



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O resultado da atuação Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira

Ronald da Silva Balbe

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador

Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2010

[Agradecimentos]

Em primeiro lugar a Deus e meus pais que me deram tudo, sobretudo a força de lutar pela vida.

Pela paciência nas minhas ausências forçadas para a redação deste trabalho e pela leitura atenta, agradeço a minha esposa Patrícia. Do mesmo modo, agradeço a compreensão, mesmo involuntária e inconsciente, dos meus filhos – David e Luana, a quem dedico este trabalho.

Agradeço a todos que me ajudaram a chegar aqui nesta etapa de agradecimentos, depois de toda longa caminhada.

Meu próximo agradecimento vai para instituição onde trabalho, a Controladoria-Geral da União, que me deu condições especiais para a realização desse mestrado, sobretudo pelo fomento à discussão do tema a seguir tratado. Nesse sentido, registro meu profundo agradecimento aos mestres Valdir e Clerênio, pela força e sobretudo pelos ensinamentos. Dedico também meus sinceros agradecimentos aos colegas mais próximos, que não somente minimizaram minhas ausências como também me suportaram durante todo o período em que eu não falava de outra coisa a não ser deste sacrificante, mas gratificante trabalho.

A todos os professores, anoto minha gratidão por terem me auxiliado nesta longa caminhada na busca da sabedoria ainda distante.

[Resumo]

Este trabalho descreve o funcionamento e apresenta os resultados da atuação do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal no Brasil no período de 1998 a 2009. A partir da revisão da bibliografia produzida no âmbito da administração e ciência política traça-se o pano de fundo do trabalho mediante a discussão sobre as Reformas na Administração Pública e a descrição das principais características da atividade de controle com destaque para os avanços mais recentes. Considerando a relevância dos aspectos históricos antecedentes ao atual órgão de Controle Interno para a compreensão dos resultados dos trabalhos que têm sido produzidos, este trabalho apresenta os seis modelos organizacionais que sucederam a etapa inicial do Controle Interno dentro do Ministério da Fazenda ainda no século XIX, quais sejam: a Contadoria-Geral da República – CRG (1921 a 1967), a Inspeção-Geral de Finanças – IGF (1967 a 1979), a Secretaria Central de Controle Interno (1979 a 1986), a Secretaria do Tesouro Nacional e as Ciset (1986 a 1994), a Secretaria Federal de Controle Interno (1994 a 2002) e a Controladoria-Geral da União (2003 até os dias atuais). Após explicitar a atual orientação estratégica, os conceitos de produtos e resultados da relacionados com a atuação do órgão, esta dissertação sistematiza os resultados dos trabalhos realizados ao longo dos anos 1998 e 2009, tendo por base o levantamento realizado nos Relatórios Anuais de Atividades, e apresenta os cinco pontos que podem auxiliar a organização no processo de aprimoramento do trabalho, notadamente na atividade de monitoramento dos resultados da atuação do Controle Interno.

[Palavras-Chave]

Reformas na Administração Pública, História do Controle Interno no Brasil, Avaliação da Execução de Programas de Governo, Resultados da Atuação do Controle Interno

[Abstract]

This master thesis presents the main work processes of the Internal Control agency of the Federal Executive Branch in Brazil from 1998 to 2009 and its performance outcomes. Supported by the main literature related to administration and political science, it is traced the discussion on reforms in public administration and the description of the main features of the control activity with emphasis on recent advances. Due to the relevant historical aspects of the current Internal Control agency, this master thesis presents six frameworks of the Internal Control after the Ministry of Finance organizational model in the nineteenth century, namely: The Accounting-General's Office - CRG (1921-1967), The Inspector General of Finances - IGF (1967 to 1979), The Central of Internal Control Secretariat (1979-1986), the National Treasury Secretariat and the Ciset (1986-1994), the Federal Internal Control Secretariat (1994-2002) and The Office of the Comptroller General (2003 to present). Finally, after clarifying the current strategic direction, the product concepts and outcomes related to the performance of the agency, this thesis profiles the outcomes of the works done over the years 1998 to 2009, based on survey of the annual reports of activities, and presents five points that can help the organization in improving the work processes, especially the activity of monitoring outcomes of the Internal Control performance.

[Key-words]

Reforms in Public Administration, History of Internal Control in Brazil, Evaluating the Execution of Governmental Programs, Performance Outcomes of Internal Control

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I: OS MOVIMENTOS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1.1 – Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social	12
1.1.1 – Elementos contextuais do Estado de Bem Estar Social	12
1.1.2 – Formação do Estado de Bem Estar Social	14
1.2 – Os movimentos de Reformas na Administração Pública	20
1.2.1 – Dos primórdios da administração até a Nova Gestão Pública	20
1.2.2 – Afinal, o que é a Nova Gestão Pública?	29
1.2.3 – Visão crítica das reformas e a proposta do Novo Serviço Público	42
1.3 – A experiência brasileira de reformar a administração pública	34
1.3.1 – A formação do Estado brasileiro e suas primeiras reformas	34
1.3.2 – As mudanças na Administração Pública a partir da década de 1980	36
1.3.3 – O estágio mais recente da Administração Pública no Brasil	44
1.4 – Conclusões Parciais	49
CAPÍTULO II – ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS	
2.1 – Conceitos essenciais ao controle dos recursos públicos	51
2.2 – A auditoria de desempenho	58
2.3 – A Avaliação da Execução dos Programas de Governo	60
2.4 – Conclusões parciais	63
CAPÍTULO III – VISÃO HISTÓRICA DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL	
3.1 – O Conselho da Fazenda: o embrião do controle interno no Brasil	64
3.2 – O Modelo CGR: a base contábil como fundação	66
3.3 – O Modelo IGF: a pedra angular do Sistema	68
3.4 – O Modelo Secin: a tentativa de centralização	71
3.5 – O Modelo STN/Ciset: a autonomia e descentralização	74
3.6 – O Modelo SFC: o foco na execução dos programas de governo	77
3.7 – O Modelo CGU: combate à corrupção e o controle preventivo	87
3.8 – Conclusões Parciais	99

CAPÍTULO IV – O RESULTADO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO	
4.1 – A orientação estratégica do Controle Interno	103
4.2 – A conceituação de produtos e resultados da atuação do Controle Interno	108
4.3 – A sistematização e análise dos resultados	111
4.4 – Conclusões parciais	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
ANEXOS	
Anexo I – Operações com maior grau de associação com CGU	I
Anexo II – Titulares do Controle Interno	II
Anexo III – Metodologia de Pesquisa	III
Anexo IV – Exemplos de Resultados da Atuação do Controle Interno – 1998 a 2009	VIII

[Glossário de Siglas]

AAC	Auditorias Anuais de Contas
BACEN	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGR	Contadoria-Geral da República
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Controle Interno
CISSET	Secretaria de Controle Interno
CPMI	Comissão Mista Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DPF	Departamento de Polícia Federal
EUA	Estados Unidos da América
GAO	General Accounting Office
GDP	Gratificação de Desempenho e Produtividade
IGF	Inspetoria-Geral de Finanças
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPE	Ministério Público Estadual
NAO	National Audit Office
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
NSP	Novo Serviço Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCPR	Prestação de Contas do Presidente da República,
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PLANFOR	Programa de Qualificação Profissional
RAA	Relatório Anual de Atividades
SCI	Sistema de Controle Interno
SECIN	Secretaria Central de Controle Interno
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Admin de Recursos Humanos
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCCGU	Tomada de Contas da CGU
TCU	Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é o controle dos recursos públicos, mais especificamente a atuação do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nessa linha, o objetivo traçado originalmente, ainda na fase de projeto, foi estudar o funcionamento do Controle Interno, de modo a verificar se os trabalhos realizados têm contribuído para aperfeiçoar as ações governamentais. Para tanto, foram estabelecidas perguntas de pesquisa, das quais se destacam: quais são os produtos da atuação do CI? Quais seriam efetivamente e como aferir os resultados dos trabalhos do CI?

