

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016



Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016

Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Claudia Taya

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905– Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

É uma publicação semestral voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de: controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

Equipe Técnica

Comitê de Política Editorial

Dr. Andityas Soares de Moura Costa
Matos

Dr. Bruno Amaral Machado

Dr. Ivan Ricardo Gartner

Dr. Jose Célio Silveira Andrade

Dr. José Eduardo Elias Romão

Dr. José Matias-Pereira

Dr. Marcelo Stopanovski

Dr. Robert Gregory Michener

Revisão Geral

Anne Nogueira Hernandes

Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da
Costa

M. Sc. Márcio Camargo Cunha Filho

M. Sc. Vítor César Silva Xavier

Corpo Editorial Científico

Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da
Costa, editor-chefe

M. Sc. Rodrigo Fontenelle de Araújo
Miranda, editor

Dr. Rommel Novaes Carvalho, editor

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, editor

M. Sc. Sérgio Roberto Guedes Reis,
editor

Projeto Gráfico, capa e diagramação

Anne Nogueira Hernandes

Guilherme Guimarães Fortuna

Revisão de normalização e língua portuguesa

M. Sc. Márcio Camargo Cunha Filho

Pareceristas

Adila Maria Taveira de Lima - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Adriano Augusto de Souza - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará

Antonio Duarte de Lima Júnior - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Augusto César Ferreira - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha

Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Christiano Braga Lopes - SENAC-AL

Claudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Cristiano Coimbra de Souza - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Daniel Adriano Ortiz Soares

Danielle de Moura Medeiros - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Demethrius Pereira Lucena de Oliveira - Controladoria Geral do Município de Marituba

Dimas Barreto de Queiroz - Universidade Federal Rural do Semiárido

Éder Silva Dantas - Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Ericson de Oliveira Faria - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Fabiano Mourão Vieira - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas

Fúlvio Eduardo Fonseca - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Gabriel Aragão Wright - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

George Moura Colares - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Gerson Luiz Ferreira Filho - Controladoria Geral do Estado do Paraná

Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso

João Marcelo Alves Macedo - Universidade Federal da Paraíba

Jorge Henrique Teixeira Mendonça - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

José Antonio Gouvêa Galhardo - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Laura Letsch Soares - Universidade Federal de Santa Catarina

Leonino Gomes Rocha - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Liliane de Paiva Nascimento - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Luciana Cristina Salles - Sociedade Civil no Ministério Público Federal

Luciana Paslauski Knebel

Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.

Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília

Luiza Galiazzi Schneider - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Maíra Luísa Milani de Lima - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Márcia Rodrigues Souza - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Márcio Camargo Cunha Filho - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Maria Amália da Costa Bairral - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Maria Esmeralda Rodrigues - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Mauro Biancamano Guimarães - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Nilo Cruz Neto - Universidade Federal do Maranhão

Olavo Venturim Caldas - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Orlando Vieira de Castro Junior - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Renata Mendes de Araujo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Ricardo Placido Ribeiro - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio

Romualdo Anselmo Santos - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão

Taiana Fortunato Araujo - Inmetro

Temístocles Murilo Oliveira Júnior - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Thiago José Parreira - Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga

Vanessa Oliveira de Queiroz

Vinicius Gomes Martins - Universidade Federal da Paraíba

Índice

Como o cidadão avalia o Portal?

Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal

How do users evaluate the Portal?

A study with the users of the Federal Government Transparency Portal

Felipe Ribeiro Freire

Carlos Marcos Batista

373

Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?

Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado

Society and State: who controls whom?

Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships

Rodrigo De Bona da Silva

404

Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros

Internal control and special accountability process in brazilian municipalities

Lincoln Augusto Santana Telhado

424

A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno

The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control

Djalma Peçanha Gomes

447

Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do accountability

A proposal of reviewing government audit by the accountability

Marco Aurélio Souza Mendes

473

Apresentação

Caros leitores,

Enfim Qualis B4!!!

A 13ª edição chega em um momento muito alvissareiro tendo em vista o reconhecimento obtido pela CAPES em 2016. Essa menção se deve ao profissionalismo e seriedade de todas as instâncias da Revista da CGU.

Esta edição traz cinco artigos distribuídos em duas linhas de pesquisa: transparência e participação social com dois artigos; e controle com três artigos.

Na linha de pesquisa transparência e participação social, o estudo intitulado “Como o cidadão avalia o Portal?” indica que a maioria dos cidadãos acredita que o Portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos. Felipe Ribeiro Freire e Carlos Marcos Batista são os autores desse artigo.

Ainda na linha pesquisa transparência e participação social, o artigo, intitulado “Sociedade e estado: quem controla quem” analisa três interpretações do conceito de controle social sob duas diferentes abordagens utilizadas ao longo da história nas ciências sociais. Rodrigo De Bona da Silva é o autor desse artigo.

Na linha de pesquisa controle, o artigo intitulado “Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros”, descreve as características internas dos processos de tomada de contas especial e dos municípios irregulares. Lincoln Augusto Santana Telhado é o autor desse artigo

O segundo artigo da linha de pesquisa controle intitulado “A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno” evidencia que a partidização da SFC, ao longo do último decênio, é muito baixa, tendente a zero; conclusão essa que corrobora a classificação do órgão como organismo técnico. Djalma Peçanha Gomes é o autor desse artigo.

O último artigo desta edição, na linha de pesquisa controle, intitulado “Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do accountability” apresenta as falhas do atual sistema de julgamento de contas entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas e propõe um novo modelo que compatibiliza em um mesmo nível a prevenção e repressão junto do mérito político e o técnico-jurídico. Marco Aurélio Souza Mendes é o autor deste artigo.

Os textos apresentados não representam necessariamente a opinião e/ou posicionamento do Ministério e são de inteira responsabilidade dos seus autores.

Como o cidadão avalia o Portal?

Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal*

How do users evaluate the Portal?

A study with the users of the Federal Government Transparency Portal

Felipe Ribeiro Freire**

Carlos Marcos Batista***

Resumo

O Portal da Transparência, criado em 2004, tem como público-alvo o cidadão, possibilitando-o conhecer e fiscalizar o uso do dinheiro público. Pode-se dizer que ele é fonte de informações para que os cidadãos pratiquem o controle social. Este artigo parte do pressuposto de que transparência pública não significa apenas publicar e disponibilizar informações públicas, mas também possibilitar aos cidadãos encontrar e entendê-las, de maneira a fazer uso delas. Assim, este artigo investiga se esses objetivos estão sendo alcançados tendo em vista a perspectiva do usuário, ou seja: como os usuários do Portal o avaliam? A metodologia utilizada foi a condução de um *websurvey* anônimo para coletar a opinião desses usuários. Qualquer cidadão-usuário poderia respondê-lo. Dentre os resultados encontrados, a maioria dos respondentes acredita que o Portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos e ele foi avaliado satisfatoriamente pelos respondentes da pesquisa. Porém, as melhores avaliações partiram de usuários que o acessam tendo em vista fins profissionais e não de cidadania. Portanto, os resultados demonstram que o Portal pode ser considerado uma ferramenta eficaz para a transparência pública, mas que precisa se aperfeiçoar para se tornar mais efetiva. Isso porque há aspectos que podem ser melhorados, tais como a disponibilização e compreensão das informações, o *layout* do Portal e seus mecanismos de busca. Logo, nesse trabalho, a efetividade se relaciona, principalmente, ao conceito de transparência pública.

Palavras-chave: Transparência Pública, Portal da Transparência, Avaliação, Controle Social.

Abstract

The Transparency Portal, launched in 2004, aims to enable the citizen to know and supervise the use of public money. One could say that it is a source of information for citizens to practice the social control. This article assumes that the public transparency is not just to publish and provide public information, but also to enable

citizens to find and understand them in order to use this information. Thus, this paper investigates whether these objectives are being achieved considering the user's perspective, that is, how do users evaluate the Portal? The methodology used was the application of an anonymous websurvey to collect user's opinions. Any citizen-user could have answered it. Among the findings, most respondents believe that the Portal is an effective tool for public spending transparency and it was satisfactory rated by its users. However, users who access it with professional purposes rather than citizenship did the best reviews of the Portal. Therefore, the results demonstrate that the Portal can be considered an efficient tool for public transparency, although it needs improvements to become more effective. This occurs because there are aspects that can be enhanced, such as the information availability and comprehension, the Portal's layout and its search engines. As a result, in this work, the effectiveness is related mainly to the concept of public transparency.

Keywords: Public Transparency, Transparency Portal, Evaluation, Social Control.

**Artigo enviado em 14/11/2014 e aceito em 07/06/2016.*

***Bacharel e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.*

****Doutor em Economia pela Universidade de Montpellier I. Professor Titular do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NP3 – CEAM – UnB).*

I. Introdução

O Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), foi criado em 2004 com o intuito de “(...) assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar” (Brasil, 2014).

Nesse sentido, a transparência pública, operacionalizada por meio desse Portal, funciona como um indutor para que gestores públicos apliquem eficaz e efetivamente o dinheiro público, visto que os gastos federais estarão publicados nesse *website*. Sendo assim, as informações nele disponibilizadas podem subsidiar a prática do controle social por parte da sociedade.

A partir desse contexto, torna-se relevante saber como o Portal da Transparência é avaliado pelos seus usuários. Esse problema de pesquisa norteou a realização deste trabalho, que apresenta alguns dos resultados da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal. Ela foi conduzida por meio de um *websurvey* (método de pesquisa estruturado através de um questionário eletrônico disponibilizado na internet) com os usuários do Portal, no intuito de conhecer quem e por que o acessa, além de como o avalia.

O artigo parte do pressuposto de que, para uma utilização efetiva das informações disponibilizadas no Portal, é essencial que o usuário consiga encontrar e compreender as informações que procura. Nesse contexto, o conceito de efetividade relaciona-se ao alcance dos objetivos e à capacidade de produzir os efeitos pretendidos com determinação ação, gerando, conseqüentemente, impacto e/ou transformações na realidade social de determinado indivíduo ou sociedade (Cohen & Franco, 2011).

A próxima seção debate os principais conceitos que se relacionam com os objetivos da criação do Portal. Ela apresenta as discussões sobre transparência pública, controle social e *accountability*. A terceira seção, por sua vez, detalha os procedimentos metodológicos adotados na Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência. A quarta discute alguns dos principais resultados encontrados, com foco na opinião e avaliação do usuário a respeito do Portal. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais e as possíveis melhorias que poderiam ser adotadas nesse *website* governamental.

2. Fundamentação teórica

Esta seção tem o objetivo de situar alguns dos debates e das definições adotadas para os três conceitos de interesse deste trabalho: transparência, controle social e *accountability*. A menção a esses três conceitos remonta aos objetivos para os quais o Portal foi criado, que são os de aumentar a transparência da gestão e permitir que o cidadão acompanhe e fiscalize o uso do dinheiro público. A seção está organizada em três tópicos.

O primeiro apresenta uma discussão inicial sobre o conceito de transparência, visando situar o leitor acerca de diferentes concepções e entendimentos acerca dele. A segunda pretende discutir esse mesmo conceito num contexto de desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e de portais governamentais. Por fim, o último tópico sintetiza alguns desses entendimentos, apresentando as definições que serão utilizados neste trabalho e as relações relevantes entre transparência, controle social e *accountability*.

2.1 Discussão inicial sobre o conceito de transparência

O debate teórico acerca do conceito de transparência pública é extenso. Alguns autores, por exemplo, enfatizam determinada dimensão e aspecto desse conceito em detrimento de outros. Nesse contexto, este tópico aborda resumidamente algumas dessas discussões.

Inicialmente, a CGU, por meio de seu Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, considera que “transparência é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo” (Brasil, 2009, p. 27).

Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) consideram que o conceito de transparência pode ser abordado segundo algumas diferentes visões. Aqui destacamos duas delas. A primeira encara transparência como sinônimo do princípio da publicidade contido na Constituição Federal (a segunda visão é abordada no terceiro tópico desta seção). De acordo com esse princípio, “(...) os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima certos atos da Administração Pública” (Vaz & Ribeiro & Matheus, 2010, p. 51).

Por sua vez, Ribeiro (2009, p. 7) atesta que a transparência não pode ser confundida com o princípio jurídico de publicidade e a define “a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso”.

Culau e Fortis (2006, p. 1) afirmam que transparência pode ser “entendida como produção e divulgação sistemática de informações”. Nesse mesmo contexto, Filho (2005, p. 5) considera que:

a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garantida ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente.

Outra diferenciação interessante a respeito do conceito de transparência é o de transparência ativa e passiva. Grimmelhuijsen (2010, p. 10), por exemplo, considera que “transparência é a divulgação ativa de informa-

ções pela organização de uma maneira que permita que o seu desempenho e trabalhos internos possam ser monitorados por atores externos” – tradução nossa.

Tais diferenciações ganharam proeminência com o Decreto 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Poder Executivo Federal. Simplificadamente, transparência ativa se refere à publicação proativa de informações públicas, independentemente de qualquer solicitação da sociedade. Exemplo mais marcante disso é o Portal da Transparência. Já a passiva é a disponibilização de informações mediante solicitação por parte dos interessados, como os pedidos de acesso à informação feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Pode-se também analisar esse conceito sob a ótica da implementação de uma política de transparência para a gestão pública. Para isso, Filho (2005, p. 6) destaca que dois elementos devem ser considerados para essa implantação:

O primeiro deles, de que transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Quanto ao primeiro elemento, ele significa que deve haver uma disposição da administração pública de se abrir e de mitigar a tradicional cultura de segredo e falta de transparência de suas ações e de sua gestão. Esse processo envolve não apenas a transparência, mas também o aumento da permeabilidade do Estado, como por meio de mecanismos que garantam que demandas da sociedade possam chegar e influenciar a atividade pública. O passo seguinte desse processo seria o efetivo envolvimento da sociedade na coisa pública, por meio de mecanismos de participação social. A transparência, em ambos os casos, é vista como uma base essencial para que esses processos se tornem efetivos.

Em linhas gerais, um dos aspectos que permeia essa discussão apresentada é a ideia de que a transparência pode ser entendida como a operacionalização do direito de acesso à informação. Para Angélico (2012), a expressão “acesso à informação pública” corresponde à materialização do conceito de transparência pública. No ordenamento jurídico brasileiro, esse direito, já previsto nos artigos 5º, 37 e 216 da Constituição Federal, foi regulamento por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Acerca desse ponto, Lopes (2007, p. 11) considera que:

Ora, se a informação é um bem público, há um papel do governo muito importante para sua provisão, a exemplo do que ocorre com os demais bens públicos. Do mesmo modo, o acesso à informação pública não é um bem em si mesmo, não é exatamente um daqueles “direitos inatos”. É fato que, em sociedades democráticas, deve existir um direito básico de acesso à informação, de expressão e de conhecimento das atividades governamentais

– portanto, há claro incentivo à promoção da transparência e da abertura nos governos de Estados democráticos.

Da mesma maneira, Gruman (2012, p. 104) destaca que:

(...) o acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública.

Complementarmente, a organização Transparência Internacional (2009, p. 44), define que “a transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações” – tradução nossa. Como afirmado, essas definições enfatizam a ideia de transparência como uma forma de operacionalizar o acesso à informação pública em todos os níveis de governo, incluindo acesso aos detalhes sobre o que, onde e como estão sendo feitos os gastos públicos. Assim, a finalidade da transparência pode ser alcançada quando a sociedade e demais *stakeholders* têm acesso a informações públicas que podem ser utilizadas para os mais diversos fins.

2.2 Transparência no contexto das TIC

Pode-se também explorar o conceito de transparência segundo uma perspectiva tecnológica. Considerando que o Portal é um exemplo de uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para o fomento à transparência pública, Baxandall e Magnuson (2008) criaram dois conceitos de transparência a partir do estudo de portais de transparência dos governos estaduais norte-americanos.

Para eles, o conceito de transparência 1.0 aplica-se a situações nos quais os cidadãos têm acesso a informações incompletas (informações limitadas sobre gastos públicos que não estão abertas e não podem ser coletadas), dispersas (apenas cidadãos que conseguem visitar vários *websites* governamentais podem obter informações sobre gastos públicos) e o portal de transparência é útil apenas para aqueles que já sabem nele navegar e conhecem como funciona o Estado e seu orçamento. Por outro lado, a transparência 2.0 relaciona-se à presença de informações compreensivas e detalhadas, que estão disponibilizadas em consultas simples e por meio de uma navegação intuitiva em um único site que congrega todas as informações sobre despesas públicas federais, estaduais ou municipais.

Em qual dessas categorias se encaixaria o Portal da Transparência? Podemos afirmar que ele disponibiliza, por exemplo, os gastos do governo federal. Porém, não é possível afirmar, de imediato, se tais informações estão apresentadas de maneira compreensiva e se a navegação no Portal é intuitiva. Deve-se considerar também que o Portal apresenta diversos detalhes sobre os gastos do governo federal, entretanto, há diversas informações que também são essenciais para o controle social que se encontram dispersas por outros portais federais.

Um exemplo disso são os registros de voos feitos pela Força Aérea Brasileira (FAB), que estão detalhados apenas no portal da FAB. O Portal da Transparência apresenta um link na sua seção “Rede de Transparência” para essas informações, mas ele não está facilmente acessível e exige que o usuário tenha de acessar outro domínio, contribuindo para a dispersão das informações por diversos websites governamentais. De toda maneira, a seção deste artigo que apresenta os resultados da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência abordará elementos que poderão ajudar a responder essa pergunta.

Ainda assim, vale destacar que existe um compromisso internacional, firmado pelo Governo Federal por meio da CGU no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP – Open Government Partnership), para a reestruturação do Portal da Transparência que envolve justamente esses elementos. O objetivo desse compromisso é:

Aperfeiçoar o Portal da Transparência, melhorando sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais interativo e acessível, de modo a facilitar a navegação para seus diferentes públicos. Todas as informações que fazem parte do escopo do sítio serão mantidas. Serão criadas ferramentas intuitivas de busca. O novo Portal deve também ser capaz de incorporar tecnologias inovadoras e responder às crescentes expectativas da sociedade. Haverá, ainda, reestruturação das bases de dados do Portal, integrando-as de modo a garantir a manipulação de grandes volumes de dados de forma mais dinâmica e eficiente (BRASIL, 2013, p. 20).

Logo, pode-se afirmar que já existe um objetivo de aproximar o Portal da Transparência ao conceito de transparência 2.0 proposto por Baxandall e Magnuson (2008). Nesse debate, Lopes (2007, p. 26) considera que as TIC podem ser utilizadas para o empoderamento da sociedade civil:

tais tecnologias possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando esse último agente muito mais poderoso em ambientes democráticos.

No caso do Portal, uma das principais finalidades, entre outras, é a de se obter subsídios para a prática do controle social. E o que motivaria o cidadão a obter informações públicas? De acordo com Newbold (2011, p. 549):

(...) os cidadãos querem saber o que o governo está fazendo, como o governo está gastando as receitas arrecadadas e como o governo está abordando maneiras de melhorar a segurança pública, a economia, o bem-estar e outros interesses públicos que afetam direta e indiretamente a vida de todos (com adaptações) - tradução nossa.

Newbold (2011) também aborda a questão de que a transparência pode ser um meio de garantir a confiança dos cidadãos no governo ao fornecer aos indivíduos e grupos da sociedade o máximo de informações

possíveis. Essa seria uma primeira aproximação entre os conceitos de transparência e *accountability*, pois se entende que cidadãos e grupos bem informados têm maiores condições de fiscalizar os atos, as decisões e os gastos públicos. E governos e políticos que sejam responsivos à sociedade podem ter mais chances de aumentar a confiança dos cidadãos na sua gestão.

2.3 Transparência, controle social e *accountability*

A partir desse ponto, é possível retomar a discussão de Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) iniciada no primeiro tópico e apresentar a segunda visão do conceito de transparência por eles abordado, que se relacionaria ao conceito de *accountability*, pois:

com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seus direitos de participação. Accountability, que, grosso modo, se refere à prestação de contas e à definição dos objetos sobre as quais se prestarão contas juntamente com a sua responsabilização (Levy, 1999), vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governos e a sociedade. Por esses conceitos serem próximos e interdependentes, diversos autores definem transparência a partir do conceito de accountability. Prado e Loureiro (2006) discorrem que na literatura frequentemente a transparência é associada automaticamente à prestação de contas e accountability (Vaz & Ribeiro & Matheus, 2010, p. 51).

Nesse contexto, Abrucio e Loureiro (2004, p. 1) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são estrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

O'Donnell (1998) considera a existência da *accountability* vertical e horizontal. A primeira se relaciona à dimensão eleitoral, ou seja, pressupõe a existência de um mandato para que os representados possam avaliar a atuação dos governantes, de modo a reconduzi-los ou puni-los com a sua perda. A horizontal, por sua vez, difere da vertical devido, principalmente, aos atores envolvidos no processo, não sendo mais uma relação entre representante e representado, mas sim entre agências e Poderes do Estado.

A *accountability* horizontal refere-se “(...) ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros” (Miguel, 2005, p. 27). Ela envolve, por exemplo, o controle exercido pelas agências do Estado, como a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Uma terceira classificação de *accountability* é proposta por Peruzzotti e Smulovitz (2001). A *accountability* societal é o controle exercido pelos meios de comunicação, por organizações não governamentais e, principalmente, pelos cidadãos. Percebe-se, portanto, que a definição de *accountability* societal se assemelha àquela de controle social.

Angélico (2012, p. 34) aponta como um conceito inicial de *accountability* um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e, dependendo do caso, sanções. Schedler (1999) também identifica três elementos essenciais para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição. Nesse contexto, podemos afirmar que o controle social é uma das maneiras pelas quais se expressa a *accountability*, que possui, por sua vez, uma amplitude e uma dimensão teórica de maior abrangência.

Portanto, para fins de definição, controle social pode ser entendido como o ato de os cidadãos e a sociedade civil se envolverem na gestão, na fiscalização e no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Duarte (2006) entende controle social como os mecanismos e as formas de controle dos cidadãos e da sociedade sobre as ações do Estado. A CGU o considera como “a participação do cidadão na gestão pública, no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania” (Brasil, 2009, p. 16).

Nesse contexto de discussão dos conceitos de transparência, *accountability* e controle social, Abrucio e Loureiro (2004, p. 7) consideram que:

O controle social é uma forma de accountability vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coibam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Efetivamente, o acesso à informação pública é vital para o empoderamento da sociedade (Lopes, 2007). Vaz (2003, p. 95) afirma que “a participação e o controle social sobre o governo dependem fundamentalmente da circulação de informação”. Baseando-se nessas definições que aproximam transparência de *accountability*, Angélico (2012, p. 25) constata que a transparência “(...) tem relação com fluxo de informação, mas também com qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a *accountability*)”. Para ele, a transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio para que se conheça mais detalhadamente o que ocorre no interior das organizações.

Sendo assim, neste trabalho, a transparência pública pode ser definida como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo, assim, que a sociedade possa utilizá-las para os fins almejados. No caso específico do objeto de pesquisa deste trabalho, um dos principais usos para as informações publicadas no Portal da Transparência é o de subsidiar a prática do controle social. Portanto, a transparência não seria um fim em si mesmo, mas uma maneira por meio da qual os cidadãos poderiam conhecer e acompanhar melhor, por exemplo, a aplicação do dinheiro público federal.

Por fim, pode-se afirmar que, para os fins deste trabalho, a *accountability* é um processo democrático que

estabelece ao poder público (e agentes públicos) a obrigação de informar e se abrir ao público, de prestar contas a respeito de sua atuação, de explicar e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação/situação. Em resumo, *accountability* envolve o dever de ser transparente, de prestar contas, de ser responsivo perante a sociedade, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de arcar com as devidas sanções.

3. Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada foi a realização de um *websurvey* com os usuários do Portal da Transparência. A realização da pesquisa foi possível devido à parceria firmada entre a UnB e a CGU, formalizada por meio do Acordo de Cooperação nº 3/2013. A pesquisa era conduzida de forma anônima e qualquer cidadão-usuário poderia respondê-la. O questionário estava hospedado no domínio da Universidade de Brasília (<http://pesquisa.unb.br>) e um link para ele era disponibilizado no canto superior direito – na seção “+ Transparência” - da página inicial do Portal da Transparência (<http://www.transparencia.gov.br>).

A pesquisa foi oficialmente lançada no dia 10 de fevereiro de 2014 e finalizada no dia 11 de abril de 2014. A divulgação que perdurou por esse período foi realizada nas redes sociais, seja pelo compartilhamento do questionário, seja pelo perfil oficial da CGU no Facebook e no Twitter.

Especificamente sobre a divulgação, além do *link* no Portal, a CGU realizou, no total, oito postagens no seu perfil oficial do Facebook, trinta e quatro no Twitter e publicou uma nota de imprensa¹ sobre a Pesquisa, que repercutiu em vários veículos de comunicação da mídia, como no portal da Exame.com². Além disso, o sistema de pesquisa permitia ao usuário que, finalizando o questionário, pudesse compartilhá-lo em algumas redes sociais (Facebook, Twitter e Google+).

O questionário foi formulado tendo em vista três procedimentos distintos, mas complementares entre si. O primeiro envolveu um estudo do conteúdo do Portal da Transparência, cujo objetivo foi detalhar as informações, seções e subseções existentes a partir de sua *homepage*. Essa etapa era essencial para se ter um real conhecimento do que existe no Portal e como esse conteúdo está apresentado e organizado.

O segundo foi o estudo das estatísticas de acesso ao Portal. As informações foram disponibilizadas por meio do acesso à ferramenta *Google Analytics*, que monitora o número de acessos ao Portal. Dessa maneira, era possível saber quais são as seções e os conteúdos mais acessados, além de informações sobre as origens dos acessos, tais como país e cidade de procedência.

A última etapa já envolvia a criação do questionário em si, a partir do aprendizado advindo dos outros dois procedimentos e das discussões teóricas realizadas. Ele foi elaborado no âmbito do Grupo de Pesquisas em

1 <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia01014.asp>

2 <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/cgu-lanca-pesquisa-para-avaliar-portal-da-transparencia>

Democracia Digital do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Diversos questionários de pesquisas de opinião pública também foram analisados, de maneira a auxiliar na formulação das perguntas e suas alternativas. Dentre esses, destacam-se os do LAPOP (2008, 2010, 2012), CESOP-ESEB (2006), Stabile (2012) e Senado Federal (2013).

Sobre a apresentação das perguntas, foi decidido que elas seriam apresentadas em blocos. Decidiu-se por apresentar as perguntas em cinco páginas/blocos, desde que as questões de cada bloco tivessem um conteúdo similar. Com isso, garantia-se também que, em caso de abandono do questionário em páginas posteriores à primeira, o sistema salvaria os dados das páginas anteriores.

Cada bloco do questionário reunia objetivos específicos, a saber: o primeiro bloco envolvia, por exemplo, perguntas gerais sobre satisfação com a democracia, participação política e digital e pertencimento a grupos e associações; o segundo, uma avaliação geral sobre o Portal; o terceiro, uma avaliação específica; o quarto, questões sobre controle social, realização de denúncias e utilização e avaliação de mecanismos de participação política tradicional e pela internet; e o quinto, perguntas gerais sobre perfil do usuário. A última pergunta do questionário era aberta e permitia ao usuário escrever qualquer tipo de sugestão que gostaria de fornecer para a melhoria do Portal da Transparência. Por fim, apenas a primeira pergunta do questionário, que demandava a frequência de acesso ao Portal, era obrigatória, pois visava separar os usuários que o acessam daqueles que, porventura, nunca o tinham acessado.

Acerca do tratamento estatístico dos dados, adotou-se o procedimento de análise exploratória de dados, que consiste em examinar os dados obtidos antes da aplicação de técnicas mais específicas de análise de dados, visando descrever os principais achados e as características da amostra por meio do uso de gráficos, quadros e tabelas.

Após o término da pesquisa, os dados foram exportados do *software Lime Survey* em formato compatível com o software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). O tratamento do banco de dados e as análises foram todas feitas no SPSS com apoio suplementar do *Microsoft Office Excel 2010* e 2013.

Quando a base foi extraída da plataforma de pesquisa, ela possuía 11.616 entradas, visto que contabilizava também aqueles usuários que simplesmente entraram na página do questionário, mas não responderam nenhuma pergunta. Assim, as “não respostas”, foram entendidas como perguntas que o usuário teve acesso, mas que, por algum motivo, não as responderam, sendo classificadas nas tabelas de frequência como “não respondeu”.

4. Análise dos resultados

Esta seção detalha alguns dos resultados obtidos com a Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência. O foco é nos resultados relacionados à avaliação dos usuários quanto aos aspectos específicos do Portal,

tais como a origem geográfica do respondente da pesquisa, a frequência e o perfil de acesso, a confiabilidade e compreensão das informações, as seções mais acessadas e as preferências quanto ao nível de detalhamento das informações. A parte final da seção detalha a categorização das sugestões de melhorias para o Portal apresentadas pelos respondentes.

Sobre o perfil do respondente da pesquisa, do total de respostas utilizadas para a análise (1.649), identificou-se que 98% delas vieram do Brasil e 33 de outros países. A localização geográfica dos respondentes foi obtida por meio do serviço *GeoIP2 Omni Web Service da MaxMind*. Em relação aos respondentes que se encontravam no Brasil, foi feita uma comparação entre a proporção de respondentes da pesquisa e a proporção dos usuários do Portal da Transparência por unidade federativa. Verificou-se que existe convergência entre tais proporções. Para a pesquisa, a convergência entre essas proporções é importante para a validade dos resultados encontrados.

Os dados sobre a proporção dos usuários do Portal foram obtidos por meio da ferramenta *Google Analytics*. Foram extraídos os dados apenas do período no qual a pesquisa ficou disponível (10 de fevereiro a 11 de abril de 2014). É bom mencionar que, nesse período, o Portal obteve mais de 2 milhões de visitas, originadas por 1.3 milhão de usuários únicos que geraram mais de 26 milhões de visualizações de páginas.

Ainda quanto ao perfil dos respondentes, 41% são servidores ou empregados públicos, constituindo a ocupação dominante. A segunda maior categoria corresponde à de estudantes, com 14%, seguida de assalariados do setor privado, com 11%. Dos servidores/empregados públicos, 57% deles trabalham na esfera federal e, se o critério for o de Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário), 90% deles pertencem ao Executivo.

Dos respondentes, 61% são homens e 36%, mulheres. A respeito da escolaridade, uma alta proporção (70%) possui, no mínimo, ensino superior completo. Se somarmos os que possuem ensino superior incompleto, esse percentual sobe para aproximadamente 85%. Os que possuem ensino médio, completo ou incompleto, somam apenas cerca de 10%.

Quanto ao critério de renda individual bruta mensal, quase metade dos respondentes (49%) recebem mais de 3.401 reais e 34% recebem entre 681 e 3.400 reais. A faixa de idade com a maior proporção de respondentes é a de 25 a 34 anos, correspondendo a 35% do total. A faixa de 15 a 24 anos totaliza 12% e a de 35 a 44 anos, 21%. A média de idade dos respondentes é de 38 anos.

De acordo com esses dados, pode-se concluir que o perfil dos respondentes de certa maneira espelha o perfil daqueles que participam política e tradicionalmente, visto que o perfil encontrado é de pessoas de média e alta renda e escolaridade. Esse entendimento se aproxima do modelo da centralidade da participação política. Sobre ele, Avelar (2007, p. 270) afirma que:

(...) a participação na política seria apenas mais um atributo dos indivíduos de maior centralidade, aqueles com maiores recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação), essências do arsenal de vantagens sociais e psicológicas que proveem um capital de autoconfiança aos indivíduos (...).

Tendo em vista o perfil dos respondentes, é importante analisar alguns detalhes sobre o acesso ao Portal. Foi demandado aos usuários a frequência com que eles acessavam o Portal. Dos respondentes, 21% o acessam periodicamente (quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana), 14% pelo menos uma vez por mês, 33% o acessam sem uma frequência definida e 23% nunca o acessaram. Tais informações foram cruzadas com uma pergunta que procurava identificar a característica do perfil de acesso do usuário³, cujos dados estão apresentados na próxima tabela.

Tabela 1. Pergunta G02: Você acessa o Portal da Transparência principalmente como um(a)

| Categorias | Frequência | Proporção (%) |
|--|------------|---------------|
| Cidadão(ã), por curiosidade e/ou para conhecer os gastos públicos | 377 | 32,6 |
| Cidadão(ã), para acompanhar e/ou fiscalizar os gastos públicos | 363 | 31,3 |
| Profissional do setor público, para obter informações para o meu trabalho | 209 | 18,0 |
| Pesquisador(a) ou estudante, para acessar os dados do Portal da Transparência | 77 | 6,6 |
| Membro de organização da sociedade civil, para obter informações para o meu trabalho | 44 | 3,8 |
| Profissional do setor privado, para obter informações para o meu trabalho | 43 | 3,7 |
| Jornalista, para obter informações para o meu trabalho | 9 | 0,8 |
| Outros | 14 | 1,2 |
| Não sabe / Não respondeu | 22 | 1,9 |
| TOTAL | 1158 | 100 |

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Existiam oito opções de respostas para esta pergunta, que foram agrupadas em três categorias no próximo gráfico: perfil cidadão (1-por curiosidade e/ou para conhecer os gastos públicos, 2-para acompanhar e/ou fiscalizar os gastos públicos); perfil profissional (3-do setor privado, 4-do setor público, 5-jornalista, 6-ativista social ou membro de organização da sociedade civil, para obter informações para o trabalho); e perfil pesquisador/estudante (7-pesquisador e/ou estudante e a categoria “8-outros” da pergunta).

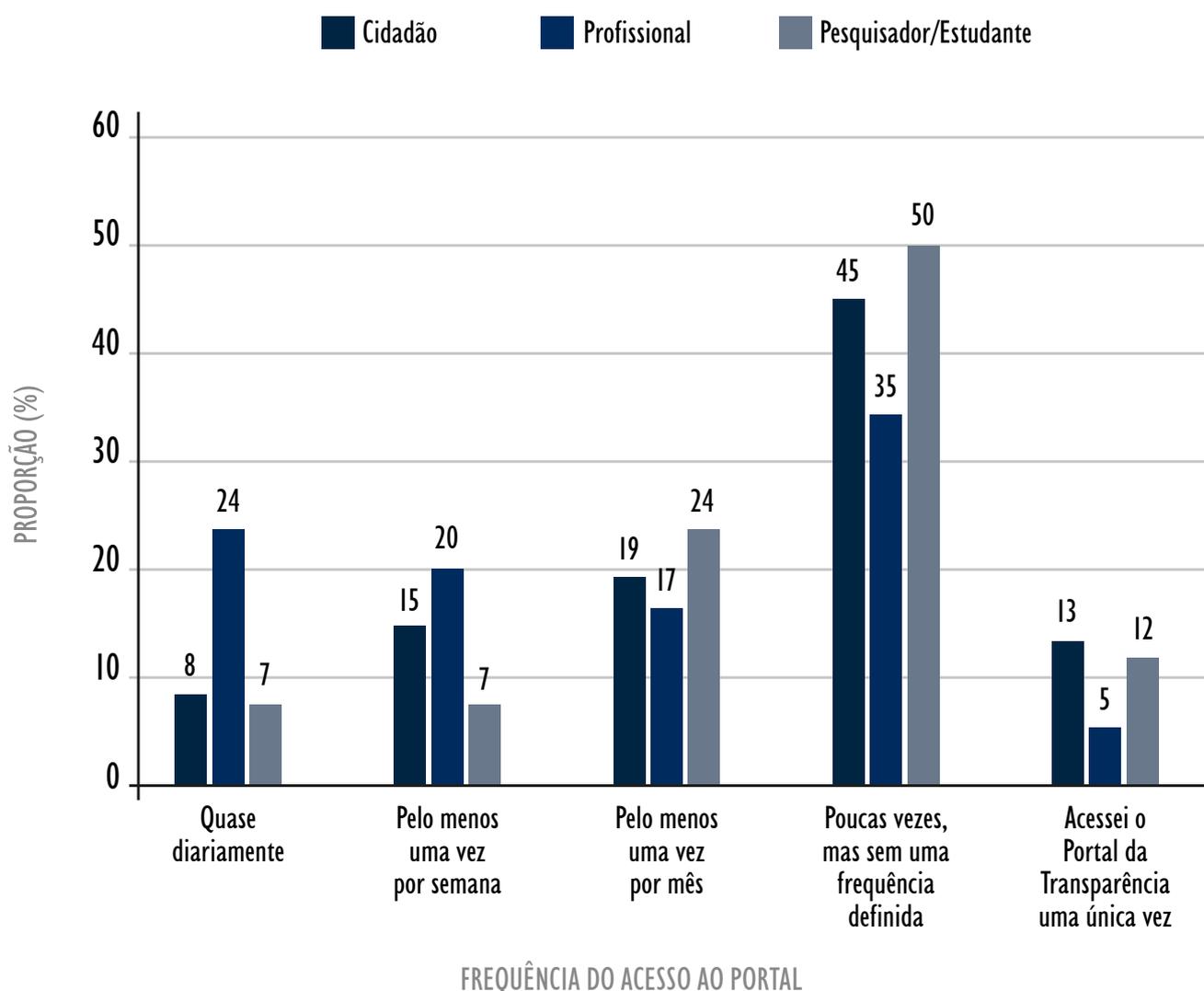
No agregado por perfil, cerca de 65% dos respondentes que acessam o Portal o fazem na qualidade de cidadãos, seja para conhecer ou acompanhar os gastos públicos (33%) ou com um objetivo mais amplo e ligado ao controle social, que é o de acompanhar e fiscalizá-los (32%). 27% dos respondentes o acessam tendo em vista fins profissionais. A categoria de acesso “pesquisador/estudante” possui uma proporção baixa, de apenas 8% dentre o total de perfis.

3 A pergunta era: “você acessa o Portal da Transparência principalmente como um(a):”

Como a maior parte dessa categoria é composta por respondentes que se identificaram como pesquisador ou estudante, pode-se analisá-la como um perfil de acesso para fins acadêmicos e de pesquisa. Entretanto, como essa não é a perspectiva a ser explorada neste trabalho, optou-se por não se aprofundar nessa questão, visto que o objetivo é analisar as respostas obtidas considerando o acesso para fins profissionais e de cidadania.

O próximo gráfico apresenta o cruzamento entre os perfis e a frequência de acesso ao Portal. Para os três perfis de acesso, acessar poucas vezes, mas sem uma frequência definida é a periodicidade de acesso mais recorrente. Apenas 23% dos cidadãos o acessam periodicamente, ou seja, quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana. No caso do acesso para fins profissionais, a proporção de acesso periódico é mais elevada, sendo de 44%.

Gráfico 1. Proporção da frequência de acesso ao Portal por perfil de acesso



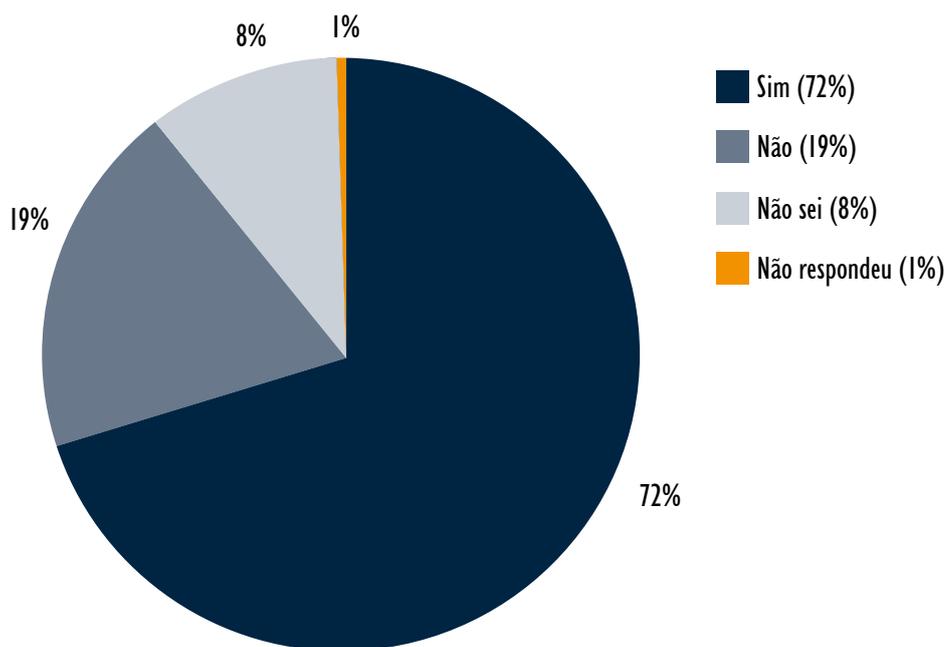
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Vale notar, por exemplo, em comparação com a pesquisa efetuada com os usuários do Portal da Câmara dos Deputados, os percentuais para o perfil de acesso ao Portal foram bastante similares (fins de cidadania: 67,6% e fins profissionais: 24,3%) (Stabile, 2012).

