTA DOS ENTREVISTADOS E ROTEIROS DE PERGUNTAS

LISTA DOS ÓRGÃOS DE ORIGEM DOS ENTREVISTADOS

1. Secretaria Geral de Controle Externo (TCU);
2. Assessoria Parlamentar do TCU junto ao Congresso Nacional;
3. Secretaria Executiva da CGU;
4. Consultoria do Orçamento do Congresso Nacional;
5. Sub-Procuradoria Federal da República (MPF);

6. Consultoria Geral da União (AGU);
7. Procuradoria Regional da União da 3ª Região (AGU);
8. Secretaria Executiva Adjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
9. Assessoria da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Secretaria de Administração da Casa Civil;
10. Diretoria do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;
11. Assessoria Técnica do Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades;
12. Diretoria Geral do DNIT;
13. Diretoria de Controle da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social;
14. Assessoria de Controle Interno do Ministério da Educação;
15. Assessoria de Controle Interno do Ministério da Saúde;
16. Diretoria de Controle Interno da Infraero.

ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA ATORES DOS ÓRGÃOS CONTROLADORES:

1. Qual sua experiência profissional em termos de tempo e tipo de atividades com o sistema de controle da APF?
2. Qual sua percepção sobre o funcionamento do sistema de controle?
3. Qual sua percepção da atuação do órgão em que o(a) senhor(a) trabalha?
4. Qual sua percepção sobre a relação entre o controle interno e o externo?
5. Qual sua visão sobre a coordenação/descoordenação entre as atividades dos

órgãos de controle? O(a) senhor(a) pode apontar exemplos concretos?

6. Como o(a) senhor(a) explica as razões dessas situações?
7. Na sua visão, quais as contribuições do sistema de controle para a eficiência da gestão pública?
8. Em sua opinião, o que poderia ser aprimorado na atuação dos controles sobre a SPF?

ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA ATORES DOS ÓRGÃOS CONTROLADOS:

1. Qual sua experiência profissional em termos de tempo e tipo de atividades na APF?
2. Qual sua experiência profissional em atividades relacionadas com o sistema de controle sobre a APF?
3. Seu órgão já teve programas auditados ou fiscalizados simultaneamente pelo TCU e pela CGU? Qual foi o resultado dos pareceres emitidos por esses órgãos?
4. Como se comportam os fiscalizados e os fiscalizadores nessa situação?
5. Seria possível relatar experiências concretas em que houve coordenação/descoordenação entre os órgãos de controle?
6. Como o(a) senhor(a) explica as razões dessas situações?
7. Quais as contribuições do sistema de controle para a eficiência da gestão pública?
8. A atividade de controle influencia a gestão? Como? O senhor(a) pode dar exemplos concretos?
9. Em sua opinião, o que poderia ser aprimora

Esta pesquisa reflete as opiniões de seus autores e não a do Ministério da Justiça