O método utilizado para a realização do trabalho foi a revisão da bibliografia produzida no âmbito da administração e ciência política brasileira e da produção especializada internacional acerca dos temas Reformas na Administração Pública e Controle. De posse do material recolhido, foram iniciados os trabalhos de levantamento de dados, especialmente aqueles que tratam dos resultados da atuação do CI sobre as políticas públicas brasileiras. Na etapa final, a luz do embasamento teórico estabelecido, foi promovida análise mista, combinando a análise quantitativa e a análise qualitativa dos dados empíricos levantados. O resultado é o que se passa a expor nesta introdução e nos capítulos subsequentes.

As questões colocadas anteriormente não são questões fáceis de serem respondidas, são indagações, aliás, que perseguem a maioria dos analistas e técnicos de finanças e controle que trabalham na Controladoria-Geral da União. Mesmo reconhecendo os riscos inerentes de uma pesquisa do tipo exploratória, resolvi encarar o desafio de tentar trazer elementos para fomentar a discussão. Já de partida, percebeu-se a necessidade de ampliar a análise para a discussão do que vem ocorrendo em torno da atividade de controle. Constatou-se que a dinâmica da Administração Pública vem criando a necessidade de aprimoramentos constantes, não somente por parte dos formuladores e dos implementadores das políticas públicas, mas também dos controladores e avaliadores. Percebeu-se também que a Administração Pública é, ao mesmo tempo, o objeto a ser fiscalizado e o ambiente que envolve a atividade de controle e, por esta razão, um elemento adicional de dificuldade.

A Administração Pública mudou muito no decorrer dos últimos 30 anos, o Controle, como não poderia ser diferente, também se modificou, não somente modernizando suas técnicas, mas também adotando novas estratégias de atuação. Constatou-se que a correlação entre a Administração Pública e o Controle não somente existe, como trafega em via de mão dupla, tanto a primeira influencia a segunda, quanto a segunda influencia a primeira. Este último movimento é a essência do que se espera estudar.

No período subsequente à ditadura militar (após 1985), o Brasil vivenciou momentos de instabilidade política, assim, os governantes da época pouco alteraram o funcionamento da máquina pública. Somente após a Constituição Federal de 1988 surgiram mudanças de impacto, das quais cabe destaque a descentralização das políticas públicas aos entes federados. Este movimento pode ser considerado efetivamente uma reforma, maior talvez do que os programas criados propositalmente com a intenção de mudar a Administração Pública, especificamente as alterações preconizadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995 (Costa, 2008).

Diante do novo contexto institucional, o CI também teve que mudar. A grande modificação foi a adoção de um modelo que privilegiava a verificação *in loco* das políticas públicas, em detrimento do trabalho tradicional de exames dos papéis de forma centralizada, rotina que até então dominava os órgãos de controle brasileiros. Assim, o desafio do presente trabalho é, mesmo conhecendo as limitações existentes, identificar se a atuação do CI, notadamente com a avaliação da execução de programas de governo, tem conseguido ser efetiva a ponto de acompanhar as mudanças e propor alterações na administração pública brasileira, de forma tempestiva e pertinente. Ou seja, os impactos dos trabalhos da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União SFC/CGU sobre os programas governamentais têm sido positivos?

Sendo assim, o primeiro capítulo tem por objetivo criar o pano de fundo da discussão sobre o CI, por meio da apresentação do referencial teórico sobre a matéria, notadamente com a contextualização das reformas da Administração Pública. Primeiramente, foi necessário discutir o surgimento, desenvolvimento e declínio do Estado de Bem Estar Social. Este declínio, especialmente nos países desenvolvidos, ocorreu em razão de os questionamentos que tinham como parâmetro o funcionamento dos mercados de natureza privada. As reformas na Administração Pública, surgidas na virada das décadas de 1970/1980, ficaram conhecidas como *New Public Management* ou Nova Gestão Pública.

A corrente da Nova Gestão Pública – NGP não foi e ainda não é objeto de consenso, motivo pelo qual se procurou identificar as críticas a respeito da matéria e, sobretudo, apresentar a principal proposta que se opõe à NGP, denominada de Novo Serviço Público – NSP. A proposta de Denhardt e Denhardt (2007) é a superação dos desafios contemporâneos sem desprezar as duas tradições anteriores da Administração Pública, a saber, a corrente burocrática e a corrente gerencialista. Os autores acreditam que a abordagem do Novo Serviço Público dá conta de cobrir as lacunas das propostas anteriores em função do maior respeito à

ética e à integridade. A principal proposta do NSP é a recuperação dos valores democráticos e sociais, por meio do aumento da participação da sociedade nas decisões governamentais.

O primeiro capítulo se completa com a experiência brasileira de reformar a Administração Pública, desde os primeiros movimentos ainda no século XIX, passando pelas mudanças das décadas de 1930, 1960 e 1990. O tema reforma da administração parece ter desaparecido do cenário político-econômico nacional desde o final do século passado. Contudo, diversas medidas vêm sendo adotadas, tanto no nível estadual/municipal, quanto na esfera federal.

O segundo capítulo, que trata da atividade de controle, tem início com a apresentação dos conceitos fundamentais do controle dos gastos públicos. A segunda seção, de forma concisa, aborda os principais tópicos contemporâneos da atividade de controle, especialmente o surgimento e as características da auditoria de desempenho, tipo de atividade desenvolvida em vários países do mundo, voltada para a avaliação da *performance* das ações governamentais, sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade.

O terceiro capítulo descreve os antecedentes históricos da atual organização que cuida do CI do Poder Executivo Federal. A perspectiva histórica permite a visualização do contexto em que se desenvolveram a Secretaria Federal de Controle Interno e a Controladoria-Geral da União. Dessa forma, serão descritos os cinco modelos organizacionais que antecederam ao estágio atual de CI, além da etapa inicial no século XIX com o embrião do controle dentro do Ministério da Fazenda.

O primeiro foi o Modelo da Contadoria-Geral da República – CRG, unidade responsável por cuidar da contabilidade da União e zelar pelo cumprimento da legislação sobre contabilidade pública no período de 1921 até 1967. O segundo Modelo da Inspetoria-Geral de Finanças – IGF funcionou de 1967 a 1979, momento em que o país vivenciou forte desenvolvimento econômico e elevada restrição da liberdade individual, em função da ditadura militar. Foi um período importante em função da organização do Sistema de Controle Interno – SCI, e redefinição do papel do Controle Externo, que até então exercia atividades que podem ser consideradas típicas de organismos internos. O Modelo da Secretaria Central de Controle Interno – Secin, teve vida curta, de 1979 a 1986, mas tem sido considerado como de grande relevância para o estágio do controle hoje, em virtude de ter sido a primeira tentativa de centralização do CI no ambiente próximo do Presidente da República. O quarto Modelo STN/Ciset vigorou de 1986 a 1994, em razão do encabeçamento do Sistema ter ficado a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional e as unidades setoriais de controle interno, da época, se chamarem Secretarias de Controle Interno – Ciset. No período houve grande

desconcentração, multiplicidade de funções e a baixa capacidade de coordenação por parte do órgão central. O capítulo termina com narração da criação e desenvolvimento da SFC e da CGU, a partir de 1994 e 2003, respectivamente.