Quando demandados se o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal, 72% dos respondentes responderam positivamente, o que demonstra que o Portal é um bom mecanismo para essa divulgação. Esses dados estão apresentados no próximo gráfico. Para elucidar essa questão, as informações sobre frequência de acesso e eficácia do Portal foram cruzadas. A descoberta foi que quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Quase 83% dos respondentes que acessam quase diariamente concordam com sua eficácia. No outro extremo, 56% dos respondentes que o acessaram uma única vez concordam com sua eficácia.

Essa informação revela que a opinião do respondente acerca da eficácia do Portal pode estar diretamente relacionada ao seu uso. Ou seja, respondentes que são usuários frequentes e que já conhecem mais profundamente o Portal concordam com sua eficácia. Por outro lado, os que pouco o acessam, talvez pela pouca familiaridade, desconfiança ou dificuldade em usá-lo, tendem a discordar em maior proporção de sua eficácia. A partir desses resultados e dessa discussão, pode-se entender a eficácia como a capacidade de alcançar os objetivos que levaram determinado usuário a acessar o Portal, como por exemplo, encontrar determinado informação ou dado, independentemente do esforço e dos recursos empreendidos para obtê-lo.

Gráfico 2. Você considera que o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal?

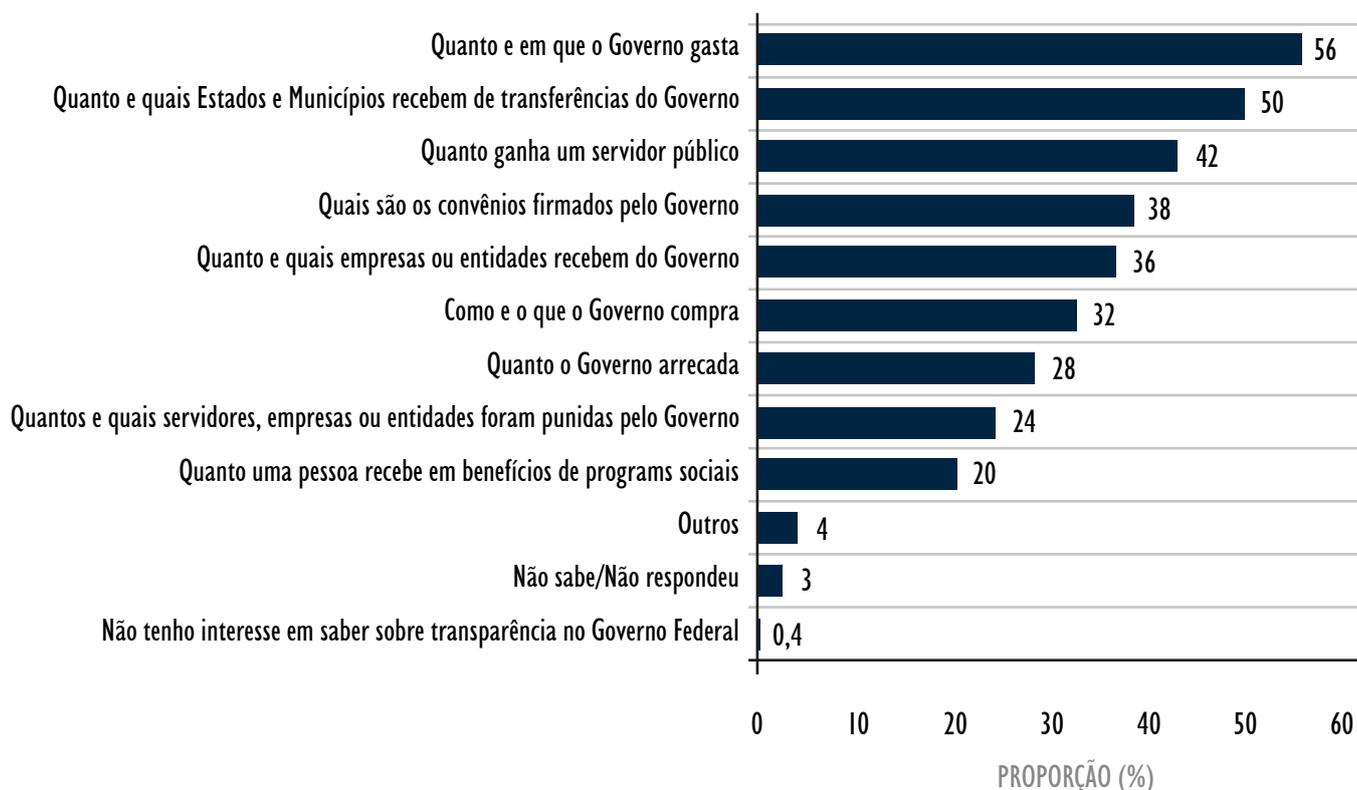


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Tendo em vista que o Portal é considerado um bom instrumento e que há o acesso predominante de cidadãos, é importante saber também o que os respondentes costumam acessar no Portal. Para isso, foi feita uma pergunta de múltipla escolha que demandava os conteúdos que o respondente acessava (gráfico 3).

Dentre as categorias, nota-se o elevado interesse em saber quanto e em que o governo gasta diretamente (56% dos respondentes o acessam) e uma preocupação também expressiva com os recursos que são repassados aos Estados e Municípios pelo Governo Federal, tais como as transferências de recursos para saúde e educação (50%). A consulta sobre servidores, apresentada como “quanto ganha um servidor público”, é de interesse de 42% dos respondentes, o que contrasta com os acessos totais ao Portal, pois, de acordo com o Google Analytics do Portal, a consulta de servidores é responsável por 61% do total de visualizações das páginas do Portal. Mesmo se considerarmos a métrica de visualizações de páginas únicas, a consulta de servidores é ainda dominante, respondendo por 49% do total. A segunda seção mais acessada é a de “despesas diárias”, contando com 10% do total de visualizações de páginas e 14% no caso de visualizações de páginas únicas.

Gráfico 3. Proporção de acesso aos conteúdos do Portal da Transparência⁴



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Se as informações sobre os conteúdos acessados pelos respondentes forem cruzadas com os perfis de acesso, encontramos que, para todos os perfis, os dois tópicos mais acessados são os mesmos: “saber quanto e em que o governo gasta” e “saber quanto e quais Estados ou Municípios recebem de transferências do

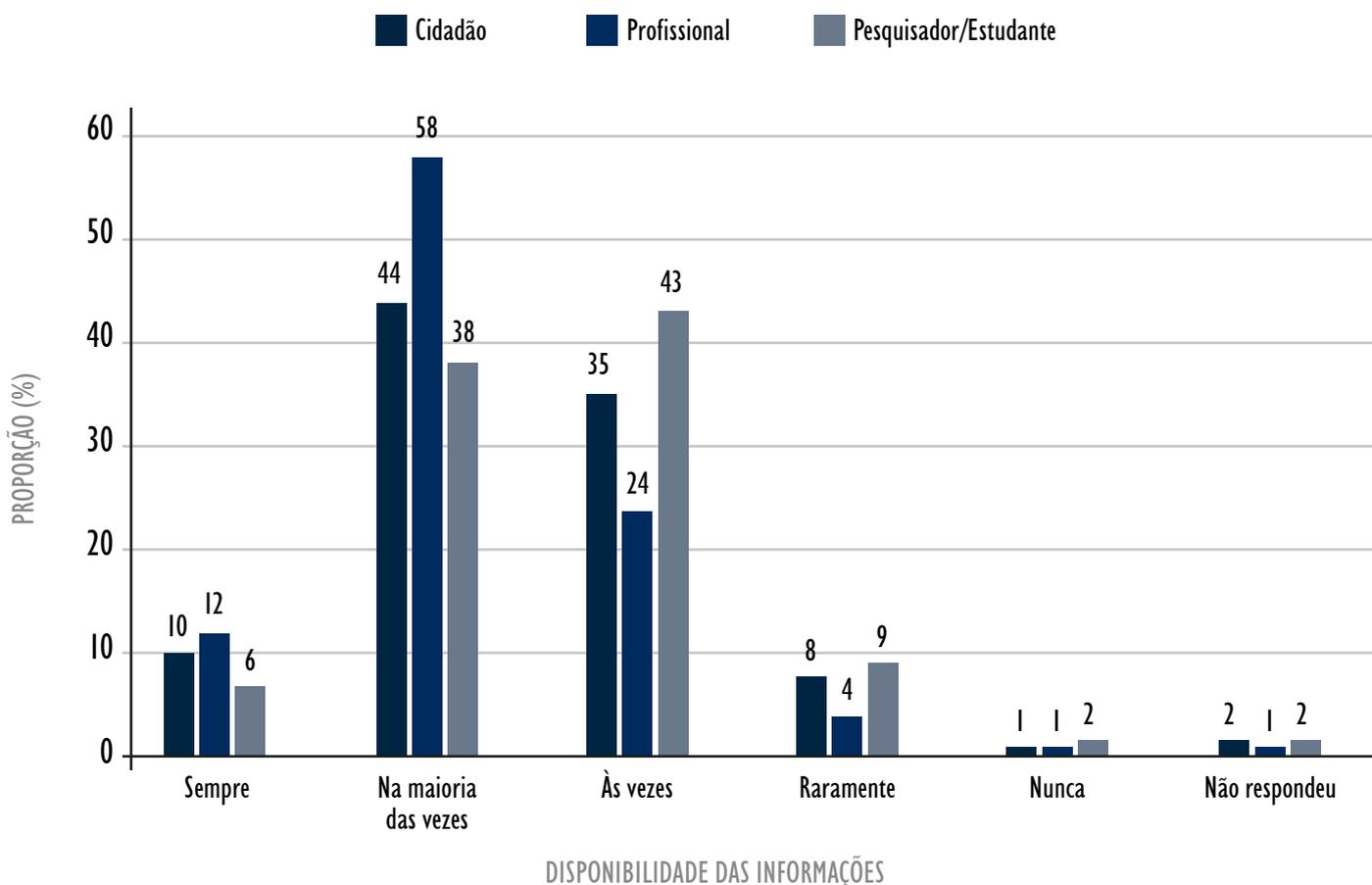
⁴ Pergunta: “Eu acesso o Portal da Transparência do Governo Federal para saber:”.

governo federal”. Ou seja, em relação ao conteúdo acessado, não há diferenças muito significativas entre os perfis de acesso.

A diferença mais marcante é em relação ao acesso ao assunto convênios. 51% dos respondentes profissionais acessam essa consulta, enquanto que quase 35% do perfil cidadão acessam esses dados. Uma possível explicação é que o acesso profissional é constituído, em sua grande maioria, por servidores públicos (74%) e essa é uma consulta bastante utilizada por gestores públicos, pois é uma boa ferramenta para saber quando ocorre a liberação de alguma quantia para um convênio firmado, por exemplo, entre o governo federal e um município.

Um dos pressupostos do conceito de transparência aqui adotado é de que não basta o usuário ter acesso à ferramenta de transparência. É necessário também que ele consiga navegar por ela para encontrar e entender as informações que procura. Sobre isso, o próximo gráfico demonstra que apenas um baixo percentual dos respondentes afirmou sempre encontrar as informações que procura. Grande parte da proporção está concentrada naqueles que encontram as informações na maioria das vezes ou somente às vezes. Isso indica haver algum tipo de dificuldade envolvendo a arquitetura de informação e a navegação no Portal.

Gráfico 4. Pergunta: Com qual frequência você encontra as informações que procura no Portal da Transparência?

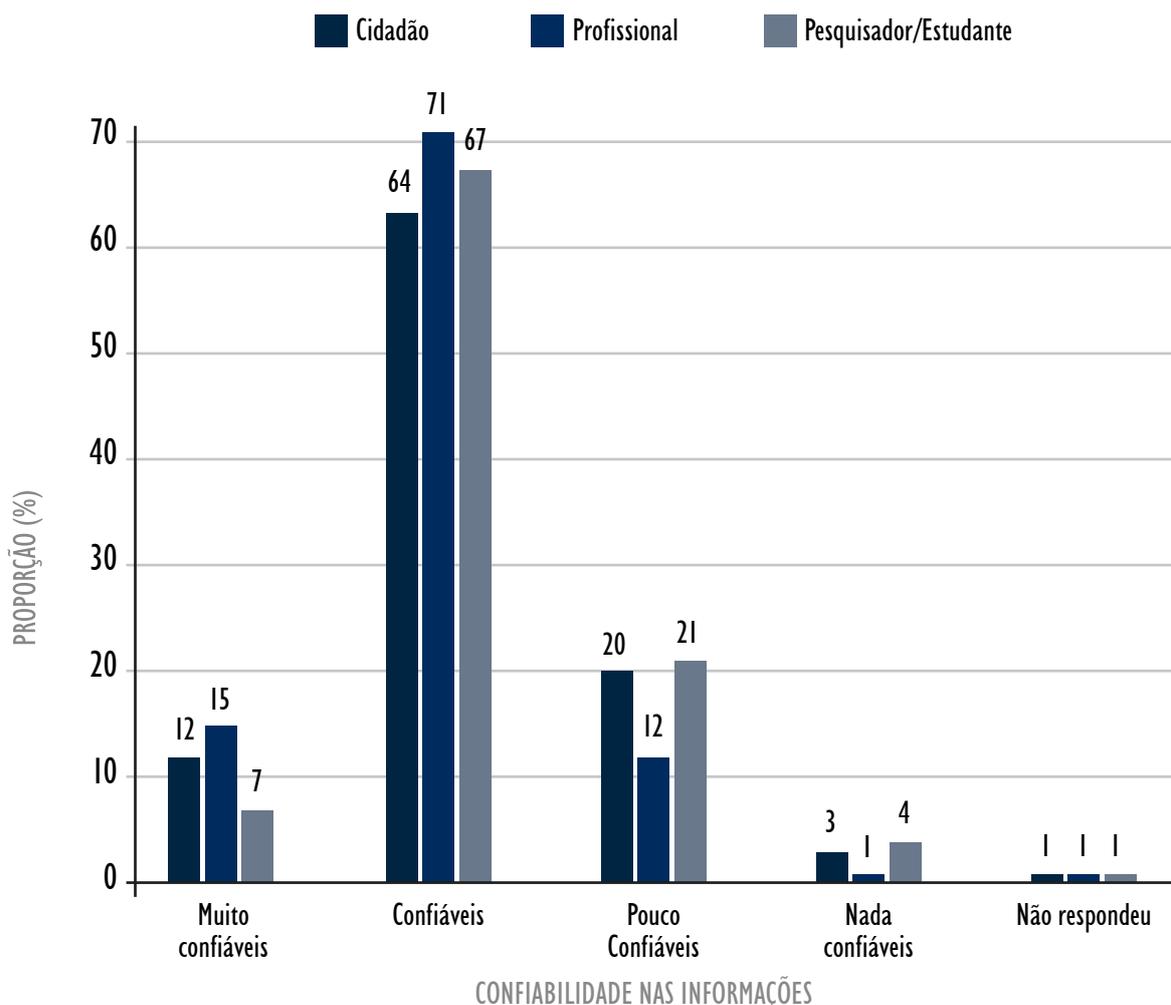


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Além disso, há diferenças entre os perfis de acesso. Por exemplo, no perfil profissional, a proporção com que encontram sempre ou na maioria das vezes as informações que procuram é de 70%. No caso do perfil cidadão, ela é de 54% e para o perfil pesquisador/estudante, de 44%. Uma possível explicação é que os respondentes que o acessam com fins profissionais já são mais familiarizados com o Portal e possuem um domínio melhor do funcionamento e organização do orçamento, dos gastos e finanças públicas federais. Esse maior conhecimento se traduz também na confiança que os respondentes possuem nas informações do Portal (gráfico 5).

No caso do acesso profissional, 86% deles consideram as informações do Portal muito confiáveis ou confiáveis. No acesso cidadão, essa proporção é de 76% e no acesso “pesquisador/estudante”, 74%. Isso significa que as informações possuem, para todos os perfis, uma razoável confiabilidade.

Gráfico 5. Avaliação dos respondentes, por perfil de acesso, a respeito da confiabilidade nas informações do Portal⁵



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

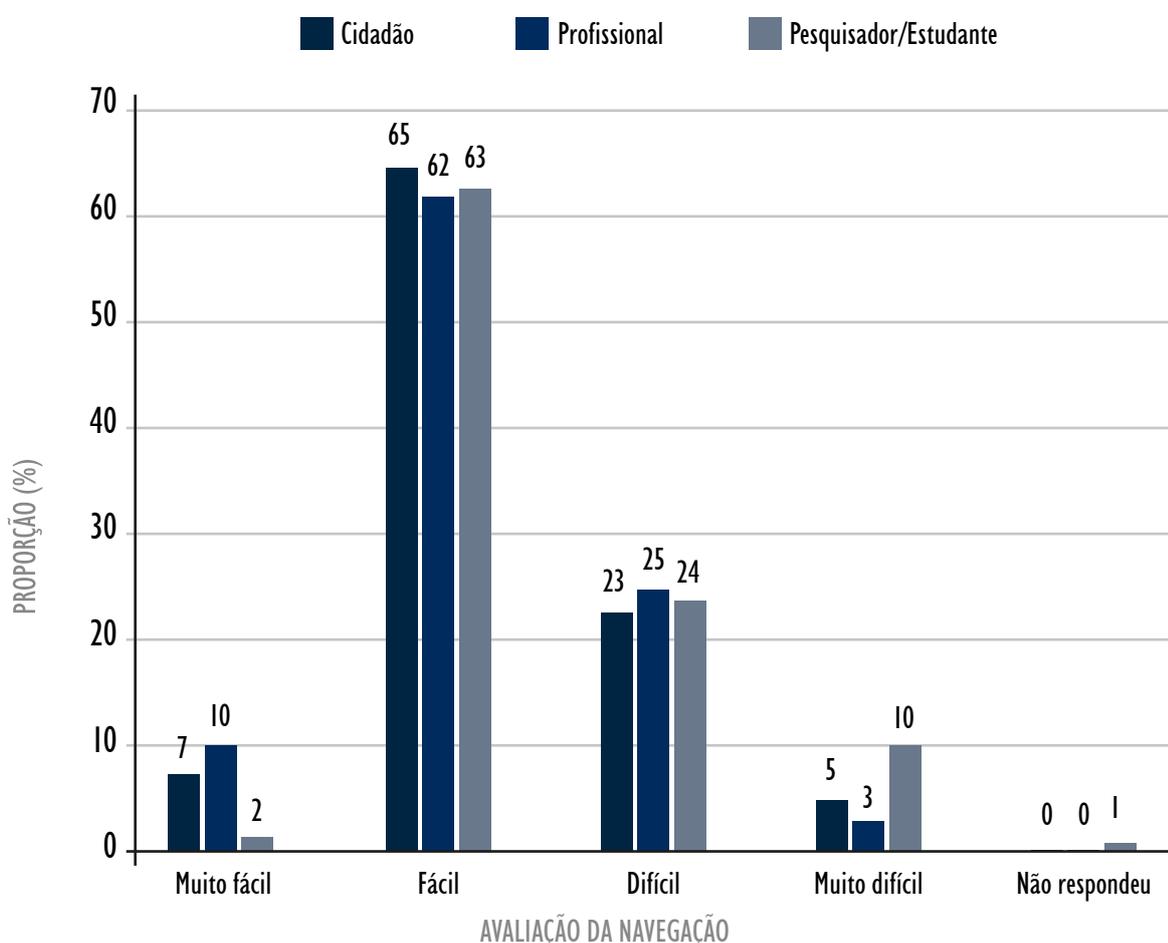
5 Pergunta: “Como você considera as informações do Portal da Transparência?”

Portanto, podemos afirmar que o usuário profissional é aquele que encontra com maior facilidade as informações, enquanto que o perfil “pesquisador/estudante” enfrenta mais dificuldades para encontrá-las e para navegar pelo Portal. Essas conclusões parecem estar refletidas na confiabilidade das informações, ou seja, o perfil “pesquisador/estudante”, por ter dificuldade em navegar e em encontrar aquilo que procura, tende a confiar menos nessas informações. Uma possível hipótese para explicar essa situação é que aqueles que possuem maiores facilidades para navegar e encontrar as informações também são os que confiam mais nos dados publicados.

Os participantes da pesquisa foram demandados a respeito da navegação e da compreensão das informações encontradas no Portal da Transparência. As diferenças percentuais entre os perfis de acesso são pequenas quando o tema é a avaliação sobre a navegação.

72% do acesso cidadão e também do acesso profissional consideram a navegação no Portal muito fácil ou fácil, o que demonstra certa familiaridade com o Portal. É importante ressaltar que, mesmo assim, existe uma alta proporção de respondentes que acham difícil ou muito difícil navegar pelo Portal, variando de 28% a 34% entre os perfis (gráfico 6).

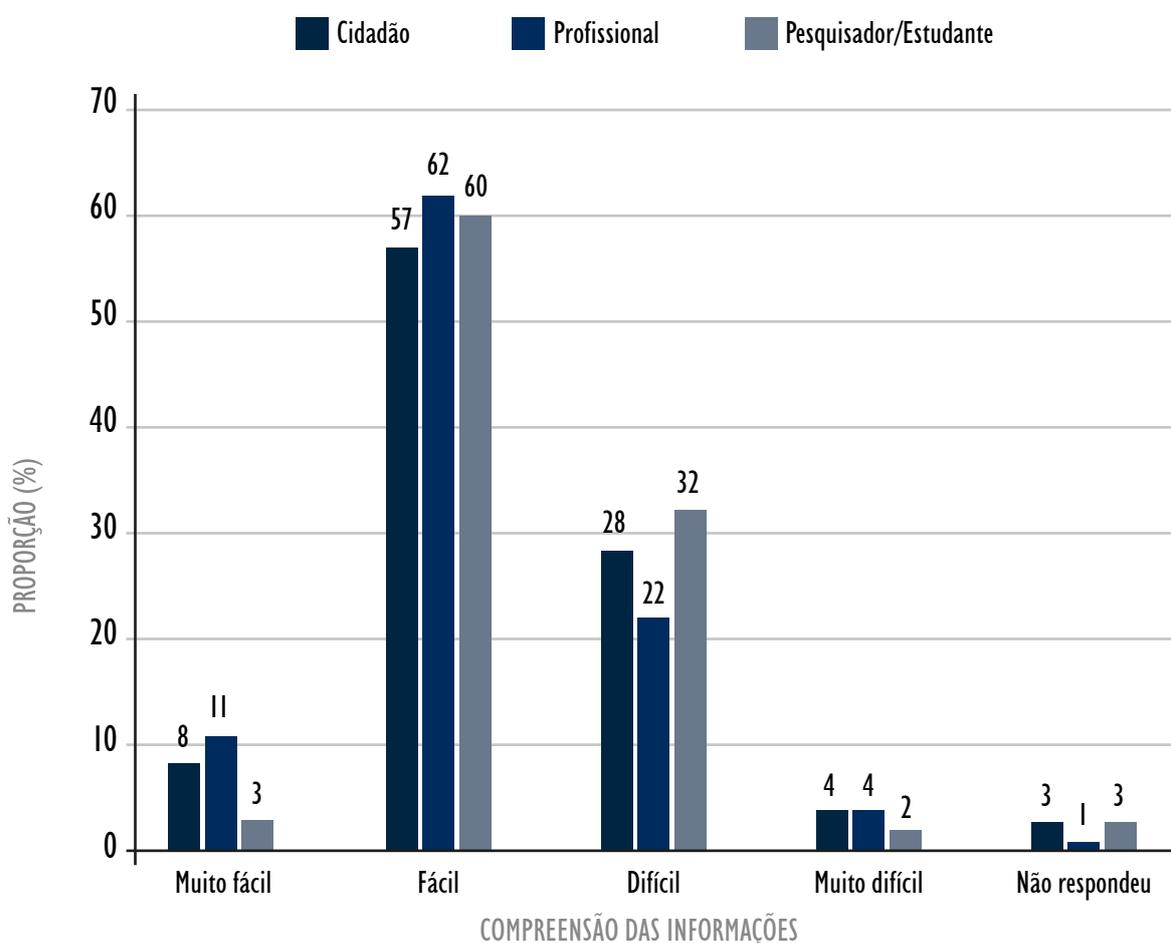
Gráfico 6. Pergunta: “De maneira geral, como você considera a navegação no Portal da Transparência?”



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Outro dado importante é a avaliação a respeito da compreensão dessas informações (gráfico 7). No caso do perfil profissional, 73% deles afirmaram que é muito fácil ou fácil compreender as informações publicadas no Portal. No perfil cidadão e n e “pesquisador/estudante”, as proporções são de 65% e 63% respectivamente. Nessa avaliação, a mesma tendência se confirma. Profissionais têm mais facilidades, os cidadãos permanecem como grupo intermediário e o grupo formado majoritariamente por pesquisadores e estudantes possuem maiores dificuldades.

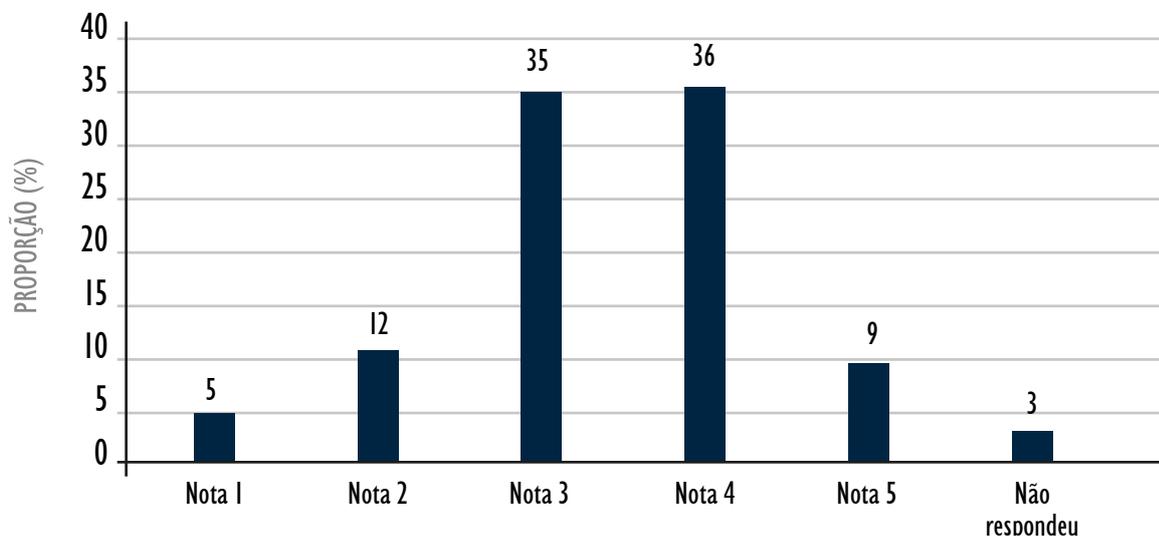
Gráfico 7. Pergunta: “Para você, como é entender as informações encontradas no Portal da Transparência?”



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Uma forma de tentar sintetizar essas avaliações é por meio da atribuição de uma nota geral para a satisfação do respondente com o Portal da Transparência (gráfico 8).

Gráfico 8. Satisfação dos respondentes com o Portal da Transparência⁶



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

No gráfico, a nota 1 era a pior e 5, a melhor. Os dados demonstram que quase metade dos respondentes (45%) avalia positivamente o Portal (notas 4 e 5). Se considerarmos que a nota 1 e 2 são avaliações negativas, apenas 17% dos respondentes o avaliam dessa maneira. Para o nível de satisfação, temos que a nota média foi de 3,32 e a mediana igual a 3.

Ressalta-se que essa nota foi dada por usuários que, em sua maioria, são de alta renda e com ensino superior completo, ou seja, não refletem a maior parte da população brasileira. Ademais, a falta de uma maior proporção na pesquisa de um perfil que se assemelha, de modo geral, à população brasileira pode ser visto como um possível indicativo de que o Portal é acessado apenas (ou com maior frequência) por aqueles com melhores condições e /ou capacidades, tais como de recursos financeiros e tecnológicos, de acesso à internet, de educação/formação e de conhecimento da existência do próprio Portal.

Os respondentes também opinaram sobre a visualização das informações (tabela 1). Os dados mostram que não existe, para nenhum perfil de acesso, uma maioria na preferência por um determinado tipo de visualização de informação em detrimento do outro. Para o perfil cidadão, 42% deles consideram mais importante saber os gastos gerais. Para o perfil profissional, as proporções são similares quanto à importância da visualização dos gastos gerais e específicos. O fato de nenhuma das categorias contar com uma maioria dos respondentes revela que os três tipos de visualização são igualmente importantes para os respondentes.

⁶ Pergunta: "Avalie a sua satisfação com o Portal da Transparência com uma nota de 1 a 5, sendo 1 a pior e 5 a melhor nota."

Tabela 2. Proporção da preferência dos respondentes, por perfil de acesso, a respeito da visualização das informações⁷

| Categorias | Cidadão Proporção (%) | Profissional Proporção (%) | Pesquisador/Estudante Proporção (%) |
|---|--------------------------|-------------------------------|--|
| Saber os gastos gerais, como os gastos totais com “educação” | 42 | 33 | 28 |
| Saber os gastos específicos, como quanto custa a construção de uma escola | 29 | 36 | 29 |
| Saber os gastos individualizados, como quanto custa um livro | 18 | 20 | 23 |
| Outros | 4 | 4 | 8 |
| Não sabe / Não respondeu | 7 | 7 | 12 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

O questionário contava também com uma pergunta aberta, que demandava as sugestões de melhorias para o Portal⁸ (tabela 2). Ela obteve 614 comentários dos respondentes. Como a maioria dos respondentes realizava mais de uma sugestão, elas foram analisadas, sendo criadas categorias que as agregaram. Por ser uma pergunta que permitia múltiplas respostas, a tabela que apresenta essa categorização não soma 614 comentários nem 100% na proporção.

A tabela demonstra um achado relevante: quase 20% das sugestões se concentram em na categoria “sugestões fora do escopo do Portal”, ou seja, aquelas que extrapolam o foco do Portal e/ou as competências do Poder Executivo Federal. Alguns exemplos são a fiscalização do cumprimento da LAI nos municípios, unificação dos portais de transparência (federal, estadual e municipal), publicação da remuneração de servidores municipais, entre outras.

A categoria “não sabe/ não respondeu” congrega os comentários que não possuem relação com o Portal ou que tratavam de outros assuntos, como comunicação de problemas e irregularidades em municípios e descrédito com a situação política do país.

7 Pergunta: “Quanto à visualização das informações sobre o gasto público, qual delas é a mais importante para você?”.

8 Pergunta: “Para finalizar, quais melhorias você gostaria de sugerir para o Portal da Transparência?”.

Tabela 3. Análise e categorização das sugestões dos respondentes

| Categorias | Contagem | Proporção (%) |
|---|-----------------|----------------------|
| Sugestões fora do escopo do Portal | 116 | 19 |
| Não sabe / Não respondeu | 99 | 16 |
| Maior detalhamento das informações e gastos | 90 | 15 |
| Outros aperfeiçoamentos | 81 | 13 |
| Divulgação do Portal | 80 | 13 |
| Interação e melhorias no Portal | 77 | 13 |
| Navegação / acessibilidade / design | 75 | 12 |
| Linguagem | 54 | 9 |
| Mecanismos de busca e filtro | 53 | 9 |
| Cruzamento de informações | 30 | 5 |
| Apoio e explicação das informações | 27 | 4 |
| Download de dados | 26 | 4 |
| Melhoria da consulta de servidores | 26 | 4 |
| Apresentação gráfica das informações | 23 | 4 |
| Atualização das informações | 22 | 4 |

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Sobre o maior detalhamento das informações e dos gastos, alguns exemplos foram a melhoria na divulgação de dados sobre investimentos, cargos comissionados, gastos com a máquina pública, saúde e educação. Vale citar que, apesar de o Portal publicar uma série de informações sobre os gastos federais, há ainda uma série de conteúdos faltantes, tais como as informações dispersas pelas páginas de transparência de cada órgão federal, que poderiam estar unificadas todas no Portal.

Os respondentes sugeriram a possibilidade de saber exatamente quanto cada escola recebe de verbas federais, os gastos com investimentos e empréstimos no exterior, principalmente relacionados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a publicação de gastos por função de governo e de emendas parlamentares e o maior detalhamento de informações sobre obras públicas. Outros sugeriram a publicação dos gastos específicos com programas governamentais, como o Mais Médicos.

Em muitos casos, o usuário deseja saber, de maneira rápida, direta e numa linguagem cidadã, o que o governo federal está gastando em seu município, quanto foi repassado ao governo local, quantas escolas estão sendo construídas e assim por diante. Obter essa informação no Portal não é tarefa fácil, pois muitas vezes referida verba está incluída no montante total transferido, por exemplo, a determinado fundo municipal, não sendo possível ao cidadão isolar a quantidade destinada a determinada escola nem saber se o dinheiro está sendo eficaz e efetivamente gasto.

A categoria “outros aperfeiçoamentos” incluía diversas sugestões que não se encaixam nas demais, como por exemplo, comentários nos quais os respondentes solicitavam apenas “mais transparência”, ou seja, pedidos

genéricos para ampliação da transparência dos gastos e informações públicas. Tratava também de informações que já são publicadas no Portal, como a melhoria da publicação de transferências federais para estados e municípios, cartões corporativos, seção de *downloads*, punição a servidores e *link* para denúncias. Outras sugestões foram a publicação das relações de gastos com o Plano Plurianual (PPA), possibilidade de georreferenciamento das informações, facilidade de acesso do portal por *tablets* e celulares, melhoria da confiabilidade e integridade dos dados e informações, melhoria nos servidores de TI que abastecem o Portal e permissão de Interfaces de Programação de Aplicativos (API) no Portal.

Muitos respondentes externaram a sugestão de maior divulgação do Portal, para que ele seja mais bem utilizado pela população brasileira. As sugestões foram as mais variadas, como a distribuição de cartilhas, criação de vídeos, divulgação nas redes sociais, na mídia, em jornais, na internet, em eventos, nas escolas e faculdades, nos municípios e nos estados. Vale destacar que o Portal, apesar do crescente número de acessos a cada ano, é pouco utilizado pelo total da população brasileira que possui acesso à internet.

Dessa maneira, assim como apontado pelos usuários, a divulgação também precisa ser aperfeiçoada e ampliada. Mesmo num cenário de crise fiscal, que dificulta, por exemplo, a realização de propagandas em televisão aberta ou a impressão de material para divulgação, a própria internet pode ser utilizada para campanhas educativas, como as que já são feitas pelo perfil institucional da CGU nas redes sociais e que podem ser intensificadas. Outros perfis institucionais do governo federal poderiam também contribuir nessa divulgação, visto que o Portal, ainda que administrado pela CGU, é um repositório de informações de todo o governo federal.

Em relação à “interação e melhorias no Portal”, os respondentes sugeriram a possibilidade de interação e conexão do Portal com as redes sociais. A interação envolve também as sugestões para que se torne o Portal mais interativo, como a construção de canais de comunicação entre usuários e seus gestores, operacionalizados por meio da disponibilização de fóruns, chats, e-mails e formulários para contato e telefone.

Quanto às demais melhorias no Portal, alguns respondentes sugeriram que o Portal seja mais conectado com outros portais de transparência, apresentando links para portais estaduais e municipais. Outros sugeriram a publicação de relatórios e boletins periódicos sobre dados, consultas e notícias em destaque. Muitas sugestões foram feitas no sentido de aperfeiçoamento dos mecanismos de denúncia. Outras sugestões foram: melhoria da seção de notícias, disponibilização das áreas mais acessadas, apresentação de conteúdos por temas e áreas de governo e criação de seções temáticas do Portal, como uma página específica sobre gastos com saúde e educação.

As sugestões em “navegação / acessibilidade / *design*” referem-se às melhorias do *layout* e *design* das páginas do Portal, principalmente da página inicial, da usabilidade do Portal e da navegação, objetivando tornar a consulta mais intuitiva, direta e objetiva, facilitando a localização dos dados e informações consultadas.

Alguns respondentes afirmaram que a página inicial apresenta muita informação, é pouco alterada e atualizada e confusa. Sugerem a modernização dela, eliminando o excesso de informações, de maneira que, à medida que o

usuário vai detalhando sua consulta, mais informações são mostradas. Algumas sugestões foram a de construção de um *layout* mais dinâmico, utilização de mais opções de cores e a opção de áudio para deficientes.

Quanto à linguagem, os respondentes se mostraram preocupados com a linguagem do Portal, que para muitos se mostrou muito técnica, o que dificulta a compreensão das informações. Em relação aos “mecanismos de busca e filtro”, as sugestões foram de aperfeiçoamento dos mecanismos de busca do Portal, tais como a criação de um mecanismo de busca como o Google, a criação de novos filtros, como por grupo e cargo na consulta servidores, por municípios, por UF, por item de gasto e a realização de comparações intertemporais. Outras sugestões foram para a possibilidade de gerar relatórios personalizados com os critérios de busca efetuados pelo usuário.

Um grande número de comentários foi feito no sentido de possibilitar o cruzamento das informações do Portal, como para comparar orçamento aprovado e gastos realizados, comparação de gastos com servidores e associar diárias e passagens com órgãos e servidores.

As sugestões na categoria “apoio e explicação das informações” foram no sentido de disponibilizar material de apoio à navegação e explicações sobre dados e informações do Portal, como vídeos e explicações de termos, siglas técnicas e de como realizar o controle social, de maneira que os usuários possam entender não apenas a informação, mas todo o contexto dela e daquele gasto. Outros sugeriram o aperfeiçoamento do glossário, disponibilização de apostilas e cursos online e perguntas frequentes.

Em relação ao “*download* de dados”, os comentários tratam de diversos aperfeiçoamentos, tais como maiores opções de *download* em dados abertos e opções de filtrar e refinar determinadas consultas para *download* em formato aberto

Em relação às melhorias na consulta de servidores, os respondentes sugerem maiores detalhamentos acerca dessa consulta, principalmente a publicação e detalhamento das parcelas remuneratórias, como verbas indenizatórias, assim como explicações do que cada campo significa (o que é abate-teto? O que é verba indenizatória?). Ademais, sugerem a publicação de diárias e passagens e gastos com aposentadorias e pensões e terceirizados.

A categoria “apresentação gráfica das informações” trata da possibilidade de disponibilização das informações de maneiras intuitivas e dinâmicas, como por meio de tabelas, gráficos e mapas. Uma das possíveis tendências que se observa, inclusive em portais de transparência de outros países, é a apresentação de informações em um painel gerencial, no qual o indivíduo pode personalizar de acordo com seus objetivos. Por exemplo, determinado usuário poderia configurar um painel gerencial escolhendo apenas informações de seu município, com foco nos gastos de educação e saúde nos últimos seis meses.

Com isso, ele teria as informações que necessita mais rapidamente e de maneira mais amigável, sem a necessidade de procurar cada uma dessas informações em consultas individuais do Portal. A utilização de gráficos

e mapas e a opção de realizar buscas por meio do CEP da localidade, tal como no portal *USA Spending*⁹, também são formas de sugerir ao usuário algumas consultas de interesse e que já trazem informações importantes, ainda que agregadas, dos gastos federais em determinado estado ou cidade.

Por fim, em relação à “atualização das informações”, as sugestões tratam, basicamente, da necessidade de maior frequência de atualização, principalmente nas seções de despesas, despesas diárias, convênios, entre outras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como os usuários do Portal da Transparência o avaliam? Esse problema de pesquisa norteou a realização deste trabalho. Nesse contexto, um dos principais achados é que o Portal, atualmente, pode ser considerado um eficaz instrumento de transparência pública. A eficácia do Portal está relacionada ao atendimento dos objetivos para os quais ele se propõe, que é o de permitir que o cidadão acompanhe como estão sendo feitos os gastos públicos e ajude na fiscalização dessas despesas.

Quando os respondentes foram diretamente demandados acerca da eficácia do Portal como ferramenta para a divulgação dos gastos do governo federal, 72% responderam positivamente. A descoberta foi que, quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Portanto, considerando os objetivos para os quais ele foi criado, ao publicar adequada e periodicamente os gastos federais, pode-se considerar que o Portal é eficaz.