O quarto capítulo aborda a questão dos resultados da atuação do CI. Para tanto, apresentam-se a orientação estratégica do CI, os conceitos de produtos e resultados e um panorama dos trabalhos realizados ao longo dos anos 1998 e 2009, tendo por base o levantamento realizado nos relatórios anuais de atividades do CI. A conclusão geral confirma a hipótese de que o CI vem contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Foram registradas, no período, 360 situações em que, após a detecção de problemas na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, houve adoção de providências suficientes para oferecer serviços mais eficientes gastando menos recursos públicos. Quando se compara este conjunto de situações com o total de casos registrados nos relatórios anuais de atividades (1281 no período de 1998 a 2009), significa dizer que aproximadamente um a cada quatro trabalhos realizados pelo CI gerou resultados positivos para a gestão pública federal. O percentual médio de 28% ao longo dos 12 anos equilibra momentos favoráveis (1998, 2004, 2005 e 2009, respectivamente, 73, 44, 55 e 87%), com períodos desfavoráveis em termos de obtenção de resultados do Controle Interno (1999, 2000, 2002, 2003, 2006 e 2007, respectivamente, 16, 14, 18, 9, 16 e 11%).

A oscilação decorre de fatores metodológicos na elaboração dos relatórios e de aspectos político-institucionais ao longo do período. Desse modo, o trabalho procurou acrescentar que fatores influenciam positiva e negativamente a obtenção de resultados. Utilizou-se para tanto um questionário estruturado para entrevistar um conjunto de sete pessoas que atualmente trabalham na direção do órgão. Foi possível agrupar os pontos em torno de três questões principais: gestão de pessoas e do conhecimento; processo de trabalho; a imagem do CI.

Ao final, o capítulo apresenta ainda cinco pontos que podem auxiliar a organização no processo de aprimoramento do trabalho, notadamente na atividade de monitoramento dos resultados da atuação do CI, cabendo destacar que o principal alvo deve ser o aperfeiçoamento do sistema de informação a fim de permitir o registro e acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais, com a inclusão de campos que comportem anotações sobre os impactos gerados a partir da adoção das medidas sugeridas.

CAPÍTULO I – OS MOVIMENTOS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este primeiro capítulo tem por objetivo apresentar enquadramento analítico sobre a Administração Pública, com ênfase nos movimentos de reforma, especialmente as reformas conduzidas no Brasil nos últimos 20 anos.

O capítulo é composto por quatro seções, excluindo esta introdução. A primeira seção cuida do desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, elemento fundamental para a compreensão das mudanças recentes. A segunda seção trata dos movimentos de reforma, onde serão descritas algumas das mais relevantes experiências de reforma, detalhando suas principais características e seus propósitos. A terceira discorre sobre as principais transformações ocorridas na administração pública brasileira. A última – intitulada de conclusões parciais, resume a discussão apresentada e destaca os pontos de interseção com o tema central deste trabalho, que é o funcionamento e o resultado da atuação do órgão de controle interno do poder executivo federal, discutidos nos capítulos seguintes.

1.1 – Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social

Descrever o desenvolvimento e o declínio do Estado de Bem-Estar Social (também denominado Estado-Providência¹ ou *Welfare State*) auxilia o processo compreensão das mudanças mais recentes ocorridas no âmbito da Administração Pública. As mudanças dos últimos 30 anos tiveram uma dinâmica tão intensa que o período pode ser considerado atípico. Peters (2001) avalia que apenas em tempos de guerra ou de grandes convulsões econômicas os governos tentam reformar suas estruturas com tanto zelo e durante um período tão longo.

Antes, porém, de tratar diretamente da questão, é necessário apresentar, ainda que brevemente, conceitos fundamentais que permitam compreender melhor o tema principal para, na sequência, cuidar das reformas da administração pública.

1.1.1 – Elementos contextuais do Estado de Bem Estar Social

A primeira questão central que se coloca é o conceito de Estado. Sua origem remonta as primeiras sociedades agrícolas na Mesopotâmia, com as primeiras cidades-estado. Durante

¹ O Estado Moderno nasce no século XVI quando então passa a garantir minimamente a segurança e a justiça (Ferraz, 2008, 21-22). Mozzicafreddo (2000, 3) considera Estado como sendo “os sistemas de funcionamento que não apenas estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também, e sobretudo, estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política”

o Feudalismo, a presença do Estado serviu mais para impor a cobrança de imposto e menos para garantir possíveis direitos da população.

Trabalhar a noção de administração também se mostra relevante. Rosenbloom (2008:4) considera o termo de difícil definição assim como pondera que qualquer definição poderá se tornar abstrata, sendo improvável se chegar a um patamar capaz de cobrir toda a complexidade das diversas áreas de atuação da administração. De todo modo, o autor coloca que administração pública é o uso das teorias e processos gerenciais, políticos e legais para cumprir os normativos impostos aos poderes executivo, legislativo e judiciário visando à prestação de serviços e à regulamentação governamental.

Política deriva de *pólis* que significa tudo relacionado à cidade. O termo ganhou notoriedade a partir da obra *Política* de Aristóteles, sendo que seu uso ao longo dos séculos ocorreu para designar o estudo da esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado. Mais recentemente, o conceito está intrinsecamente ligado à ideia de poder, que se define como sendo a relação entre dois sujeitos, dos quais um se impõe ao outro a própria vontade. Há várias formas de poder do homem sobre o homem, o poder político é apenas uma delas (Bobbio *et al*, 1997:954-956).

O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve em toda a sociedade organizada, no sentido da monopolização da posse e uso dos meios com que se pode exercer a coação física. (Bobbio *et al*, 1997:956).

Para Ferraz (2008:20) Estado, Administração e política são conceitos diferentes no plano teórico, contudo, em termos práticos se entrelaçam. Desta forma, parece razoável, portanto, compreendê-los para sustentar a discussão a respeito da formação do Estado-Providência, não antes sem introduzir outros conceitos relevantes.

Recorrendo mais uma vez a Bobbio *et al* (1997:553), cabe abordar a definição de governo. Na linguagem corrente, governo pode ser definido como o conjunto de pessoas que exercem o poder político. Na acepção moderna, ao lado das pessoas, aparece o complexo de órgãos que institucionalmente exercem o poder. O significado da palavra tem sutil diferença quando se compara as línguas latinas e anglo-saxônicas. Para indicar o que os latinos chamam de governo, são utilizados na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, os termos *cabinet* e *administration*, respectivamente. Em inglês, governo representa algo mais amplo, sendo traduzido por regime político.