Por outro lado, a sua efetividade está associada ao impacto, à capacidade de produzir os efeitos pretendidos e as transformações na sociedade. A efetividade perpassa, portanto, os conceitos adotados neste trabalho, principalmente o de transparência pública. Como visto, ela pode ser entendida como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo que a sociedade possa utilizá-las, para o controle social e, conseqüentemente, para a *accountability* da gestão e dos gestores públicos.

Baseado nas avaliações obtidas dos respondentes da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência, podemos afirmar que existem barreiras a serem superadas para que ele se torne mais efetivo. Essa superação envolve melhorias que podem ser adotadas no Portal e que também foram sugeridas pelos próprios respondentes.

A primeira envolve as características do acesso. A seção mais visitada no Portal, identificada pelos dados do *Google Analytics*, é a de consulta a informações sobre servidores. Assim, se o Portal se propõe a ser um instrumento que auxilia o cidadão a acompanhar e fiscalizar os gastos públicos federais, o ideal é que uma quantida-

9 <https://www.usaspending.gov/Pages/Default.aspx>.

de maior de usuários acesse as outras seções. Para isso, uma sugestão é que a página inicial do Portal possua um campo de consultas em destaque, que seria alterado periodicamente. A apresentação de gráficos, mapas, tabelas e a possibilidade de consulta dos gastos federais em determinada localidade (por CEP por exemplo), tal como no portal *USA Spending*, podem contribuir para a expansão do acesso às outras seções.

A segunda melhoria também se relaciona com o acesso ao Portal. A pesquisa identificou a existência de três perfis de acesso: cidadão, profissional e a categoria formada predominantemente por estudantes e pesquisadores. A frequência de acesso, a avaliação que fazem do Portal e os conteúdos que acessam são, de maneira geral, distintos para cada um desses perfis. Apesar de os resultados encontrados terem sido relativamente satisfatórios, há espaço para o aperfeiçoamento, já que o Portal tem sido mais bem utilizado e avaliado por profissionais e não pelos cidadãos em geral. Uma sugestão seria analisar a viabilidade de construção de perfis de acesso ao Portal, como no caso do *Recovery.gov*, que apresenta, por exemplo, a opção de perfis de “jornalista”, “usuário de dados” e “cidadão interessado”.

Esse processo seria acompanhado de uma terceira melhoria, ou seja, desenvolvimentos na navegação do Portal, tornando os conteúdos mais acessíveis aos usuários. Esse é um dos pontos cruciais para que o Portal possa se tornar efetivo, visto que não basta que o conteúdo esteja publicado, é necessário também que o usuário o encontre e compreenda determinada informação para que ela possa ser utilizada e apropriada por ele.

Portanto, quanto à compreensão das informações, o Portal reflete a estrutura orçamentária federal e a mudança dessa organização é muito mais complexa do que desenvolvimentos da interface de um portal governamental. A linguagem técnica do Portal é atualmente um dos maiores entraves para a sua maior utilização. Ainda assim, é possível avançar nesse quesito, disponibilizando os conteúdos em linguagem cidadã, com explicações, vídeos, conteúdo interativo e até possivelmente mecanismos que encorajem a interação entre governo e usuários.

Outras sugestões são a disponibilização de conteúdos em gráficos, *dashboards*, cruzamento de informações e as sugestões advindas dos próprios respondentes da pesquisa, como publicação de valores de emendas parlamentares contidas no orçamento federal.

A quarta melhoria relaciona-se com o perfil do respondente. Como visto na pesquisa com os usuários do Portal, a maioria deles possuía ensino superior completo e alta renda, eram servidores/empregados públicos, homens e tinham, em média, 38 anos. Esse perfil obtido com a pesquisa demonstra que esses respondentes apresentam características semelhantes aos cidadãos que possuem melhores condições e já participam tradicionalmente da vida pública.

Acerca desse ponto, o ideal seria haver um engajamento no Portal daqueles que não correspondem a esse perfil. Isso envolveria o estímulo às demais faixas etárias para acessarem o Portal, além de pessoas com outros níveis de escolaridade e renda e cidadãos que trabalhem em outros setores, que não o público. Uma campanha de divulgação, principalmente nas redes sociais, pode alcançar, por exemplo, o público jovem. O

objetivo da divulgação consiste justamente em atingir um público potencial que ainda não o acessa, mas que é interessado por essas questões. A CGU já conduz campanhas de divulgação, principalmente em suas redes sociais. Porém, tais ações podem ser ampliadas e intensificadas, podendo ser inclusive replicadas por outros órgãos federais.

Sendo assim, este trabalho apresentou alguns dos resultados da pesquisa feita com os usuários do Portal. O foco foi o de apresentar os resultados relacionados à avaliação do Portal. Os achados demonstram, porém, que ele necessita de diversos aperfeiçoamentos para alcançar uma maior efetividade, tornando-se, assim, um instrumento para a transparência pública, para o controle social e para a *accountability* da gestão pública.

Espera-se que a discussão aqui conduzida possa contribuir para o debate a respeito da transparência pública, aprofundando as discussões e influenciando na formulação e implementação de políticas públicas que visem o fomento à transparência na administração pública. Além disso, os resultados apresentados desta pesquisa podem também influenciar o objeto de estudo deste trabalho, ou seja, o Portal da Transparência, que já se encontra em processo de reformulação.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. **Finanças Públicas, Democracia e accountability**. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

AVELAR, L. Participação Política. In: CINTRA, A.; AVELAR, L. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-. Adenauer-Stiftung, 2007.

BAXANDALL, P.; MAGNUSON, B. **Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence**. Boston: Masspirg Educational Fund, 2008.

BRASIL. **2º Plano de Ação Brasileiro**. 2013. Parceria para Governo Aberto. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_brasil/plano-brasileiro/segundo-plano/SegundoPlano.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2014.

_____. Controladoria-Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. 2ª ed., maio, 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/cartilhaolhovivo/Arquivos/CartilhaOlhoVivo_baixa_V2.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

_____. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de maio de 2012.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Múltiplos acessos, 2014.

CESOP/Unicamp. **Estudo Eleitoral Brasileiro 2006**. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/busca/CESOP/pesquisa_usuario/>. Acesso em 08 de outubro de 2013.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CULAU, A.; FORTIS, M. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: XI Congresso CLAD, 7-10 nov, 2006, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Anais. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006

DUARTE, M. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação**. In: 29ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, Brasil, 2006. Anais. Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

FILHO, A. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X Congresso CLAD, 18-21 oct, 2005, Santiago, Chile. Anais. Santiago: CLAD, 2005.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. **Transparency of Public Decision-Making: towards trust in local government?** Policy & Internet, v. 2, n. 1, p. 4-34, 2010.

GRUMAN, M. **Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez, 2012.

LAPOP. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2008 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2008.

_____. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2010 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2010.

_____. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2012 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2012.

LOPES, C. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

MIGUEL, L. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 165-78, 2005.

NEWBOLD, S. **Federalist No. 27: Is Transparency essential for public confidence in government?** Public Administration Review. Special issue. p. 547-552, dez, 2011.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, p. 27-54, 1998.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Accountability social: la outra cara del control**. In: PERUZZOTTI, E.;

SMULOVITZ, C. (orgs). **Controlando la política:** ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas. Buenos Aires: Temas, 2001.

RIBEIRO, M. **Usando a internet para a promoção da transparência:** os portais da América Latina. In: XIV Congresso CLAD, 27-30 oct, 2009, Salvador, Brasil. Anais. Salvador: CLAD, 2009.

RINGEL, L. **The uneasy relationship of organizations and expectations for transparency.** A theoretical framework. In: 3rd Global Conference on Transparency Research, p. 1-25, 24-26 oct, 2013, EHC, Paris, France. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&oq=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&aqs=chrome..69i57j69i64i3.284j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability.** In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies.* Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SENADO FEDERAL, DataSenado. **O Cidadão e as manifestações populares**, 2013.

STABILE, M. **Democracia eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados. 2012. 185 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**, 2009. Disponível em: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide>. Acesso em: 03 de março de 2014.

VAZ, J. **Portais municipais e promoção da cidadania:** construção de modelo de avaliação e verificação de limites e possibilidades. 2003. 490 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – EAESP, FGV, São Paulo, 2003.

VAZ, J; RIBEIRO, M; MATHEUS, R. **Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil.** Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 45-62, 2010.

Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?*

Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado.

Society and State: who controls whom?

Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships.

Rodrigo De Bona da Silva**

Resumo

Este artigo analisa três interpretações do conceito de *controle social* sob duas diferentes abordagens utilizadas ao longo da história nas ciências sociais. Para tanto, são identificados alguns dos principais autores e conceitos associados a cada entendimento, bem como os modelos de administração pública vigentes nesses contextos históricos. A abordagem mais antiga surgiu na sociologia no século XIX, representando um controle do Estado sobre a Sociedade, positivo e até necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Em sentido negativo, o termo também era usado pela teoria social crítica, especialmente na segunda metade do século XX, ao tratar das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes dominantes, um controle social mais amplo que inclui o uso da máquina estatal. Esses entendimentos, embora opostos entre si, representam um *controle sobre a Sociedade*, seja por organizações, classes sociais, ou pelo Estado, especialmente no contexto da velha administração pública, patrimonialista e burocrática. A nova abordagem, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu no início da década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, a partir do modelo da nova gestão pública, gerencialista e neoliberal. O controle social da antiga relação Estado-Sociedade e da teoria crítica traz consigo termos como ordem social, poder, dominação, estado, ideologia e burocracia. Já na nova relação Sociedade-Estado, destacam-se conceitos como movimentos sociais, democracia deliberativa, ação comunicativa, participação e *empowerment* social, temáticas ligadas à busca por um novo serviço público neste século XXI, legitimado, coproduzido e compartilhado entre poder público e cidadão.

Palavras-chaves: Controle Social. Sociedade. Estado. Administração Pública.

Abstract

This article analyzes three interpretations of the concept of *social control* under two different approaches used throughout history in the social sciences. To that purpose, some of the major authors and concepts associated with each understanding are identified, as well the models of public administration in force in those historical contexts. The oldest approach emerged in sociology in the 19th century, representing a State control over

the Society, in a positive sense and even necessary to ensure cohesion, integration and social order. The term was also used in a negative sense by critical social theory, especially in the second half of 20th century, when dealing with power relationships and ideological domination, to serve the interests of ruling classes, a broader social control that includes usage of state apparatus. These understandings, though opposed to each other, representing a *control over the Society*, either by organizations, social classes, or the State, specially in the context of the old public administration, patrimonial and bureaucratic. The new approach, as a *control from Society over the State*, emerged in the early 1990s, in studies of social organizations and movements, as well as on the participation of society in planning, implementation and evaluation of public policies, within the model of the new public management, managerial and neoliberal. The social control of the old State-Society relationship and of the critical theory brings together terms like social order, power, domination, state, ideology and bureaucracy. The new society-State relationship highlights concepts such as social movements, deliberative democracy, communicative action, participation and social empowerment, themes related to the search for a new public service in this 21th century, legitimized, coproduced and shared between government and citizen.

Keywords: Social control. Society. State. Public Administration.

* *Artigo enviado em 26/09/2016 e aceito em 22/12/2016.*

** Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditor Federal de Controle Interno da CGU. Coordenador de Capacitação do Núcleo de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção da CGU-Regional Santa Catarina (NAOP/CGU-R/SC).

I. Introdução

Este artigo tem por objetivo principal identificar e analisar duas diferentes abordagens do conceito de **controle social** que surgiram ao longo da história nas ciências sociais. O uso mais recente do termo, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu na literatura de administração pública e outras ciências sociais na década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

A abordagem mais antiga do conceito, porém, surgiu na sociologia a partir do século XIX, quando era estudado o controle do Estado sobre a Sociedade como algo positivo e mesmo necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Na mesma linha de um controle sobre a Sociedade, porém em sentido negativo, o termo também era usado como crítica das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes, uma forma de controle mais amplo, que incluía o uso da máquina estatal enquanto instrumento de controle. Contudo, ambos os entendimentos mais antigos, ainda que conflituosos entre si, representavam um *controle sobre a Sociedade*, seja pelo Estado, por organizações ou grupos sociais, entendimento contrário ao que parece predominar no século XXI.

Como se vê, há pelo menos três possibilidades de interpretação do termo controle social, o que pode confundir os neófitos em ciências sociais. Esta pesquisa se justifica, assim, pela necessidade de compreensão de alguns dos principais autores e conceitos que permitam ao pesquisador iniciante identificar as origens de cada abordagem, para que seja possível delimitar e utilizar adequadamente as diferentes interpretações dessa terminologia. Dentre seus objetivos específicos, este ensaio teórico visa:

- a) Conhecer alguns dos principais autores e identificar os conceitos fundamentais que contextualizam esses significados divergentes do termo ao longo da história, no campo das ciências sociais e da administração pública.
- b) Conhecer o cenário do entendimento mais recente a partir da perspectiva da redemocratização brasileira (década de 1980), intrincada com os movimentos sociais emergentes desde os anos de 1960.
- c) Correlacionar a inversão na abordagem do conceito de controle social com as mudanças nos modelos de administração pública propostos nas ciências sociais: a velha administração patrimonialista e burocrática; a nova gestão pública, gerencialista e que tem o cidadão como cliente; e o novo serviço público, societal e coproduzido com os cidadãos – esses dois últimos contemporâneos à utilização do termo como controle da Sociedade sobre o Estado.
- d) Estimular, no meio acadêmico, a produção de estudos sobre o controle social, a partir da evolução histórica de seu entendimento especialmente no Brasil, para que o espaço público de produção de conhecimento prepare futuros administradores e futuros ocupantes de cargos políticos, a partir de uma racionalidade voltada para valores humanos universais, com ética, responsabilidade e sustentabilidade.

Com base nisso, as questões centrais de pesquisa são: (1) como um mesmo termo pode ter duas abordagens opostas, com até três formas de interpretação nas ciências sociais, ora como controle do Estado ou de classes privilegiadas sobre a Sociedade, ora como controle da Sociedade sobre o Estado? (2) Quais os principais conceitos e autores que podem contribuir para uma adequada identificação de cada abordagem?

2. Referencial teórico: A relação Sociedade/Estado

Embora possa aparentar uma simples análise dicotômica, é preciso destacar que não existe apenas uma ou outra forma de controle social conforme aqui será debatido, e sim uma intrincada teia de relações de controles mútuos, cooperativos e conflitantes entre Estado e Sociedade em diversas dimensões e enclaves sociais. Para fins específicos de delimitação desta pesquisa, a terminologia será classificada conforme três diferentes linhas de estudo ao longo do tempo, que repousam sob duas abordagens opostas:

- I. O controle social enquanto **controle sobre a Sociedade**, sob duas óticas: por um lado como necessário para garantia, pelo Estado, da ordem e coesão social; por outro, como instrumento de **dominação** e exercício de **poder** de uma minoria sobre a maioria, visando à manutenção de um modelo hegemônico ideologicamente instalado, seja na esfera privada (sistema de mercado, na relação capital-trabalho) ou na esfera pública (sistema estatal, na relação Estado-Sociedade).
- II. O controle social enquanto **controle da Sociedade**, organizada ou não, sobre o Estado, como expressão da capacidade de exercício da **cidadania**, mediante participação, sendo o cidadão uma instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica, social etc., além dos controles institucionais externos e internos (no Brasil, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) também previstos em um regime democrático.

A fim de compreender a evolução do conceito de **controle social** ao longo dos últimos dois séculos, primeiramente será apresentada a análise realizada sobre a acepção do termo como *instrumento para garantia de ordem e coesão social*, e como *instrumento de dominação e poder entre classes sociais e do Estado sobre o indivíduo e a Sociedade*, a partir da teoria social crítica. Em seguida, será analisada a utilização mais recente da terminologia nas ciências sociais, como expressão da capacidade de articulação de atores da sociedade civil, que exige parcelas crescentes de espaços para exercício da cidadania; ou seja, como *forma de empoderamento da Sociedade sobre o Estado*, esta enquanto sujeito ativo a construir sua realidade coletiva em um sistema democrático republicano. Para tanto, adotou-se o critério de revisitar e delimitar, de modo didaticamente compreensível, os conceitos associados às diferentes abordagens do termo, amparado em alguns de seus principais autores identificados e apresentados no resultado desta revisão bibliográfica.

Os conceitos de Sociedade Civil e do Estado, sempre presentes em se tratando do controle social sob as abordagens aqui trazidas, serão adotados a partir de Marilena Chauí (2008), que traz o surgimento do Direito a partir da necessidade de regulação contratual das relações entre proprietários – pessoas, enquanto indivíduos livres, com direito à sua esfera privada – e o surgimento da Moral como base relacional entre sujeitos, indivíduos livres mas conscientes. Essa contradição entre o particular e o coletivo, o privado e o público, entre os interesses do proprietário e os deveres do sujeito moral, é solucionada historicamente “em dois momentos: no primeiro surge a família e no segundo surge a sociedade civil” (CHAUÍ, 2008, p. 44). Porém, o conflito reaparece, entre as famílias ou na própria sociedade, como, por exemplo, a luta entre as classes.

Surge assim o Estado, que “sintetiza numa realidade coletiva a totalidade dos interesses individuais, familiares, sociais, privados e públicos” (p. 44). Somente no Estado, o cidadão (como “unidade ou síntese do proprietário, do sujeito e do membro da família”) poderia tornar-se “verdadeiramente real”, definir sua “existência social e moral” (p. 46). A sociedade civil é, então, “um sistema de relações sociais” organizado “na produção econômica, nas instituições sociais e políticas” e representado ou interpretado “por um conjunto sistemático de ideias jurídicas, religiosas, políticas, morais, pedagógicas, científicas, artísticas, filosóficas.” (CHAUÍ, 2008, p. 69).

3. Procedimentos metodológicos

O artigo está dividido em cinco blocos. Na introdução, foram definidos os objetivos e contextualizado o problema de pesquisa, incluindo sua apresentação e justificativa, enquanto no segundo bloco apresentou-se de forma sintética a fundamentação teórica do trabalho, que será detalhada na exposição dos resultados da análise sobre a bibliografia utilizada. Aqui são detalhados os procedimentos metodológicos aplicados.

Este trabalho compreende um estudo qualitativo, incluindo a leitura, análise interpretativa e triangulação da bibliografia coletada a partir de pesquisa na base de dados Scielo.br com a palavra-chave controle social em todos os índices, o que resultou em um retorno de 108 artigos. Reconhecendo a complexidade do estudo do termo, que decorre da complexidade própria de cada palavra que o compõe, controle e sociedade, a análise buscou coletar evidências visando responder às questões da pesquisa, identificando alguns dos principais autores e conceitos associados a cada abordagem do controle social.

A quarta parte traz a análise da bibliografia pesquisada, separadamente conforme as diferentes abordagens do termo controle social. Primeiro, são identificados conceitos associados à abordagem de um controle sobre a Sociedade, com revisão, ainda que em passant, de termos como sociedade, estado, poder, dominação, controle, ideologia e burocracia, com ênfase na teoria crítica, identificando diversos autores ao longo de mais de um século. Em seguida são revisitados, com a profundidade aplicável a esta pesquisa, os conceitos associados à abordagem do controle da Sociedade sobre o Estado, como movimentos sociais, democracia deliberativa,

neoliberalismo, ação comunicativa, racionalidade, participação social e empowerment, nominando alguns dos principais autores da temática, especialmente no Brasil.

Por fim, no quinto bloco, serão retomados os objetivos iniciais para exposição das conclusões da pesquisa, identificando as diferentes abordagens do conceito de controle social e os principais autores e termos relacionados em cada momento histórico, bem como os modelos de administração pública estudados no período.

4. Resultado da análise bibliográfica sobre os conceitos associados às duas abordagens do controle social

4.1 Instrumento de dominação sobre a sociedade

A primeira abordagem de **controle social** remonta, de certa forma, às origens da própria sociologia no século XIX, nos estudos dos autores clássicos sobre dominação e poder: Karl Marx em *O Capital* (publicado entre 1867 e 1894), Max Weber em *Economia e Sociedade* (lançado em 1922), e Durkheim, que em suas obras estudou o controle como mecanismo de manutenção da ordem e para a integração social¹. Os três autores, ainda que por caminhos diversos, dedicaram-se à busca da emancipação da Sociedade diante do Estado moderno.

O conceito há muito estudado, todavia, parece ter sido cunhado somente em 1901, no livro intitulado *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*, de Edward Ross². Segundo Crubelatte (2004, p. 4), Ross foi “um dos primeiros sociólogos a definir controle social”, “a partir de sua crença na necessidade de ordem para a existência ou conservação da sociedade.” O controle social seria, assim, legítimo e necessário, referindo-se a “processos de conformação do comportamento humano por meios diretos ou por meio das atitudes e significados que lhe são subjacentes.” (CRUBELATTE, 2004, p. 4)

4.1.1 Ideologia, burocracia e teoria crítica

As “justificativas” para um controle sobre a sociedade são confrontadas na teoria social crítica, que tem como epicentro a Escola de Frankfurt, “um instituto criado, no início da década de 1920, para investigação de uma teoria crítica da sociedade – procuraram expor as raízes da dominação social na vida moderna” (DENHARDT, 2012, p. 233), e tem como grande destaque o sociólogo Habermas e sua crítica à razão instrumental, utilita-

¹ Por não se tratar da questão central de pesquisa, este ensaio teórico não se aprofunda nos estudos clássicos de poder e dominação de Marx, Weber, Durkheim e outros. Para tanto recomenda-se a leitura de suas principais obras. O objetivo aqui é contextualizar a temática anterior ao início da adoção do termo controle social propriamente dito.

² O livro *Social Control: A Survey of the Foundations of Order* (ROSS, 1901), foi localizada como a primeira obra publicada com esse conceito cunhado no título.

rista, à redução da esfera pública e à relação entre conhecimento, comunicação efetiva e interesses humanos (p. 232). A terminologia passou a ser utilizada pela Escola de Chicago com forte estigma, sentido negativo fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, a partir das críticas de Foucault (1975) ao tratar de poder (CRUBELATTE, 2004).

Na teoria crítica, o conceito de controle social inclui uma relação de superioridade do Estado sobre a Sociedade, mas vai muito além: é tratado como um fenômeno das organizações modernas, sejam públicas ou privadas, derivado das relações de desigualdade e conflitos de poder. Ao discutir o poder disciplinar nas organizações formais, Prestes Motta, por exemplo, um dos principais autores críticos brasileiros, apresenta-as como “instrumentos de reprodução de uma sociedade de classes” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 33), e por isso considera central para os estudos organizacionais a temática do controle social, mas como dominação entre classes sociais (PRESTES MOTTA, 1979, p. 11).

A ideologia, para Chauí (2008), é um instrumento de dominação e controle social, pois “por seu intermédio, os dominantes legitimam as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras” (CHAUÍ, 2008, p. 24). Freitas (2011), ao discutir a questão ideológica da Teoria Geral da Administração segundo Tragtenberg, outro importante autor crítico, sintetiza que a TGA de Taylor, Fayol e outros, “se constrói como uma ideologia, na medida em que é um estudo do pensamento coletivo conforme os interesses e situações existentes” à época de sua concepção (FREITAS, 2011, p. 111), considerando o contexto social e histórico em que estavam inseridos seus principais autores. Para Tragtenberg, ainda segundo Freitas (p. 112), a Teoria Geral foi uma resposta “ante problemas e dilemas sociais [...], representando interesses de determinados setores da sociedade que detêm o poder econômico e político, que pretende ser o bem comum”.

O mesmo Tragtenberg, ao criticar o fenômeno que chama de burocracia flexível, segundo Prestes Motta (2001), trata a burocracia no sentido weberiano, a partir de um tipo ideal de organização que o Estado deve adotar para garantir equidade e impessoalidade. Mas critica que a mesma burocracia é também forma de dominação, seja na área pública ou na área privada: “em uma sociedade capitalista avançada a dominação aparece como administração” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 33). Faria confirma (2011, p. 428): “para Tragtenberg (1974, p. 22), ‘a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado’.” E vai além: “A concepção de burocracia enquanto poder e dominação vai fazer parte constitutiva, ainda que não exclusiva, das análises de Tragtenberg e Prestes Motta.” (FARIA, 2011, p. 427)

Ou seja, segundo a teoria crítica, o Estado, com seu poder coercitivo decorrente do aparato institucional-legal, tem o poder de exercer controle social, seja pelo dever de manter a ordem coletiva, seja pela necessidade de organização da máquina administrativa, aplicação de controles internos e externos. Mas também pelo potencial ideológico da burocracia e pela ideologia de uma sociedade centrada no mercado, racionalidade que predomina como linha central de atuação do próprio Estado, focado muito mais no crescimento econômico do que no crescimento do bem-estar social. Um controle social exercido em nome da ordem (social) ou do progresso (econômico).

Os instrumentos de controle social explícitos ou disfarçados, sob essa abordagem crítica, são aplicados por um grupo ou classe social minoritária sobre outros grupos ou classes de uma sociedade, utilizando seu poder inclusive via aparato burocrático do Estado, a fim manter sua posição privilegiada de propriedade dos meios de produção (capital). *O estado, a ideologia e a burocracia* são, assim, os principais instrumentos dessa dominação racional de classes, usados para garantir a manutenção do poder e do próprio controle social, na esfera privada, via sistema de mercado, com uma relação de poder capital-trabalho, e na esfera pública, via sistema estatal, com uma relação Estado-Sociedade.

Em paralelo, a burocracia foi característica marcante de um dos principais modelos de administração pública. Paula (2005) indica que, até o século XIX, ainda predominava o modelo de administração patrimonialista, em que o Estado defendia apenas os interesses dos proprietários dos meios de produção. Mas no caso do Brasil, a partir de 1930 com Getúlio Vargas, iniciou-se a estruturação de uma máquina estatal, com a ideia de que a impessoalidade da burocracia seria o modelo ideal de Estado, como forma de garantir um maior controle sobre suas próprias atividades (GUERREIRO RAMOS, 1946).

No final do século XX, esse modelo de administração burocrática passou a ser chamado de velha administração pública, conforme os importantes referenciais de Denhardt e Denhardt (2003 e 2012), porque, embora já representasse um avanço no papel do Estado, previa apenas um controle deste por si próprio via burocracia, como se fosse uma máquina fechada a produzir o bem coletivo, sem levar em conta a participação dos interessados no planejamento, implantação e avaliação dos serviços públicos, razão de ser de um Estado democrático.

4.2 Participação cidadã e o poder da sociedade

Mais de 100 anos separam as origens dos entendimentos de controle social discutidos na presente pesquisa, desde quando ainda não se adotava esse termo, nos estudos de poder e dominação dos autores clássicos do século XIX, até um novo entendimento já no final do século XX, quando a concepção então vigente passa a entrar em descrédito (CRUBELATTE, 2004, citando COHEN, 1989). Na segunda metade do século XX, se fortalece a teoria social crítica, ante a incapacidade das teorias organizacionais hegemônicas de solucionarem os complexos problemas que cresciam na sociedade moderna. Com propostas de novas abordagens, além dos mestres Tragtenberg e Prestes Motta, uma das mais importantes contribuições teóricas para uma nova epistemologia nos estudos organizacionais em busca da “emancipação do homem através do desenvolvimento de suas potencialidades de auto-reflexão”, foi o modelo multicêntrico de análise dos sistemas sociais proposto por Guerreiro Ramos no livro *A nova teoria das organizações* (1989, p. 12).

Nele, o autor oferece modelos de sistemas sociais baseados na chamada racionalidade substantiva, que leva em conta valores coletivos universais e o bem-estar social como referência para as ações humanas, em contraposição à racionalidade instrumental, característica do sistema de mercado, sempre determinada por uma expectativa de resultado, um cálculo utilitarista pré-determinado que não leva em consideração a totalidade

dos resultados das relações sociais afetadas pela ação humana. “A teoria de organização atual é, portanto, teoricamente incapaz de oferecer diretrizes para a criação de espaços sociais em que os indivíduos possam participar de relações interpessoais verdadeiramente gratificantes” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 23). Na teoria da delimitação dos sistemas sociais, o autor propõe o modelo paraeconômico, ao defender que a economia e o crescimento econômico não devem ser o único eixo da vida em sociedade, ou o único sistema social possível, e propõe formas de organizações sociais participativas e cooperativas, características do novo entendimento de controle social aqui estudado.

Um dos mais importantes autores da teoria crítica, o sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas tem como um dos elementos centrais de seus estudos a democracia, discutindo filosoficamente as esferas pública e privada. Habermas (1995) define e diferencia a democracia liberal da democracia republicana: a primeira como o espaço público onde se pode garantir liberdade e direitos individuais; a segunda como espaço público em sentido mais amplo, o único onde se pode discutir questões que ultrapassem os interesses privados, que tratem de interesses coletivos e universais. É na esfera pública que a atividade política, enquanto exclusivamente humana, se desenvolve, ou seja, é nesta esfera em que a humanidade enquanto tal se reconhece.

O sociólogo constrói a teoria da ação comunicativa, pautada na racionalidade substantiva, ou seja, fundamentada em valores universais, como base para a vida comunicativa, única forma de sustentar a máxima universalização de interesses na esfera pública republicana. Para isso, seria necessário um espaço ideal, sem pressões exteriores e com igualdade de condições de poder, garantindo condições perfeitas de liberdade, verdade e justiça (ética discursiva de HABERMAS, 1995) para a arguição deliberativa, isto é, uma discussão aberta em busca de um ponto de equilíbrio, um consenso racional. Esse espaço público ideal é a democracia deliberativa: para Habermas, a democracia se funda no entendimento entre as pessoas, que só é possível se os indivíduos estiverem abertos para ouvir, entender, debater, deliberar e buscar aquilo que seja racionalmente o melhor para todos. Isso pressupõe um indivíduo honesto quanto a seus reais interesses, expectativas e necessidades, e transparente em sua argumentação, priorizando o entendimento do que é justo e melhor para o coletivo.

Essas premissas de uma sociedade comunicativa verdadeiramente republicana se encaixam em muitos estudos empíricos no último quarto de século. Algumas das pesquisas citadas ao longo deste ensaio tratam dessa nova abordagem do controle social tendo como sujeitos: os conselhos fiscalizadores em instâncias variadas, o envolvimento do cidadão em audiências públicas, as políticas de fomento e qualificação, por agentes governamentais, da sociedade civil para o controle participativo, bem como o fenômeno recente da rede de observatórios sociais de fiscalização dos gastos municipais, presente em mais de 100 cidades (OSB, 2016). Não à toa, Guerreiro Ramos e Habermas têm sido autores frequentemente citados nesses estudos sobre o novo controle social, estando entre as principais fontes teóricas de praticamente todos os trabalhos citados neste artigo.

4.2.1 Movimentos sociais, participação e empowerment

A fim de compreender a composição do termo controle social sob a abordagem de *empoderamento popular sobre o Estado em um sistema democrático*, é preciso revisitar os conceitos de movimentos sociais, *empowerment* e participação, assim como as transformações implementadas no Estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, cenário aqui utilizado como pano de fundo do novo entendimento que se difundiu. Para Kauchakje (2008), ao longo da segunda metade do século XX, o campo teórico dos movimentos sociais vai se alterando, acompanhando as transformações sociais da época. O debate no período de 1970 e 1980 tratava da mobilização de trabalhadores e dos movimentos populares urbanos, depois se transforma a partir das modificações socioculturais e político-econômicas e do debate acadêmico, “que não ignorou a ‘explosão de movimentos espontâneos que sacudiram a Europa no final dos anos 1960’ ” (KAUCHAKJE, 2008, p. 3, citando DOIMO, 1993, p. 19).

Segundo a autora, no Brasil, os movimentos sociais, emergentes desde a década de 1960, se unem no processo de redemocratização ocorrido a partir de 1980, levando à promulgação da Constituição de 1988, focada no alargamento da participação da sociedade civil. Nesse contexto, emerge no Brasil o termo controle social a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) na Carta Magna, na qual foram criados diversos outros instrumentos participativos. Alguns deles, para garantias de direitos individuais e coletivos, tais como a ação civil pública e os mecanismos de denúncia, outros como espaços públicos de manutenção obrigatória pelo Estado, como os conselhos de políticas públicas, de participação paritária e competências deliberativas e fiscalizadoras, ou ainda as audiências públicas, para discussão e priorização de políticas.

Bravo e Correia (2012) descrevem que, nas políticas sociais, “a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado (...) desde o período da redemocratização dos anos de 1980”. E reforçam: “há que se considerar que a participação social passa de um status de proibição, no período da ditadura, a um status de obrigatoriedade, impulsionado por um arcabouço legal assegurado” na Constituição, “fruto de lutas sociais” (p. 127). O avanço constitucional influenciou e foi influenciado pelos movimentos sociais em ebulição no país. Nos estudos da área na década de 1990, segundo Kauchakje (2008), “a temática mais comum abordava os denominados novos movimentos sociais, entre eles, os de gênero e ambientalista” (p. 4), esses últimos impulsionados, especialmente no Brasil, pela Rio 92, embora já estivessem crescendo desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972. Ao contrário das causas debatidas nos estudos críticos do antigo controle social, esses novos movimentos do fim do século XX “ênfaticam mais as diferenças étnicas, culturais, de gênero ou questões geracionais e ambientalistas, por exemplo, do que as desigualdades de classe.” (p. 4)

Os anos 1990 “foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado”, afirma Dagnino (2004, p. 96). Surgem também diversas organizações da sociedade civil, grupos de voluntários movidos pela solidariedade. A participação como princípio tornou-se central, “subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAG-

NINO, 2004, p. 96). Em 1989 ocorrem as primeiras experiências de orçamento participativo (DE MATTIA E ZAPPELLINI, 2014) e, nesse contexto, emergem os estudos do controle social como poder **do** povo, **pelo** povo e **para** o povo, inverso à ótica de dominação sobre o povo. Carlos (2009) menciona estudos já do fim da década e virada do milênio, **sobre** o *empowerment* social como instrumento de estímulo à participação, como Cleaver (1999), Holmes e Scoones (2000) e Chavez (2004). E essa participação social deve ser estimulada pelo poder público.

Fagundes (2006) alerta para o paradoxo da coexistência de “duas lógicas nas percepções sobre o voluntariado e a solidariedade”, uma “no domínio da obrigação moral, da reciprocidade e da sociabilidade” e outra “na esfera do direito, da participação cidadã”, afirmando que “as pessoas devem fazer alguma ação e, por outro lado, o Estado também deve fazer.” (FAGUNDES, 2006, p. 17.) De acordo com a Organização das Nações Unidas, cabe a cada país priorizar políticas de prevenção e combate à corrupção. Em seu Programa Global contra a Corrupção, a ONU enfatiza (LANGSETH, PETTER E BUSCAGLIA, 2001) que o empoderamento da sociedade civil deve ser fomentado pelos governos, mediante aprimoramento do acesso a espaços e mecanismos de controle social, com apoio estatal ao engajamento cívico do cidadão e da comunidade. Nesse sentido, a Constituição de 1988 fortaleceu sobremaneira a Sociedade para o controle social, consolidando o entendimento do termo como instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa ou econômica.

4.2.2 O neoliberalismo e as organizações sociais

Conforme Kauchakje (2008), com a intensificação dos movimentos sociais, cresce no Brasil uma demanda do próprio poder público por participação da sociedade civil na ação governamental, a fim de aumentar a legitimidade do Estado e melhorar o desempenho das políticas. Os estudos da velha administração pública burocrática tomam um novo rumo a partir da década de 1980 (no mundo) e 1990 (no Brasil) com a ascensão do neoliberalismo que, na busca por um estado mínimo, passa a ver a participação da sociedade civil como fundamental. Segundo Carlos (2009), “Bresser Pereira (1998) faz uma larga discussão dos mecanismos de controle” e “destaca a necessidade de controles sociais na Administração”.

Assim, já havia uma sociedade engajada em participar, e surge um Estado ainda mais interessado nessa cooperação público-privada. Dagnino (p. 97, 2004) relata o “processo de encolhimento do Estado” e a “progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” especialmente por meio de organizações não-governamentais (ONGs), com “a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais” (DAGNINO, p. 100, 2004). Embora muitas vezes subsidiadas por recursos públicos, essas organizações são espaços mantidos pela própria sociedade civil, ao contrário dos conselhos, por exemplo, que devem ser mantidos pelo poder público por força de lei. A necessidade de interlocução Sociedade-Estado se acentua nos muitos espaços então emergentes. Ainda segundo Dagnino (p. 99, 2004) “os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos

com o projeto participativo democratizante.” Inclusive, “a chamada ‘inserção institucional’ dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão” (DAGNINO, 2004, citando: CARVALHO, 1997, e GECD, 2000).

É muito pertinente a crítica feita por Dagnino (2004), ao tratar do deslocamento de significado por que passaram a partir da década de 1990, causado principalmente pelo projeto político-econômico neoliberal, termos como sociedade civil, participação e cidadania, esta “entendida no mais das vezes como mera caridade”. O autor critica um “modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil” em propagandas de televisão: “uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: ‘Isto é cidadania!’ ” (DAGNINO, 2004, p. 107).

A cooperação Estado-ONGs mostrou-se, porém, muito mais complexa, frágil a interferências político-partidárias e interesses particulares, por ser uma grande fonte de recursos financeiros junto ao Estado, o maior interessado na expansão desse tipo de espaço que, por ser de direito privado, não se sujeita aos rigores institucionais-legais do aparelho de controle estatal. A primeira década dos anos 2000 traz à tona inúmeros escândalos de corrupção ocorridos pela promiscuidade entre Estado, ONGs e partidos políticos, conforme demonstram as irregularidades apontadas nos relatórios publicados pela Controladoria Geral da União (CGU) das fiscalizações realizadas por sorteio público em Estados, Municípios e ONGs desde 2003.

Além disso, os conselhos municipais, espaços públicos mantidos pelo Estado, mostram-se pouco participativos na prática, porque frequentemente sua composição não é efetivamente paritária, especialmente quanto aos usuários dos serviços públicos e segmentos profissionais envolvidos: muitas vezes não há legitimidade na indicação formal dos participantes, com membros indicados sem consulta às bases das entidades representadas. Isso também é evidente nos relatórios de fiscalizações da CGU feitas a partir de 2003 em municípios, bem como em vários estudos sobre os conselhos e o controle social, como Gomes (2003), Carlos (2009), Menezes (2010), Moura (2010) e Malafaia (2011). Na segunda década do novo século, as audiências públicas também ainda não se mostram autenticamente participativas, como muito bem demonstrado por Persson (2016), quando estudou o debate ocorrido na Universidade Federal de Santa Catarina sobre “a esfera pública em que se deliberou e decidiu sobre a adesão ou não do Hospital Universitário (HU/UFSC) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).” (PERSSON, 2016, p. 7)

4.2.3 Controle social e combate à corrupção: temas em destaque

Apesar dos desafios, os estudos sobre a teoria da delimitação dos sistemas sociais proposta por Guerreiro Ramos (1981) e sobre a teoria da ação comunicativa de Habermas contribuem para o surgimento da administração pública societal (PAULA, 2005), ou novo serviço público, conforme Salm (2009, p. 99), ao reconceituar a administração pública “a partir de uma base teórica que tenha como foco de estudos a sociedade politicamente articulada e a concepção do que é o ser humano, como artífice, na construção dessa sociedade”. Este tema chega aos dias atuais com o fortalecimento da teoria da coprodução do bem público (DENHARDT E

DENHARDT, 2003), que traz a participação social como questão crucial para garantir legitimidade, eficiência e efetividade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em uma verdadeira democracia. Estudos sobre a nova governança pública em Pestoff (2011) e *accountability* em Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer e Sousa (2015), por exemplo, partem desse paradigma.