Para encerrar, parece pertinente acrescentar o conceito de política pública. Existem duas grandes tradições de caracterização do processo formulação e execução de políticas

públicas, quais sejam: a primeira, mais abrangente, que entende como política pública as atividades do governo, e a segunda, mais restritiva, que fecha no conceito de resolução de problemas. Bilhim (2008: 101) se utiliza de outros autores para apresentar visões do tipo:

política pública é tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo (Dye, 1975, citado por Bilhim, 2008);

política pública compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas (Nagel, 1980, citado por Bilhim, 2008);

política pública diz respeito à ação do governo e dos funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema (Anderson, 1984, citado por Bilhim, 2008).

O autor acrescenta que a definição clássica de política pública – ação governamental utilizada para resolver problemas – não satisfaz mais a dinâmica de uma cidadania ativa, as políticas públicas tornaram-se o resultado das diversas interações que envolvem os múltiplos setores da sociedade (Bilhim, 2008:102).

1.1.2 – Formação do Estado de Bem Estar Social

De forma progressiva, o presente trabalho vem acumulando ideias com vistas a atingir o objetivo que é cuidar das Reformas da Administração Pública e, na sequência, tratar do tema controle dos gastos públicos. Sendo assim, já tendo exposto os elementos centrais que contribuem para a melhor compreensão do Estado de Bem Estar Social, pretende-se agora abordar da fundação deste tipo de organização do Estado, seus elementos constitutivos e uma breve cronologia dos fatos relevantes.

De partida, cabe mencionar que a etimologia da palavra *Welfare State* foi cunhada na Alemanha durante a II Guerra em oposição ao termo *warfare state*. No entanto, sua origem deriva de expressão utilizada ainda durante o Segundo Império Francês por pensadores liberais, como resultado da procura de uma via intermediária entre o Estatismo e o Individualismo (Antunes, 2003). Em outras línguas *Welfare State* possui as seguintes representações: *Sozialstaat*, em alemão; *Stato sociale*, em italiano; *Folkhemmet*, em sueco; *État-providence*, em francês, *Estado del bienestar* em espanhol e finalmente, Estado-Providência ou Estado de Bem Estar Social, respectivamente em Portugal e no Brasil².

² O comentário abre espaço para mencionar a opção adotada neste estudo em utilizar três denominações (o original em inglês e as duas denominações em português), primeiro para não tornar o texto cansativo, segundo para respeitar a linguagem corrente da fonte utilizada. Sobre a diferença entre os países de língua portuguesa, informe-se que foi promovida pesquisa um tanto heterodoxa no site Google, tendo como resultado o grau de utilização dos termos tanto no Brasil quanto em Portugal: a expressão “Estado de Bem Estar Social” aparece 65.900 no Brasil e 284 em Portugal, já “Estado-Providência” foi identificada 5.510 páginas no Brasil e 18.600 em Portugal; e “Welfare State” aparece 19.500 vezes em sites brasileiros e 4.610 em sites portugueses. A

De modo a apresentar a evolução do Welfare State, Flora e Alber (1984) constroem o referencial teórico, o processo histórico no âmbito europeu e especificamente o surgimento do sistema de segurança social no contexto da urbanização e da industrialização. Para os autores, em termos de concepção clássica do Estado de Bem Estar Social, cabe diferenciar as abordagens de Marx e de Durkheim. O primeiro enfatiza a questão do conflito dentro das relações de trabalho. O segundo realça a ideia do consenso, propondo dois tipos de soluções para o processo de integração: através da solidariedade mecânica, baseada na afinidade de valores, crenças e sentimentos ou através da solidariedade orgânica, que tenta combinar a segmentação social e a interdependência entre as pessoas (Flora e Alber, 1984:38).

O começo do moderno *Welfare State* ocorreu no final do século XIX, contudo Rimlinger (citado por Flora e Alber, 1984:49) procura separar em duas fases distintas a “pré-história” do Estado de Bem Estar Social: “Poor Law”, período entre os séculos XVI e XVIII em que ocorreu o surgimento do Estado-nação e a própria economia como conhecemos hoje; e “Liberal Break”, no século XIX, quando surgem novos problemas sociais, derivados da industrialização e da urbanização, assim como emergem a filosofia que facilita a destruição das antigas instituições de proteção, notadamente o keynesianismo.

O *Welfare State* surgiu no final do século XIX, mas se consolidou nas décadas de 1930-40 e teve suas características alteradas no final do século XX. A partir da identificação de três pilares do *Welfare State* – mercado, família e governo, Esping-Andersen (2002) classifica os países europeus em três regimes distintos, correlacionando-os com os mencionados pilares. O primeiro regime agrupa os países nórdicos, nos quais a divisão de responsabilidades do *Welfare State* recai preponderantemente sobre o pilar governamental. O segundo regime – modelo do *Welfare* liberal, abrangendo Reino Unido, Irlanda, tem como principal financiador o mercado. O terceiro regime – modelo do *Welfare* da Europa continental, está assentado na família, mais fortemente nos países do sul e menos na Bélgica e França.

Os sistemas de segurança social, que representam a base do *Welfare State*, se desenvolveram inicialmente em torno de quatro questões básicas: acidentes industriais, doenças (e invalidez permanente), idade e desemprego. Ao analisar as leis de criação dos regulamentos que regem as questões anteriormente mencionadas, referente a 20 países europeus, Flora e Alber (1984:50) concluem que os normativos relacionados aos acidentes industriais foram, na média, introduzidos em 1898 (o primeiro em 1884 e o último em 1911),

“pesquisa avançada” no Google, realizada em 17.1.2009, utilizou os campos: “com a expressão”; “idioma”:

enquanto os outros foram na seguinte ordem: 1906 (auxílio doença); 1912 (aposentadoria por idade); 1917 (auxílio desemprego). Dentro deste contexto, Mozzicafreddo (2000:6) anota que o acidente passa a não ser encarado como de responsabilidade da pessoa ou da empresa, mas sim da sociedade como um todo, portanto passível de ser financiado com recursos do Estado.

O desenvolvimento destes sistemas de segurança social não ocorreu sem conflitos, pelo contrário, sua instituição foi promovida em meio a múltiplas motivações. “A matriz institucional do Estado-Providência, na sua dimensão social, não se desenvolve de maneira linear e pacífica, mas segundo uma série de crises, rupturas das relações sociais e conflitos de interesses” Mozzicafreddo (2000:7).

Flora e Alber (1984:40-41) desenvolvem um modelo setorial onde estes conflitos ficam patentes. De acordo com os autores, nas sociedades modernas da Europa Ocidental desenvolveram-se três tipos de estruturas organizacionais: os mercados, que organizam a troca econômica de produtos e recursos; as associações, que organizam a articulação, a agregação e a representação dos interesses; e as burocracias estatais, que organizam a execução das tarefas coletivas. No modelo setorial de Flora e Alber os mercados e as associações são divididos em dois subsectores distintos, tendo a burocracia no centro, estas cinco partes se articulam para colocar em funcionamento do *Welfare State*. É no bojo desta articulação que ocorre a concertação social, processo de negociação entre o poder político e as elites socioeconômicas, nos termos de Mozzicafreddo (2000:1-2).

A articulação entre os atores do modelo setorial representado na Figura 1.1 ocorre conforme segue: no primeiro momento, de um lado, o funcionamento dos mercados I, provocam as associações I, tendo em vista os novos fatores que mexem com condições de vida da população (condições e contrato de trabalho, segurança social), as associações I filtram as novas demandas em direção ao corpo burocrático. De outro lado, os mercados II mobilizam a sociedade, tendo em vista o crescimento das expectativas e dos veículos de comunicação, na seqüência, as associações II filtram os protestos e a violência coletiva, mediante os partidos políticos e os grupos de pressão. Em resposta, as burocracias, em um segundo momento, desenvolvem o Estado-nação, via centralização e descentralização a das políticas públicas e institucionalização preliminar da democracia. Assim, a intervenção estatal se volta para os dois lados do processo: à direita, promovendo soluções associativas junto às associações I e soluções de *Welfare State* junto aos mercados I; à esquerda, promovendo repressão com o objetivo de reduzir os distúrbios e protestos.

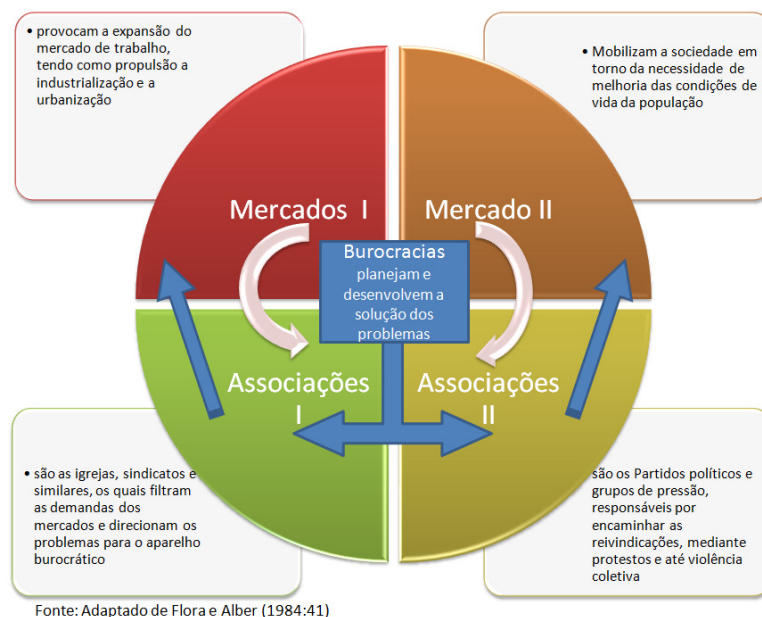


Figura 1.1 – Modelo Setorial de desenvolvimento do *Welfare State*

Outra vertente importante na configuração do *Welfare State* diz respeito à regulação econômica, que objetivava dinamizar a criação de empregos na época de forte depressão dos anos 30. Essa política ficou conhecida como a equação keynesiana. De acordo com essa visão, o papel do Estado deveria buscar reduzir o desemprego mediante o aumento do consumo das famílias e o aumento do investimento público, mexendo consequentemente na procura global efetiva. Para Mozzicafreddo (2000:8-9) as políticas keynesianas de estímulo à atividade econômica são: despesas orçamentais destinadas aos investimentos em obras públicas; políticas de orientação macroeconômicas de regulação do mercado, via política fiscal, monetária e de crédito; políticas sociais de gastos públicos, atacando tanto as disfuncionalidades do mercado quanto os beneficiários de assistência social; e políticas que visam o aumento da propensão para consumir.

Para descrever a expansão dos esquemas de segurança social, Flora e Alber (1984:54) mencionam quatro etapas: a primeira com a introdução dos programas de proteção social dos trabalhadores antes da I Grande Guerra Mundial; a segunda com adição de novos riscos e novos grupos de trabalhadores no período entre as duas guerras; a terceira com o acréscimo de novas áreas de risco, como doenças ocupacionais, tendo ocorrido após a II Grande Guerra Mundial; e a quarta e última etapa de expansão ocorreu após 1950 e ainda não está completa e consiste na cobertura dos trabalhadores que atuam por conta própria, bem como a constituição da coordenação e unificação dos esquemas de proteção existentes.

Com o objetivo de identificar os fatores determinantes da implantação da segurança social, Flora e Alber (1984:58) estudaram 74 leis que instituíram ou reformaram os sistemas de segurança social em 20 países. As variáveis-chaves presentes nos estudos foram: desenvolvimento socioeconômico (pela medição do grau de industrialização e de urbanização do país); mobilização política das classes de trabalhadores (por meio da pressão política para a introdução de sistemas de segurança social); e desenvolvimento constitucional (em duas dimensões: extensão do colégio eleitoral e parlamentarismo, sob a perspectiva anterior a I Grande Guerra Mundial, que colocava em pontos opostos as democracias parlamentares, e as monarquias dualistas constitucionais).

Ao combinar as variáveis mobilização política e desenvolvimento socioeconômico, os autores identificam três sub-séries que mostram as linhas de regressão das legislações de segurança social nos períodos de 1880-1900, 1900-1920, de 1920 em diante, cabendo destacar que a segunda sub-série de 1900-1920 indica que a introdução de esquemas de segurança social é função da combinação dos efeitos do crescimento dos problemas sociais com o aumento das pressões políticas (Flora e Alber, 1984:68).

Do mesmo modo, os autores tentam encontrar a correlação entre a variável política (parlamentarismo) e a introdução dos sistemas de segurança social. Concluem que existe maior propensão de introdução de esquemas de segurança social nas monarquias constitucionalistas-dualistas do que nas democracias parlamentaristas. Por outro lado, as democracias parlamentaristas, com processos de ampliação do sufrágio, possuem maior propensão de incrementar os sistemas de segurança social (Flora e Alber, 1984:72).

Já para segmentar o desenvolvimento institucional e funcional do Estado-Providência Mozzicafreddo (2000:16-17) entende que haveria também quatro momentos, sendo o primeiro no período de 1880/90, quando surgiram as primeiras medidas sociais. Na segunda fase, do início do século XX até o final da II Grande Guerra, tem início a constituição de um Estado social e economicamente ativo, com políticas sociais de caráter distributivas e econômicas intervencionistas. A terceira fase transcorre de 1945 a 1975/1980, quando ocorre a estruturação do sistema de ação social, assim como acontece um intervencionismo econômico e político do Estado na sociedade. Ocorre também no período a ampliação da presença dos grupos sociais e econômicos intermediários nas instâncias de negociação. No quarto momento, posterior à fase acima referida até o presente, assistem-se às alterações do Estado-Providência, por meio da diversificação de atuação e uma nova abordagem em termos econômicos, em função das dificuldades financeiras presentes no período mais recente da história.

O keynesianismo e o monetarismo são correntes do pensamento econômico essenciais para a explicação do modelo de desenvolvimento do *Welfare State*. O primeiro foi desenvolvido por John Maynard Keynes (1883 – 1946), especialmente com a publicação do livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, em 1936, a partir do qual se estruturou a tal equação keynesiana, menciona mais cedo. O segundo se solidifica com a publicação em 1957, do livro *Teoria da Função do Consumo*, de autoria de Milton Friedman (1912 – 2006), no qual o economista argumentou que, “a melhor maneira de entender a poupança e os gastos não era recorrer a vagas teorias psicológicas, mas pensar nos indivíduos como autores de planos racionais sobre como gastar seus patrimônios ao longo de sua vida.” (Krugman, 2008).