Na metade da segunda década do novo milênio, o conceito de controle social enquanto controle da Sociedade sobre o Estado se consolida no Brasil e no mundo, demandando o planejamento de políticas públicas que fomentem a construção de uma cultura participativa, de uma gestão pública transparente e efetivamente republicana. O Brasil, signatário de diversos acordos internacionais de prevenção e combate à corrupção desde a Convenção da ONU em Mérida (2003), busca o fomento de redes de parcerias e a qualificação para o controle social, principalmente por meio dos projetos executados pela CGU, agência oficial do estado brasileiro em temas como transparência e acesso à informação, fortalecimento de controles, prevenção e combate à corrupção. Observa-se o fortalecimento da opinião pública sobre a importância de órgãos como CGU, Polícia Federal e Ministérios Públicos, e são promissores os avanços, ainda que bastante lentos, com a promulgação de dois importantes marcos legais para incremento da transparência nacional: a lei dos Portais de Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

O próprio poder público admite necessitar do controle social, como demonstram alguns dos estudos já mencionados, incluindo Gomes (2003), Carlos (2009), Menezes (2010), Moura (2010) e Malafaia (2011), bem como busca estimular a criação de observatórios municipais de voluntários, como tratado em algumas dessas pesquisas. No campo teórico sobre movimentos sociais, desde o início do século e com a intensificação das manifestações a partir de junho de 2013³, ganha destaque o tema desses movimentos nas redes sociais, como um dos atores mais relevantes para a constituição de sujeitos políticos, por “serem uma matriz da democratização e da solidariedade política que contribui para a participação nos espaços de decisão e implementação de políticas públicas.” (KAUCHAKJE, 2008)

5. Conclusões e considerações finais

Este ensaio teórico identificou e analisou duas diferentes abordagens do conceito de **controle social** que surgiram ao longo da história nas ciências sociais, bem como alguns dos principais autores e conceitos que permitem uma melhor compreensão de cada abordagem no seu contexto histórico. Foi possível constatar que o controle social da velha relação Estado-Sociedade traz consigo conceitos como ordem social, domina-

3 Sobre democracia participativa e as manifestações de 2013, vide Pereira, Pedro Henrique Santana. Manifestações de junho e democracia representativa. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29956>>. Acesso em: 31 jul. 2016. Sobre a composição social do movimento, vide Singer, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. Novos estudos - CEBRAP, n. 97, São Paulo: Nov. 2013, pp. 23-40. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-33002013000300003>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

ção, estado, ideologia e burocracia; já na abordagem da nova relação Sociedade-Estado, destacam-se termos como neoliberalismo, movimentos sociais, participação e sociedade civil.

Esses conceitos são amplos e polissêmicos, com interpretações muitas vezes divergentes nas ciências sociais, motivo pelo qual não puderam ser suficientemente aprofundados nesta pesquisa, mas é possível identificar estas temáticas cercado cada abordagem do controle social. Essa diversidade exige do pesquisador um cuidado ainda maior, demandando o aprofundamento no estudo desses campos conceituais a fim de garantir a adequada delimitação da abordagem que se deseja utilizar. A pesquisa conclui pela identificação de duas abordagens para o termo, sendo que a primeira delas se subdivide em duas correntes opostas entre si:

- I. O controle social enquanto **controle sobre a Sociedade**, este sob duas óticas: por um lado como necessário para garantia, pelo Estado, da **ordem** e coesão social; por outro, em uma visão crítica, como instrumento de **dominação** e exercício de **poder** de uma minoria sobre a maioria, visando à manutenção de um modelo hegemônico ideologicamente instalado, seja na esfera privada (sistema de mercado, em uma relação capital-trabalho) ou na esfera pública (sistema estatal, em uma relação Estado-Sociedade).
- II. O controle social enquanto **controle da Sociedade** sobre o Estado, em uma abordagem democrática, como expressão da capacidade de exercício da **cidadania**, mediante **participação**, sendo o cidadão uma instância de controle sobre as atividades do Estado, seja na esfera política, administrativa, econômica, social etc., além dos controles institucionais externos e internos (no Brasil, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) também previstos em um regime democrático.

A pesquisa conclui que a abordagem mais antiga do conceito surgiu na sociologia a partir do século XIX, quando era estudado o controle do Estado sobre a Sociedade como algo positivo e mesmo necessário para garantir coesão, integração e ordem social. Na mesma linha de um controle sobre a Sociedade, mas em sentido negativo, o termo logo passou a ser usado como crítica das relações de poder e dominação ideológica a serviço de interesses de classes, sendo uma forma de controle mais amplo, que incluía o uso da máquina estatal enquanto instrumento de controle. Contudo, ambos os entendimentos mais antigos, ainda que conflituosos entre si, representavam um *controle sobre a Sociedade*, seja pelo Estado, por organizações ou grupos sociais, entendimento contrário ao que tem predominado no século XXI.

O uso mais recente do termo, porém, como um *controle da Sociedade sobre o Estado*, surgiu na literatura de administração pública e outras ciências sociais na década de 1990, em estudos sobre movimentos e organizações sociais, bem como sobre a participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Esse fenômeno surgiu no Brasil a partir da década de 1980, como demanda social no processo de “libertação” da ditadura, em uma redemocratização intrincada com os movimentos sociais emergentes desde os anos 1960, e cresceu com a adoção de políticas neoliberais de redução da máquina estatal, o que fez aumentar a necessidade de participação popular. Já neste século, o controle social sobre o Estado tem sido estudado sob uma abordagem substantiva e deliberativa, baseado principalmente nas teorias da ética

discursiva e da ação deliberativa de Habermas, e coerente com a busca debatida na teoria crítica, por uma relação mais humana entre Sociedade e Estado.

No Brasil, o entendimento está consolidado no aparato institucional-legal da Constituição de 1988, que abriu novos espaços públicos de participação, como conselhos gestores, conferências e audiências públicas. Na virada do milênio, diversos estudos empíricos sobre participação social na administração pública têm mostrado uma busca por esses espaços de deliberação e controle democráticos. Esse contexto pode ser propício para que a Sociedade efetivamente se apodere dos instrumentos de controle sobre as atividades do Estado, visando uma administração pública sustentável. Destaque-se a responsabilidade da academia e do próprio Estado, de estimular no meio científico a produção de estudos sobre o novo controle social, para que o espaço público de produção do conhecimento prepare futuros administradores e futuros ocupantes de cargos políticos, a partir de uma racionalidade voltada para valores humanos universais, com ética e responsabilidade.

No campo dos estudos em administração pública, é possível relacionar a variação do conceito de controle social com a mudança no modelo de administração pública estudado em cada período: a velha administração patrimonialista e burocrática, vigente no período em que se desenvolveu na psicologia social a primeira abordagem, de controle sobre a Sociedade, seja como necessário ou como instrumento de dominação; e os modelos estudados desde sua conceituação como controle da Sociedade sobre o Estado: a nova gestão pública gerencialista e neoliberal dos anos 1980 e 1990, e o novo serviço público, societal e coproduzido com os cidadãos, estudado a partir do século XXI.

Porém, aquela participação social surgida na criação brasileira do SUS há trinta anos é até hoje um desafio, pois foi concebida para que os setores organizados da sociedade se envolvessem com as políticas de saúde em toda a sua complexidade, desde a definição de prioridades e planejamento dos programas e projetos, passando pelo acompanhamento e avaliação da execução, incluindo a fiscalização da legalidade, eficiência e legitimidade na alocação dos recursos, para que atendam aos interesses da comunidade.

O cenário no Brasil é complexo e com baixa participação social, embora se possa verificar um fortalecimento institucional e, principalmente, na opinião pública, de órgãos fundamentais no fomento de uma cultura democrática participativa, como CGU, Polícia Federal e Ministérios Públicos. Em paralelo, destaca-se a promulgação de importantes marcos legais para incremento do direito à informação e à transparência, como a criação dos Portais de Transparência (BRASIL, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). No campo teórico sobre os movimentos sociais, desde o início deste século e com a intensificação das manifestações a partir de junho de 2013, ganha destaque o tema das redes sociais (KAUCHAKJE, 2008).

A temática do controle social sobre as atividades do Estado se mostra, assim, com enorme potencial para prevenção e combate à corrupção e ineficiência da máquina pública, despertando o interesse do meio acadêmico, do poder público e da mídia. E principalmente despertando uma nova consciência de cidadania na sociedade, que tem buscado engajar-se com novas formas de participação. Uma janela de oportunidade

histórica, em que as práticas sociais e os estudos acadêmicos parecem estar alinhados em busca de uma nova consciência política participativa, de um cidadão com novos valores, para uma nova sociedade brasileira, que tenha “como centro o ser humano, único e multidimensional, partícipe da sociedade multicêntrica articulada politicamente.” (SALM, 2009, p. 114).

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União 1988; 05 out.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatórios de fiscalização em entes federativos por sorteio público de 2003 a 2016**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/sorteios>> Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. **Lei Complementar nº. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União 2009; 28 mai.

_____. **Lei nº. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União 2011; 18 nov.

BRAVO, Maria Inês Souza. CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social & Sociedade, n. 109, pp. 126-150, São Paulo, jan./mar. 2012.

CARLOS, Flávio Alves. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 2012. 173 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo, Brasiliense, 2008 [2a. ed].

CRUBELATTE, João Marcelo. **Participação como controle social**: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. RAE-eletrônica, v. 3, n o. 2, Art. 20, jul./dez. 2004.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DE MATTIA, Clenia. ZAPPELLINI, Marcello B. **Ética e coprodução de serviços públicos**: uma fundamentação a partir de Habermas. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, nº 3, artigo 2, p. 573–589, Rio de Janeiro, jul/set. 2014.

DENHARDT, Janet V. DENHARDT Robert. B. **The new public service**: serving rather than steering. New York, M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento popular no Brasil pós-1970: formação de um campo ético-político**. 1993. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

FAGUNDES, Helenara Silveira. **O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº. 6, ano V, p. 17, dez. 2006.

FARIA, José Henrique de. **Burocracia como organização, poder e controle**. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, 424-439, p. 427, São Paulo, set/out. 2011.

FREITAS, Maria Ester de. **Tragtenberg e a questão ideológica da Teoria Geral da Administração**. Em Maurício Tragtenberg: 10 anos de encantamento, Org. Antônio José Romera Valverde, São Paulo, EDUC, FAPESP, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 2009 [6ª. ed].

GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa**. Idéias, 5-6: 7-96, São Paulo, IFCH-UNICAMP, 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), São Paulo, 2003.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro, FGV, 1981 [1ª. ed] e 1989 [2ª. ed].

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Sociologia de Max Weber**. Revista do Serviço Público, v. III, ano IX, no. 2 e 3, Rio de Janeiro, ago/set. 1946.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1995.

KAUCHAKJE, Samira. **Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, DF: v. 23, n. 3, p. 667-696, 2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/jnyg7uj>> Acesso em: 27 jun. 2016.

LANGSETH, Petter; BUSCAGLIA, Edgardo. **Empowering the Victims of Corruption through Social Control Mechanisms**. Vienna, United Nations-ODCCP, 2001.

MALAFIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?: avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. 112 p. Dissertação (Mestrado em Adminis-

tração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa Rio de Janeiro, FGV, 2011.

MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Saúde, participação e controle social**: uma reflexão em torno de limites e desafios do Conselho Nacional de Saúde na atualidade. 2010. 194 p. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, 2010.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação**. 2010. 166 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, 2010.

OSB, Observatório Social do Brasil. **Institucional**. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br>> Acesso em: 27 jun. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Mérida, 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>> Acesso em: 25 set. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 24 set. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc> Acesso em: 25 set. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

PERSSON, Erik. **Burocracia, ideologia e gestão social**: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

PESTOFF, Victor. **Co-production, new public governance and third sector social services in Europe**. Ciências Sociais Unisinos, Vol. 47, no. 1, p. 15-24, São Leopoldo, jan/abr 2011.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Controle social nas organizações**. Revista de Administração de Empresas, v. 19, no. 3, p. 11-25, Rio de Janeiro, 1979.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O Poder Disciplinar nas Organizações Formais**. Revista de Administração de Empresas, 21 (4): 33-41, Rio de Janeiro, out./dez. 1981.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **O que é burocracia**. São Paulo, Brasiliense, 1981.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Teoria das organizações: evolução e crítica.** São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2001 [2a. ed].

ROSS, Edward Alsworth. **Social Control: A Survey of the Foundations of Order.** New York, The Macmillan Company, 1901.

SALM, José Francisco. MENEGASSO, Maria Ester. **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público.** Revista de Ciências da Administração, v. 11, n. 25, pp. 68-96, set/dez. 2009.

SCHOMMER, Paula Chies. ROCHA, Arlindo Carvalho. SPANIOL, Enio Luiz. DAHMER, Jeferson. SOUSA, Alessandra Debone de. **Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies.** Revista de Administração Pública, 49(6): pp. 1375-1400, nov./dez. 2015.

SCIELO, Scientific Electronic Library Online. **Consulta base de dados de artigos com a palavra-chave “controle social”.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>> Acesso em: 24 set. 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo, Ática, 1974.

Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros*

Internal control and special accountability process in brazilian municipalities

Lincoln Augusto Santana Telhado**

Resumo

Uma prática comum da dinâmica política brasileira é a tomada voluntária de recursos entre os entes federativos, sendo esta a realidade de muitos municípios brasileiros, que frequentemente necessitam de recursos financeiros para a execução de ações e políticas públicas. E tratando-se de recursos federais emprestados aos demais entes da federação, a prestação de contas é feita para a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central responsável primacialmente pelo controle interno do poder executivo federal. O problema de pesquisa é responder ao seguinte questionamento: o que o monitoramento feito pela CGU, a partir do instrumento da Tomada de Contas Especial, revela sobre a situação dos municípios brasileiros? A partir da construção de banco de dados e análise quantitativa e descritiva, a pesquisa, então, buscou descrever as características internas dos processos e dos municípios irregulares.

Palavras-chaves: Accountability; Controle Interno; Governos Municipais; Controladoria-Geral da União (CGU).

Abstract

A common practical in the political dynamic is the loans volunteers of resources between the federative members, which is the reality of many of brazilian municipalities, which often require financial resources to execute actions and public policies. The *accountability* about this loans is done by the Office of the Comptroller General (CGU), the agency for the internal control of the federal executive government. The research problem is to answer the following question: what does the monitoring done by the CGU, from the "Tomada de Contas Especial", reveal about the situation of the Brazilian municipalities? From the construction of database and quantitative analysis, this search, then, sought to describe the internal characteristics of the processes of control and of the irregular municipalities.

Keywords: Accountability; Internal Control; Municipal Governments; Office of the Comptroller General (CGU).

* Artigo enviado em 30/10/2016 e aceito em 27/12/2016.

** Mestrando em Ciência Política, Universidade de Brasília.

I. Introdução

As formas de controle político previstas no ordenamento jurídico brasileiro se dão de duas maneiras a partir do referencial do poder executivo: controle interno e externo (BRASIL, 1988). A principal diferença reside na posição da entidade que está exercendo o controle. Se a instituição estiver dentro do poder executivo, configura controle interno; caso contrário, configura-se controle externo.

Atualmente, uma das instituições responsáveis pelo controle do poder político e, conseqüentemente, pelo combate a práticas nocivas ao interesse público, é o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU). Criada no início deste século, a instituição é o órgão central responsável pelo **controle interno** do poder executivo federal. Nesta seara, uma das ferramentas utilizadas é a Tomada de Contas Especial (TCE), que é um procedimento administrativo utilizado para a apuração da responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal (BRASIL, 2013).

Neste sentido, muitas das ações da TCE têm como objeto os municípios brasileiros. É muito frequente que os municípios tomem, de maneira discricionária, recursos da União para a execução de políticas públicas. Isto ocorre devido à divisão constitucional dos recursos públicos que destina ao governo central a maior parte dos recursos arrecadados (ARRETCHE, 2004; ROLNIK; KLINK, 2011). Dessa maneira, os municípios recebem valores para execução de ações. Estas transferências voluntárias configuram transferências não obrigatórias, as quais são realizadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de prestação de serviços. O uso destes recursos é feito pelos municípios, os quais necessitam prestar contas à CGU, pois, originalmente, o recurso é da União. Isto caracteriza o chamado controle interno.

Diante do exposto, o objetivo do estudo é analisar a prestação de contas dos municípios junto ao órgão central do controle interno do poder executivo federal, através do instrumento da Tomada de Contas Especial. O problema da pesquisa é dado pelo seguinte questionamento: **o que o monitoramento feito pela CGU, a partir da tomada de contas especial, revela sobre a situação dos municípios brasileiros?** Dessa maneira, pretende-se explicitar a situação das irregularidades para depois descrever os municípios irregulares a partir de suas características internas. A ideia é analisar os processos de TCE para, em seguida, descrever o perfil dos municípios irregulares e regulares.

Assim, a próxima seção trata sobre o referencial teórico, que explicita os principais conceitos que envolvem o controle do poder político: i) *accountability* e o contexto brasileiro; ii) *accountability* e o paradigma do principal-agente; iii) a influência do desenho institucional brasileiro para o sistema de controle; iv) CGU, instituição responsável pelo controle interno do poder executivo federal brasileiro. Na sequência, será apresentada a seção metodológica, indispensável para se compreender de que forma a pesquisa foi realizada. Depois serão expostos os resultados e, por fim, as considerações finais do estudo.

2. Controle do poder político e das instituições

Esta seção tratará dos conceitos que envolvem a temática de controle, *accountability* e instituições políticas no contexto brasileiro.

2.1 *Accountability* e o contexto brasileiro

Não é possível debater sobre controle no Brasil sem mencionar que o principal termo, *Accountability*, o qual incorpora mundialmente a noção de controle, não possui tradução exata para o português (CAMPOS, 1990; PINHO E SACRAMENTO, 2009). Conforme Campos (1990), a falta de significado no Brasil reflete a ausência do exercício de mobilização social que reivindique o controle sobre o Estado. Neste sentido, a *accountability* "(...) não se confunde com transparência, publicidade ou controle. São condições para a realização da *accountability* e não seus sinônimos" (FILGUEIRAS, 2015, p. 10). Desta forma, a realização da *accountability* exige um grande esforço de diferentes formas de ação: além da transparência, publicidade e controle, envolve também o exercício da cidadania, a aplicação de sanção e a prestação de contas. É exatamente por isto que há grande dificuldade em se alcançá-la na prática.

Accountability, então, pode ser entendida como o elemento que busca garantir a supremacia do interesse público frente ao interesse privado junto aos que ocupam o poder (O'DONNELL, 1991; QUEIROZ, 2008). É "uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos" (O'DONNELL, 1991, p. 32). É o dever dos agentes públicos de prestarem contas sobre os seus atos, bem como de serem avaliados, inquiridos e/ou responsabilizados pelos seus atos e pelos resultados das suas ações (FILGUEIRAS, 2015;): "(...) *the term refers to being answerable to somebody else, to being obliged to explain and justify (in)action*" (OLSEN, 2013, p. 449-450).

A *accountability* implica a ideia de que os agentes públicos estão mais inclinados a perseguir o interesse público quando eles podem ser responsabilizados (OLSEN, 2013). Dessa forma, a responsabilização é indispensável: "*Accountability necessarily implies the ability to mete out rewards and punishments*" (MELO; PEREIRA E FIGUEIREDO, 2009, p. 1220).

Neste sentido, no caso do Brasil e de outros países da América Latina, os debates sobre controle do poder político se tornaram mais latentes após o fim dos regimes autoritários, o que ocorreu com a redemocratização, a partir da década de 1980 (CAMPOS, 1990; PINHO E SACRAMENTO, 2009). A atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, representou um avanço importante no que concerne ao desenvolvimento da *accountability* no país (FILGUEIRAS, 2015). A carta magna estabeleceu a publicidade dos atos públicos

1 Nossa tradução: (...) o termo se refere a ter que responder a alguém, a ser obrigado a explicar e justificar ações ou omissões".

2 Nossa tradução: *Accountability* necessariamente implica a habilidade de aplicar recompensas e sanções.

como princípio da Administração Pública (BRASIL, 1988, art. 37) e garantiu aos cidadãos o direito de receber informações dos órgãos públicos (BRASIL, 1988, art. 5, inc. XXXIII). Além disso, expandiu os poderes institucionais de diversas instituições de controle (Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de Contas da União) (ARANHA, 2016; FILGUEIRAS, 2015).

O fato é que, após os primeiros anos desta redemocratização, as conclusões da literatura apontaram para a existência de déficits nos mecanismos de *accountability* no Brasil e nos países da América Latina, principalmente no que diz respeito à *accountability* horizontal (FIGUEIREDO, 2001; MELO, 2007; MELO; PEREIRA E FIGUEIREDO, 2009; O'DONNELL 1998). Em termos conceituais, *accountability* horizontal é uma das dimensões de *accountability* da tipologia prescrita por O'Donnell (1998), e pode ser entendida como a capacidade que as instituições possuem para controlar outras instituições. Envolve o sistema de freios e contrapesos entre os poderes republicanos (O'DONNELL 1998).

Nos últimos anos, assistiu-se a uma série de mudanças incrementais que, em certa medida, significaram o fortalecimento deste sistema institucional de controle no país iniciado no final da década de 1980 (ARANHA, 2016; TAYLOR E PRAÇA, 2014). Dentre as principais mudanças pode-se citar a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2001; do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ambos criados em 2004; e, em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, (BRASIL, 2011), que regula o direito dos cidadãos a receber informações de órgãos da administração pública.

É claro que estas mudanças, por si só, não garantiram a *accountability*, mas explicitam o reconhecimento da necessidade de ações que contribuam para o desenvolvimento prático deste conceito. De toda forma, muitos problemas ainda não foram resolvidos, já que o país ainda não conseguiu realizar uma mudança ecológica do sistema de *accountability*, capaz de gerar cooperação entre as instituições e continuidade racional das ações de controle (ARANHA, 2016; FILGUEIRAS, 2015; TAYLOR; BURANELLI, 2007). Não obstante os avanços nas instituições de controle, o fato é que ainda existem óbices e limitações, principalmente quando se observa a dificuldade de se garantir a responsividade, transparência e punição.

2.2 Accountability, Democracia e as relações do tipo principal-agente

Atualmente, as discussões sobre controle do poder político perpassam, necessariamente, pelas discussões das teorias democráticas. Isto se deve à legitimação que o conceito de democracia ganhou ao longo do século passado, o que resultou na organização dos sistemas políticos com base em instituições democráticas (MIGUEL, 2005). Assim, não é possível debater sobre controle político sem considerar que essa necessidade de controle é tida como um dos elementos fundamentais para o sucesso dos sistemas democráticos (CAMPOS, 1990; FILGUEIRAS, 2011; FILGUEIRAS *et al.*, 2010; MIGUEL, 2005; OLSEN, 2013; PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Uma das formas de enxergar as democracias contemporâneas é a partir da dinâmica das relações sociais que permeiam os estados. Neste sentido, a chamada teoria do principal-agente, oriunda da economia, serve de paradigma para a compreensão das relações de poder. De uma maneira geral, esta teoria pressupõe que as relações de agência ocorrem quando um principal (indivíduo ou instituição) delega a um agente (indivíduo ou instituição) a execução de algum serviço, resultando em um ganho de autoridade para este agente (BRANDSMA E SCHILLEMANS, 2012; JENSEN E MECKLING 1976; LUPIA E MCCUBBINS, 1994a;).

A delegação ocorre devido aos custos de transação, já que no mundo prático as relações sociais se caracterizam pela desigualdade informacional (as pessoas não possuem as mesmas informações) e pelas falhas de mercados (externalidades, existência de monopólios), além de serem regidas por contratos explícitos ou implícitos (PRZEWORSKI, 1998). Desta forma, o principal diminui os seus custos transacionais (tempo, energia, experiência que o agente possivelmente possui) e o agente ganha benefícios, seja oferecido pelo principal, seja pela autoridade de decisão recebida (BRANDSMA E SCHILLEMANS, 2012).

Desta forma, pode-se identificar que os sistemas políticos contemporâneos possuem diversas relações do tipo principal-agente. Uma dessas relações é a que se dá devido ao fato de as instituições democráticas serem conjuradas em instituições representativas. Tem-se a soberania popular, a qual delega a um grupo de indivíduos, seus representantes, a execução do interesse público, configurando uma relação de principal-agente (ARATO, 2002; BRANDSMA E SCHILLEMANS, 2012; QUEIROZ, 2008). O próprio objeto deste trabalho se configura como uma relação principal-agente, pois se trata de um principal (União) que delega a execução e o uso de seus recursos públicos para os agentes (municípios).

De toda forma, a *accountability* ganha relevância exatamente por ser o mecanismo que busca garantir a prestação de contas, a responsividade, a transparência, de modo a equilibrar os sistemas democráticos, que são marcados pela delegação de poder através dos sistemas representativos (MELO; PEREIRA E FIGUEIREDO, 2009; QUEIROZ, 2008). *Accountability* importa porque existe a crença de que o poder corrompe. Na verdade, é provável esperar que existam erros no uso do poder, e que, portanto, exista responsabilização para estes usos indevidos). Assim, existe a necessidade da prestação de conta daqueles que “seguram o poder” (OLSEN, 2013).

Os recursos utilizados pelos municípios, independentemente de serem da União, são também públicos, o que justifica a argumentação segundo a qual a *accountability* perseguida pela CGU pode auxiliar na democratização do Estado, já que impacta na redução do hiato informacional existente entre o principal e os agentes.

2.3 Desenho Institucional Brasileiro

Conforme apurado anteriormente, a *accountability* pressupõe uma relação do tipo principal-agente. Isto significa que, a depender do desenho institucional, ela produz efeitos diversos (QUEIROZ, 2008). Assim, o arranjo político-administrativo brasileiro apresenta grande influência no sistema de controle. O país apresenta

forte tradição histórica de gestão centralizada (Império, Estado Novo, Ditadura Militar). A atual conjuntura brasileira é uma conjuntura pós-autoritária, que implicou descentralização, com uma federação em três níveis de governo: Central, representado pela União, Estadual e Municipal. Desde a Constituição Federal de 1988, cada um desses entes federativos possui autonomia fiscal, política e administrativa. Ocorreu descentralização porque resultou em ganho de autoridade e competências para os governos locais e intermediários (ALMEIDA, 2005; ROLNIK; KLINK, 2011).

Comumente, a descentralização é associada à eficiência, à boa gestão, à democratização (ALMEIDA, 2005; ARDANAZ, LEIRAS E TOMMASI, 2012; LEITE, 2010). Espera-se dos governos locais a capacidade de gerir as políticas públicas de acordo com as particularidades de cada realidade, ou seja, uma tomada de decisão mais realista da localidade, por isto mais ágil e efetiva. Apesar de a Constituição conferir competência concorrente entre os entes federados na gestão de políticas (ARRETCHE, 2004), as políticas públicas dos anos subsequentes receberam forte influência do modelo de gestão descentralizada. O Sistema Único de Saúde - SUS, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, os fundos para educação e os programas de transferência de renda são alguns exemplos de políticas sociais que refletem o modelo de gestão descentralizada. Mais adequada, em tese, porque mais próxima da população.

Apesar da descentralização no Brasil ter se tornado sinônimo de democratização, e, portanto, de prática a ser seguida, a experiência revelou alguns efeitos problemáticos. Da literatura (LEITE, 2010) pode-se citar o problema da autogestão, principalmente a financeira dos municípios, resultando em uma grande dependência de recursos da União (muitos municípios não possuem capacidade de arrecadação suficiente e sobrevivem do Fundo de Participação Municipal - FPM); irresponsabilidade fiscal e administrativa dos entes subnacionais na gestão pública (muitos municípios não possuem gestões técnicas ou burocracias qualificadas para a adequada gestão pública); limitação nos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas (instrumentos frágeis ou inexistentes de participação política). A conclusão a que se chega é a de que os efeitos da descentralização são ambíguos (LEITE, 2010).

O fato é que, apesar do ganho de autoridade, a descentralização não foi acompanhada de maior capacitação, seja em termos financeiros seja em termos técnicos para a execução de ações municipais nas áreas sociais. Para além da obrigatoriedade de investimentos mínimos dos recursos em saúde e educação, a maior parte das políticas públicas é elaborada, pensada e difundida pelo governo central ou pelos governos estaduais (ROLNIK; KLINK, 2011): "Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar" (ARRETCHE, 2004, p. 22). Tem-se uma situação em que a responsabilidade é dividida, mas a maior capacidade de execução se encontra no ente central (ARRETCHE, 2004; ROLNIK; KLINK, 2011). É neste ponto que fica claro o papel da União como coordenadora e financiadora das políticas públicas (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2004)

Assim, o ente local, que em tese é autônomo, necessita da provisão do governo central, pois ele (município), na maioria das vezes, não tem recursos ou estrutura técnica suficiente para a execução das políticas sociais que

lhes foram confiadas pela Constituição da República.:

A maior parte dos municípios depende de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, (...), mantendo uma frágil relação de dependência entre a esfera local e a central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser efêmeros (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 106).

Assim, o federalismo brasileiro torna complexas as dinâmicas do controle político. Tem-se uma situação em que a União (principal) delega aos municípios (agente) a execução de políticas públicas. No entanto, o governo central (União), coordenador e financiador das políticas públicas, não possui poderes de delegação efetivos, já que não existe hierarquia entre os entes federados (os agentes locais são empoderados pelo voto da população local). Deste modo, é suficiente supor que os agentes locais podem considerar os seus interesses antes dos da União, mesmo com todas as contrapartidas exigidas para a transferência de recursos voluntários. Da mesma maneira, governos centrais e locais podem possuir interações políticas, como acordos para apoio mútuo nas campanhas eleitorais, o que pode prejudicar, muitas vezes, um controle ativo (LEITE, 2010). Além disso, a própria dinâmica política local, seja pelo número efetivo de partidos políticos, alternância de poder, presença de grupos de pressão e influência e competição política são outros fatores que impactam nas relações de controle (MELO; PEREIRA E FIGUEIREDO, 2009). A dinâmica de controle do poder político, então, é bastante complexa, pois envolve múltiplos atores, relações, processos e critérios, os quais condicionam o seu funcionamento (OLSEN, 2013).

2.4 Controladoria Geral da União e o Controle Interno do Poder Executivo Federal

A Controladoria-Geral da União foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31 de 2001 sob o nome de Corregedoria-Geral da União, tendo como principal objetivo investigar casos relativos à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (BRASIL, 2001, art. 14).

Em 2003, através da lei nº 10.683 de 2003, é criada a Controladoria-Geral da União, incorporando as competências da corregedoria e ampliando seu escopo de atuação. A redação atual prevê competências não só a respeito da defesa do patrimônio público, mas também ao controle interno; auditoria pública; correição, prevenção e combate à corrupção; ouvidoria; e incremento da transparência pública (BRASIL, 2003, art. 17).

Atualmente, a CGU exerce quatro ações principais: i) transparência e prevenção da corrupção; ii) auditoria e fiscalização; iii) correição e iv) ouvidoria. O foco desta análise recairá sobre o exercício das ações de controle interno. O controle interno está previsto na nossa Constituição:

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Con-

gresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

(...)

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (BRASIL, 1988)

O exercício do controle interno do poder executivo está a cargo da CGU, que é o órgão central. O controle interno é também conhecido como “controle administrativo” e tem por função “acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação” (SPECK, 2002, p. 12).

Dentro das atribuições de controle interno, compete à CGU a fiscalização e avaliação da execução dos programas de governo, principalmente as ações com recursos provenientes da União, auditoria da gestão dos administradores públicos federais, apuramento de denúncias e representações, controle das operações de crédito e apoio ao controle externo³ (BRASIL, 2013). A CGU, então, realiza o monitoramento de ações que envolvam recursos da União. A sua atenção recai principalmente em contratos e convênios realizados pelos Ministérios do Poder Executivo com os entes federativos (estados e municípios). Conforme já relatado, o desenho institucional brasileiro pressupõe a ação em parceria dos entes (já que não existe hierarquia), o que se traduz na execução coordenada das políticas públicas (ARRETCHE, 2004).

Dessa maneira, uma das formas do monitoramento do órgão é a Tomada de Contas Especial (TCE), que é um procedimento utilizado para a apuração da responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal:

Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (BRASIL, 2013).

A TCE deve ser instaurada, uma vez cumpridos os pressupostos de: i) comprovação da ocorrência do dano; e ii) a identificação dos responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas que concorreram ou deram causa à ocorrência do dano. A instauração da TCE é bem específica, o que requer a comprovação efetiva de dano, descartando suspeitas ou indícios. Além disto, a TCE deve ser instaurada quando todas as medidas administrativas para regularizar a situação ou sanar o dano forem esgotadas (BRASIL, 2013).

Se, conforme já subentendido, a TCE é o instrumento da administração pública para apurar irregularidades ocorridas com recursos da União em transferências voluntárias, isto significa que existe discricionariedade dos

³ Cabe ressaltar que existe também controle interno no âmbito municipal, situação em que constatada alguma irregularidade o município deve reportá-la ao respectivo tribunal de contas estadual ou municipal.

atores políticos para utilizarem os recursos, uma vez que não está no âmbito de fiscalização de TCE os recursos provenientes de transferências constitucionais, transferências automáticas ou fundo a fundo:

Transferências Voluntárias: são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo (...), a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2014a)

Existem vários motivos que ensejam a sua instauração, os principais são os seguintes (BRASIL, 2014a):

- Omissão no dever de prestar contas: ocorre quando os responsáveis pelos recursos não enviam a prestação de contas no prazo estabelecido;
- Irregularidades na documentação exigida para prestação de contas: ocorre quando existe ausência de documentos complementares necessários à comprovação da utilização regular dos recursos;
- Não execução total ou parcial do objeto pactuado: ocorre quando o objeto pactuado não for totalmente ou em parte executado. É realizada através de visitas nos locais de execução;
- Desvio de finalidade na aplicação dos recursos: uso dos recursos para fins diferentes dos previamente acordado;
- Não consecução dos objetivos pactuados: ocorre quando os objetivos pactuados não são alcançados, apesar da execução do objeto;
- Impugnação de despesas: irregularidades na comprovação da execução das despesas;
- Não utilização dos recursos nos objetivos pactuado: Significa que a contrapartida do conveniente não foi aplicada na proporção acordada, o que implica a execução menor do objeto;
- Não devolução de saldo do convênio;
- Ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos; e
- Outros motivos.

Os motivos elencados acima deixam claro que a instauração da TCE não pressupõe corrupção. Não é que não exista corrupção, mas é preciso ressaltar que muitas falhas captadas pela TCE se devem também à má gestão e má administração do erário público, o que significa que nem sempre as irregularidades na prestação de contas são de natureza corruptiva. Ainda é preciso destacar que o procedimento da TCE não condena nem julga os responsáveis pelos danos. O papel da CGU é apurar as irregularidades, na esfera de controle interno. Uma vez instaurados os procedimentos, a CGU os encaminha para o Tribunal de Contas da União (TCU), que é o responsável pelo julgamento e aplicação das sanções cabíveis.

3. Metodologia

Para a execução deste trabalho, foi necessária a discussão da literatura clássica internacional e brasileira sobre democracia, controle, *accountability* e instituições políticas, subsidiando o arcabouço teórico da seção anterior.

Posteriormente, foram coletados e analisados os dados referentes aos processos de TCE instaurados pela CGU e encaminhados para julgamento do Tribunal de Contas da União. Assim, foram analisados os dados disponíveis, que vão desde o primeiro ano de monitoramento após a criação do órgão, que foi 2002 até junho de 2016.

Do total de processos disponíveis, foram selecionados os que apresentavam **relevância no âmbito do controle** do poder político entre instituições. Para tanto, foram selecionados os casos de tomada de recursos de instituições municipais (prefeituras e secretarias, em menor escala) junto à União (representada pelos Ministérios Federais). Neste sentido, foram dispensados, por exemplo, casos de tomada de recursos por pessoas físicas (pesquisadores em sua maioria) ou de entidades sem fins lucrativos. Uma vez que a capacidade de representação dos órgãos e entidades públicas municipais decorre do processo eleitoral ou do processo de nomeação política (BRASIL, 2014b) espera-se, *a priori*, que os agentes políticos apresentem grande interesse na regularidade das prestações de contas. É válido ressaltar também que a discricionariedade para a pactuação dos recursos indica a decisão dos agentes políticos, já que as transferências são voluntárias. Por isto o critério de escolha recaiu nos processos de prestação de contas dos governos locais.

Na sequência, foi realizada coleta de dados de séries estatísticas e históricas junto a órgãos nacionais e internacionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipeadata) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Espera-se compreender, a partir de análise de dados em circunstâncias idênticas dos municípios, se existe um perfil descritivo dos municípios irregulares. Não houve inferência estatística, pois utilizou-se, praticamente, o universo dos municípios brasileiros. Foi composto banco de dados com as informações disponíveis de 5564 municípios do total de 5570 municípios brasileiros, tendo em vista o período observado, que é de 2002 até 2016.

A escolha das variáveis visou construir um panorama capaz de apresentar características de diversas naturezas, tais como índices que retratassem desenvolvimento social, infraestrutura, aspectos demográficos, capacidades fiscal e financeira. As variáveis visam relacionar a influência do perfil dos municípios com as irregularidades.

Tabela 1. Organização das Variáveis

| Variável | Fonte | Significado | Observação |
|--|-------------------------|---|--|
| Processo de TCE Irregular encaminhada ao TCU | CGU | Município cometeu irregularidade que foi constatada a partir do processo de tomada de contas especial | Variável dependente |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal | PNUD - ONU/Atlas Brasil | Indicador que visa conjugar uma medida equilibrada entre saúde, educação e renda a partir da média geométrica com peso igual. Varia de 0 a 1. | O índice explicita, de uma maneira geral, a qualidade de vida da população. |
| Tamanho do Setor Público | Ipeadata | Razão entre o PIB do setor público municipal e o PIB total do Município. | Indica, em certa medida, o grau de dependência que a economia local apresenta em relação ao setor público |
| Arrecadação Própria per capita | FINBRA/Tesouro Nacional | Razão entre a receita tributária Municipal e população municipal | Indica a capacidade financeira do município em termos de sua população |
| PIB per capita | Ipeadata | Razão entre o produto interno bruto do município e a quantidade de habitantes residente no município. | Indica a capacidade produtiva municipal em termos de sua população |
| Taxa de Urbanização | IBGE | Porcentagem da razão da população da área urbana em relação à população total. | Indica, em certa medida, o acesso mais facilitado a provisão de serviços (água, saneamento, luz, entre outros) |
| Log População | IBGE | Logaritmo da população residente no município. | O logaritmo visa reduzir a influência do porte populacional, uma vez que o IBGE utiliza sete frequências |
| Taxa de analfabetismo | IBGE | Estima a razão entre a população de 18 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. | Indica, em certa medida, o desenvolvimento social da população relacionado com a capacidade do nível informacional |

Fonte: Elaboração do autor

Essas variáveis visam descobrir se as características internas dos municípios apresentam alguma relação com as irregularidades. É bastante plausível esperar que municípios com características similares tendem a apresentar decisões políticas similares ou enfrentarem problemas similares ou adotarem soluções similares.

Assim, em primeiro momento a análise recaiu sobre os processos da tomada de contas especiais. Na sequência, foi feita a análise das características internas dos municípios, a partir das irregularidades constatadas. As variáveis foram tratadas a partir da média aritmética simples dos períodos disponíveis. A apresentação dos resultados foi feita com estatística descritiva.

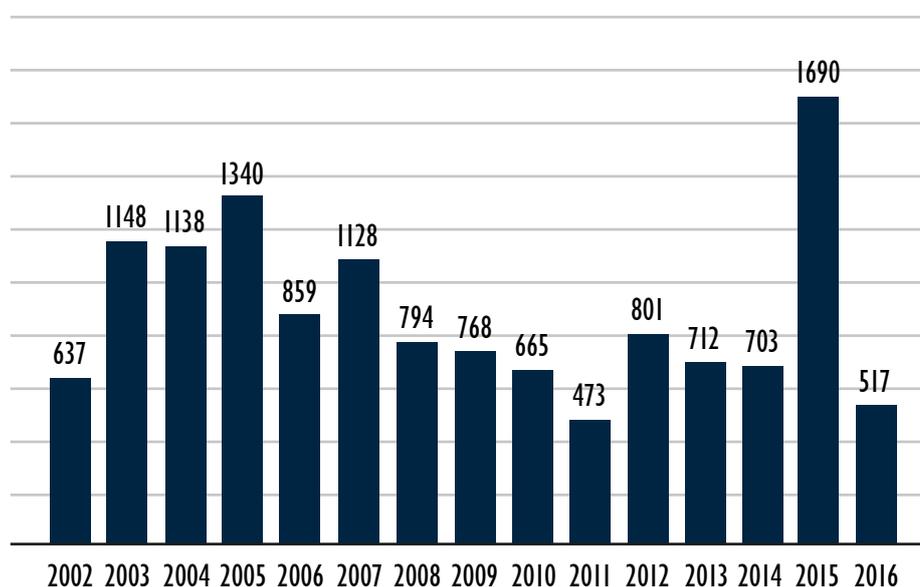
4. Resultados e discussão

Esta seção trata da análise dos resultados. Primeiramente, será feita a análise dos processos de tomada de contas especiais, desde o ano de 2002 até julho de 2016. Na sequência, será feita a análise dos municípios irregulares.

4.1 Processos de Tomada de Contas Especiais

A contagem das irregularidades registradas nos municípios chegou ao total de **13363**.

Figura 1. Irregularidades por ano não acumuladas (2002 a julho de 2016)



Fonte: Elaboração do autor

A análise dos processos de TCE revelou que a maioria das irregularidades ocorrem por falhas relacionadas à prestação de contas, seguida pelas falhas no uso de recursos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2. Irregularidades por ano não acumuladas (2002 a julho de 2016)

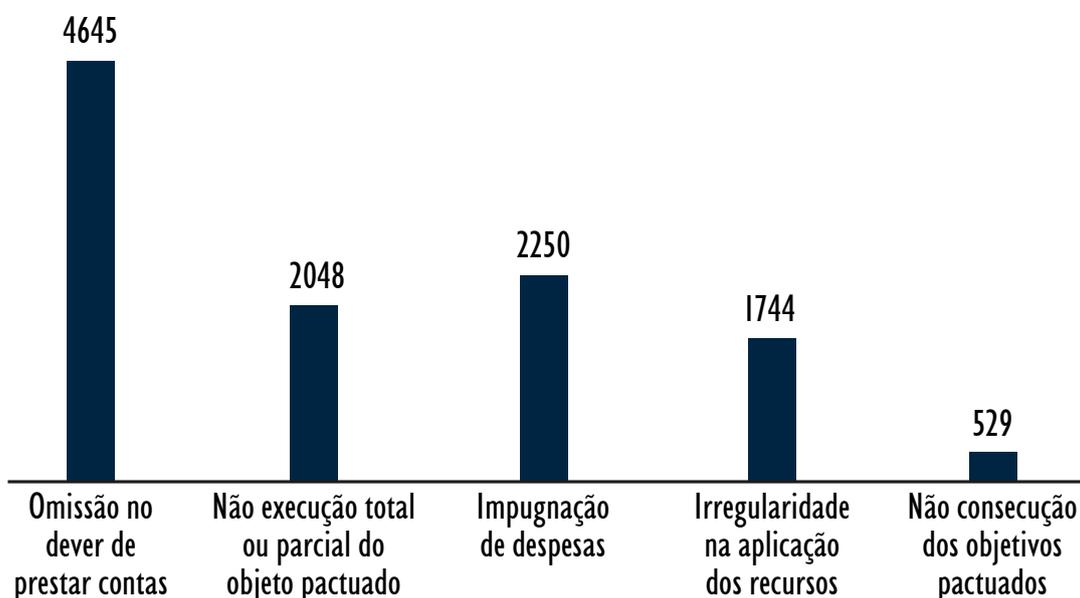
| Natureza da Irregularidade | Frequência | Percentual | Percentual acumulado |
|----------------------------|--------------|--------------|----------------------|
| Prestação de Contas | 6112 | 45,71 | 45,71 |
| Execução do objeto | 2333 | 17,48 | 63,19 |
| Uso dos recursos | 4069 | 30,46 | 93,65 |
| Consecução dos Objetivos | 529 | 3,95 | 97,6 |
| Outros fatores | 320 | 2,39 | 99,97 |
| Total | 13363 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Elaboração do autor⁴

⁴ Tentou-se seguir ao máximo, como modo de classificação, os motivos de instauração da TCE, tal como disposto na legislação e referenciado na subseção 2.4, entretanto, para melhor disposição dos dados, foram feitas novas classificações. De toda

De todas as irregularidades, as mais significativas são: omissão no dever de prestar contas, no âmbito das irregularidades de prestação de contas, responsável por 34,75% do total geral; Não execução total ou parcial do objeto pactuado, no âmbito das irregularidades de execução do objeto, responsável por 15,31% do total geral; Impugnação de despesas e irregularidade na aplicação dos recursos, no âmbito das irregularidades de uso dos recursos, responsáveis, respectivamente, por 16,85% e 13,55% do total geral; e, não consecução dos objetivos pactuados, no âmbito das irregularidades de consecução dos objetivos, responsável por 3,95% do total geral. Essas modalidades mais frequentes juntas somam 84,41% de todas os 13363 processos contabilizados na amostra.

Figura 2. Subespécies de irregularidades mais frequentes (2002 a julho de 2016)



Fonte: Elaboração do autor

A análise por assunto foi feita com base nas pastas ministeriais. Contudo, devido as constantes reformas ministeriais a classificação foi feita segundo as áreas de atuação. De acordo com o levantamento, a maior parte das irregularidades ocorre na área da saúde seguida pela educação. Na sequência, figuram os ministérios da integração nacional, desenvolvimento Social e combate à fome e o do planejamento, orçamento e gestão:

Tabela 3 Irregularidades por área de governo (2002 a julho de 2016)

| Assunto | Frequência | Percentual | Percentual acumulado |
|--|--------------|----------------|----------------------|
| Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 151 | 1,13% | 1,13% |
| Cidades | 199 | 1,49% | 2,62% |
| Ciência, Tecnologia, Inovações | 31 | 0,23% | 2,85% |
| Comunicações | 20 | 0,15% | 3,00% |
| Cultura | 137 | 1,02% | 4,02% |
| Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 896 | 6,70% | 10,73% |
| Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | 56 | 0,42% | 11,14% |
| Desenvolvimento Agrário | 200 | 1,50% | 12,64% |
| Educação | 3804 | 28,45% | 41,09% |
| Esporte | 181 | 1,35% | 42,45% |
| Fazenda | 11 | 0,08% | 42,53% |
| Integração Nacional | 1077 | 8,06% | 50,59% |
| Justiça | 31 | 0,23% | 50,82% |
| Meio ambiente | 456 | 3,41% | 54,23% |
| Minas e Energia | 1 | 0,01% | 54,24% |
| Planejamento, Orçamento e Gestão | 866 | 6,48% | 60,72% |
| Previdência Social | 88 | 0,66% | 61,38% |
| Saúde | 4369 | 32,72% | 94,10% |
| Trabalho e Emprego | 13 | 0,10% | 94,20% |
| Transporte | 48 | 0,36% | 94,55% |
| Turismo | 728 | 5,45% | 100,00% |
| Total | 13363 | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Elaboração do autor⁵

Quanto à localização geográfica, as irregularidades se concentram principalmente na região nordeste, compondo mais da metade do total observado (55%):

Tabela 4. Classificação das Irregularidades por grandes regiões

| Região | Frequência | Percentual |
|--------------|--------------|----------------|
| Norte | 2520 | 18,85% |
| Nordeste | 7372 | 55,14% |
| Centro-Oeste | 937 | 7,06% |
| Sudeste | 1943 | 14,53% |
| Sul | 591 | 4,42% |
| Total | 13363 | 100,00% |

Fonte: Elaboração do autor

5 O acompanhamento das irregularidades de pastas que foram extintas ou fundidas, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi feito a partir da consulta junto ao portal da transparência de convênios, a partir do nº SIAFI do processo.

Os dados desta tabela precisam ser relativizados, uma vez que um município pode ter cometido mais de uma irregularidade ou não ter cometido nenhuma. O Nordeste é a maior região do país em termos de municípios, concentrando quase 1/3 dos governos municipais. No mesmo sentido, quando se observa as cinco unidades federativas com o maior índice de irregularidades, apenas dois não são do Nordeste:

Tabela 5. Ranking dos Estados com mais irregularidades (2002 a julho de 2016)

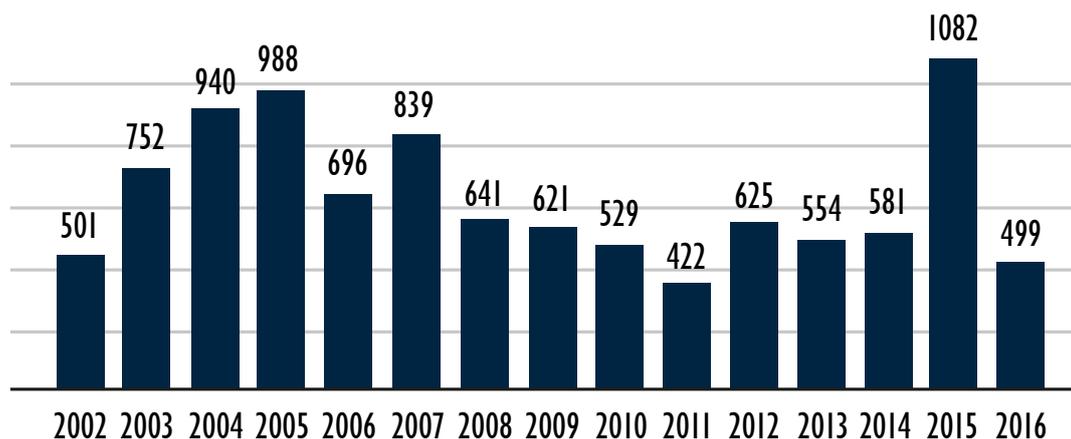
| UF | Frequência |
|----|------------|
| BA | 1545 |
| MA | 1467 |
| MG | 1188 |
| PA | 914 |
| CE | 864 |

Fonte: Elaboração do autor⁶

4.2 Municípios irregulares

Após a análise dos processos, a ênfase recaiu sobre os governos municipais. Deste modo, do total de 5564 municípios analisados 3407 cometeram pelo menos uma irregularidade no tempo analisado (2002 a julho de 2016). O número de municípios irregulares variou de 9% a 19% por ano, sendo 501 o menor número de municípios irregulares observados em um ano, e 1082 o maior.

Figura 3. Municípios Irregulares por ano não acumulado (2002 a julho de 2016)



Fonte: Elaboração do autor

Em um primeiro momento, os municípios irregulares crescem de 2002 até 2005, para posterior diminuição dos municípios irregulares, pelo menos desde 2007 até 2011. Em 2015, um crescimento abrupto marcando o maior número de municípios irregulares desde o início da observação. Como 2016 só foi observado pela metade, não é possível comparar o ano com as observações anteriores.

6

○ ranking completo se encontra no apêndice.

A observação dos municípios irregulares por ano acumulado demonstra variação menor no número de novos governos irregulares com o passar dos anos.

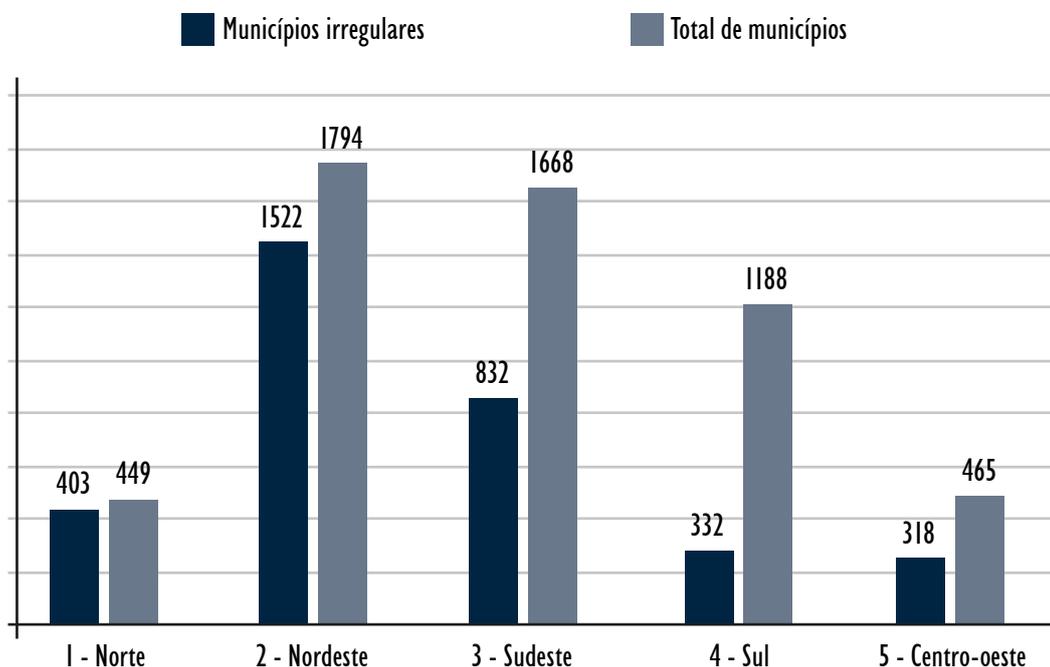
Tabela 6. Novos municípios irregulares por ano (2002 a julho de 2016)

| Ano | Novos municípios irregulares | Municípios irregulares acumulado |
|--------------|------------------------------|----------------------------------|
| 2002 | 467 | 467 |
| 2003 | 511 | 978 |
| 2004 | 508 | 1486 |
| 2005 | 422 | 1908 |
| 2006 | 238 | 2146 |
| 2007 | 249 | 2395 |
| 2008 | 154 | 2549 |
| 2009 | 139 | 2688 |
| 2010 | 74 | 2762 |
| 2011 | 64 | 2826 |
| 2012 | 116 | 2942 |
| 2013 | 106 | 3048 |
| 2014 | 110 | 3158 |
| 2015 | 204 | 3362 |
| 2016 | 45 | 3407 |
| Total | 3407 | 3407 |

Fonte: Elaboração do autor

A partir do recorte regional, as regiões norte e nordeste foram as que mais apresentaram municípios irregulares, sendo que quase todos os municípios dessas regiões cometeram pelo menos uma irregularidade:

Figura 4. Municípios irregulares e Total de municípios por grandes regiões (2002 a julho de 2016)



Fonte: Elaboração do autor

Da mesma maneira, as regiões sul e sudeste foram as que menos registraram municípios irregulares quando analisados todos os municípios de cada região. Assim, é possível afirmar que realmente a disposição geográfica das irregularidades realmente se concentram na região nordeste, principalmente, e na região norte em segundo momento. Já a região sul é a que menos apresenta irregularidades e municípios irregulares, ficando este último número abaixo de 30%.

Tabela 7. Municípios irregulares e número de irregularidades por grandes regiões

| Região | Municípios irregulares | Irregularidades |
|--------------|------------------------|----------------------|
| Norte | 90% (403) | 19% (2520) |
| Nordeste | 85% (1522) | 55% (7372) |
| Sudeste | 50% (832) | 15% (1943) |
| Sul | 28% (332) | 4% (591) |
| Centro-oeste | 68% (318) | 7% (937) |
| Total | 61% (3407) | 100% (13.363) |

Fonte: Elaboração do autor

Quanto às características internas, os dados explicitam que os 3407 municípios irregulares, em média, possuem o índice de desenvolvimento humano baixo; o tamanho do setor público aponta que cerca de 30% da produção municipal é oriunda do setor público; o Produto Interno Bruto - PIB per capita indica que a riqueza produzida no município, por cada habitante, no caso, é R\$ 7.882,73. A taxa de urbanização média é de 62%. A arrecadação própria indica o total de receitas tributárias municipais por cada habitante, que no caso foi de R\$ 101,01. Já a taxa de analfabetismo indica que, a cada 100 residentes, 24 podem ser considerados analfabetos.

Tabela 8. Dados descritivos dos municípios irregulares

| Variável | N | Mínimo | Máximo | Média | Desvio padrão | Variância |
|--------------------------------|------|---------|-----------|----------|---------------|-------------|
| IDHM | 3407 | 0,3455 | 0,862 | 0,582 | 0,0866 | 0,0075 |
| Tamanho do Setor público | 3407 | 0 | 0,791 | 0,3054 | 0,1423 | 0,0202 |
| PIB per capita | 3407 | 2028,03 | 186748,11 | 7882,73 | 7755,80 | 60152559,47 |
| Taxa de urbanização | 3407 | 0 | 1 | 0,6213 | 0,2203 | 0,0485 |
| Arrecadação Própria per capita | 3407 | 0 | 2392,77 | 101,0153 | 168,1007 | 28257,84 |
| Log da População | 3407 | 0 | 16,1067 | 9,445 | 1,2415 | 1,5414 |
| Taxa de alfabetização | 3407 | 1,37 | 53,385 | 24,1736 | 12,0498 | 145,1991 |

Fonte: Elaboração do autor

Já os 2157 municípios que não apresentaram irregularidades possuem, em média, índice de desenvolvimento humano médio; o tamanho do setor público indica ser oriunda do setor público cerca de 20% da produção municipal; o PIB per capita indica que a riqueza produzida no município, por cada habitante, no caso foi R\$ 12.020,77. A taxa de urbanização média também é de 62%. A arrecadação própria indica o total de receitas tributárias municipais por cada habitante, que no caso foi de R\$ 144,09. Já a taxa de analfabetismo indica que, a cada 100 residentes, 14 podem ser considerados analfabetos.

Tabela 9. Dados descritivos dos municípios não irregulares

| Variável | N | Mínimo | Máximo | Média | Desvio padrão | Variância |
|--------------------------------|------|---------|-----------|----------|---------------|-------------|
| IDHM | 2157 | 0,339 | 0,8225 | 0,6709 | 0,0864 | 0,0074 |
| Tamanho do Setor público | 2157 | 0 | 0,709 | 0,2057 | 0,1183 | 0,014 |
| PIB per capita | 2157 | 2073,39 | 133350,68 | 12020,77 | 8452,52 | 71478307,97 |
| Taxa de urbanização | 2157 | 0 | 1 | 0,6207 | 0,2362 | 0,0558 |
| Arrecadação Própria per capita | 2157 | 0 | 2778,59 | 144,097 | 176,344 | 31111,63 |
| Log da População | 2157 | 0 | 14,561 | 8,8421 | 1,6518 | 2,7297 |
| Taxa de alfabetização | 2157 | 1,02 | 55,22 | 14,6576 | 9,4659 | 89,6456 |

Fonte: Elaboração do autor

Desta forma, existem algumas tendências a partir das variáveis observadas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM dos municípios não irregulares é maior e possuem maior dinamismo econômico, já que a produção interna é menos dependente do setor público. A taxa de urbanização é praticamente igual. Já nos aspectos financeiros e de renda, os municípios não irregulares também apresentaram, em média, maiores valores disponíveis a cada habitante residente no município. A população apresentou pouca diferença. Já a taxa de alfabetização foi superior nos municípios irregulares. Abaixo na tabela, a média dos municípios brasileiros está posta para efeito de comparação:

Tabela 10. Comparativo de médias dos municípios irregulares e não irregulares

| Variável | Irregular | Não irregular | Média brasileira |
|--------------------------------|-------------|---------------|------------------|
| IDHM | 0,582045935 | 0,670953176 | 0,5913 |
| Tamanho do Setor público | 0,305429283 | 0,205755397 | 0,2668 |
| PIB per capita | 7882,731349 | 12020,77982 | 9486,9317 |
| Taxa de urbanização | 0,621313432 | 0,620739741 | 0,6211 |
| Arrecadação Própria per capita | 101,015341 | 144,0970954 | 117,7169 |
| Log da População | 9,445540323 | 8,842148702 | 9,2116 |
| Taxa de alfabetização | 24,17358086 | 14,65763097 | 20,4845 |

Fonte: Elaboração do autor

Portanto, observa-se que os municípios irregulares, em média, possuem índice de desenvolvimento humano municipal menor; apresentam maior dependência das atividades do poder público quando se analisa toda a produção econômica do local; possuem menores índices dos indicadores financeiros e de renda disponíveis a cada habitante residente; e possuem taxas de analfabetismo maiores.

5. Considerações finais

As discussões sobre controle do poder político, *accountability* e prestação de contas compõem um segmento de estudo tradicional da teoria política. Neste sentido, esse tipo de debate ganha cada vez mais espaço em um país como o Brasil, onde os problemas de ineficiência de gastos e corrupção já se tornaram parte do cotidiano. Apesar de ainda não se ter uma tradução exata para o principal conceito de controle político (*accountability*), já houve avanços significativos no que tange ao desenvolvimento deste conceito, desde os termos da conjuntura política institucional inaugurada com a Constituição Federal de 1988.

Nesta seara, a CGU, figura como um dos marcos institucionais para a melhoria do sistema de controle de poder político, sobretudo o controle interno do poder executivo federal. Assim, o propósito desta pesquisa foi o de analisar a atuação desse órgão no controle ao uso de recursos federais pelos municípios brasileiros. O objetivo foi verificar o que o monitoramento feito pela CGU, a partir da tomada de contas especial revela sobre a situação dos municípios brasileiros no âmbito da dinâmica do controle interno.

Dessa maneira, operacionalizou-se o trabalho a partir da análise dos processos de tomada de contas especial e da análise dos municípios irregulares. Para tanto, os procedimentos metodológicos contaram com construção e sistematização de banco de dados com informações da maioria dos municípios (5564 do total de 5570), o que dispensou o uso de inferência estatística. O período observado foi de 2002 até 2016. Quanto à escolha das variáveis esta tarefa foi executada com o objetivo de apresentar diversas características, tais como dados que retratassem vários aspectos dos municípios como desenvolvimento social, infraestrutura, aspectos

demográficos, capacidade fiscal e financeira. Portanto, as variáveis foram escolhidas de modo a relacionar a influência do perfil dos municípios com as irregularidades na prestação de contas.

A partir da pesquisa, verificou-se, no âmbito das irregularidades, que das 13363 irregularidades analisadas a maioria se deve à omissão no dever de prestação de contas; à não execução total ou parcial do objeto pactuado; à impugnação de despesas; à irregularidade na aplicação dos recursos; e, à não consecução dos objetivos pactuados. Somente essas cinco modalidades contabilizam mais de 84% das irregularidades ocorridas. A maioria das irregularidades é oriunda de ações das áreas da Saúde e Educação, seguidas das áreas da Integração Nacional e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quanto a análise dos municípios irregulares, a pesquisa explicitou que 3407 municípios brasileiros cometeram alguma irregularidade ao longo do monitoramento da CGU, o que representa mais de 61% de todos os 5564 municípios que estiveram na amostra. O recorte geográfico também mostrou que a região Nordeste, principalmente, e a região Norte, em menor escala, concentram a maioria das irregularidades e também a maioria dos municípios irregulares. Em contraponto, a região Sul apresentou menos de 30% de municípios irregulares e foi responsável por 4% do total das irregularidades.

O comparativo a partir dos dados descritivos dos municípios revelou que em média os municípios irregulares apresentam índice de desenvolvimento humano menor, são mais dependentes das atividades do poder público em termos de produção de riqueza municipal, possuem menores índices dos indicadores financeiros e de renda disponíveis a cada habitante residente e possuem taxas de analfabetismo maiores.

De todo modo, os resultados explicitados por esta pesquisa precisam ser entendidos com cuidado. Não se pode afirmar que os municípios do Nordeste, por exemplo, são mais ineficientes ou apresentam maiores chances de cometerem irregularidades do que os do sul, pois pode ser que do total de recursos da União que sejam liberados o nordeste firme muito mais convênios do que o sul, o que, por si só justificaria o alto número apresentado.

Do mesmo modo, não é o fato de ter menos capacidade de arrecadação e renda disponível, por exemplo, que aumenta as irregularidades, mas o fato de que ter menos recursos possivelmente influencia os municípios para recorrerem à União caso queiram financiar ações e políticas públicas. De forma reiterada, significa que se mais municípios nestas condições tomam recursos da União, obviamente que eles serão maioria nas ações de controle.

Portanto, a causalidade precisa ser relativizada, haja vista que o objetivo desta pesquisa foi o de analisar a prestação de contas dos municípios descrevendo as características internas daqueles alcançados pelas ações de controle interno da CGU no âmbito do instrumento específico da tomada de contas especial.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. H. T. d. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 29–40, 2005.
- ARANHA, A. L. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual** / Ana Luiza Aranha; Fernando Filgueiras – Brasília: Enap, 2016.
- ARATO, A. **Representação, soberania popular e accountability.** Revista Lua Nova, v. n. 55/56, p. 85–103, 2002.
- ARDANAZ, M.; Leiras, M.; Tommasi, M. **The Politics of Federalism in Argentina and:** Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. IDB workin paper series 327, 2012.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- BRANDSMA, G. J; SCHILLEMANS, T. **The accountability cube: Measuring accountability.** Journal of Public Administration Research and Theory, 034, p. 953-975, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- _____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.143-31**, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União 1998; 7 maio.
- _____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2003; 28 maio.
- _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Lei de Acesso à Informação, Diário Oficial da União; 2011, 18 nov.
- _____. Controladoria Geral da União. **Manual de Tomada de Contas Especial.** Brasília, 2013.
- _____. Controladoria Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno. **Transferências de recursos da União.** Brasília, 2014a.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses.** TCU, 5. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2014b.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: Quando poderemos traduzí-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

FIGUEIREDO, A. C. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, v. 84, p. 353–364, 2011.

FILGUEIRAS, F. et al. **Corrupção, cultura política e reformas no Brasil**. Revista de C. Humanas, v. 10, n. 2, p. 318–334, 2010.

FILGUEIRAS, F. et al. **O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil Relatório Final Projeto: O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil**. p. 1–123, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, Vol. 3: 303-360, 1976

LEITE, A. A. B. **Descentralização, Responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros**. [s.l.] UFPE.Pernambuco, 2010.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. **Designing Bureaucratic Accountability**. Law and Contemporary problems, v. 57, n. 1, p. 91–126, 1994.

MELO, M. A. **O controle externo na America Latina**. São Paulo e Santiago: Plataforma democratica, IFHC/ CIEPLAN, 2007 (Texto para Discussão).

MELO, M. A; PEREIRA, C; FIGUEIREDO, C. M. **Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions**. Comparative Political Studies, volume 42, n 9, p. 1217-1244, 2009.

MIGUEL, L. F. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polit. 2005, n.25, pp. 25-38

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa? Modes of Transition and Types of Democracy** in. Novos Estudos CEBRAP, n. 31, p. 25–40, 1991.

_____. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, v. 44, n. 98, p. 27–54, 1998.

OLSEN, J. **The Institutional Basis of Democratic Accountability**. West European Politics. 36:3, p. 447-473, 2013.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PRAÇA, S; TAYLOR, M. M. **Inching Toward Accountability**: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014. APA

PRZEWORSKI, A. 1998. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.

QUEIROZ, L. V. DE. **Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea**. *Teoria & Sociedade*, n. 16.1, p. 232–255, 2008.

ROLNIK, R; KLINK, J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**: por que nossas cidades continuam tão precárias?. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 89, p. 89-109, 2011.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. (Coletânea). Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

TAYLOR, M.M.; BURANELLI, V. C. **Ending up in pizza**: *accountability* as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 2007 v. 49, n. 1, p. 59-87.

A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno*

The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control

Djalma Peçanha Gomes**

Resumo

A presente pesquisa verificou, no âmbito da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a preponderância do critério partidário como fator de seleção dos servidores que compõem os cargos de direção do órgão. Para o alcance de tal intento, foi realizada a análise da partidarização da SFC, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2016, com o fim de levantar subsídios para fundamentar os resultados encontrados. Em um primeiro momento, foi realizada uma revisão bibliográfica dos temas relativos ao presente estudo, além de levantamento de dados dos servidores que ocuparam os cargos em comissão (DAS 5 e DAS 6), por intermédio de pesquisa na rede mundial de computadores, Lei de Acesso à Informação, Portal da Transparência do Governo Federal e requisição de informações aos órgãos pertinentes. De posse dessas informações, foi realizada a montagem do perfil da atual cúpula dirigente da SFC e a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido pelos professores da Universidade de Brasília (UnB), André Borges e Denilson Coêlho, para a verificação do grau de partidarização da unidade. Como resultado, verificou-se que a partidarização da SFC, ao longo do último decênio, é muito baixa, tendente a zero; conclusão essa que corrobora a classificação do órgão como organismo técnico, dada por Cecília Olivieri em trabalho de sua autoria e que revela que a filiação partidária não é uma qualificação decisiva na escolha dos dirigentes da SFC. Por outro lado, como corolário do estudo realizado, o preenchimento dos cargos de direção da SFC, nos últimos treze anos, apenas por servidores de carreira do órgão revela que a instituição não é aberta para funcionários externos ao seu quadro de pessoal (os chamados *outsiders*). Tal situação fática abre possibilidade de execução de futuros estudos empíricos para a determinação de seus efeitos, positivos ou negativos, para a entidade.

Palavras-chaves: Controle interno, partidarização, política, burocracia.

Abstract

This research found, under the Federal Secretariat for Internal Control (SFC), the preponderance of the party criteria as a selection factor of the servers that make up the leadership posts in the agency. To achieve such purpose, it performed the analysis of the politicization of the SFC, from January 2003 to September 2016, in order to raise subsidies to support the results. At first, a literature review of issues related to this study was conducted, and data collection of servers that occupied positions in committee (DAS 5 and DAS 6), through research on the World Wide Web, Law access to information, Transparency Portal of the Federal Government and request information to the relevant bodies. With this information, the assembly of the profile of the current SFC leader summit and the implementation of the Ministerial Partisanship Index was performed (IPM) developed by professors at the University of Brasilia (UNB), André Borges and Denilson Coêlho, for checking degree of politicization unit. As a result, it was found that the SFC partisanship, over the last decade, is very low, tending to zero; this conclusion which supports the rating agency as a technical body, given by Cecilia Olivieri work of his own and that shows that party membership is not a decisive qualification in the choice of the SFC leaders. On the other hand, as a corollary of the study, filling the leadership positions of the SFC, the last thirteen years, only organ of career employees reveals that the institution is not open to employees from outside of his paintings (the so-called outsiders). This factual situation opens the possibility of implementation of future empirical studies to determine the effects, positive or negative, for the entity.

Keywords: Internal control, partisan, politics, bureaucracy.

** Artigo enviado em 31/10/2016 e aceito em 21/12/2016.*

*** Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU. Bacharel em Ciências Militares, pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Pós-Graduando em Direito Administrativo pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD/MG). Mestre em Administração Pública pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS).*

I. Introdução

O presente artigo lança os olhos sobre a nomeação, respalda pelo critério de filiação partidária, de funcionários para os altos cargos da administração pública federal, tendo por espaço de pesquisa o controle interno do Poder Executivo Federal, representado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

A SFC, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, é um instrumento de governança pública¹ e de *accountability*² da administração governamental, no sentido em que audita, fiscaliza e controla a execução das políticas públicas concebidas pela alta cúpula governamental. Nesse viés, a governança exercida pela secretaria ganha grande relevo dentro da necessária integração de ações entre os diversos organismos do Estado, da sociedade e do mercado, para a implementação de políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas para o cidadão. A capacidade de governança de um governo em assegurar a prevalência de regras e arranjos institucionais para a condução das transações entre os atores sociais, políticos e econômicos, implica, de um lado, em incentivo aos ajustes cooperativos e, do outro, na penalização de comportamentos do tipo *rent seeking*³ (MELO, 1996). Sendo uma entidade constituída como um órgão de cunho técnico de atuação com todas as características de uma burocracia weberiana, a SFC enquadra-se como um dos instrumentos de controle político sobre a administração burocrática nacional (OLIVIERI, 2010, p. 150).

Entretanto, a presença do chamado presidencialismo de coalizão⁴, assentado na distribuição e loteamento de cargos entre partidos para a obtenção de suporte político ao governo de plantão, influencia, em maior ou menor grau, a concepção e execução das políticas públicas, por meio da nomeação da alta classe dirigente (ministros, secretários-executivos, entre outros). Tal sistemática tem como um dos seus pilares a presença, na estrutura burocrática brasileira, dos chamados **cargos de livre nomeação e exoneração**, que visam assegurar o comando administrativo e político da máquina pública (SANTOS, 2009). Sendo parte do corpo administrativo do aparelho estatal, a SFC encontra-se inserida nessa metodologia paradigmática de triagem de funcionários.

Dessa forma, como baliza empírica da presente análise, focalizou-se o processo de partidização da cúpula do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal advindo de nomeações realizadas com base em critério de filiação partidária de servidores pertencentes aos cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC – Secretário Federal

1 A governança no setor público é entendida como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2014, p. 5-6).

2 Conceito em construção, que traz, de um lado, a ideia implícita de responsabilização pessoal dos agentes públicos pelos atos por eles praticados e, de outro, a ideia explícita de pronta e efetiva prestação de contas (DE PINHO; SACRAMENTO, 2009).

3 *Rent seeking*, a grosso modo, seria a atividade de “privatização” de setores do Estado por grupos de interesse (BRESSER-PEREIRA, 1998).

4 Entende-se como presidencialismo de coalizão o padrão consensual de governo que é caracterizado por processos de mútuo ajustamento, pelos quais as forças e os atores políticos se ajustam ao arcabouço político-institucional, ao mesmo tempo em que o ajustam a si, a depender da correlação de forças de cada momento. Tal padrão foi reforçado, no país, durante o processo de transição democrática nos anos 1980, devido ao modo como tal processo se desenrolou e pelas escolhas feitas na Constituinte de 1987-88 (MIRANDA, 2011, p. 91).

de Controle Interno, Secretário-Adjunto e Diretores, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: **O critério de filiação partidária é fator determinante na seleção de servidores para a composição da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno?**

Assim, a pesquisa orientou-se por dois eixos de ação. Primeiramente, foi realizada uma “radiografia” do quadro de dirigentes públicos da SFC, com o traçado do perfil profissional dos referidos servidores. Em segundo plano, levantou-se o grau de partidarização da cúpula da SFC no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 1º de setembro de 2016, por meio da aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido por Borges e Coêlho (2015).

O presente estudo se justificou na medida em que, numa concepção de órgão de Estado dada ao controle interno, tem-se a compreensão de que a classe dirigente dessa organização deve estar albergada por “uma legislação que funcione como uma ‘courageira protetora’ que o resguarde de interferências outras que não se pautem pelos objetivos do Estado Democrático de Direito” (BRITO *apud* GOMES; BENINI, 2016, p. 261). Dessa feita, a exploração com o objetivo de averiguação da partidarização da cúpula da SFC, junto com a consequente análise dos resultados obtidos, permitirá ao órgão a possibilidade de implantação de medidas, tanto para a minimização/erradicação das disfunções porventura encontradas, quanto para a melhoria dos processos de gestão e seleção de pessoal.

Para o alcance de seus resultados, a empreitada em epígrafe encontra-se estruturada em cinco seções, contando com a presente Introdução. Na segunda seção, dentro da revisão da bibliografia pertinente ao estudo, realizou-se a caracterização do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal no seio do ordenamento jurídico nacional, a título de embasamento teórico. Em sequência, procedeu-se a uma síntese da discussão presente na literatura acerca da partidarização e dos preenchimento dos cargos em comissão - objetos dos controles por parte da classe política: os cargos de direção, assessoramento e supervisão (DAS) presentes na Administração Pública. No terceiro segmento colocam-se as questões metodológicas envolvidas na produção da base de dados quantitativa e qualitativa que serviram de arcabouço aos apontamentos levantados. Na quarta parte, realiza-se a aplicação dos testes e a análise de resultados dentro do espaço de estudo, o corpo dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno. Finalizando o artigo, a quinta seção traz as considerações finais do trabalho.

2. Fundamentação teórica

2.1 Caracterização estrutural e organizacional da Secretaria Federal de Controle Interno

A SFC é o órgão responsável pela execução da função de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme coloca o inciso I do artigo 11 do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, normativo que baliza sua organização e funções. Desse modo, o órgão é parte integrante do chamado controle administrativo da Administração Pública, explorado por Medauar (1992), Di Pietro (2011), Brito (2009) e outros estudiosos do tema. A SFC é estruturada em seis diretorias (a saber: Diretora de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, Diretor de Auditoria da Área Econômica, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura, Diretor de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho, Diretor de Auditoria da Área de Produção e Comunicações e Diretor de Auditoria da Área Social) e nas Controladorias-Regionais da União, unidades descentralizadas presentes nas capitais dos Estados. Seus quadros são compostos por servidores selecionados por concurso público e pertencentes à carreira de Finanças e Controle.

Na colocação de Olivieri (2010, p. 150), as características da SFC de atuação definida em regulamentos e normas impessoais somada ao quadro de pessoal constituído de forma meritocrática impingem à entidade um traço marcante de órgão detentor de todas as características inerentes a uma típica burocracia weberiana.

A SFC surgiu num bojo de processo de reforma do Estado, representando a superação do controle meramente formal e legalista que caracterizou o sistema entre 1960 e 1980, a geração da capacidade do controle interno monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia, além da criação de um órgão burocrático que é, ao mesmo tempo, um dos instrumentos potenciais de controle dos políticos sobre a burocracia (OLIVIERI, 2010, p. 150).

Às duas grandes funções da SFC, como órgão específico singular da CGU (fiscalização dos autocontroles dos ministérios e avaliação dos atos de gestão em função dos resultados da implementação de programas e projetos governamentais), juntam-se diversas outras incumbências presentes nos incisos do artigo 11 do Anexo I do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, tais como:

- propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- planejar, coordenar, supervisionar e realizar auditorias e fiscalizações, e atuar em conjunto com outros órgãos na defesa do patrimônio público; e
- realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2013, s/p)

Quanto à atuação da secretaria, as fiscalizações e auditorias levadas a cabo pela organização são pautadas pelos princípios insculpidos no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas), abrangendo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão administrativa (BRASIL, 1988), tendo como referência os resultados das políticas públicas. Nesse diapasão, a ação do órgão não se circunscreve apenas aos aspectos procedimentais e legais dos atos de gestão, pois apura, também, aspectos gerenciais e operacionais dos programas fiscalizados. Em contrapartida, a ação da SFC não visa a emissão de juízo de valor quanto a possíveis impactos econômicos ou sociais das políticas desempenhadas pelo governo (OLIVIERI, 2010, p. 155).

Apesar das atividades da SFC se revestirem de um caráter de neutralidade, advindo, dentre outras razões⁵, da seleção de ações pautadas por três grandes variáveis de cunho técnico (criticidade, materialidade e relevância)⁶, o órgão de controle interno se consubstancia em um dos instrumentos que permite aos políticos o monitoramento da classe burocrática (OLIVIERI, 2010, p. 155). A publicação dos resultados de seus trabalhos na rede mundial de computadores, junto com a criação do Portal da Transparência em 2004, somadas a outras ações desenvolvidas para o aumento da transparência da gestão pública e do controle social (LOUREIRO et al., 2012), convertem a referida instituição de fiscalização em um valioso instrumento de controle e de direcionamento das políticas públicas, no sentido em que tais atividades jogam luz nas mazelas e nas deficiências existentes em determinados setores da administração governamental, expondo seus gestores e funcionários ao escrutínio da mídia e da sociedade.

Pelo exercício das funções acima expostas – e, também, por mais das vezes, contrariar, no exercício de suas atividades, interesses de grupos não comprometidos com o bem comum, entende-se que tão importante órgão da estrutura nacional é passível de ser objeto de atenção por parte de partidos ou de setores organizacionais, de forma a ter sua atuação orientada por nichos corporativos avessos à prestação pública de contas e à responsabilização perante a sociedade.

2.2 Topografia dos cargos de livre provimento no Brasil

Um processo de direcionamento das atividades desenvolvidas pela burocracia administrativa perpassa a nomeação dos chamados cargos de livre provimento, os quais, dentro de nosso ordenamento jurídico-orga-

5 Cita-se, nesse sentido, a criação, em 2008, do Observatório da Despesa pública (ODP), unidade permanente da CGU que é voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública. Os resultados gerados pela unidade servem como insumo para realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela CGU, bem como para informar aos gestores sobre indicadores gerenciais relativos à realização de gastos públicos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

6 O critério de **materialidade** refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo, programa ou ação) objeto dos exames de auditoria ou fiscalização. A **criticidade** representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Por fim, a **relevância** significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto (BRASIL, 2001, p. 52).

nizacional, tem uma grande preponderância, no sentido em que eles comportam as funções de direção, assessoramento superiores (os cargos DAS).

Dessa forma, necessário se faz um breve vislumbre acerca dos aspectos históricos, legais e doutrinários que envolvem esse recorte da burocracia administrativa.

Em um conciso resumo temporal, temos que, no seio da reforma administrativa trazida pela edição do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a promulgação da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, concebeu a atual classificação dos cargos de comissão no Brasil (D'ARAÚJO, 2007, p. 7). Tal normativo estabeleceu o Grupo Direção e Assessoramento Superior, identificado pelo código DAS-100, que compreende

[...] os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração Federal direta e das Autarquias federais, com vistas a formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos (BRASIL, 1972, s/p).

Tais cargos classificam-se em seis níveis hierárquicos, conforme sua relevância (BRASIL, 1976, s/p), sendo o DAS-6 o de nível mais alto (incluindo secretários, subsecretários etc.) e o DAS-1 o de nível mais baixo (incluindo chefes de seção, assistentes técnicos etc.).

Hodiernamente, as funções de confiança e os cargos em comissão também são dignos de nota na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, nos seguintes termos (com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento; (BRASIL, 1988, s/p)

Uma estruturação epistêmica acerca do tema é a trazida por Graef (2008, p. 63), que afirma que “os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, e independentes dos cargos de provimento efetivo”. As funções, por sua vez, podem ser definidas como “acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão, atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições” (GRAEF, 2008, p. 63). Nesse encadeamento de juízos, decorre a premissa do autor de que “os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas” (GRAEF, 2008, p. 63).