O monetarismo foi se desenvolvendo até que na virada da década de 70/80 foi adotado, ainda que por curto espaço de tempo, pelos bancos centrais americano e inglês, com forte influência sobre os movimentos de reforma da administração no período. Para Paul Krugman (2008), Keynes fez o papel de Lutero, com o rigor intelectual necessário para tornar a heresia respeitável, já Friedman foi Inácio de Loyola, o fundador da Ordem dos Jesuítas. Friedman, junto com seus seguidores, atuaram como um exército, levando a cabo a refutação da heresia keynesiana, ainda que de forma incompleta.

Mozzicafreddo (2000:22-27) apresenta os efeitos do funcionamento do modelo do Estado-Providência. O quadro apresentado acaba por contribuir para a melhor compreensão da transição do modelo e a conseqüente redefinição do papel do Estado. O primeiro efeito refere-se ao processo de transformação das relações sociais e a melhoria das condições de vida da população. O segundo efeito relaciona-se à relativa alteração da estratificação social, ainda que justamente este fator tenha contribuído, contraditoriamente, para a saturação do modelo, visto que parcela dos indivíduos atuava com duplo papel: beneficiários da expansão social e penalizados pela crescente imposição fiscal. O terceiro efeito que se inclui trata da redução da conflitualidade social, mediante maior exercício da concertação. O quarto e último efeito é o reconhecimento político e social do modelo, que pode ter causado conseqüências problemáticas, posto que mesmo o positivo processo de negociação acarreta disfuncionalidades no sistema, tais como: beneficiamento de determinados grupos sociais mais influentes e exclusão social de segmentos populacionais.

1.2 - Reformas na Administração Pública

Tiveram início na virada da década de 1970 para 1980 reformas na administração pública de diversos países, com destaque para aquelas realizadas no Reino Unido e nos Estados Unidos. Estas reformas alteraram o funcionamento da máquina pública mediante a

adoção de modelos de gestão privada. Deu-se, então, origem ao movimento que, mais tarde, ficou conhecido como *New Public Management* (Hood, 1990 e 1991).

As reformas alteraram diretrizes, estruturas e procedimentos do modelo de administração pública burocrática, em vigor anteriormente, caracterizado pelo respeito à hierarquia e ao cumprimento das normas. Este modelo criou as condições para o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, tipo de organização estatal que utiliza os diversos instrumentos e mecanismos do governo para cuidar da proteção social e da organização da economia. No período entre o final da II Guerra Mundial até o primeiro choque do Petróleo, em 1973, o *Welfare State* atinge seu ponto máximo. Na sequência, a crise econômica de meados da década de 1970 se espalhou pelo mundo, provocando contenções de gastos nos orçamentos públicos em diversas partes do globo e reviravolta no papel do Estado.

Esta seção do trabalho tratará das reformas na administração pública. Para tanto, inicialmente será descrito, em linhas gerais, o pensamento administrativo ao longo do século XX, combinando os elementos centrais da teoria geral da administração com os aspectos mais relevantes que contribuem para o surgimento da *New Public Management*. Posteriormente, esta seção abordará também as críticas dirigidas ao citado movimento, com destaque para a proposta do *New Public Service* (Denhardt e Denhardt, 2007).

1.2.1 – Dos primórdios da administração até a Nova Gestão Pública

Antes de avançar sobre o tema das reformas, notadamente o movimento em que surge a Nova Gestão Pública, é necessário abordar as origens da Administração Pública. Contudo, como não se trata do objetivo central deste trabalho, cabe enfatizar que a opção foi apresentar um resumo das questões centrais, as quais se apóiam tanto nas contribuições da teoria econômica quanto da sociologia.

Há indícios da existência de administração e de burocracia no Egito, na China, na Grécia, em Roma e em outras civilizações antigas, contudo, os primórdios da administração como ciência datam do século XVIII com o Estado Absolutista que rompeu com a tradição medieval. Nessa época, surgiu, o que Lynn (2005: 31) denomina de cameralismo. A raiz da palavra está associada com lugar (*kammer*), representando o ambiente onde as posses/os domínios eram regulados³. No século XIX, de acordo com o mesmo autor (2005: 35-7), tanto Grã-Bretanha como Estados Unidos da América – EUA desenvolveram, com características diferentes, suas burocracias públicas. A distinção se explica por conta de suas instituições

políticas, notadamente em função de virtual não separação de poderes na democracia parlamentarista e das tensões entre os poderes executivo, legislativo e judiciário na democracia presidencialista.

Na virada do século XX se desenvolveu a chamada abordagem clássica da administração, base da qual se subdivide duas escolas: administração científica e teoria clássica. A preocupação básica da primeira era o aumento da produtividade, mediante a análise e a divisão do trabalho. Seu principal expoente foi americano Frederick Taylor. Já a segunda voltou-se para o aumento da eficiência por meio da forma e disposição dos órgãos. Seu principal representante foi o francês Henri Fayol (Chiavenato, 1999:51).

Outro componente importante da Ciência da Administração foi o desenvolvimento da Teoria da Burocracia, que tem na obra de Max Weber seu elemento central. O sociólogo e economista alemão se preocupou com a burocracia ao tratar da sociologia da dominação, descrevendo os três tipos de sociedade – tradicional, carismática e racional-legal. A organização baseada na dominação racional-legal (conhecida também como burocrática), é caracterizada pelo formalismo, impessoalidade e pela administração profissional (Weber, 1999)⁴. A partir da teoria da burocracia surge a abordagem estruturalista da administração, com uma visão mais ampla, envolvendo a organização e suas relações com outras organizações dentro de uma sociedade maior (Chiavenato, 1999:405).

No campo da administração pública, com o trabalho *Study of Administration*⁵, de 1886, Woodrow Wilson é considerado o pai da Administração Pública (Osborne, 2001:11). O ensaio do autor que viria a se tornar presidente dos EUA (1913-21), trouxe dois temas que dominaram as discussões na primeira metade do século XX: dicotomia entre política e administração, e a preocupação com a criação de estruturas e estratégias de gestão administrativa mais eficiente (Denhardt e Denhardt, 2007:6).

A abordagem clássica serviu de base para o desenvolvimento da produção no estilo fordista, marcada pela mecanização e desumanização do trabalho promovido na linha de

³ Para Hood e Jackson (1991) (citados por Lynn, 2005:32) os princípios centrais do cameralismo são modernos, tanto que estes autores chegam a classificar a *New Public Management* como *New Cameralism*.

⁴ Chiavenato (1999:459), a despeito de mencionar que alguns autores entendem que o modelo burocrático constitui um terceiro pilar da Teoria Tradicional da Organização, apresenta Weber como o mais influente fundador do estruturalismo. Para Chiavenato, ainda que tenham cuidado das questões estruturais da administração, Teoria Clássica se preocupou com detalhes (responsabilidade, número de níveis hierárquicos) e Weber com grandes esquemas de organização.

produção (notadamente de automóveis de Henry Ford), contudo, este modelo, somado a outros fatores, tais como a crise econômica de 1929 e o desenvolvimento das ciências humanas (psicologia e sociologia), permitiu o surgimento de críticas dos fundadores da Teoria das Relações Humanas. Com um estudo sobre as operárias da *Western Electric Company* (Experiência de Hawthorne – 1927-1932), Elton Mayo e seus colaboradores comprovaram a importância do fator humano e das questões psicológicas sobre a produtividade nas fábricas (Paula, 2005, 55; Chiavenato, 1999, 132).