2.3 Critérios para a nomeação de cargos de livre provimento

Entre as diversas pesquisas acerca dos critérios que norteiam as nomeações para os altos cargos da burocracia estatal, duas linhas de estudos e debates podem ser destacadas na literatura correlata.

Em uma vertente, predomina a visão de que a nomeação para cargos públicos no Brasil é uma moeda de troca dentro do jogo político-partidário, sendo norteadada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo (PACHECO, 2002). Nesse diapasão, os políticos procuram efetivar a captura do estamento administrativo, sendo o processo de nomeação de dirigentes um jogo vicioso que, além de possibilitar o clientelismo e o patrimonialismo dentro do corpo estatal (SANTOS, 2009), desvirtua o alcance de metas das políticas públicas concebidas pelo governo. Em consonância com essa visão, citamos Benini, Benini e Novaes (2012), que sustentam que o processo decisório e a distribuição de poder que estruturam a dinâmica de escolha dos dirigentes públicos nada mais é do que o espaço intermediário de decisão – pouco percebido socialmente – entre as grandes opções políticas e a efetiva execução das políticas públicas. Ou seja, entre a concepção de uma política pública (*polity*⁷) e a sua execução (*policy*⁸), há um interlúdio administrativo que “[...] afeta, de maneira direta, o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal” (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012, p. 88). Tal interstício é representado, segundos os autores, pelo processo de nomeação de dirigentes públicos. Desse modo, a classe política é vista como não comprometida com o alcance do bem comum, sendo sua motivação enviesada para a conquista de espaços de poder e influência.

Em outra corrente de pensamento, seus representantes tentam encontrar soluções para o deslinde do desconcerto que se revela entre uma classe política devidamente legitimada para a condução da máquina pública pelo voto dos eleitores e um corpo burocrático que, por conta de seu acesso privilegiado às informações administrativas, conduz a gestão governamental para um falseamento das metas estabelecidas pelo poder público (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 138). Por meio do emprego dos fundamentos do neo-institucionalismo⁹ e da Teoria da Agência¹⁰ (dicotomia agente-principal), tal ramo da epistemologia advoga a redefinição do conceito de controle interno e a implantação de um sistema de controle a ser efetivado pela classe política com vistas ao monitoramento das ações da classe burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Ou seja, de um lado temos aqueles que professam a captura da burocracia (ou, pelo menos, de uma fração

7 Dimensão institucional da política que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216).

8 Dimensão material da política que refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (*Idem*, p. 217).

9 O neo-institucionalismo econômico é uma corrente intelectual que focou no desenvolvimento de instrumentos analíticos para a análise de transações sociais em situações de mercado e fora dele. No neo-institucionalismo supera-se a dicotomia Estado versus mercado e desloca-se a análise para a estrutura de incentivos que produzam resultados racionais do ponto de vista coletivo (MELO, 1996, p. 70).

10 A Teoria da Agência, como ferramenta analítica do neo-institucionalismo, explicita que as transações dentro de um determinado contexto social se resumem no conflito entre o agente (delegatário) e o principal (delegante), onde a assimetria de informações coloca uma parte (o principal) em desvantagem no relacionamento perante a outra parte (o agente).

dela) pela classe política (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012; PACHECO, 2002; SANTOS, 2009) e, de outro, temos os que afirmam que a classe política é serva de um corpo técnico hermético, caracterizado pelo insulamento burocrático e pela corrupção burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Rompendo essa barreira antagônica de posicionamentos, uma terceira temática de pensamento administrativo advoga que o processo de escolha de dirigentes públicos não se reduz a uma simples prática de clientelismo e patronagem ou mesmo que a administração seja pautada por ações e atividades técnicas ou imparciais, sem viés político e voltadas ao interesse público¹¹; tendo por base, entre outros estudos empíricos, nos trabalhos paradigmáticos de Bárbara Geddes¹² e de Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman¹³. Nessa perspectiva, os representantes dessa corrente preconizam que, hodiernamente, as nomeações de servidores pela classe política não são pautadas apenas por ganhos de causa imediatistas ou técnicas de *spoils system*.

De Bonis, em estudo empírico realizado na prefeitura de São Paulo, delimitou e definiu como “dirigente público” a classe de profissionais públicos que, como atores relevantes na configuração atual da administração pública, possuem um *ethos*¹⁴ próprio no trato da coisa pública, se concentrando na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis, e fazendo uso de competências gerenciais e de sua capacidade de julgamento (PACHECO; DE BONIS, 2010, p.361). O dirigente público situa-se entre os políticos e os burocratas, sendo caracterizados, segundo os estudos empíricos de Pacheco (2008) e de D’Araújo (2007) como os servidores lotados nos cargos de direção classificados como DAS 5 e DAS 6 (DE BONIS, 2008).

Assim, sob a linha dos dirigentes públicos, diversos critérios de escolha despontam na Administração Pública para a escolha dos gestores das diversas organizações do aparelho estatal. Nesse sentido, Lopez e Praça (2015, p. 111) colocam que duas clivagens orientam o processo de escolha daqueles que venham a ocupar os cargos mais altos da burocracia estatal: 1) domínio técnico *versus* proximidade político-partidária (relação entre técnica e política); e 2) servidores públicos *versus* os *outsiders*¹⁵. Citando Scherlis (*apud* LOPEZ; PRAÇA,

11 Como contraponto a essa visão, Loureiro e Abrucio pontuam que “[...] as decisões ‘técnicas’ não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2009, p. 69-70).

12 Em seu livro *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Barbara Geddes apresenta os resultados de um estudo comparativo realizado em seis países latino-americanos, no período compreendido entre 1945 e 1993, com a exclusão dos regimes militares, sobre as estratégias de nomeação no Brasil. Lançando mão do “índice de estratégia de nomeação”, a autora identifica que “[...]o dilema dos políticos – presidentes e seus parceiros de coalizão – se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime; para os partidos que sustentam uma coalizão no poder, o dilema resulta também do problema da ação coletiva – nenhum partido da coalizão dispõe-se a abrir mão de suas indicações políticas, mas todos os partidos sabem que, se o desempenho dos dirigentes for pífio, aumentarão os riscos de quebra da coalizão, situação em que todos os seus integrantes perderiam tudo” (GEDDES *apud* PACHECO, 2008a, p. 2). Ver, também, De Bonis (2008), De Bonis e Pacheco (2010), Pacheco (2002) e Pacheco (2008b).

13 No trabalho intitulado *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman realizam estudo comparativo entre setes países – Estados Unidos, Suécia, Holanda, Itália, Alemanha, França e Grã-Bretanha, onde verificam que tanto os políticos quanto os burocratas adotam estratégias híbridas de atuação dentro da gestão pública, sendo errôneo a adoção da visão de que o político apenas governa e o burocrata apenas administra (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70). Para maiores detalhes, veja, também, Pacheco (2008a) e Olivieri (2007).

14 De Bonis (2008, p. 29) define, por meio de um exercício analítico, o *ethos* do dirigente público lançando mão de uma contraposição ao *ethos* do burocrata, exposto por Max Weber (2011, p. 81-82).

15 Funcionários recrutados externamente ao órgão para o preenchimento do cargo em comissão, sejam eles servidores

p. 111), os autores mencionam quatro critérios relevantes para tais nomeações: filiação partidária, expertise, afinidade ideológica e proximidade pessoal).

Schneider (*apud* PACHECO, 2002, p. 9), em trabalho realizado em empresas estatais durante o regime militar, elencou três critérios ideais (chamados, pelo autor, de “nomeações ideais típicas”): representatividade (de partidos políticos, grupos de interesse ou arranjos federativos, critérios geográficos e, mais recentemente, movimentos sociais), confiança (lealdade pessoal e afinidade entre nomeado e nomeador, embasada, na maioria das vezes, em experiência prévia de trabalho em conjunto¹⁶) e técnica (expertise e reputação no seu campo específico de atuação e conhecimento dos processos operacionais da área).

Por outro lado, Loureiro *et al.* (1998), em trabalho empírico aplicado no Ministério da Fazenda, apontam apenas dois grupos de critérios que balizam as nomeações do alto escalão da burocracia daquele órgão: **nomeações burocráticas** - nomeações restritivas da escolha dos nomeados aos integrantes, observando a senioridade, por exemplo - e **nomeações políticas** - nomeações que se orientam por afinidades ideológicas ou orientações teóricas compartilhadas, “[...] que ligam o presidente ou o ministro aos seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros” (LOUREIRO *et al.*, 1998, p. 68). Já Olivieri (2007, p. 158), na análise da influência das redes sociais¹⁷ na escolha do alto escalão do Banco Central do Brasil entre os anos de 1985 e de 2000, enumerou dois critérios de nomeação: competência profissional e confiança pessoal. A competência profissional subdividir-se-ia em atributos pessoais (inteligência e seriedade) e atributos profissionais (formação acadêmica sólida, especialidade nas áreas financeira ou bancária, experiência profissional e competência técnica). A confiança pessoal, por sua vez, fragmentar-se-ia, em atributos pessoais (integridade moral e ética e espírito público) e atributos referentes à rede social (amizade, indicação por pessoa próxima e/ou respeitável, afinidade de pensamento, experiência reconhecida no meio financeiro e credibilidade entre os profissionais de sua área de atuação).

Nesse ponto, verificamos que, a despeito deste ou daquele critério¹⁸ adotado na escolha dos servidores que comporão os altos quadros da administração pública, os cargos de Direção, Assessoramento e Supervisão, em especial, os cargos DAS 5 e DAS 6, de mais alto nível dentro da estrutura da burocracia, são de grande importância para o controle da burocracia estatal, pois os seus detentores atuam como *policymakers* na utilização seu conhecimento técnico não só na implementação e execução de políticas públicas mas, também, na sua confecção e contorno¹⁹, o que os tornam escopo²⁰ da presente pesquisa.

públicos ou não (PACHECO; DE BONIS, 2010, p. 348).

16 As redes sociais analisadas em Olivieri (2007).

17 Conforme definição de Olivieri (2007, p. 151), rede social “[...] é o conjunto das relações estabelecidas com base em vínculos de afinidade pessoal, identidade intelectual e convivência profissional”. A análise das redes sociais, segundo a autora, é válida no sentido em que permite a compreensão dos aspectos não institucionais que estão correlacionados com a escolha de servidores para o preenchimento dos cargos de confiança. (OLIVIERI, 2007, p. 151).

18 Lopez e Praça (2015, p. 112), em consonância com Loureiro e Abrucio (1999), Olivieri (2007) e Pacheco (2008a), afirmam que a combinação entre técnica e política é o padrão que norteia as escolhas dos nomeados.

19 Para maiores detalhes, ver Olivieri (2007), Loureiro e Abrucio (1998) e Pacheco (2010).

20 Pontua-se que os critérios de escolha dos cargos de livre provimento elencados na presente pesquisa permeiam a seleção não só para os cargos DAS 5 e DAS 6 mas, também, para os outros cargos de direção, assessoramento superiores (DAS 1, 2, 3 e

2.4 Partidarização e politização

Partidarização e politização são fenômenos que indicam graus de interferência política dentro de um determinado estrato burocrático, embora deva-se ter em conta de que não são vocábulos sinônimos, e que encontram-se dentro de um contexto maior de controles políticos sobre a burocracia.

No quesito nomeação política, podemos afirmar que tanto a politização quanto a partidarização relacionam-se com os critérios adotados pelos governantes quando das escolhas dos servidores para os cargos de livre provimento, que, a depender do grau de institucionalização (insulamento burocrático) da entidade, pode ter um alto ou um baixo custo político na sua execução (BORGES; COELHO, 2015).

Assim, a partidarização de uma entidade tem associação direta com a filiação partidária dos servidores que a compõem, enquanto que a politização – entre as diversas acepções que o vocábulo possa assumir – se relaciona com as preferências ideológicas dos funcionários (LOPEZ, 2015, p. 23). Grindle (*apud* LOPEZ *et al.*, 2015, p. 34), por sua vez, define politização como “o processo de preenchimento dos quadros da alta burocracia por meio de nomeações baseadas em escolhas discricionárias”. Sob esse ponto de vista abrangente, podemos dizer que todos os órgãos da administração pública são, em maior ou menor grau, politizados, conforme seja maior ou menor o percentual relativo entre cargos de livre nomeação e exoneração em confronto com o total de servidores do órgão. Mesmo aquelas organizações onde o quadro de servidores é composto de carreiras estruturadas em classes e padrões e impera a seleção meritocrática dos funcionários (concurso público, seleção interna, seleção simplificada), podem sofrer alguma espécie de politização nas nomeações de seus membros.

A própria forma de organizar a seleção competitiva para ingresso nas carreiras da burocracia é uma forma de politização, vez que as seleções nunca são neutras em relação aos perfis desejáveis, que se persegue definindo características do processo seletivo²¹ (LOPEZ, 2015, p. 23).

A politização de um órgão pode ser realizada com fins de aumento do controle e do rumo de políticas públicas, de nomeação de pessoas que tenham afinidades partidárias ou, em conclusão, de patrimonialização do órgão, por meio da patronagem (LOPEZ, 2015, p. 23). Mas politização também pode ter outro tipo de conotação, quando se fala em “política do órgão”. Em outras palavras, o *modus operandi* do órgão no trato da coisa pública e de suas atividades²² é, também, um traço de politização da unidade.

4). Entretanto, como visto na nota de rodapé anterior, são os funcionários lotados em cargos DAS 5 e DAS 6 que dão o direcionamento das atividades das organizações públicas. Por isso, a sua escolha como objeto de estudo.

21 Um exemplo recente que ilustra bem tal situação foi o edital de seleção para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançado em 07 de junho de 2013. Entre os problemas apontados no referido processo de seleção que levaram o Tribunal de Contas da União a anular o certame em 05 de novembro de 2014 estavam o peso excessivo dado à experiência em “atividade gerencial” (22,5% do total da nota) e a falta de critérios para avaliação de pontos sobre essas experiências, o que afetou os princípios da competitividade, da isonomia, da impessoalidade e da transparência. Para mais detalhes, ver Acórdão TCU – Plenário n. 3010/2014.

22 Em outras palavras, a política da empresa (conjunto de regras ou normas que regulam sua operação).

Entretanto, na confrontação empírica dos conceitos, temos que um órgão partidário não significa, necessariamente, que ele seja politizado. Por outro lado, a nomeação, em cargos em comissão, de servidores oriundos dos quadros públicos (servidores de carreira) não significa, necessariamente, uma menor politização da entidade. Dentro de uma estrutura político-institucional de grande fragmentação e complexidade partidária como a brasileira tal diferenciação tem uma enorme importância. Nesse sentido, colocam Lopez, Bugarin e Bugarin (2015, p. 75):

É importante notar, porém, que a ausência de filiação partidária não necessariamente indica ausência de vinculação com os partidos, nem está presente na definição a ideia de que os técnicos seriam “apolíticos”. A indicação de um ministro sem filiação por um partido pode ocorrer por conta de uma afinidade das suas posições ideológicas com as posições partidárias, além das questões de capacidade administrativa.

Corroborando tal linha de pensamento, Nunes (2015, p. 108) coloca que “É certo que o controle político é uma forma de politização, como a partidarização ou o clientelismo, mas não implica necessariamente partidarização ou clientelismo”.

É nesse contexto que autores como Olivieri (2010), Loureiro e Abrucio (1998) e Pacheco (2010) apregoam que o administrador também atua dentro da política (mas especificamente, na política pública), sendo, muitas das vezes, um verdadeiro *policymaker*, utilizando seu conhecimento técnico não só na implementação e execução de políticas públicas mas, também, na sua confecção e contorno. Ou seja, politizar um órgão não é, necessariamente, torná-lo ineficiente ou inoperante em termos de políticas públicas mas, sim, dentro de um determinado contexto, aumentar o grau de autonomia de um dirigente para melhorar a sua atuação dentro da elaboração, implementação e execução dos programas de governo. Tampouco pode-se entender, para fins do presente trabalho, a politização como a simples captura da burocracia para fins diversos que não os previstos em lei e normativos pertinentes.

2.5 Oferta e demanda dos cargos em comissão

Segundo dados oficiais, em março de 2016, 21.521 servidores civis da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Federal, ocupavam cargos de direção e assessoramento superiores (BRASIL, 2016, p. 166).

Tal número é fruto do já citado presidencialismo de coalizão presente no nosso sistema administrativo-legal, o qual regula as interações entre Presidente, partidos políticos e Poder Legislativo. A formação de um gabinete e de um grupo de condutores das políticas de governo, concomitantemente com a concessão de “nacos” da administração àqueles que possam promover a sua sustentação política - tudo isso sem o comprometimento do alcance das expectativas da sociedade - é o grande desafio dos titulares do Poder Executivo Federal. Nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao “fechar” alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra. (CARDOSO apud LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 111)

Entretanto, em contraposição à grande oferta de cargos em comissão à disposição do grupo político no comando da máquina pública, temos que a demanda por esses mesmos cargos é afetada por alguns fatores, entre os quais podemos citar o grau de institucionalização (normatização) do órgão. Cargos de entidades mais regulamentadas, cujas regras de atuação sejam prescritas em normativos legais, são menos suscetíveis à demanda política. Por outro lado, órgãos cujas regras de exercício são por demais lacunares estão mais sujeitos ao apetite político. Em uma análise comparada acerca do preenchimento de cargos da alta burocracia de dois ministérios (Ciência e Tecnologia e Integração Nacional), Borges e Coêlho fazem a seguinte pontuação:

Em setores com razoável grau de insulamento da burocracia e do processo decisório, a indicação de ministros de perfil predominantemente partidário pode resultar em perda de legitimidade frente à burocracia setorial e à comunidade de políticas públicas, e ainda há a possibilidade de redundar em resistências internas e dificuldades para a gestão do titular da pasta. Em termos mais precisos, em ministérios com carreiras mais antigas e consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados²³. (BORGES; COÊLHO, 2015, p. 80)

Em estudo sobre o processo de negociação e os critérios que norteiam os agentes políticos na definição dos quadros da burocracia política no nível federal, Félix Lopez e Sérgio Praça colocam que existem áreas do aparelho do Estado em que as nomeações de cunho partidário são menores do que outros setores da administração, não havendo um padrão universal que oriente tal processo:

[...] é seguro afirmar que há áreas nas quais o espaço para nomeações que considerem a proximidade entre preferências partidárias é menor que a média. São os casos do Ministério da Fazenda (MF), da Receita Federal e do Tesouro Nacional; há outros no qual os critérios variam bastante, como no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

23 Para ilustrar, na prática, essa afirmação de Borges e Coêlho (2015), relembramos as manifestações promovidas pelos servidores do Tribunal de Contas da União, entre os meses de abril e maio de 2014, contra a indicação do então senador Gim Argello para o cargo de Ministro daquela corte. A notícia de que o referido parlamentar era alvo, à época, de seis inquéritos abertos no Supremo Tribunal Federal por suspeitas de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, peculato (desvio de dinheiro público) e crime contra a lei de licitações, provocou grande repúdio da classe administrativa que culminou na renúncia de Gim Argello à indicação para o cargo. Para maiores detalhes, ver: **Gim Argello renuncia à indicação para ministro do TCU**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gim-argello-renuncia-indicacao-para-ministro-do-tcu-12147470>>. Acesso em: 15 set. 2016.

(Mapa); outros, ainda, em que o controle partidário e faccional é integral, como o do Ministério dos Transportes (MT) e o do Ministério de Minas e Energia (MME). (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 112)

Nesse sentido, entendemos que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e, por conseguinte, a Secretaria Federal de Controle Interno, como entidades devidamente institucionalizadas, compostas por um quadro de servidores dotado de *spirit de corps*, são avessas à possibilidade de uma captura política, sendo a partidarização de seu corpo dirigente, por conta disso, pouco atrativa e por demais custosa aos seus empreendedores.

Para a confirmação (ou não) dessa proposição, foram efetuados os testes descritos na seção 4.

3. Procedimentos metodológicos

Em que pese a parametrização de algumas das variáveis que foram processadas durante a execução dos testes e da análise de dados, o presente artigo traz uma pesquisa exploratória, de natureza aplicada, com uma abordagem qualitativa da problemática proposta.

O levantamento de dados acerca da SFC e das demais entidades que constituíram as análises comparativas foram extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editado em abril de 2016²⁴, além de consultas aos seus respectivos sites. No tocante aos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno no período de janeiro de 2003 a julho de 2016, além de pesquisa no site do órgão (www.cgu.gov.br), foram levantadas informações complementares por intermédio da Lei de Acesso à Informação (www.acessoinformacao.gov.br), do Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br) e realizada solicitação de dados à Diretoria de Gestão Interna (DGI)²⁵ da CGU. Além disso, as presentes informações foram suplementadas por dados extraídos do cadastro de filiados a partidos políticos, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral²⁶, e do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas²⁷.

Em adição, pontua-se a realização de análise dos currículos dos dirigentes da SFC (Secretário Federal de Controle Interno e Diretores do órgão); currículos esses que encontram-se na rede mundial de computadores.

24 Documento disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 17 jul. 2016.

25 O autor gentilmente agradece à Diretoria de Gestão Interna da CGU, representada na figura de seu diretor, pelo fornecimento da listagem dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC no período compreendido entre julho de 2002 e setembro de 2016.

26 Cadastro disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

27 Acervo disponível em: <<http://www.fgy.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 01 set. 2016.

4. Aplicação de testes, análise e discussão de resultados

4.1 Partidarização da classe dirigente do Controle Interno do Executivo Federal – Estudo comparado entre a SFC e a CGU

Com o objetivo de verificar a partidarização da alta cúpula dirigente da SFC, realizou-se, na presente seção, a análise dos dados coletados em pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, em um primeiro momento, estabeleceu-se quais os servidores da SFC atenderiam a classificação de “corpo dirigente” do órgão (servidores detentores de cargos DAS 5 e DAS 6), chegando à Tabela 1 abaixo colocada:

Tabela 1. Servidores da Secretaria Federal de Controle Interno detentores de cargos DAS 5 e DAS 6

| Cargo | Código | Quantidade existente |
|--|--------------|----------------------|
| Secretário Federal de Controle Interno | DAS 101.6 | 1 |
| Secretário-Adjunto | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Auditoria da Área Econômica | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Auditoria da Área Social | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle | DAS 101.5 | 1 |
| Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial | DAS 101.5 | 1 |
| | Total | 8 |

Fonte: Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013.
Elaborado pelo autor.

A análise curricular dos agentes públicos em questão circunscreveu-se aos servidores que ocuparam tais cargos no período compreendido entre janeiro de 2003 a setembro de 2016; análise essa que atestou que todos foram (são) servidores efetivos, aprovados em concurso para o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC). Tal cargo é pertencente à carreira de Finanças e Controle, como visto na seção 2.1; carreira essa que tem a peculiaridade de permear os quadros tanto do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) quanto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A referida carreira é composta por dois cargos: o já citado AFFC, de nível superior, e o de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), de nível médio.

Fundamenta-se o presente período de pesquisa (últimos treze anos) com a argumentação de que nesse espaço temporal o Controle Interno do Poder Executivo Federal sofreu uma grande revolução em suas estruturas de trabalho e organização, de acordo com o abaixo colocado:

Conforme legislação criada no governo Lula (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.204, de 2005), a Controladoria Geral da União liga-se à Presidência da República, com status de ministério e atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

[...]

Esse processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da Administração Pública Federal (LOUREIRO et al., 2012, p. 56-57).

Passando para a parametrização resultados e corroboração dos achados, promoveu-se a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM) – tipologia desenvolvida por Borges e Coêlho (2015) – para se verificar o grau de partidarização não só dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC mas, também, dos ministros e dos secretários-executivos que já exerceram essas funções dentro da baliza temporal previamente citada, na intenção de obtenção de uma visão longitudinal da dinâmica do rodízio dos dirigentes do órgão no período de análise escolhido, sob um viés de filiação partidária.

Abaixo, uma sintética descrição do índice pelos autores²⁸:

O índice varia de 0 a 8, sendo valores mais elevados indicativos de nomeações de caráter marcadamente político-partidário, motivadas por fatores como apoio eleitoral – isto é, votações prévias do nomeado – e vínculos com partidos políticos. Valores próximos de 0 indicam que a ascensão ao cargo se deveu majoritariamente às credenciais acadêmicas e experiência profissional do nomeado, e vínculos com a burocracia estatal. Valores intermediários (entre 3 e 5) indicam padrão de nomeações híbrido, que poderia ser denominado de característico de ministros “técnicos-políticos”. Pontuações acima de 5 são indicativas de ministros de perfil político e inferiores a 3 de perfil marcadamente técnico (BORGES; COÊLHO, 2015, p. 85).

A utilização do referido índice, em detrimento de outros indicadores de partidarização encontrados em nossa pesquisa bibliográfica²⁹, justificou-se por conta de a metodologia de sua construção referenciar, em um mesmo

28 No apêndice do presente trabalho encontra-se a descrição detalhada do índice.

29 A título de informação, Marcelo Vieira, em trabalho de 2014 cujo objetivo foi o de analisar como a composição dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República, elaborou o índice intitulado “grau de partidarização do gabinete”, que tinha por meta mensurar “a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos no total de ministros da coalizão” (VIEIRA, 2014, p. 17). Tendo em vista que o referido índice apenas levou em conta a filiação partidária dos ministros, sem levantar outras considerações acerca dos atributos pessoais e profissionais dos servidores em sua composição, optamos por não utilizá-lo na presente pesquisa.

espaço de análise, características diversas dos servidores a serem avaliados, tais como a posse de credenciais acadêmicas, o conhecimento técnico especializado e a sua experiência prévia, seja em outros cargos públicos, privados ou, mesmo, partidários, gerando um valor passível de aferição e de comparação. Buscou-se, assim, uma maior completude na avaliação realizada.

A Tabela 2 demonstra o índice de partidarização dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno, dentro do período de análise.

Tabela 2. Índice de partidarização ministerial dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno (2003 – 2016)

| Cargo* | Período de atuação | Partido | IPM |
|---|---------------------------|-------------|-----|
| Secretário Federal de Controle | 15/07/2002 a 27/06/2003 | Sem partido | 1 |
| | 27/06/2003 a 26/01/2015 | Sem partido | 1 |
| | 30/01/2015 a 31/10/2016 | Sem partido | 1 |
| Secretário-Adjunto | 27/07/2002 a 21/07/2003 | Sem partido | 1 |
| | 21/07/2003 a 13/01/2011 | Sem partido | 0 |
| | 13/01/2011 a 10/02/2015 | Sem partido | 0 |
| Diretor de Auditoria da Área Econômica | 10/02/2015 a 13/10/2016 | Sem partido | 0 |
| | 24/07/2002 a 30/07/2003 | Sem partido | 1 |
| | 30/07/2003 a 02/02/2006 | Sem partido | 1 |
| | 24/02/2006 a 08/02/2011 | Sem partido | 0 |
| Diretor de Auditoria da Área Social | 13/01/2011 a 06/03/2015 | Sem partido | 0 |
| | 06/03/2015 a 13/10/2016 | Sem partido | 0 |
| | 30/07/2003 a 15/06/2007 | Sem partido | 0 |
| | 15/06/2007 a 11/02/2011 | Sem partido | 1 |
| Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura | 13/01/2011 a 06/03/2015 | Sem partido | 0 |
| | 06/03/2015 até o presente | Sem partido | 0 |
| | 24/07/2002 a 12/02/2003 | Sem partido | 1 |
| | 12/02/2003 a 02/07/2003 | Sem partido | 0 |
| Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações | 30/07/2003 a 24/02/2006 | Sem partido | 0 |
| | 24/02/2006 a 20/06/2007 | Sem partido | 0 |
| | 20/06/2007 a 26/10/2016 | Sem partido | 0 |
| | 25/01/2006 a 14/06/2007 | Sem partido | 0 |
| Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle | 20/06/2007 a 24/02/2008 | Sem partido | 0 |
| | 24/06/2008 a 06/03/2015 | Sem partido | 0 |
| | 06/03/2015 a 20/10/2016 | Sem partido | 0 |
| | 22/07/2003 a 24/02/2006 | Sem partido | 0 |
| | 24/02/2006 a 15/06/2007 | Sem partido | 0 |
| | 15/06/2007 a 06/03/2015 | Sem partido | 0 |
| | 06/03/2015 a 13/10/2016 | Sem partido | 0 |

| Cargo* | Período de atuação | Partido | IPM |
|--|-------------------------|-------------|-----|
| Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial | 24/09/2003 a 07/04/2008 | Sem partido | 0 |
| | 07/04/2008 a 06/03/2015 | Sem partido | 0 |
| | 06/03/2015 a 18/10/2016 | Sem partido | 0 |

Fonte: Elaborado pelos autor.

* Pontua-se que a presente tabela não engloba as seguintes diretorias, já extintas: 1) Diretoria de Auditoria da Programas da Área de Administração, 2) Diretoria de Auditoria de Contas e 3) Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno. Entretanto o presente diagnóstico não ficou prejudicado, tendo em vista que os dirigentes máximos dessas unidades também foram, dentro do escopo temporal adotado, objeto da aplicação do IPM. Para maiores detalhes, ver apêndice do presente estudo.

Uma análise preliminar revela que o critério partidário não foi um fator preponderante na escolha da composição do corpo dirigente da SFC ao longo dos anos, tendo em vista que o índice de partidarização de seus membros tendeu a zero.

Para fins comparativos, elaborou-se a tabela 3, que demonstra o índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos da CGU. A disposição dos dirigentes na tabela seguiu a ordem cronológica dos titulares dentro da organização.

Tabela 3 . Índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos do Controle Interno do Poder Executivo Federal (2003 – 2016)

| Ministro | Partido | Duração do mandato (meses) | IPM |
|---|-------------|----------------------------|-----|
| Francisco Waldir Pires de Sousa | PT | 39 | 7 |
| Jorge Hage Sobrinho | Sem partido | 102 | 2 |
| Valdir Moysés Simão | Sem partido | 12 | 0 |
| Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho | Sem partido | 3 | 0 |
| Fabiano Augusto Martins Silveira | Sem partido | 19 dias | 0 |
| Torquato Lorena Jardim | Sem partido | 3 | 0 |
| Secretário-Executivo | Partido | Duração do mandato (meses) | IPM |
| Jorge Hage Sobrinho | Sem partido | 39 | 2 |
| Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho | Sem partido | 84 | 0 |
| Carlos Higino Ribeiro de Alencar | Sem partido | 32 | 0 |

Fonte: Elaborado pelos autor.

Diferentemente dos cargos de direção da SFC, o critério partidário foi um fator preponderante na escolha do ministro no início da Controladoria-Geral da União, conforme se observam os resultados acima colocados. Tal fato justifica-se por conta do começo do governo Lula à frente da Presidência da República, após as eleições de 2002, e reflete a necessidade do novo Chefe do Executivo em cercar-se de ministros que fossem, ao mínimo, simpatizantes com o novo projeto de governo que ora se iniciava.

Após a primeira troca ministerial, em meados de 2006, o perfil dos ministros sofreu grande clivagem na direção de um contorno técnico do titular da pasta, haja vista a queda vertiginosa do índice de partidarização ministerial (de 7 para 0). Coincidentemente ou não, tal guinada foi concomitante com a eclosão de grandes escândalos no

seio do governo (CPI das ambulâncias, escândalo dos sanguessugas, escândalo do mensalão). Convém pontuar que Jorge Hage, que sucedeu Waldir Pires, era o então Secretário-Executivo do órgão desde seu início.

As gestões de Waldir Pires e Jorge Hage à frente da extinta CGU foram as responsáveis por grandes avanços no controle interno em âmbito federal (ABRUCIO, 2011; BRITO, 2009; LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI *et al.*, 2013; OLIVIERI, 2010). O incremento das ações de controle social e nas técnicas de controle das políticas públicas, refletidos na criação do Programa de Fiscalização por Sorteios, do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, do Portal da Transparência e da publicação dos relatórios de auditoria na internet, refletem o papel político de uma burocracia administrativa, papel esse tradicionalmente exercido pelos grupos sociais, associações da sociedade civil e partidos políticos (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 65). Esses dois ministros foram os que permaneceram mais tempo como titulares da pasta, em que pese a enorme discrepância dos graus de partidização ministerial alcançados pelos dois.

Após Hage, tomou posse Valdir Simão, servidor de carreira da Receita Federal do Brasil, o que ainda manteve o perfil técnico do comando ministerial da pasta. Simão foi sucedido por Luiz Navarro, que foi o Secretário-Executivo na gestão de Jorge Hage. Com a assunção da Presidência da República pelo Vice-Presidente Michel Temer, foi nomeado para o novel MTFC o ministro Fabiano Silveira, Consultor do Senado Federal e integrante do Conselho Nacional do Ministério Público, que ficou apenas dezenove dias no cargo.

Em julho de 2016 toma posse como novo Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle o advogado e professor Torquato Jardim. Sua trajetória pública inclui, também, duas passagens como ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em conclusão, temos que em relação à partidização da SFC, o seu índice é baixo, conforme denotam os resultados do índice de partidização ministerial aplicados ao corpo dirigente da SFC e ao conjunto de ministros e secretários-executivos dos últimos treze anos, presentes nas tabelas 2 e 3 acima. Tal achado revela que o critério de filiação partidária dos servidores não foi um paradigma preponderante na escolha dos secretários e diretores da SFC. Podemos, ainda, afirmar que um dos motivos da baixa partidização da cúpula dirigente, tanto da CGU quanto da SFC (*locus* de aplicação dos testes de nosso trabalho), ao longo do período analisado, deve-se, entre outros fatores, à característica de baixa discricionariedade dos gestores da SFC na tomada de decisão quanto à alocação de recursos³⁰ e ao alto grau de institucionalização do órgão³¹.

30 Conforme atesta Lopez (2015, p. 81), “[...] quanto maior a discricionariedade dos gestores do órgão na tomada de decisão sobre alocação de recursos, tanto maiores as oportunidades para – e os benefícios potenciais de – estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas públicas, o que implica maior valor dos cargos e das políticas do ponto de vista dos atores interessados na sua utilização como moeda de troca”. A CGU – e, por conseguinte, a SFC – , por não ter, à sua disposição, vultosos recursos orçamentários sujeitos à alocação discricionária em programas de trabalho diversos ou mesmo obras públicas, revela-se, nesse sentido, um órgão de baixa atratividade para a classe política.

31 Quanto mais estruturado uma entidade em termos de normatização de incumbências, quadro de servidores e institucionalização da política setorial, mais difícil é a disposição partidária de seus cargos e maiores são os custos de sua partidização (LOPEZ, 2015, p. 81). A SFC, nesse sentido, enquadra-se nos determinantes ora elencados (OLIVIERI, 2010, p. 150). Além disso, Gomes e Benini (2016, p. 250) trazem um bom exemplo do *spirit de corps* dos funcionários da CGU na sua mobilização contra a extinção da entidade em setembro de 2015.

5. Considerações finais

A presente pesquisa realizou a verificação da partidarização da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle interno, por intermédio da utilização do Índice de Partidarização Ministerial, com fins de verificar se o critério de filiação partidária é (foi) um fator determinante na seleção e nomeação de servidores para os cargos de direção do órgão.

Com o emprego de necessária metodologia científica, foram realizadas aplicações de testes e análise de resultados, as quais forneceram, dentro dos objetivos propostos, uma visualização temporal do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal; visões que tiveram por condão revelar que a cúpula da SFC é marcada pela baixa partidarização de seus membros. Ou seja, o critério de filiação partidária não foi preponderante na seleção dos funcionários que compuseram a cúpula dirigente da SFC dentro da análise longitudinal executada.

Ademais, outra conclusão advinda do trabalho digna de nota é o fato de que o preenchimento dos cargos de chefia da SFC, ao longo dos últimos treze anos, se deu por servidores de carreira, o que revela que a organização não é permissiva aos chamados *outsiders*. Entendemos que é inegável que a experiência prévia acumulada nos cargos ocupados dentro da SFC pelos servidores do seu corpo dirigente traz um ganho para o órgão em termos de desempenho e efetividade de ações de governo. Entretanto, o preenchimento dos cargos de direção por pessoas externas ao corpo de funcionários da organização poderia ser um fator de oxigenação de ideias e de conceitos, os quais poderiam consubstanciar-se em ganhos para a entidade. Para uma conclusão mais efetiva nesse sentido, necessários seriam novos estudos empíricos acerca dos critérios de nomeação que justificaram as escolhas desse rol de servidores. Entretanto, pontuamos que tais exames não foram objeto do presente estudo, por não estarem incluídos no objetivo da presente pesquisa.

A limitação da presente pesquisa reside no fato de que, por tratar-se de um estudo de caso, os resultados alcançados circunscrevem-se ao âmbito da CGU e da SFC, não podendo ser extrapolados para outros órgãos da Administração Pública.

Como aprendizado, a verificação do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno, por intermédio da análise da partidarização do órgão, foi positiva, no sentido em que ela gerou subsídios para novas pesquisas na área de Administração e proporcionou a utilização de uma nova ferramenta empírica – o Índice de Partidarização Ministerial (IPM) – para a parametrização e classificação de atributos qualitativos da burocracia estatal.

Finalizando essa empreitada, pontuamos que o trabalho em epígrafe, pelas suas características e pelo objeto de sua análise – cúpula dirigente da SFC – pode e deve ser visualizado dentro de um pensamento estratégico, de longo prazo, referente à maturação e à transmutação do organismo de controle interno do Poder Executivo Federal em legítimo órgão de Estado, vindo a ombrear com outras pesquisas correlatas para a formação de um arcabouço de conhecimento que, em momento futuro, comporá a “massa crítica” necessária para o alcance desse objetivo institucional.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Três agendas, seus resultados e um desafio**: balanço recente da administração pública federal brasileira. Revista Desigualdade & Diversidade, Edição especial, p. 119-142, dez. 2011.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Revista Lua Nova, v. 65, p. 137-173, 2005.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. **Os grillhões da gestão pública**: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. Cadernos Gestão Social, v. 3, n. 1, p. 85-100, 2012.

BORGES, André; COÊLHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto n. 71.235**, de 10 de outubro de 1972. Brasília, DF: Senado Federal, 1972.

_____. **Decreto n. 77.336**, de 25 de março de 1976. Brasília, DF: Senado Federal, 1976.

_____. **Decreto n. 8.109**, de 17 de setembro de 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. v. 21, n. 240, abr. 2016.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa n. 01**, de 06 de abril de 2001. Brasília, MTEC, 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998.

BRITO, Jaime Ricardo de. **Breve histórico do controle interno do poder executivo federal**: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. Revista de Negócios, n. 7, mar. 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.). **Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

DE BONIS, Daniel Funcia. **O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição**. 2008. 81 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração - Concentração: Administração Pública, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

_____; PACHECO, Regina Sílvia. **Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

DE PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

GOMES, Djalma Peçanha; BENINI, Elcio Gustavo. **Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional**. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 12, p. 246-273, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

_____; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. **Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013)**. In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

_____; PRAÇA, Sérgio. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia brasileira**. In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. *Revista do Serviço Público*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda**. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

_____; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, Jan./Jun. 2012.

MELO, Marcus André. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal.** Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MIRANDA, Daniel Estevão de. **O processo de modernização e o desafio da democracia brasileira.** Revista Pensamento Plural, n. 8, p. 85-97, 2011.

NUNES, Filipe Abreu. **Autonomia e politização nas elites portuguesas, 1999-2009.** Revista Análise Social, n. 214, p. 104-127, 2015.

OLIVIERI, Cecília. **Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil.** Revista de Sociologia e política, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

_____. **Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 149-180, 2010.

PACHECO, Regina Sílvia. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção.** In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Out. 2002. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil.** In: I Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio 2008a. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/147/3/CI_PP_ORGANIZANDO%20O%20DEBATE.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Brasil, o debate sobre dirigentes públicos: atores, argumentos e ambiguidades.** In: XIII Congresso del CLAD, Buenos Aires, nov. 2008b.

_____. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil.** In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil**

e nos EUA. Revista do Serviço Público, n. 60, p. 5-28, jan./mar. 2009.

VIEIRA, Marcelo. **Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência?** In: Encontro anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, DF, 2014.

WEBER, Max. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2001.

APÊNDICE – Índice de partidarização ministerial

O Índice de Partidarização Ministerial (IPM) foi desenvolvido por Borges e Coêlho (2015) e é calculado a partir da soma das respostas às questões abaixo. Valores mais elevados indicam ministros de perfil político, com vinculação a partidos e/ou com inserção na arena eleitoral. Valores mais baixos são indicativos de ministros com vínculos mais fortes com a burocracia pública e instituições acadêmicas, que apresentam, portanto, perfil mais técnico. O índice varia de 0 a 8.

- A – Trajetória prévia: ocupou previamente ou se licenciou de cargo eletivo? (sim – 2 pontos).
- B – Filiado a partido político? (sim – 2 pontos).
- C – Ocupou ou ocupa cargo de direção partidária nacional, estadual ou local? (sim – 1 ponto).
- D – Possui experiência profissional prévia, incluindo ocupação de cargos similares no nível municipal, estadual ou federal? (não – 1 ponto).
- E – Possui formação acadêmica em nível de pós-graduação? (não – 1 ponto).
- F – Atuou como servidor público de carreira durante a maior parte da sua vida profissional? (não – 1 ponto).

Tabela. Cálculo do Índice de Partidarização Ministerial dos dirigentes da SFC e dos Ministros e Secretários-Executivos do MTFC (2003-2016)

| Nome | A | B | C | D | E | F | Total |
|------------------------------------|---|---|---|---|---|---|-------|
| Carlos Higino Ribeiro de Alencar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cláudio Antônio de Almeida Py | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cláudio Torquato da Silva | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cleomenes Viana Batista | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Clerênio Rosas Azevedo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fabiano Augusto Martins Silveira | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Francisco Eduardo de Holanda Bessa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Francisco Waldir Pires de Sousa | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7 |
| Henrique César Sisterolli Kamchen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Humberto Lúcio Pimentel Menezes | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Jerri Eddie Xavier Coelho | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| João Elias Cardoso | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Jorge Hage Sobrinho | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| José Gustavo Lopes Roriz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| José Wanderley Pinheiro | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Lucimar Cevallos Mijan | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Nome | A | B | C | D | E | F | Total |
|--|---|---|---|---|---|---|-------|
| Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Marcelo Chaves Aragão | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Marcos Luiz Manzochi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maria de Fátima Rezende | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Marlene Alves de Albuquerque | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mauro Barbosa da Silva | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Max Herren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Renilda de Almeida Moura | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ronald da Silva Balbe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sérgio Nogueira Seabra | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Torquato Lorena Jardim | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Valdir Agapito Teixeira | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Valdir Moysés Simão | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Víctor Godoy Veiga | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wagner Rosa da Silva | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Waldemir Emanuel Pereira Rangel | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do *accountability**

A proposal of reviewing government audit by the accountability

Marco Aurélio Souza Mendes**

Resumo

O presente artigo tem por objetivo demonstrar as falhas do atual sistema de julgamento de contas entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas e propor um novo modelo que compatibilize em um mesmo nível a prevenção e repressão junto do mérito político e o técnico-jurídico. Haverá a apresentação da construção histórica da responsabilidade do Estado, a relação entre Finanças Públicas e Direito Constitucional e a análise dos casos paradigmas julgados pelo Supremo Tribunal Federal para evidenciar o sistema de controle de contas como não efetivo por conta da impunidade ou de sua utilização como pretexto para desintegração política. Expondo as raízes da problemática, será proposto o novo modelo com exposição bibliográfica dos fundamentos nas fontes do *accountability* da Administração Pública, da organização da democracia na América Latina através do conceito de *democracia delegativa* e do papel e importância do controle externo e interno para assegurar a estabilidade social e econômica.

Palavras-chaves: Controle Externo; Direito Financeiro; Finanças Públicas; Direito Constitucional.

Abstract

The article has the objective to show the problems of current judgment between Legislative and Court of Accounts in audited accounts and it attempt to propose a new judgment model. This model will develop prevention and repression in same level beside political merit and technical and legal merit. There will be shown too the historical development of responsibility theory in State, relations between Public Finances and Constitutional Law and the analysis of Supreme Court cases that show the ineffectiveness because of impunity or the non-regular use with the purpose of political disintegration. Showing the root of problems, the new model will be demonstrated with bibliography transcription, Public Administration *accountability*, and the Latin American democracy's organization through delegative democracy and internal/external control importance to ensure economic and social stability.

Keywords: External Control, Financial Law, Public Finances, Constitutional Law.

* Artigo enviado em 09/11/2016 e aceito em 16/12/2016.

** Bacharel em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Laboratório de Estudos Constitucionais Comparados e do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Autor de obras literárias, dentre elas a novela política *Abapanema: o lugar das coisas ruins*.

I. Introdução

Em dada circunstância, folhee um livro de poesias da América Latina e me deparei com um trecho de Eduardo Galeano que denotava a aspereza da vida moderna em sonhar o inalcançável, mas que este longínquo horizonte certamente é a centelha que faz brilhar uma possível mudança: *“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”*.

Aplicações de remédios amargos marcam a tentativa de nossa jovem democracia se consolidar. O exercício da função pública comprometida com resultados eficientes está cada vez mais distante de um cenário real.

No sentido de discutir reformas para reestruturar a Administração Pública como forma de alcance da eficiência e moralidade, faz-se mister olhar como está o controle de contas no sistema constitucional brasileiro. Ressalta-se que o recentíssimo processo de impeachment pelo qual o país passou irá deixar marcas sérias no decurso de consolidação democrática. Inclusive, é a partir dos elementos práticos que estiveram no entorno daquele processo que se tem condições de observar as falhas e propor soluções.

Se a prestação de contas é ato que vincula o gestor público com a legalidade, deve ser notório para o controlador no momento do exercício de controle se houve uma vinculação da atividade do gestor frente ao que propõe a Constituição como fórmula de utopia para a sociedade: os fins devem ser éticos e coadunados com um programa político coeso que possua seu arcabouço de políticas públicas dentro daquilo que a Constituição assevere como importante para que o Estado assegure frente à sociedade.

Logo, o controle de contas neste sistema constitucional não surge simplesmente para identificar o descompasso entre ato administrativo, legalidade e averiguar possível responsabilidade do gestor. Necessariamente, se há um plano de sociedade colocado pela Constituição, este plano deverá ser desenvolvido através das escolhas políticas dos gestores.

Atualmente, o modelo de julgamento de contas dos gestores não contribui para o objetivo de dar ênfase ao controle externo como um instrumento forte de controle técnico e jurídico na aplicação de sanções, bem como interlocutor para auxiliar o gestor público em políticas preventivas. Há uma gama de distorções proporcionadas pelo sistema político, com ênfase para o âmbito dos Municípios, e um sistema apegado ainda a um critério de mérito administrativo vinculado ao conceito burocrático de Administração Pública. Sem contar o atraso nas discussões atuais quanto ao modelo de divisão de competências entre os Poderes, escondendo os verdadeiros argumentos íntimos de que o uso abstrato da invasão de competências é muitas vezes utilizado de maneira distorcida por um âmbito político que não deseja ser controlado e espera que a sociedade se comporte de maneira passiva perante seus atos.

Assim, este trabalho visará um plano de abordagem de maneira qualitativa para aprofundar quanto à importância dos mecanismos de controle na evolução da responsabilidade do Estado e do diálogo entre Finanças Públicas e Constituição. Haverá a descrição dos fundamentos de responsabilidade, Finanças Públicas e do atual modelo de julgamento das contas; compreensão das falhas do sistema através da demonstração dos efeitos que irão ocorrer com as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de Recursos Extraordinários sobre o tema (RE 848.826/DF e RE 729.744/MG, ambos julgados em agosto de 2016); explicar porque é necessário realizar uma releitura deste modelo, baseando-se em novas proposições acerca do *accountability* no controle externo da Administração Pública e do fortalecimento de um controle interno na maneira de um *public compliance*.

Por isso a adequação do trabalho quanto aos objetivos irá percorrer as três principais linhas: a descritiva, exploratória e explicativa. Será feita a descrição dos fatos e fenômenos da realidade brasileira que contribuem para a impunidade dos gestores quanto ao julgamento das contas de governo (principalmente após as decisões do Supremo Tribunal Federal), proporcionará a exploração da problemática formulando hipóteses com levantamento bibliográfico sobre o tema e explicará os fatos e fenômenos com os resultados obtidos na descrição e exploração.

Finalmente, a abordagem e objetivos deste artigo visam expressar a natureza de uma pesquisa aplicada, eis que ao final será proposto o possível modelo de julgamento que estaria alinhado com a vertente argumentativa defendida pelo pesquisador junto da proposta de Emenda à Constituição.

2. Breve aporte sobre a evolução histórica da responsabilidade do Estado e a relação entre Constitucionalismo e Finanças Públicas

Prévia à análise do problema dialogado na introdução, faz-se mister a apresentação de alguns conceitos importantes do atual modelo adotado. O paradigma é a repercussão dos fundamentos constitucionais quanto à Fiscalização e Ordem Financeira (arts. 32, 71 e 72 da CF88 em específicos) no âmbito dos Municípios brasileiros.

A peculiar organização do Federalismo pátrio e as intenções políticas quanto aos anseios do exercício de um cargo político no âmbito municipal (tanto no Executivo quanto no Legislativo) são bases cruciais para explicar o anacronismo que se observa no atual modelo. Entretanto, é impossível iniciar uma abordagem mais complexa, e que se vincula como ponto de partida nefrágico para o exercício das digressões históricas e das

prospecções futuras o RE 848.826/DF, sem a definição dos conceitos basilares do sistema de contas adotado pela Constituição pátria.

Qual é a razão de existir da necessidade do gestor público em realizar a prestação de contas? Há uma umbilical ligação entre esta necessidade com o próprio desenvolvimento da noção de Estado no decurso da História, fórmula passível de aportar empréstimos do desenvolvimento dos princípios aplicáveis à Administração Pública que originaram a possibilidade de incidir responsabilizações civis, administrativas e penais para o Estado.

Para isso, abordagem irá se dividir tanto em aspectos sobre a forma quanto à matéria que pressupõe o dever de prestação de contas vinculado com certo grau de responsabilidade do gestor. A partir da apresentação do teor material, disciplina específica do Orçamento Público e das legislações orçamentárias, finalmente colmatar-se-á o panorama conceitual com a apresentação das contas de governo e gestão e o modelo atual de julgamento.

2.1 Aspecto formal: a evolução histórica dos fundamentos da responsabilidade do Estado correlacionada com a legalidade

A célebre frase do momento Absolutista de nossa história (*the king cannot do wrong*) reflete a época em que o Monarca se encontrava acima da lei, confundindo-se com a figura do próprio Estado. O Estado, dessa forma, continha inerente às próprias prerrogativas de governo e execução uma imunidade ampla e irrestrita. Qualitativamente é possível afirmar que havia uma impossibilidade de questionamento de tudo o que derivaria do ato do Monarca.

É consoante a este período de verdadeira subordinação, por isso não sem motivos a Ciência Política retrata os indivíduos dessa época como súditos e não cidadãos, que nasce a primeira importância do Princípio da Legalidade. A vontade a ser expressada haveria de corresponder ao reflexo da vontade geral da população. Durante o importante marco da Revolução Francesa, a legalidade envolvia a concepção de que “o poder político é uma *autodisposição* da sociedade sobre si mesma, através da vontade geral surgida do pacto social, qual se expressa por uma Lei geral e igualitária” (ENTERRÍA, 1994).

A Lei de 28, editada em 1800, limitou pela primeira vez na França os poderes da Administração Pública, limitação feita de forma externa. Dessa forma, conforme Duarte (1996), houve a mudança paradigmática no cenário francês para a completa submissão do Poder Executivo ao Legislativo, e suas competências resumir-se-iam apenas na aplicação do que fosse definido por Lei através do Legislativo.

De fato, esse apego radical à Legalidade é totalmente justificável para a época da Revolução Francesa, em que a criação do mérito administrativo quando prevalecia um Estado *irresponsável* no momento do Absolutismo era baseada na desconfiança dos revolucionários franceses, pretendendo que o sentimento de hostilidade inicialmente instalado no âmbito estatal contra a Revolução limitasse as autoridades administrativas revolucionárias (DUARTE, 1996).

Mesmo radical, foi imprescindível essa evolução de conceito do que tratava a legalidade para que surgissem as bases fundamentais para a responsabilização do Estado quanto aos atos de seus gestores.

O Estado, antes visto como um ente pessoal, vê-se substituído agora por forças políticas representativas, forças reais de poder. Surge a noção de um direito do Estado, um direito posto pelo Estado e que fosse, ao mesmo tempo, ao seu serviço e limitador de seu serviço (ZAGREBELSKY, 2011). Elucida-se nesse momento o resultado do pluralismo político: uma formação de centros de poder alternativos e concorrentes com o Estado. Não se tinha mais a noção de unicidade e garantia de estatalidade central.

Atualmente, com o advento da importância central dos modelos Constitucionais de Estado, principalmente no momento posterior à Segunda Guerra, o princípio da legalidade tanto em sua densidade quanto em sua programação¹ sofreu profundas modificações, fenômeno que alguns autores administrativistas mencionam como “vinculação estratégica da atuação administrativa com a Lei”.

Buscando arcabouço de fundamentação em Carolina Barros Fidalgo, a nova concepção de legalidade é “construída a partir da análise das capacidades de cada um dos Poderes, considerando a forma de escolha de seus membros” (FIDALGO, 2015).

Portanto, em teses genéricas diante o exposto, se a prestação de contas vincula o gestor através da lei, notadamente um dos principais aspectos que justificam a importância do ato de prestar contas é pela sua vinculação com a necessidade daquele gestor demonstrar que o exercício de suas prerrogativas e funções se deu em conformidade com o que estabelecia as leis. E na forma como a legalidade evoluiu, essa conformidade não deve ser apenas formal. A partir do momento em que a Constituição tomou frente de importância material para dirimir as políticas sociais, e há uma intensa valorização da legitimidade do gestor que advém do processo eleitoral, torna-se imprescindível que a legalidade seja lida sob os prismas da eficiência e economicidade, patamares que a própria Constituição de 1988 traz em seu art. 37. Em linhas gerais, o controle deve abandonar a velha premissa de controle formal e máxima de responsabilidade do gestor apenas por gerir a coisa pública.

Ao se tratar em específico do controle de contas em referência às legislações orçamentárias, há uma disciplina material de balizas específicas, pois o ato de prestação de contas não pode ser visto sob um prisma simples tanto da legalidade quanto do dever de justificar o conteúdo de uma tomada de decisão frente ao ônus que existe na gestão da coisa pública.

2.2 Aspecto material: Constitucionalismo, Finanças Públicas e legislação orçamentária

O Estado Democrático de Direito preza a livre interpretação da Constituição, e todas devem ter seu peso

¹ Para aprofundamento entre o que se define sobre densidade e programação do princípio da legalidade, recomenda-se a obra de Orlando Vignolo Cueva, *Cláusula de Estado de Derecho y Principio da Legalidad*. Boletín mexicano de Derecho Comparado, nº 131, mai/ago.

jurídico na aplicação das normas constitucionais. Não existe mais um intérprete privilegiado. Neste novo processo hermenêutico, importa deixar claro que o Direito Financeiro é o grande instrumento de afirmação do Estado. Por isso, em momentos de crise, o olhar sobre o Direito Financeiro deve assumir outro patamar que não o meramente legalista.

Amplamente citado pelas doutrinas constitucionais brasileiras, a ideia em referência no parágrafo anterior é consagrada na obra de Peter Habërle quanto à sociedade aberta de intérpretes da Constituição. Inclusive, está é uma diferença crucial entre o paradigma do Estado Constitucional e o Estado Democrático de Direito.

O professor Heleno Torres, em transcrição de seu curso de extensão sobre Constitucionalismo e Direito Financeiro, menciona que no modelo de Estado Democrático de Direito todas as normas constitucionais possuem o mesmo valor. As normas constitucionais devem ser efetivadas todas em sua máxima possibilidade (TORRES, 2016). O atual modelo de Estado supera a suposição da teoria inicial de Kelsen quanto a um Tribunal Constitucional como o único intérprete e com o maior peso quanto à força normativa de sua interpretação.

Segue este entendimento o Ministro Gilmar Mendes em trabalho de sua autoria homenageando o autor alemão:

Segundo essa concepção, o círculo de intérpretes da Lei Fundamental deve ser alargado para abarcar não apenas as autoridades públicas e as partes formais nos processos de controle de constitucionalidade, mas todos os cidadãos e grupos sociais que, de uma forma ou de outra, vivenciam a realidade constitucional.

Esta nova tradição do constitucionalismo reflete diretamente no manejo do Direito Financeiro quanto ao seu conjunto legal infraconstitucional. Ora, ao fazer menção quanto o controle de contas no âmbito governamental, inegavelmente existirá uma análise quanto às legislações orçamentárias (PPA, LOA e LDO). Qual é então a diretriz que o modelo de Estado Democrático de Direito requer quando será feito o controle de contas?

Os limites de gastos são garantias e existem como instrumento de afirmação dos direitos fundamentais. Por isso, é direito fundamental. Neste caso, qualquer PEC que tente diminuir ou retirar o gasto público obrigatório ou impor limites estanques como um teto, indiretamente está cerceando garantias fundamentais, por isso há a aplicação das cláusulas pétreas para esse comportamento. Aqui cabe inclusive utilizar tais exposições tanto da estrutura histórica da responsabilidade do Estado quanto da diretriz constitucional do Direito Financeiro para arguir sobre possível inconstitucionalidade originária da PEC 241.

A Constituição Federal antecipa quais serão as principais escolhas que as pessoas buscam concretizar na sociedade, um projeto de Constituição como utopia². As escolhas públicas devem sempre se pautar nas ações

2 Há interessante estudo sobre a Constituição ser um projeto de utopia da sociedade. A utopia não é utilizada com um sentido negativo, sendo basicamente uma expressão sobre um inalcançável momentâneo pela sociedade. A Constituição seria o projeto de como tornar viável que este inalcançável se torne alcançável no futuro. Para maiores detalhes, sugere-se a obra: CUNHA, Paulo Ferreira da. **Constituição, Direito e Utopia: do jurídico-constitucional nas utopias políticas**. Coimbra: Editora Coimbra, 1996.

prévias que a Constituição propõe para os gestores públicos. Se existe um projeto que a sociedade deseja alcançar, a execução deste projeto implica inevitavelmente em gastos. É neste momento que a disciplinas do Direito Financeiro e das Finanças Públicas ganham importância material.

Até antes da Segunda Guerra, a doutrina majoritária não atribuía força constitucional para estas normas. A partir do momento que se coloca teor constitucional para ela, o Poder Judiciário poderá passar a substituir a própria ação do Executivo. Por esses motivos há uma necessidade de se discutir dentro da doutrina do Direito Administrativo sobre a revisão da teoria do mérito com base na eficiência e economicidade mencionadas anteriormente. A ação constitucional do Estado não encontra mais níveis hierárquicos entre as próprias normas constitucionais e a Administração Pública não pode mais ser vista como isolada das formas de controle existentes na sociedade, como um algo abstrato e intangível.

Socorre-se de bom exemplo para a questão proposta a substância de julgamento da ADI nº 939 (Ministro Relator Sidney Sanches, 1994). Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal arguiu pela parcial inconstitucionalidade do IPMF (Imposto Provisório de Movimentação Financeira – o antecedente da CPMF). Dentre as razões substanciais do voto, arguiu o Supremo que o princípio da imunidade tributária recíproca entre os entes federativos (alínea “a” do inciso VI do art. 150 da CF88) tratava-se de cláusula pétrea do inciso I do §4º do art. 60 da CF88. O constituinte derivado, incidindo em vício de tal natureza, tornava possível a declaração de inconstitucionalidade pelo órgão Supremo de uma própria Emenda à Constituição.

A questão tributária é de importante exemplo para demonstrar o manejo da sistemática financeira na Constituição diante do que se expõe até o momento. Na ocasião da inconstitucionalidade da EC nº 03/93, a correlação entre o princípio da imunidade recíproca dos entes federativos com a violação de garantias e direitos fundamentais individuais tem como base a teoria dos limites materiais do poder de revisão. Canotilho trata a questão através da dualidade entre a flexibilização deste processo e o engessamento histórico:

Será defensável vincular gerações futuras a idéias de legitimação e a projectos políticos que, provadamente, já não serão os mesmos que pautaram o legislador constituinte? A resposta tem de tomar em consideração a verdade evidente de que nenhuma constituição pode conter a vida, o processo histórico, e, conseqüentemente, as alterações constitucionais, se ela já perdeu a sua força normativa. Mas há também que assegurar a possibilidade de as constituições cumprirem a sua tarefa e esta não é compatível com a completa disponibilidade da constituição pelos órgãos de revisão. Designadamente, quando o órgão de revisão é o órgão legislativo ordinário, não deve banalizar-se a sujeição da lei fundamental à disposição de maioria parlamentares ‘de dois terços (CANOTILHO, 1986).

O manejo das políticas públicas está intimamente relacionado ao ideal de progresso e estabilidade social e econômica. Em se tratando de atuação do Estado, para qualquer ato existe uma previsão orçamentária. Ou seja, há um estudo prévio do campo do Direito Financeiro comum para todas as áreas de atuação do Estado. Adequando essa premissa ao exposto diante da evolução do paradigma estatal e de como a hermenêutica

constitucional modificou-se nos últimos 20 anos, é possível então afirmar que as garantias e direitos fundamentais também se justificam dentro do sistema financeiro e orçamentário. Logo, as vinculações do constituinte originário para saúde e educação seriam intangíveis pelo constituinte derivado.

Não parece que a solução casuística seja a melhor forma, da maneira como o Ministro Sidney Sanches alertou em seu voto como Relator na oportunidade da ADI citada. O critério objetivo aqui mencionado, entre interpretação das normas e vinculações financeiras com a proteção aos direitos e garantias fundamentais é o melhor critério de adoção para justificar a intangibilidade e o controle como substancial ferramenta de adequação entre a escolha do agente público e o que se põe como norma constitucional.

Deixar a solução subordinada ao exame de cada caso concreto, à valoração do direito ou garantia que, em um dado momento, estiverem sendo cogitados, tampouco merece aplauso. Conforme anotou Canotilho na obra acima citada, Forsthoff moveu uma cerrada crítica à chamada jurisprudência valorativa, alertando para os “perigos da insegurança da constituição, da dissolução da lei constitucional numa casuística interpretativa, carecida de racionalidade e evidência, e onde os juízes deixam de estar sob a constituição para passarem a donos da mesma constituição.

Logo, o controle de contas neste sistema constitucional não surge simplesmente para identificar o descompasso entre ato administrativo, legalidade e averiguar possível responsabilidade do gestor. Necessariamente, se há um plano de sociedade colocado pela Constituição, este plano deverá ser desenvolvido através das escolhas políticas dos gestores.

Ainda com referência a EC nº 03/93, tornou-se claro naquela ocasião que a interpretação do que comporta ou não cláusulas de inviolabilidade deve ser feita da maneira como *composto dos direitos e garantias que digam respeito diretamente à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, e que, ali, no caput do citado art. 52, vem reforçados por uma cláusula de inviolabilidade.*

Continua o Ministro a asseverar que *o caráter universal e intemporal destes direitos e garantias, ligados mais estritamente às esferas biológica, psicológica e espiritual do ser humano [...] provavelmente inspira o constituinte originário a inseri-las entre as cláusulas pétreas.*

Qual é o critério para definir o controle de uma escolha política sem que haja uma invasão na distribuição de poderes? O controle deve ser justamente sobre o planejamento e nos resultados. Deste ponto derivam as duas substâncias do controle de contas, e que por este motivo não poderiam estar sendo realizadas de forma predominante por apenas um Poder ou órgão, bem como por decisão de prevaquecimento de apenas um dos lados:

- a) *A substância jurídico-formal no controle do planejamento, com a verificação do atendimento às disposições tanto constitucionais como infraconstitucionais da formulação da peça contábil e da execução dos programas destas legislações;*

b) *A substância de resultados*, derivada da escolha do programa político a ser seguido pelo gestor público, em que a Administração poderia ser responsabilizada pela qualidade dos resultados a serem apresentados na execução do plano político, ainda que juridicamente lícito.

Neste sentido, importa a observação prática de Giacomoni:

A ideia central da proposta [orçamento de resultados] repousa numa questão prática: ao sustentarem a administração pública por meio de impostos, os cidadãos devem sentar no banco de direção e explicitar quais resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados ao setor público. Nesse sentido, os orçamentos devem basear-se em resultados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles (GIACOMONI, 2012).

Junto ao controle formal deve existir o controle derivado do ônus advindo da urna: dito de outro modo, o controle político por resultados. Contudo, estes resultados não são arbitrariamente definidos pelo anseio íntimo do controlador. Todos os resultados estão baseados naquilo que a Constituição traz como projeto de sociedade, vinculações tributárias de gastos, execução orçamentária, afirmação dos direitos fundamentais, objetivos e fundamentos da República. Qualquer distorção do controle para outro viés é possível de se interpretar conforme a expressão francesa da Ciência Política: *Coup d'État*.

3. O modelo de controle atualmente adotado pelo Brasil: os incisos I e II do art. 71 da CF88 e as contas de governo e de gestão

A Constituição adota uma divisão em dois campos com base em que tipo de ato legislativo e administrativo incidirá o ato de prestação de contas. O artigo 71 da CF88 disciplina o conceito das contas de governo em seu inciso I, enquanto o inciso II apresenta o conceito de contas de gestão.

As contas de governo vinculam-se à conduta do administrador nas suas funções de planejamento, controle e execução das políticas públicas, centrando-se nas legislações orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Nesta modalidade, “perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais” (FURTADO, 2007).

De outro lado, as contas de gestão serão compostas de todos os atos administrativos isolados, exigindo que o controle recaia sobre cada ato em separado. Para o julgamento das contas de gestão, “haverá a análise in-

dividual quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas” (FURTADO, 2007).

Claramente existem dois sistemas distintos de apreciação de contas no conteúdo do art. 71 da CF88. O próprio Supremo Tribunal Federal já havia especificado no julgamento da ADI nº 849, reconhecendo a importância em separar os sistemas constitucionais entre julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas e apreciação das contas de governo por aquela Corte.

Na primeira ocasião, o que ocorre é um julgamento técnico formal e que ensejará inclusive no surgimento de um título executivo extrajudicial em caso de condenação ao ressarcimento do erário (§3º do art. 71). No segundo caso, tem-se a apreciação técnico-orçamentária para instruir o julgamento político pelo Poder Legislativo (o *impeachment* no âmbito do executivo da União e Estados e o afastamento por infração político-administrativa pelo Decreto-Lei 201/67 no âmbito Municipal).

A citada ADI merecerá melhores digressões no próximo título, oportunidade em que se colocará o paradigma da decisão de 2016 do Supremo para demonstrar as falhas e incongruências do processo atualmente adotado conforme a exposição de fundamentos históricos da responsabilidade e controle e que foram expostos até este momento.

A importância desta divisão da qualidade das contas feita pelo constituinte originário foi justamente separar duas figuras distintas dentro da Administração Pública: o Ordenador de Despesas e o Chefe do Executivo.

Conforme o §1º do art. 80 do Decreto 200/67, ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos. Tal figura não pode ser confundida com o Chefe do Executivo no âmbito da Administração Pública, que consignará funções políticas junto da execução administrativa do orçamento pelo Ordenador.

Vale tecer alguns comentários sobre os procedimentos operacionais na gestão dos recursos públicos para que fique mais clara a diferença e importância entre o trabalho conjunto do Ordenador de Despesas com o Chefe do Executivo.

Através do pleito eleitoral, o Chefe do Executivo ganha a legitimidade proporcionada pelo sufrágio para executar um conjunto de políticas públicas, e que são inevitavelmente revestidas de ideologias. De maneira geral, o instrumento que irá definir o conjunto de políticas e programas de duração continuada a serem executados por determinado governo será o Plano Plurianual (PPA), enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) será a execução de cada exercício financeiro dos programas definidos na primeira legislação quadrienal.

De acordo com o §1º do art. 165 da CF88, o PPA estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. Evidentemente, o PPA “passa a se constituir na síntese dos esfor-

ços de planejamento da Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual” (GIACOMONI, 2012).

Tanto a LDO como a LOA passaram por profundas modificações com o advento das LC 101/2000, havendo agora disposições infraconstitucionais além do disposto em diversos segmentos da CF88. Mas de maneira sucinta, após a elaboração de um plano de execução política continuada dentro do PPA, cumpre para a LDO estabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas com riscos e metas fiscais enquanto para a LOA a demonstração específica dos três orçamentos: fiscal, seguridade social e de investimento das empresas.

Conforme Giacomoni (2012) menciona em sua obra, a LDO apresentará os objetivos de política monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e projeções para suas variáveis junto das metas de inflação e a LOA apresentará a consolidação de todo o orçamento planejado em uma única peça com base política do PPA e na diretriz da LDO, esforços do constituinte originário em finalmente executar o princípio da universalidade orçamentária no orçamento público.

A partir deste momento, surge a tarefa quase que hercúlea de efetivamente tornar viável na prática as bases, diretrizes e metas propostas pelas legislações orçamentárias, e inclusive dentro da programação de previsão de receitas e discriminação de despesas. Soma-se a este fato que, além do conhecimento específico que o executor deverá ter dentro da área de investimento (saúde, educação, transporte e etc), deve ainda haver um mínimo de conhecimento do complexo arcabouço das Finanças Públicas (ou ao menos ser bem orientado) para que não incorra em qualquer irregularidade orçamentária.

Dessa forma, o Chefe do Executivo, utilizando-se dos atributos administrativos de delegação de competências, delega as funções de execução material do orçamento para o Ordenador de Despesas. Na maioria dos grandes Municípios e Estados, o Chefe do Executivo fará diversas delegações, criando Ordenadores de Despesas específicos para cada área de concentração social, dividindo inclusive em Ordenadores Primários e Secundários quando houver alta complexidade na execução de determinada política pública setorial.

Conceitualmente será um agente administrativo incumbido de poderes delegados para realizar despesas orçamentárias em áreas específicas enquanto o Estado estiver como prestador de serviços ou executor material de obras e deve demonstrar a regularidade de seus atos, pois é o responsável pela aplicação orçamentária (parágrafo único do art. 70 da CF88).

Como há esta divisão de responsabilidades no âmbito prático, o Ordenador de Despesas não está sob o jugo de uma função eminentemente política como o Chefe do Executivo. Consoante a isto, a Constituição cria então espécie de instância técnico-especializada para efetivamente julgar as contas tomadas ou prestadas por esse agente público no sentido amplo.

Ayres Britto (2002) escreve sua análise sobre os Tribunais de Contas que no momento em que a Corte julga as contas dos ordenadores de despesa há uma subsunção aos parâmetros técnico-jurídicos e um atendimen-

to ao conteúdo objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais. Continua o autor a diferenciar do julgamento das contas de governo, a qual possui um conteúdo eminentemente político com um parecer consultivo mediante o auxílio da Corte de Contas.

Trago à baila a citação de Ayres Britto, oportuna para a defesa da estrita separação feita pela Constituição nos incisos do art. 71 entre julgamento técnico e político:

Os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais (AYRES BRITTO, 2002).

Procedimentalmente há a aplicação da Lei 1079/50 no âmbito Federal e Estadual e o Decreto Lei 201/67 no âmbito Municipal no momento do julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo. Peculiaridade necessária de mencionar para o âmbito municipal, em virtude de pequena vinculação do parecer da Corte de Contas na apresentação de um parecer desfavorável.

Enquanto para o âmbito Federal e Estadual não há quórum específico de superação para afastar um parecer de desaprovação, o §2º do art. 31 da CF88 diz que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

De maneira geral, é este o atual procedimento de tomada e julgamento das contas públicas de governo e gestão frente à Constituição. Talvez, apenas com este diálogo de técnica e forma, já é possível identificar algumas falhas as quais este trabalho começará a apresentar daqui para frente, a começar pela tese atualmente defendida pela maior parte da doutrina constitucional sobre o julgamento das contas de gestão ser discricionário e eminentemente político. De fato, a Constituição traz essa sistemática na forma em que está atualmente redigida. Mas cabe uma indagação: seria mesmo a melhor forma de responsabilizar o gestor público no caso de irregularidades nas contas de governo?

Principalmente tomando por base as referências históricas trazidas inicialmente quanto ao desenvolvimento da responsabilidade do Estado e a evolução do Orçamento frente às transformações da Administração Pública até o modelo atual de Estado Democrático de Direito e Finanças Públicas na Constituição, não parece ser este o modelo de maior efetividade para garantir tanto uma punição justa e coerente pelo praticado como para estimular práticas preventivas no âmbito do controle da Administração Pública.

A partir de agora, o trabalho irá se centralizar em discutir os principais pontos que o autor considera como falhas do atual modelo adotado, e conseqüentemente demonstrará por análises tanto casuísticas quanto conceituais as bases que fundam seu pensamento.

Em resumo, serão os seguintes tópicos a serem abordados a seguir:

- i. Apresentação do julgamento do RE 848.826/DF para o caso do Chefe do Executivo como também ordenador de despesas nos pequenos Municípios e as consequências práticas da interpretação do Supremo.
- ii. A estrutura fisiológica da política no âmbito municipal e a contribuição do Supremo Tribunal Federal para a impunidade dos Chefes dos Executivos locais – Democracia *Delegativa* de O'Donnell e a formação piramidal do Executivo.
- iii. A impossibilidade atual do julgamento ficto por decurso de tempo das contas de governo possibilitando a impunidade (RE 729.744/MG): o uso da conveniência política como elemento predominante de favorecimento ou de derrubada do Chefe do Executivo.

4. O caso do Chefe do Executivo como ordenador de despesas e as consequências práticas do julgamento do RE 848.826/DF

4.1 A tese para a definição de competência de julgamento das contas

A hipótese nasce com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 848.826/DF (17 de agosto de 2016), em que houve uma interpretação extensiva do inciso I do art. 71 da CF88 para afastar a competência da Corte de Contas em julgar as contas de gestão quando vinculadas ao Prefeito.

A decisão afasta a tese da possibilidade de julgamento ficto por decurso de tempo em caso de não apreciação pelo Poder Legislativo, havendo como consequência, independentemente de qual for a natureza das contas, a força meramente consultiva do parecer do Tribunal de Contas.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal troca o critério de competência que a Constituição estabelece para os Tribunais de Contas no art. 71 e seguintes: em vez de se olhar sob a ótica da qualidade de contas a ser julgada, deve haver prevalectimento do cargo ocupado por aquele que executou o ato derivado de uma das contas em questão (contas de governo ou contas de gestão).

A decisão da Suprema Corte não está alinhada ao que a própria Constituição traz no seu título sobre a Ordem Financeira e a Fiscalização. O inciso II do art. 71 da CF88 diz claramente que compete aos Tribunais de Contas julgar *as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, enquanto para as contas de governo cabe apenas apreciar as contas prestadas anualmente.*

O Supremo Tribunal Federal (ADI nº 849), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União na ocasião daquele pleito de inconstitucionalidade, reconheceu a clara distinção entre as competências do artigo 71, I, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do art. 71, II, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Consta na ementa do acórdão:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

A importância crucial na definição do órgão competente para julgamento possui a notável importância de refletir nos efeitos possíveis advindos da LC 64/90, alterada pela LC 135/10, no que diz respeito à inelegibilidade.

O Ministro Luis Roberto Barroso reconheceu a Repercussão Geral do tema no RE, salientando importante destaque quanto às divergências internas entre as Turmas sobre qual fundamento deveria ser aplicado na definição do regime de competências:

De um lado, há acórdãos da 2ª Turma que julgam tais reclamações procedentes, assentando a competência exclusiva do Legislativo para julgar as contas do Chefe do Executivo, ainda que se trate de contas de gestão (e.g. Rcl 14.310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24.03.2015). De outro lado, há precedentes da 1ª Turma (e.g., Rcl 11.478, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05.06.2012) e do Plenário (e.g., Rcl 11.479 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19.12.2012) que julgam tais reclamações improcedentes, por ausência de identidade estrita com os paradigmas invocados. É preciso que a Corte dê à questão um tratamento uniforme.

Nesta ocasião em que Barroso advertiu a própria não uniformidade da questão *interna corporis* no Supremo, já adiantou seu voto, divergindo da parcela do Pretório que justifica o julgamento único das Contas pelo Legislativo devido à qualidade política da função do Chefe do Executivo, ainda que no exercício de atos administrativos de ordenador de despesas.

Segundo o Ministro, “contas de gestão ou ordenação de gastos são de competência da contabilidade, gestão operacional, financeira, orçamentária e patrimonial do ente público”. Portanto, a qualidade da decisão sobre irregularidades quanto à estas contas não é uma decisão política, sendo uma decisão técnica da Corte de

Contas. Seguiram este entendimento: Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, e Dias Toffoli.

Até o então julgamento, a Justiça Eleitoral aplicava a interpretação constitucional do art. 71 frente à LC 64/90 conforme o entendimento de Barroso. Dessa forma, havendo o Parecer da Corte de Contas do Chefe do Executivo municipal quanto à desaprovação das contas de gestão em que houvesse participado, automaticamente havia a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 01º da citada legislação.

Colaciona-se abaixo o julgado da Justiça Eleitoral do Ceará em que fora afetado para a repercussão geral do RE:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. CARACTERIZAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Conforme decidido no julgamento do Recurso Ordinário nº 401-37/CE, referente a registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 01º da Lei Complementar nº 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecurável dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas, diante da ressalva final da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

2. O descumprimento da lei de licitações constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

3. Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral não só pode como deve proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis, para incidência da inelegibilidade da alínea g.

4. Agravo regimental desprovido.

A celeuma teve inicial marco a respeito do entendimento da decisão da Corte de Contas como decisão irrecurável do órgão competente presente na alínea g da legislação de inelegibilidades. Se fosse definida a competência através do critério material quanto ao teor das contas, o Tribunal de Contas seria a instância irrecurável referenciada pela norma.

Art. 1º São inelegíveis:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários

que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (grifo do autor).

Apesar do voto de Barroso enfatizando, e com razão, de que a Constituição Federal não faz distinção sobre o ordenador de despesas ser ou não detentor de cargo político eletivo, não foi esta a tese que prevaleceu no julgamento do Recurso Extraordinário. Pela natureza e finalidades diversas que as contas apresentam no manejo das Finanças Públicas, irretocável exegese literal das disposições do art. 71 e incisos I e II, deveria ser a interpretação de Barroso aquela a ser aplicada ao caso concreto, confirmando a constitucionalidade do entendimento consagrado na Justiça Eleitoral do indeferimento das candidaturas com base nos pareceres do Tribunal de Contas.

O Supremo, excelente oportunidade que obteve para não só definir a interpretação conforme à constituição dos atos da Justiça Eleitoral, bem como colmatar algumas lacunas de fundamentação dos argumentos que constroem a Corte de Contas como um órgão autônomo e de extrema importância no controle externo, retornou para o cenário idêntico à sua jurisprudência de 1992, oportunidade em que afastaram a força de julgamento da Corte de Contas quando o Chefe do Executivo municipal for o ordenador de despesas. O Ministro Ricardo Lewandowski, autor do voto vencedor que faz reminiscências ao conteúdo de 1992, baseia seu voto na prevalência da soberania popular no julgamento das contas.

4.2 Os pareceres da Procuradoria Geral Eleitoral e da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil

Tanto a Procuradoria Geral Eleitoral quanto a Associação Nacional de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil opinaram quanto ao prevalecimento da tese do Ministro Barroso. Ambos pareceres salientaram o grave retrocesso jurídico-institucional que a decisão que prevaleceu no Supremo Tribunal Federal poderá ocasionar no estabelecimento de um controle externo mais eficiente e forte, ampliando os casos de impunidade na seara dos Municípios.

Perdida esta oportunidade, é evidente que o Supremo tergiversou para o real conteúdo da lei constitucional e preferiu utilizar-se da válvula de escape do arcabouço jurídico do abstrato, reforçando uma tese que considero interessante de ser debatida a respeito da força política como elemento de manipulação dos resultados. Houve um grave equívoco cometido pelo Supremo ao definir critério de competência não estabelecido pela Constituição, inclusive com vasta e consagrada doutrina para refutar o entendimento firmado entre os Ministros:

Oportuno citar a posição de José Jairo Gomes quanto à atuação dos Tribunais de Contas na Constituição de 1988:

Em primeiro lugar, dado seu perfil constitucional, o Tribunal de Contas não é mero órgão auxiliar, mas, sim, uma das mais relevantes instituições vocacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Seus

membros gozam de iguais garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens da Magistratura (CF, art. 73, § 3o). Demais, ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico, administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos e critérios de julgamento, o que - em tese, ressalve-se - só pode ser feito pelo Tribunal de Contas (GOMES, 2015).