Na sequência, Herbert Simon publicou *Administrative Behavior* em 1947, obra que criticava severamente a abordagem clássica da administração e a concepção de racionalidade da economia clássica. Simon considerava parte destas concepções até então formuladas como ingênuas e românticas. O autor formulou o modelo de racionalidade limitada, caracterizado pelo processo decisório feito de acordo com critérios específicos que limitam o processo de escolha e o número de alternativas (Motta e Vasconcelos, 2006:97-98). Gruening (2001:6) argumenta que Simon dá início ao movimento que pode ser considerado a abordagem neoclássica da administração, já Chiavenato (1999), do ponto de vista da teoria geral da administração, considera que o trabalho de Simon constrói a abordagem comportamental da administração ao tratar do lado consciente e racional do comportamento do “homem administrativo” (Chiavenato, 1999:561).

Alguns anos após o trabalho de Simon, surgiu uma nova interpretação do comportamento humano, com a recuperação da visão clássica do “homem econômico”. A nova abordagem ficou conhecida como teoria da escolha pública, a qual, na visão de Denhardt e Denhardt (2007:10), construiu uma ponte entre a Velha Administração Pública e a Nova Gestão Pública. Essa ligação decorre das análises elaboradas pelos teóricos dessa corrente, que criticavam a burocracia do Estado. A teoria da escolha pública se desenvolveu concomitantemente com outros movimentos no campo da economia⁶, mas se caracterizou por

⁵ O trabalho de Wilson foi escrito após a aprovação da primeira reforma administrativa norte-americana, que instaurou a obrigatoriedade de concurso público para a escolha de algumas categorias de funcionários públicos (Olivieri, 2008).

⁶ Os economistas clássicos e neoclássicos desenvolveram no século XX algumas correntes de pensamento liberal, cabendo destacar: a Escola Austríaca se contrapunha ao intervencionismo preconizado por John Maynard Keynes, argumentando a primazia do livre mercado, seus principais representantes foram Ludwig von Mises, Frederick August von Hayek; a Escola de Chicago se notabilizou por criar a abordagem empírica do neoliberalismo, conhecida como monetarismo, seu principal mentor foi Milton Friedman. Os monetaristas se posicionavam contra as políticas de incentivos, subsídios e programas assistenciais e propunham a adoção de política monetária restritiva para evitar inflação e recessão (Paula, 2005, 29-31).

aplicar os princípios econômicos para explicar temas que preocupavam os cientistas políticos, tais como: teoria do Estado, comportamento dos eleitores, partidos políticos e burocracia.

Ainda que as raízes do movimento estejam associadas aos trabalhos de Schumpeter (Capitalismo, socialismo e democracia, de 1942), Arrow (Escolha social e valores individuais, de 1951), Downs (Uma teoria econômica da democracia, de 1957), o trabalho que apresentou a teoria da escolha pública foi o de James Buchanan e Gordon Tullock (O cálculo do consentimento, de 1962). Paula (2005, 33-34) entende que existem basicamente duas correntes na citada teoria, a primeira que reconhece nas ideias elementos que auxiliaram na formulação dos programas de reforma implementadas por Thatcher e Reagan na década de 1980 e a segunda que funciona como uma contracorrente, dado que utiliza a teoria institucional da ciência política, conhecida como o neo-institucionalismo da escolha racional.

A partir do referencial do racionalismo econômico, teóricos, como Tullock (1965), Downs (1967) e Niskanen (1971), citados por Paula (2005, 34), argumentam que os burocratas públicos se movem com seus interesses egoístas (maximizando salários e poder). Para Niskanen, como nem sempre as atividades estatais visam lucros, os burocratas tendem empregar seu comportamento racional na maximização dos orçamentos. Para o mesmo autor, a escassez de competição e de orientação para o lucro torna os burocratas menos eficientes que agentes privados atuando dentro do setor público, mediante a privatização. Contudo, a delegação de responsabilidades pode acarretar outras ineficiências capazes de afetar o interesse público, que implica em regulação dos serviços públicos prestados por particulares.

Outro componente relevante ao processo de enfraquecimento da velha Administração Pública, ainda que de caráter mais geral, foi a atuação dos *think tanks*⁷ nos países que desempenharam papéis centrais na propagação da Nova Gestão Pública. No Reino Unido, o movimento *thatcherista*⁸ se desenvolveu em três fases durante aproximadamente quinze anos: ascensão, consolidação e radicalização. Nesse sentido, cabe assinalar a disseminação do neoliberalismo inglês favorecida pela atuação dos *think tanks* em sua fase inicial. Três organizações podem ser destacadas do conjunto, são elas: *Institute of Economics Affairs* (fundado em 1955), *Centre for Policy Studies* (fundado em 1974) e *Adam Smith Institute* (fundado nos EUA em 1977, mas transferido para o Reino Unido dois anos depois). Segundo Desai (1994) e Gamble (1988), ambos citados por Paula (2005, 39), diversas políticas públicas implementadas no período resultaram da elucubração dos *think tanks*, cabendo

⁷ Centros de estudo do Estado, das políticas governamentais e do desenvolvimento econômico.

⁸ Período de influência da primeira ministra britânica Margaret Thatcher de 1975 (quando assumiu a direção do Partido Conservador) até sua substituição por John Major em 1990.

destacar: as soluções monetaristas, a formação de conselhos de preços, a terceirização de serviços públicos, a inibição da atuação sindical e a extinção dos conselhos metropolitanos.

Em paralelo com o que ocorria na Inglaterra, passos semelhantes foram dados do outro lado do Atlântico, visto que o Partido Republicano elegeu o conservador Ronald Reagan em 1980. Os *think tanks* americanos mais relevantes, citados por Paula (2005, 40), foram: *Hoover Institution* (fundado em 1919), *American Enterprise Institute* (fundado em 1943) e *Heritage Foundation* (fundado em 1973). Tompson (1990, em Paula, 2005:41) ressalta que o presidente democrata Jimmy Carter já havia adotado políticas monetaristas antiinflacionárias e iniciado o processo de desregulamentação da economia. Desse modo, a partir de 1980, o presidente republicano radicalizou o processo com privatizações e terceirizações.

Ainda que com o propósito de descrever as características fundamentais da administração pública, cabe acrescentar outros elementos da linha evolutiva da ciência da administração, especialmente aqueles presentes no debate que precede o surgimento da Nova Gestão Pública⁹. Peter Drucker foi um dos primeiros a apontar que as organizações estariam migrando de um modelo burocrático para um pós-burocrático, onde deveria haver mais flexibilidade e participação. O início da produção acadêmica de Drucker ocorreu após a II Guerra Mundial, com destaque para os livros: *O conceito de corporação* (1946) e *A prática da administração* (1954). Com este último, traçou as linhas do planejamento estratégico e orientado para objetivos (Paula, 2005: 55).