Conforme exposto nas premissas iniciais deste trabalho com referência à diferença entre as contas de governo e gestão, as contas de governo, também ditas anuais ou globais, espelham a atuação política do Prefeito, e, desta forma, são julgadas politicamente pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas (inteligência do art. 71, I, c/c art. 49, IX, da Constituição da República).

Neste sentido, baseou-se o Procurador Geral Eleitoral Rodrigo Janot para afirmar em seu parecer que tais contas, como cediço, referem-se à execução global do orçamento, em obediência aos ditames das leis orçamentárias e refletem a situação global das finanças do ente federado. O fato, portanto, é eminentemente político e por isso deve passar pelo crivo de um juízo político.

Se as contas de gestão são relativas à administração materialmente direta dos bens, dinheiro ou valores públicos, necessário o respeito do inciso II do art. 71 que atribui a eficácia de julgamento do Tribunal de Contas com resultado de título executivo extrajudicial do ressarcimento ao erário.

Janot traz para a discussão do processo o conceito de probidade hermenêutica, lembrando que a Corte de Contas como última e única instância de julgamento neste caso reflete a preocupação do constituinte em garantir a efetiva punição para o descumprimento da probidade que exige o manejo do bem público:

Com efeito, em sendo reconhecida que a competência para o julgamento das contas de gestão de prefeitos seria das Câmaras Municipais, restaria prejudicado o controle externo exercido pelos tribunais de contas, comprometendo, a não mais poder, os referidos princípios constitucionais, já que o julgamento de atos de gestão passaria a ser meramente político, e não mais técnico. Analisemos a questão à luz do princípio hermenêutico da unidade da Constituição. A interpretação que busca o recorrente acaba por minar a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas voltada à proteção da probidade tratada no art. 14, §9º, da CF.

Convém lembrar a obra de Rodrigo Tenório, e que subsidia o entendimento do Procurador quanto ao caso. A doutrina eleitoral de Tenório (2014) adverte-nos que afastar o Tribunal de Contas do julgamento das contas de gestão em que há participação do prefeito como ordenador promoveria uma intensa impunidade com referência às sanções de multa e ressarcimento ao erário.

De fato, ignorar o papel constitucional do Tribunal de Contas neste caso é isolar a interpretação do art. 31 da CF88, desconsiderando toda a sistemática do controle externo. Bastaria que o Prefeito concentrasse todas as funções de ordenador de despesas do Município e obtivesse maioria de apoio no âmbito do Legislativo para que a multa e o ressarcimento ao erário dos atos ímprobos nunca possam ser efetivados.

Soma-se ao exposto que na seção da CF88 que versa sobre “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” (arts. 70 ao 75), não há em nenhum momento norma expressa que confira ao Poder Legislativo a competência para determinar o ressarcimento ao erário e aplicação de multa, tampouco julgar as contas de gestão do ordenador.

A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, em Memorial Complementar interposto no RE 848.826, asseverou que a maneira mais eficaz e eficiente de coibir a malversação contra o patrimônio público é que o controle externo seja exercido no curso da execução do ato quando há a tomada de contas. Quem exerce esta função especial da tomada de contas de maneira urgente é o Tribunal de Contas.

A entidade ainda faz menção ao prognóstico de míngua do controle externo frente à atual decisão, em um cenário que permeará a impunidade advinda dos contornos políticos partidários, conforme fora defendido anteriormente.

Não é razoável que, para assegurar o ressarcimento do dano causado aos cofres públicos por atos dos Prefeitos, o Estado somente disponha do julgamento da prestação de contas anual, que pode se arrastar por anos nas Câmaras Municipais e, quando for julgada, a decisão ser pautada por contornos político-partidários. Se prevalecer o entendimento da divergência, tem-se o inevitável enfraquecimento da efetividade do controle externo e dos instrumentos de proteção do patrimônio público, uma vez que, como dito, às Casas Legislativas não foram conferidos os meios constitucionais para assegurar o ressarcimento aos cofres públicos nos casos de desvio de recursos e corrupção (MEMORIAL COMPLEMENTAR, 2016).

5. A estrutura fisiológica da política no âmbito municipal e a contribuição do Supremo Tribunal Federal para a impunidade dos Chefes dos Executivos locais – Democracia *Delegativa* de O'Donnel e a formação piramidal do Executivo

Com a exposição dos fundamentos do RE 848.826/DF, a primeira questão acerca da forma equivocada de interpretação dos arts. 70 ao 75 da CF88 ficou evidente. Agora, este é o momento oportuno para avançar na discussão de um problema não apenas hermenêutico, mas de bases estruturais da forma como o atual procedimento de afastamento é utilizado. A Decisão do Supremo contribui ainda mais para as proposições que este trabalho visa pontuar acerca dos prognósticos de falhas, pois confirma algumas observações estruturais da forma fisiológica em como a política é exercida no país.

Há um interessante detalhe peculiar quanto à nossa organização federativa ao estabelecer os Municípios como ente integrante da Federação, porque isto reflete completamente na maneira como é organizado o sistema político do país. Quando este artigo ousa em propor no seu título uma Emenda à Constituição, conforme será exposta ao final, visa padronizar o atual procedimento de afastamento dos Chefes do Executivo para compatibilizá-lo tanto com a evolução dos fundamentos históricos da responsabilidade do Estado quanto da necessidade do fortalecimento do controle externo e da medida técnico-jurídica no mérito.

Olhar esta reforma sob a ótica dos Municípios é então imprescindível, pois estruturalmente os Municípios se apresentam como os grandes centros de execução das políticas públicas, o intenso centro de recebimento de recursos tanto da União quanto dos Estados e é o ente federativo que proporciona a maior proximidade entre o exercício do político com a população em geral.

Se há esta possibilidade de exercício carismático da política aliada com a ampla possibilidade de recebimentos de recursos, os Municípios deveriam estar sob a égide de um controle externo necessariamente coeso, forte e que cobrasse a compatibilidade do exercício da função política tanto com o aspecto jurídico, formal e contábil quanto da necessidade de seguir, e de uma maneira ética, aquilo que fora proposto como programa de governo.

Bobbio (1986) trabalha em sua obra *Il futuro della democrazia* que a sociedade pluralística como a que vivemos possui uma democracia exercida pela representação de blocos ou grupos de interesse. O indivíduo,

como ente político, não possui uma voz capaz de impor seus interesses de maneira autônoma. Há um grave problema nesta organização, principalmente ao correlacionarmos a intenção do autor italiano em retratar os grupos de interesse como os partidos políticos. Os políticos estariam submetidos assim em um sistema de apenas refletir a vontade do partido. Tanto é assim que os partidos poderiam abrir Sindicâncias para exclusão do parlamentar no caso de votação em contrário aos projetos de seu interesse. Atualmente, não é raro encontrar os veículos de mídia noticiando casos assim³.

As municipalidades se apresentam como um local *sui generis* na representação deste modelo de democracia analisado por Bobbio: há em um mesmo lugar a congregação do exercício político vinculado às pretensões dos indivíduos como grupos partidários, entretanto há uma notável importância no carisma e proximidade do candidato com a população para que sua candidatura seja bem-sucedida. Portanto, é possível que haveria uma dupla necessidade para alcançar o exercício da política no campo municipal: a prévia expressão de confiança frente à população na forma pessoal e o atributo de organizar a seu favor, no seguimento de interesses do partido ao qual está submetido, as coalizões com o Legislativo.

Este é um sistema perfeito para a atuação de uma oligarquia política. Haverá uma atuação política voltada para o interesse de grupos seletos da sociedade, mas que possui um grande peso de legitimidade advindo das urnas pela conquista pessoal do político com a população, um respaldo anacrônico de legitimação para atuar contra o interesse verdadeiramente público que a própria Democracia fornece. Convém citar trecho da obra de Bobbio, em sua tradução para o espanhol, sobre a presença das elites no atual sistema:

Naturalmente la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. Esto lo sabía Mosca, que era un conservador y que se autodemía liberal, pero no democrático, quien ideó una compleja tipología de las formas de gobierno con el objeto de mostrar que, aunque jamás están ausentes las oligarquías del poder, las diversas formas de gobierno se distinguen en su diferente formación y organización. Ya que comencé con una definición fundamentalmente procesal de la democracia, no

3 Nesse sentido, veja as seguintes manchetes de jornais:

PR abre sindicância para expulsar Clarrisa Garotinho por ter votado contra a PEC do teto. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.pr-abre-processo-para-expulsar-clarissa-garotinho-por-ter-votado-contra-a-pec-do-teto,10000081552>>. Acesso em: 16 out. 2016.

PR ameaça punir Silas Freire por abstenção em votação da PEC 241. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/noticias/232057/pr-ameaca-punir-silas-freire-por-abstencao-em-votacao-da-pec-241>>. Acesso em: 16 out. 2016.

PPS quer endurecer contra dissidentes da PEC do teto no 2º turno de votação. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/pps-quer-endurecer-contra-dissidentes-da-pec-do-teto-no-2-turno-de-votacao-20273652>>. Acesso em: 16 out. 2016.

CDS vai expulsar ex-deputado por ser candidato independente à Ponte Lima. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/politica/2016-10-14-CDS-vai-expulsar-ex-deputado-por-ser-candidato-independente-a-Ponte-de-Lima>>. Acesso em: 16 out. 2016.

puedo olvidar que uno de los partidarios de esta interpretación, Joseph Schumpeter, captó perfectamente el sentido cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular⁴ (BOBBIO, 1986).

Em outro artigo de minha autoria faço uma análise mais aprofundada quanto às organizações de um governo em coalizões. Ressalto que a evidente razão da adoção do presidencialismo de coalizão é claramente criar condições para que o governo no âmbito Executivo consiga impor sua agenda ao Congresso, o que faz ocorrer um cenário de “sobreposição” do Poder Executivo através da técnica de barganha (MENDES, 2016). Essa condição de governabilidade é o que cria as condições de pretensa impunidade, tendo em vista que não há elemento que obrigue o político para o exercício de apreciação das contas de governo.

A alta proximidade entre Chefe do Executivo no âmbito do Legislativo municipal cria condições ainda mais favoráveis que essa coalizão seja imposta com sucesso, tendo em vista que a criação da estabilidade do governo é permeada por uma fisiológica troca de favores entre os partidos políticos, fato este em que os membros do Legislativo se veem envolvidos e sob pena de perseguição e exclusão pelo Partido pertencente em caso de descumprimento das diretrizes propostas. Outros comentários sobre os fundamentos da não coerção no julgamento serão expostos no seguinte tópico acerca da tese do Ministro Gilmar Mendes quanto à impossibilidade do julgamento ficto por decurso de tempo.

Ainda em referência ao trabalho citado, a atitude assemelhada a uma coerção velada de um governo de barganhas atingirá diretamente a própria teoria dos poderes, desvinculando o Congresso de seu papel de equilíbrio no *accountability* horizontal (MENDES, 2016).

Mas esta formação fisiológica da política brasileira não é nova, exigindo que para a real compreensão haja um retorno analítico para as condições de promulgação da Constituição de 1891. Continuo naquele trabalho sobre o sistema de coalizões a identificação do conceito de José Afonso da Silva sobre *presidencialismo piramidal* (MENDES, 2016).

Chama-se o governo dessa forma, em virtude daquele Presidente ter sido fruto de uma junção de interesses das oligarquias e coronéis que controlam majoritariamente a economia. Havia um desejo de fragmentar para centralizar: as elites oligárquicas brasileiras apesar de intuírem na queda do Imperador, queriam conglobar-se figurativamente naquele polo. O que realmente existiu no processo republicano foi a simples substituição de uma pessoa por um estamento social, na justificativa desagregadora para agregar poucas elites no poder.

4 Tradução: Notadamente a presença das elites no poder não esconde a diferença entre regimes democráticos e autocráticos. Mosca já sabia isto, quem se autodenominava um liberal e conservador, porém não democrático, idealizando uma completa tipologia das formas de governo com a intenção de mostrar que apesar das elites nunca estarem ausentes das formações de governo, estas se diferenciavam em sua formação e organização. Já que iniciei com uma definição de democracia como processo, não posso esquecer que um dos defensores desta corrente, Joseph Schumpeter, captou perfeitamente este sentido quanto acentuou que **a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, e sim a presença de muitas elites que competem entre si pela conquista do voto popular** (*grifo do autor*).

A conceituação deste modelo de Democracia é bem definida por Guillermo O'Donnel através da definição de democracia *delegativa*. A eleição do Executivo em uma democracia *delegativa* apresenta um apego à individualidade do candidato, tendo em vista que as escolhas pessoais irão se basear em grande maioria na qualidade de adequação da pessoa para exercer o governo.

Como em um jogo passional e de emoções, o processo eleitoral nestas democracias envolve apostas altas em programas que dificilmente serão viáveis de cumprimento caso haja uma vitória, mas que convencem pelo apelo da emoção uma grande massa para legitimar o pleito através da fundamentação da “democracia majoritária”.

Dentro desse contexto, há uma importante observação de O'Donnel (2011) que é de clara aplicação para explicar o precário controle de contas de exercício político quando dentro dessas democracias. No caso dos Municípios, torna-se ainda mais fácil essas articulações do Executivo não controlável pela facilidade de acordos entre um Prefeito e a Câmara dos Vereadores em uma relação que a única restrição imposta ao Chefe do Executivo será aquela não institucionalizada (acordo de cavalheiros ou uma política dos bastidores).

6. A impossibilidade atual do julgamento ficto por decurso de tempo das contas de governo possibilitando a impunidade (RE 729.744/MG): o uso da conveniência política como elemento predominante de favorecimento ou de derrubada do Chefe do Executivo

Neste Recurso Extraordinário, julgado em conjunto com o RE 848.826/DF e por relatoria do Ministro Gilmar Mendes, fixou-se uma importante tese anexa quanto à competência de julgamento das contas do Chefe do Executivo:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (RE 729.744/MG).

Primou-se através deste julgamento afastar a possibilidade de se aliviar a tese do julgamento ficto por decurso de tempo quando não houvesse a votação do Parecer do Tribunal de Contas pelo Legislativo. O Ministro

ressalta que a expressão “só deixará de prevalecer por dois terços” no âmbito municipal que traz o §2º do art. 31 da CF88 não deve ser interpretada como uma cláusula de barreira a permitir uma juridicidade ficta do Parecer da Corte de Contas.

Caso fosse permitido que houvesse um tipo de julgamento tácito pela não apreciação da Câmara Municipal do parecer de contas, interpretação vocacionada pelo entendimento diverso de que a expressão contida no §2º do art. 31 da CF88 fosse uma cláusula de condição resolutiva, conforme o entendimento de Gilmar Mendes, estaríamos adotando a permissão da delegação de competências do Legislativo municipal para o Tribunal de Contas.

Fica inclusive salientado no voto do Recurso que é impossível fixação de prazo para julgamento através da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica, sob pena de afrontar os princípios sensíveis da Federação e a separação de poderes adotada na CF88.

7. Adequação do modelo de julgamento

7.1 A análise da aplicação do contraditório e a ampla defesa nos processos de competência do Tribunal de Contas: há necessidade desta garantia no âmbito das Cortes de Contas?

Esta é uma indagação crucial, pois notadamente é um dos pontos centrais que separam as teses de defesa do prevailecimento da natureza política do impeachment ou de um possível giro ontológico para sua transformação em ato jurisdicional híbrido de natureza técnico, jurídico e política.

O contraditório e a ampla defesa, dentro da gama processual, faz jus às três vertentes de construção material, didaticamente transcritas em um voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, ao qual se faz menção abaixo:

[...] essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar

1) Direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;

2) Direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;

3) Direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do

jugador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas [...].

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 24.268-0/MG. Relator p/ acórdão: min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJ de 17 set. 2004)

Para a discussão aqui proposta, a terceira vertente do contraditório e ampla defesa é a que possui uma importância maior. A consideração de argumentos perpassa necessariamente pelo grau de domínio da técnica e da matéria pelo órgão julgador. A revestida dupla natureza do *impeachment*, uma importação do procedimento norte-americano pela Constituição de 1891 e que vigora até hoje, cria um cenário de que ao mesmo tempo em que se exige da autoridade julgada a prática do fato típico *crime de responsabilidade*, seu órgão julgador esquia-se da exigida motivação delineada aos órgãos jurisdicionais sob o jugo da conveniência política e da tripartição dos poderes.

Desta feita, a afirmação do contraditório e ampla defesa apenas possui real possibilidade de alcance quando o processo de afastamento por crimes de responsabilidade é transferido para a Corte de Contas, órgão ao qual a Constituição atribui a competência técnico-científica para delinear a materialidade dos ilícitos financeiros.

A falta de contraditório e ampla defesa gera a atual insegurança jurídica atribuída por Lênio Streck nos seguintes verbetes:

O impeachment, no modo como vem sendo praticado, é um arremedo, um alibi para transformar o presidencialismo em parlamentarismo. Exige-se crime — e isso é jurídico. Mas para dizer o que é esse ‘jurídico’, há liberdade absoluta para dizer qualquer coisa. É uma fraude linguística. Chama-se de jurídico aquilo que é, na prática, político (RODAS apud STRECK, 2016).

Atualmente, a desnecessidade do contraditório e ampla defesa nos processos de competência da Corte de Contas que não sejam de modificação, ampliação ou extinção de direitos (como o caso das aposentadorias e a delimitação através da Súmula Vinculante nº 03) possui uma forte defesa doutrinária na consagrada obra *O Impeachment*, de Paulo Brossard.

Defende o citado autor que a magistratura não possui a devida competência para julgar os processos de afastamento das autoridades políticas justamente pela não convivência no dia-a-dia do jogo político, o que faria o Senado, remetendo a clássica perspectiva romana de “casa do saber”, como a Casa Legislativa com competência para julgamento.

Explica que caso o tribunal que fosse chamado a intervir nessas questões, “ou correria o risco de decidir de maneira inadequada, se preso a critérios de exclusiva legalidade, ou, para decidir bem, talvez tivesse que recorrer a critérios metajurídicos e extrajudiciais; e não teria nenhum sentido o recurso ao judiciário” (RODAS apud BROSSARD, 2016).

Já que a feição do novo processo de impeachment proposto por este trabalho trabalha com uma hipótese diversa da contextualizada e defendida pela obra de Brossard, ao concluir que o integrante da Corte de Contas incumbido de julgar não se valeria meramente dos critérios metajurídicos ou da estrita legalidade, há uma real importância de se efetivar o contraditório e ampla defesa no âmbito dos Tribunais de Contas.

O devido processo legal consubstancia-se neste cenário como a máxima garantia para extirpar intromissões desnecessárias e utilização deturpada do instituto, tal qual vez sendo construída através da conveniência política.

7.2 Compliance e accountability da Administração Pública e a proposta de Emenda à Constituição

A aplicação prática da demonstração conceitual sobre a democracia *delegativa* revela que as constantes crises econômicas e sociais são utilizadas como pretexto para práticas da delegação na forma de um “governo de coalizões”, centrada num Executivo *unchecked* e em um Legislativo e Judiciário funcionando ineficientemente como centros de *accountability* horizontal.

De maneira geral, conceituar o *accountability* é relacioná-lo com a “necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações” (ROBL FILHO, 2013), cabendo inúmeros meios políticos, jurídicos e sociais para sancionarem essa atuação.

Segundo a obra de Schedler (1999, apud ROCHA, 2013), existem três formas efetivas de se coibir o abuso de poder através deste instrumento de controle, sendo: 1) Obrigar a transparência quanto às informações públicas; 2) Forçar a justificativa dos atos dos agentes; 3) Sujeitar o detentor do poder político a um modelo efetivo de sanções.

Propõe-se a tabela exemplificativa⁵ de um modelo de julgamento que atenda aos pressupostos da Publicidade, Justificação e Sanção:

| Componente | Indicadores | Definição |
|--------------|------------------------------|--|
| Publicidade | Disponibilidade | Atendimento à definição legal de ser público e estar à disposição do público. |
| Justificação | Ampla defesa e contraditório | <ul style="list-style-type: none"> Oportunidade de justificar a conduta antes da emissão de decisão preliminar de valor pelo Tribunal. Processo dialógico da relação semântica entre valores prévios do órgão julgador, discussões a partir das justificativas apresentadas e novas conclusões pelo Tribunal. Manifestar na realidade a terceira vertente do contraditório por órgão com notável saber na matéria financeira. |
| Sanção | Decisão fundamentada | Ato ao mesmo tempo declaratório, condenatório e reparador (revisão plena do mérito administrativo). |

5 A tabela construída pelo autor foi baseada nos atributos do *accountability* nas funções do Tribunal de Contas no modelo de controle externo prévio que ROCHA (2013) elenca em seu artigo. Esta concepção de modelo foi feita de uma análise por Rocha (2013) com base nos trabalhos de Bobbio (2007), Dahl (1997), Denhardt e Denhardt (2007), Kaldor (2003), Kenney (2005), Koppell (2005), Mainwaring (2005), Meirelles (2007), O'Donnell (1998) e Schedler (1999).

Transportando a qualidade de mérito da decisão para o Tribunal de Contas seria um passo imprescindível e fundamental para a consecução do que se objetiva como controle real e eficaz da Administração Pública, observação importante frente ao que se expôs de como funciona o atual estado de impunidade pelo não julgamento do Legislativo ou a utilização distorcida para corrigir os desvios da coalizão de um julgamento de contas.

Notadamente o modelo atual também contribui para prevalecer o mecanismo do controle repressivo frente ao preventivo. O Brasil encontra-se com atrasos profundos no que concerne a uma gestão de controle orientada para resultados de maneira anterior à ocorrência do desvio ético.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e ratificada pelo Brasil através do Decreto 5.687/06, em seu artigo 5º, já faz referência à necessidade de instituição de um programa de gestão pública para assuntos que digam respeito a temas como: bem público, integridade, transparência e controle das contas públicas. Por essas razões, a atuação do Tribunal de Contas deveria antecipar inclusive a prestação de contas e funcionar como um órgão de *compliance* da Administração Pública.

A legislação italiana de 2012 é o que atualmente mais se assemelha a um Código de Conduta e diretrizes para o gestor público. Segundo Breier (2015), três orientações de plano de cumprimento devem ser aplicadas na Administração Pública:

- 1) Identificar nas atividades públicas quais os setores com elevado risco de corrupção;
- 2) Estabelecer regras e desenvolver atividades onde for identificado riscos de corrupção e criar mecanismos de controle preventivo;
- 3) Criação de mecanismos de supervisão constante sobre os programas que devam ser implantados no setor público, indicando claramente qual o modo de supervisão de atividades com risco corruptivo.

O conteúdo do parecer da Corte de Contas pode plenamente suprir as lacunas de atuação do *compliance* no ordenamento nacional, de forma com que sirva de uma diretriz para o gestor público saber como deve ser o manejo ético, eficiente e necessário da Administração Pública.

Já no disposto ao controle repressivo quanto à mudança de fatorial decisório do mérito político para o mérito jurídico-contábil, há quem questione que uma mudança de paradigma neste sentido afrontaria o sistema Federativo e de distribuição de competências entre os Poderes. Mas há uma maneira simples de corrigir possível distorção: atribuir uma paridade de armas no momento do contraditório e uma representação política no momento do julgamento e permitir que a legitimação política seja respeitada com um julgamento parcial do mérito no Legislativo, quem seria a instância a decidir definitivamente apenas pela perda do mandato ou sua continuidade no caso de uma condenação pela Corte de Contas.

Em linhas gerais, como seria este novo procedimento?

A instauração de um possível processo de afastamento por infração político-administrativa nos Municípios ou crimes de responsabilidade no Estado e União seria de competência das Cortes de Contas. O exercício da função constitucional do controle externo repressivo seria de iniciativa das Cortes de Contas, o que não impediria que os Poderes Legislativos continuassem nas suas próprias funções de controle estabelecidas pela CF88, inclusive com possibilidade de pedir a instauração de um processo em caso de indício de irregularidade das contas de governo. Porém, ressalta-se: a apreciação do juízo de instauração deveria ter como palavra final a técnica.

Não se intui de retirar a importância da apreciação política da conveniência e oportunidade. O que se busca é não deixar que estes dois critérios se tornem ferramentas arbitrárias e com prevalectimento absoluto frente ao parecer técnico. Por isso, após o deferimento da instauração pela Corte Contas, a Casa Legislativa é imediatamente notificada para que ocorra um primeiro julgamento. Este julgamento será obrigatório e com um prazo não longo definido pela Corte para que ocorra (algo como um patamar entre 30 a 90 dias).

Este é o momento da defesa política do Chefe do Executivo. Constatada a irregularidade fiscal nas contas de governo do exercício financeiro, seja de ofício pelo Tribunal de Contas ou pelo Legislativo no exercício do Controle Externo, e instaurado o processo pelo Tribunal de Contas, há uma certeza inicial: ao menos *a priori* foi possível observar desconformidades na execução orçamentária do exercício fiscal que possam responsabilizar o Chefe do Executivo.

Esta decisão de primeiro grau do Poder Legislativo terá um importante impacto para a próxima etapa, pois seus resultados são justificados na seguinte forma:

- a) Condenação sem que haja motivos políticos suficientes que justifiquem sua superação;
- b) Absolvição por motivos políticos suficientes que justifiquem a superação de uma condenação.
- c) Absolvição por fato superveniente que afaste a prática da conduta.

Após esta etapa, o processo seguiria para a Corte de Contas que apreciaria todos os fatos junto do pronunciamento do Legislativo e concluiria com a apreciação final do mérito. Neste momento seria aberto novo prazo para o exercício do contraditório e ampla defesa do agente político. Pode ser que entre os momentos de constatação da irregularidade pela Corte de Contas, o julgamento pelo Legislativo e o julgamento pelo Tribunal de Contas surjam novos fatos que afastem a prática da conduta pelo agente político, importando em absolvição.

No caso em que o Chefe do Executivo foi absolvido no âmbito do Legislativo por motivos políticos suficientes de superação da conduta praticada, a Corte de Contas, caso decida pelos mesmos elementos de instauração da conduta e condene o agente político, não poderá destituí-lo de seu cargo no curso daquele mandato. Portanto, a decisão final do Tribunal de Contas poderá ter os efeitos descritos abaixo:

- a) Condenação:
 - I. No caso de pronunciamento de condenação também pelo Legislativo, haverá o afastamento do cargo político.

2. No caso de pronunciamento de absolvição o Chefe do Executivo não poderá ser afastado do exercício de suas funções, mas de imediato enquadrar-se-á nos efeitos da inelegibilidade da LC 64/90.

b) Absolvição: Caso de apreciação de provas novas que afaste a prática material da conduta, há a plena absolvição do réu.

Assim, para aplicação das aludidas reformas no procedimento, propõe-se as pontuais alterações na redação da Constituição nos arts. 70 e 71 e a inclusão do art. 71-A na Constituição:

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

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, na mútua cooperação entre Congresso Nacional e Tribunal de Contas, será exercido pelo Tribunal de Contas nos seguintes termos:

I - julgar em segunda instância e de maneira definitiva as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar em decisão irrecorrível as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 5º A fiscalização do Tribunal de Contas levará em consideração os elementos de compliance da Administração Pública na elaboração do Parecer, baseando-se exemplificativamente dentre os seguintes critérios:

- a) Identificar os setores com elevado risco de corrupção;
- b) Desenvolver atividades que condicionem regras nos locais de ocorrência de corrupção;
- c) Criar mecanismos de controle preventivo através de Memoriais Consultivos ou

Pareceres Opinativos que visem analisar os atos do gestor público no âmbito da eficiência;

d) Garantir que metas de planejamento sejam efetivamente seguidas na Administração Pública;

e) Supervisão constante dos programas implementados pelo setor público;

f) Garantir que haja o exercício do controle interno em cada Poder para executar os diagnósticos do controle externo.

g) Coordenar o aprimoramento e institucionalização de procedimentos e instâncias responsáveis por ações de responsabilização disciplinar, bem como o controle interno de cada Poder.

Art. 71 - A. O juízo de admissibilidade de procedimento de afastamento por infrações decorrentes do descumprimento das disposições orçamentárias constatada no inciso I do art. 71, no momento da prestação de contas de governo para o controle externo, será do Tribunal de Contas, deverá conter a fundamentação técnico-jurídica do ato praticado e respeitará a seguinte ordem de julgamento:

I - Admitido pelo Tribunal de Contas o procedimento de julgamento por infração político-administrativa ou crime de responsabilidade por maioria simples, o processo será encaminhado para o Congresso Nacional a fim de que faça o primeiro julgamento de teor de conveniência política.

II - Efetuado o julgamento no Congresso Nacional, o processo será imediatamente remetido para o Tribunal de Contas a fim de que se proceda a decisão final de mérito irrecorrível.

III - Aplica-se no que couber quanto aos prazos, provas, oitiva de testemunhas e intervenções de terceiro as disposições do Código de Processo Civil.

§ 1º O Tribunal de Contas especificará prazo entre 30 a 90 dias para que ocorra o julgamento no Congresso Nacional, e devolvido o processo pelo Congresso, o mérito definitivo deve ser resolvido pelo Tribunal de Contas em até 30 dias, com possibilidade de prorrogação por igual prazo no caso de surgimento de prova nova que possa acarretar a absolvição do réu.

§ 2º O Congresso deliberará a absolvição por conveniência política pelo quórum de dois terços dos membros.

§ 3º As decisões do Tribunal de Contas serão tomadas por maioria absoluta.

§ 4º Em caso de absolvição pelo Congresso, o chefe do Executivo não poderá ser afastado do cargo pela decisão de condenação do Tribunal de Contas, ficando ainda incurso nos

efeitos da inelegibilidade, multa e ressarcimento ao erário, bem como das ações de improbidade que puderem usar o fato praticado como base e outros decorrentes da legislação.

8. Conclusão

Comparando o Estado Absolutista com o Estado Moderno, observa-se de maneira clara que a superação de um modelo pelo outro trouxe junto de suas benesses de representatividade uma gama de problemas com conteúdo mais complexos de serem resolvidos. Distribuição igualitária de renda, controle financeiro do mercado, efetivação dos direitos fundamentais, conteúdo constitucional para o exercício (e não apenas na limitação) da política.

Compartilho com Bobbio (1986) o mesmo questionamento que propõe em sua obra: *não seriam os problemas da modernidade tão complicados a ponto de requerer conhecimentos científicos e técnicos cada vez mais complexos que o homem médio não possui acesso, ainda que mais instruído?*

Não desejo o surgimento de uma Tecocracia política, o que aliás seria verdadeira restrição ao direito fundamental quanto à liberdade de expressão e feriria os pressupostos de representatividade da Democracia, direcionando-nos para um sistema muito mais voltado para o viés dos *tecnopolíticos*. Entretanto, é impossível deixar a mercê uma decisão de mérito exclusivamente sob o jugo da análise política quando o sistema de controle exige que haja uma evolução de seus parâmetros técnicos e analíticos quanto aos complexos dilemas que o novo Direito Financeiro propõe.

Quando se expôs que os limites de gastos são garantias e existem como instrumento de afirmação dos direitos fundamentais, existe um objetivo de demonstrar que o controle e julgamento das contas públicas ultrapassam a simples conveniência da discricionariedade política. E mais grave ainda: esta discricionariedade pode levar aos cenários extremos da derrocada sem ocorrência de uma infração político-administrativa como a pretensa impunidade organizada pelo sistema de governança em coalizões. O político, quando considerado como o “homem médio”, não possui capacidades de fazer a verdadeira análise de controle proposta nas modalidades de substância jurídico-formal e de resultados.

Parte do rechaço para a posição de reorganização do controle e julgamento de contas para uma perspectiva mais técnica e jurídico-constitucional advém inclusive do modelo de democracia na visão *delegativa* tal qual foi exposta. Neste modelo, compartilho a conclusão de O'Donnell (1991), quem defende que a ideia de prestação de contas (*accountability*) às instituições como o Congresso e o Judiciário aparece como obstáculo desnecessário para o pleno exercício da autoridade Executiva através de uma delegação de poderes acima de todos.

Já que o governo perante o Executivo está organizado no sistema de coalizões, o modelo analisado pelo citado autor quanto à democracia *delegativa* representa para o presidente uma vantagem de não ter praticamente

nenhuma obrigatoriedade em prestar contas (O'DONNELL, 1991). Perante esta constatação, um modelo de estruturação do julgamento das infrações político-administrativas advindas da prestação de contas ser totalmente político contribui com que se distorça a função da ferramenta de destituição do Chefe do Poder Executivo em baseado no isolamento pela perda de maioria como forma de expiação dos sérios problemas econômicos e sociais, reflexos da desintegração na atuação política do sistema.

A dura realidade é que este modelo de atribuição do mérito político contribui para que em cenários em que a coalizão é desmembrada, posto que já nasce fadada ao insucesso por se utilizar na maioria das vezes de barganha ou meios escusos para se manter estável, as próprias forças orgânicas que construíram o Chefe do Executivo se utilizarão de um discurso da fragmentação (conforme O'Donnell, o setorialismo e a cisão dos partidos políticos) para justificar a aplicação de soluções um tanto quanto amargas para o desenvolvimento da Nação.

Aqui merece um comentário de rodapé em destaque, visto a importância que haverá para compreensão da conclusão: não seria o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff um exemplo claro dessa falha evidenciada pelo sistema?

Peculiaridades do caso concreto à parte, principalmente quanto a uma celeuma já antiga do Direito Financeiro sobre o alcance dos limites da autorização genérica para abertura de créditos suplementares (ainda que eu considere a Constituição clara no sentido da diferença entre créditos suplementares e especiais), o fato é que o Partido dos Trabalhadores, desde o meio do segundo mandato do ex-presidente Lula não conseguia manter a barganha realizada através do processo orçamentário federal (base esta que permitiu a estabilidade e governança da era FHC) por evidências da crise financeira do Estado, e que curiosamente crise proporcionada de alguma forma pelas inúmeras renúncias fiscais e aumento em demasia de despesas através das emendas orçamentárias para as bases locais e regionais dos Deputados como moeda de troca entre Congresso e Executivo.

Percebe-se que com esse sistema, há o prevalecimento da ocorrência sempre das hipóteses absurdas extremas: ou irá prosperar a pretensa impunidade quando a coalizão funciona (ressalto novamente os impactos da decisão do Supremo no RE 848.826/DF) ou a perda da coalizão será seguida dos diversos instrumentos que a fórmula da democracia *delegativa* é composta para a fragmentação (intensa utilização do discurso de desconstrução pela mídia, expiação dos resultados da crise no Executivo e discurso de exageros) para legitimar a saída de um Executivo sob o pretexto de não atendimento dos anseios e desígnios da população, perdendo sua legitimidade.

Note-se que no voto do Ministro Gilmar Mendes no outrora citado RE 729.744/MG há menção expressa desse fato inclusive para legitimar a não aplicação do julgamento ficto por decurso de tempo como ideia do constituinte originário:

O poder constituinte originário conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão comporta em si uma natureza política

e não apenas técnica ou contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para a aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva.

O método de controle e julgamento atualmente adotado na prática não proporciona a verdadeira identidade que deve existir entre um ente controlado e o ente controlador (premissas básicas para o desenvolvimento do *accountability* em uma Democracia). Na mudança de governos, a esperança que resta é perpetuar o sistema já então vigente, repetindo os mesmos erros, na espera de que o acaso e a sorte contribuam para sua estabilidade. E o que é pior, pois conforme afirma O'Donnell, o sistema na atual maneira de funcionamento abre caminho para que outro candidato presidencial prometa uma reversão completa das políticas existentes a título de discurso, ocasionando uma sombria derrocada do partido atual do Executivo, para apenas este novo partido reinserir-se nesse sistema.

Junto da discussão da reforma eleitoral, tributária e previdenciária para colmatar algumas lacunas de disfunção, deve haver o debate sobre como está sendo exercido o controle externo e os paradigmas adotados pelo modelo atual de julgamento dos detentores de mandatos políticos, especial o Chefe do Executivo. Apenas a partir desta discussão é que será realmente enxergada a qualidade autodestrutiva para a sociedade de uma política inserida nesse ciclo vicioso de quedas e ascensões.

Termino este artigo com um desabafo, e que espero que a partir do momento em que a sociedade discuta com subsídios academicamente ricos os paradigmas que apresentei, refutei e ainda formulei possíveis hipóteses de solução possa ser afastado da dura realidade que enfrento: como muitas incertezas se originam das restrições e resistências quando há uma mudança profunda na estrutura do sistema, tal qual a proposta de Emenda à Constituição para reestruturação dos julgamentos, é improvável que no atual momento exista argumentos relevantes o suficiente para convencer agentes políticos de que apenas na superação deste sistema haverá horizonte estável para a realização de suas decisões. Mas acredito na *utopia*, caminho ao lado de Galeano, e estou certo de que a discussão deste tema nos moverá para o horizonte social da Constituição de uma maneira mais ampla e efetiva.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Memorial Complementar**. Representante Legal: Luciene Pereira da Silva. Interposição em: 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://cdn.oantonista.net/uploads%2F1470865987277-ANTC+1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México D.F.: F.E.C., 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 848.826 DF**. Relator originário Min. Luis Roberto Barroso, red. para Min. Ricardo Lewandowski, 17 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo835.htm#Contas de prefeito e competência para julgar - 4](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo835.htm#Contas%20de%20prefeito%20e%20compet%C3%ancia%20para%20julgar%20-%204)>. Acesso em 04 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 729.744 MG**. Relator Ministro Gilmar Mendes, 18 ago. 2016. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/recurso-extraordinario-729744-minas.pdf>>. Acesso em 16 out. 2016.

BREIER, Ricardo. **Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>>. Acesso em: 17 out. 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 99.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Livraria Almedina, 41ª ed., Coimbra, 1989

DUARTE, David. Procedimentalização, Participação e Fundamentação. **Para uma consecução do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **La lengua de los derechos: la formacion del derecho publico europeo tras la Revolucion Francesa**. Madrid: Alianza, 1994.

FIDALGO, Carolina Barros. Princípios do Direito Administrativo. In: **Legislação administrativa para concursos: doutrina e jurisprudência comentada**. Salvador: Editora Juspodivm, 2ª ed., 2015.

FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 35, n. 109, p. 61-89, mai/ago 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 16ª ed revista e atualizada., 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11ª ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Gilmar. **Homenagem à doutrina de Peter Habêrle e sua influência no Brasil**. Brasília: Repositório de doutrina do Supremo Tribunal Federal, [2009?]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfAgenda_pt_br/anexo/Homenagem_a_Peter_Haberle_Pronunciamento_3_1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.

MENDES, Marco Aurélio Souza. Anatomia do presidencialismo de coalizão: uma perspectiva histórico-econômica financiada pelo processo orçamentário federal. **Alethes: Per. Cien. Grad. Dir. UFJF**, v. 06, n. 11, pp. 240-267, mai/ago, 2016. Disponível em: <<http://periodicoalethes.com.br/media/pdf/11/anatomia-do-presidencialismo-de-coalizao-uma-perspectiva-historicoeconomica-financiada-pelo-processo-orcamentario-federal.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2016.

_____. WALMOTT, Alexandre; CÂMARA, Fabiana Angélica Pinheiro. Resenha da obra Conselho Nacional de Justiça – Estado Democrático de Direito e *Accountability*. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2015, vol. 7, n. 12, Jan.-Jun. p. 281-289. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista13/resenhaMarco.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer da Procuradoria Geral da República**. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wpcontent/uploads/2015/11/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-PGR-no-RE-848826-STF.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização do *accountability* em pareceres do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública**, vol. 47, n. 04, Rio de Janeiro, jul./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n4/v47n4a05.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2016.

RODAS, Sergio. **Natureza dupla fragiliza eficácia do impeachment para corrigir governos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-30/natureza-dupla-fragiliza-eficacia-impeachment-corriger-governos>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. In: ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização do *accountability* em pareceres do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública**, vol. 47, n. 04, Rio de Janeiro, jul./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n4/v47n4a05.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

TENÓRIO, Rodrigo. **Direito Eleitoral**. Método: São Paulo, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. **Curso de extensão em Direito Constitucional e Finanças Públicas: evolução do federalismo fiscal brasileiro, as competências financeiras no federalismo cooperativo, sistemas de Direito Financeiro e prestação de contas dos chefes do Executivo**. Escola de Contas Paulista Presidente Washington Luiz (Tribunal de Contas do Estado de SP). São Paulo, 05 out. 2016.

ZAGREBELSKY, Gustav. **El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia.** Trad. Marina Gaicón. Madrid: Editorial Trotta, 10ª ed., 2011.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](#)

 [@transparenciabr](#)

 [cguoficial](#)

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