As análises de Drucker prosseguiram e o mundo ocidental assistiu à reestruturação do processo produtivo, com destaque para o início da globalização e a ascensão dos japoneses no comércio mundial. Estes aspectos contribuíram para o crescimento do movimento gerencialista, inicialmente no setor privado e, em seguida, no setor público de diversos países. As crenças gerenciais engendraram ferramentas e práticas administrativas em busca da excelência. No entanto, a “indústria do *management*” transformou estas soluções em

⁹ Ainda que restrito aos Estados Unidos da América, houve outro movimento, antecedendo a *New Public Management*. Trata-se da *New Public Administration*. Em 1968, Dwight Waldo, organizou a Conferência de Minnowbrook na Universidade de Syracuse em Nova York. O evento marcou o início da Nova Administração Pública, corrente crítica da visão clássica e neoclássica da administração. A conferência apresentou as seguintes diretrizes: desburocratização, democratização, delegação e descentralização. Gruening (2001:10) acredita que a Nova Administração Pública não teve a desenvoltura de outros movimentos por não oferecer mais do que reorientação normativa. A proposta ficou restrita aos Estados Unidos da América e na década seguinte, momento de conjuntura econômica adversa, foi, como se verá adiante, superada pela corrente gerencialista.

panacéias¹⁰, dentre as quais se destacam a administração da qualidade total e a reengenharia (Paula, 2005: 58).

Diante do exposto percebe-se que o processo evolutivo da administração pública passou por diversas transformações, dando origem a avanços e recuos, dependendo do ponto de vista do observador. A base sólida da construção, apoiada na abordagem clássica da administração e no keynesianismo, começou a ruir com a discussão sobre a racionalidade dos agentes envolvidos na gestão pública, notadamente com o surgimento da teoria da escolha pública e do crescimento da gerencialismo nas empresas privadas. Assim, Paula (2005: 43) pondera que, ao longo do século passado, o *welfare state* ofereceu alternativas para a crise do liberalismo na primeira metade do século XX, enquanto os neoliberais apontaram saídas para a crise do keynesianismo nas décadas de 1970/1980.

1.2.2 – Afinal, o que é a Nova Gestão Pública?

A expressão *New Public Management* tem sido usada por acadêmicos e profissionais da área de administração pública para representar temas, estilos e padrões de gerenciamento do serviço público que se modificaram a partir do final da década de 1970. Estes padrões foram sendo construídos ao longo de dez anos até que este fenômeno foi assim denominado por diversos autores, dentre os quais Christopher Hood. Ele identificou uma série de componentes doutrinários comuns à maioria das experiências até então vividas: liberdade para agir; padrões mensuráveis de desempenho; ênfase no controle de resultados; integração entre as unidades do setor público; competição para reduzir preços e melhorar qualidade; uso de ferramentas do setor privado; disciplina e parcimônia no uso de recursos (Hood, 1991:4-5).

A presente seção tem por objetivo trabalhar os conceitos que envolvem o movimento de reforma administrativa, denominado *New Public Management*. Dessa maneira, é pertinente começar pelos significados das palavras mais importantes. Até a década de 1970, nos países de língua inglesa normalmente se falava em *Public Administration* para designar o conjunto de atividades do setor público, contudo, a partir na década de 1980, com o aparecimento da *New Public Management* – NPM, como se verá adiante, o movimento foi abraçado por uns e criticado por outros, ampliando o rol de expressões para designar a atividade estatal.

¹⁰ O desenvolvimento da administração da qualidade total teve forte influência japonesa, caracterizada pela capacidade de produção flexível, baixo custo e qualidade (componentes do que ficou conhecido como *toyotismo*). A reengenharia, sobretudo a partir dos autores que iniciaram o movimento (Hammer e Champy, 1994), tinha como instruções práticas: o downsizing (redução dos níveis hierárquicos) e o uso intensivo de tecnologia da informação (Paula, 2005: 58)

A questão da nomenclatura não é trivial dentro da língua inglesa, assim o processo de tradução e adaptação para outros países se torna ainda mais complexo. A palavra administração deriva do latim *ministrare*, que por sua vez significa servir. Já *management* surge na língua inglesa a partir do verbo italiano *maneggiare*, o qual remete para o significado de “andar a cavalo com habilidade” (Hood, 2005:8-9). A simples exposição da origem das palavras não ajuda a reduzir a dificuldade em buscar uma tradução adequada para português, aliás, Drucker (1973:14) comenta que mesmo em inglês *management* tem usos diferenciados dependendo do país. Os ingleses, por exemplo, costumam utilizar no lugar de *manager* as expressões *board* ou *executive*. Mesmo nos EUA, *management* e *manager* podem causar confusão. Para universidades ou agências governamentais a palavra mais comum para designar os gerentes é administrador, já no âmbito das forças armadas é comandante, nas empresas privadas o termo é executivo¹¹.

Tendo por base o trabalho de Farnham e Horton (1992), Paula (2005: 83) apresenta a distinção entre *management* e administração. A primeira expressão estaria associada ao setor privado, dizendo respeito à abordagem racional para a tomada de decisão. Neste caso, os profissionais atuam como agentes que maximizam o uso dos recursos para atingir metas organizacionais. A segunda estaria vinculada ao setor público, sendo então um processo pelo qual as agências estatais implementam e executam políticas governamentais determinadas pelas autoridades públicas. A partir desta conceituação, os autores formulam três visões: a) setores privado e público distintos; b) setores público e privado semelhantes; c) diferenciado em termos, pois, nesta visão, é possível combinar *management* com a administração pública tradicional.

No pós-guerra, teria vigorado que o *management* é a atividade universal. Visão que foi parcialmente superada no período seguinte, para, em seguida, ser retomada na década de 1980. Para Paula (2005: 84), Farnham e Horton (1992), admitem que o gerencialismo foi ideologicamente articulado pelos “gurus” e outros agentes do *management*. No entanto, apesar das diferenças, entendem que as ferramentas gerenciais podem ser aproveitadas no setor público. A autora identifica pelo menos duas falhas nessa linha argumentativa. A primeira diz respeito à falta de questionamento da efetividade das idéias e práticas advindas do gerencialismo nos governos. A segunda refere-se ao tratamento estanque aos sistemas políticos, bem como a falta de visão estratégica e de longo prazo, que impõe considerável custo institucional e social.

¹¹ *Management* se aplica a cargos (pessoas), funções, tarefas, trabalho e disciplina (Drucker, 1973:14).

No Brasil, como contam Caulliraux e Proença (2004:19), há alguns anos a palavra gestão vem se difundindo como substituto para administração como forma de melhor traduzir expressão *management*. Contudo, em Portugal, existe distinção clara entre as duas palavras, sobretudo para promover a separação entre as carreiras dos profissionais que atuam no setor e o setor privado. Tanto a formação acadêmica, quanto o labor diário no setor privado são classificados como “gestão”, já as pessoas que exercem as atividades no serviço público atuam na “administração”¹².

Posto isto, cabe então avançar sobre a terminologia em questão. Assim, tendo em vista o contexto sócio-político na virada da década de 1970 para 1980, o que se observou com a proposta de mudar a administração pública foi a tentativa de absorver as práticas do mundo empresarial dentro do setor público, dessa forma, cunhar a expressão New Public Management foi intencionalmente uma maneira concisa de representar a mistura do campo gerencial como o campo do governo. Em Portugal, parece não haver dificuldade em traduzir a expressão para Nova Gestão Pública, contudo no Brasil, esta transposição não é tão corriqueira, dado que são utilizadas as expressões Nova Gestão Pública e Nova Administração Pública. Na seção 3, quando da análise da reforma brasileira, será comentada a expressão “Administração Pública Gerencial”, que tenta traduzir New Public Management. Para Costa (2008: 867), o resultado acabou sendo dúbio e infeliz .

Após tratar das palavras que compõem a expressão, cabe, na sequência, apresentar os conceitos por traz destes termos. Dessa forma, inicia-se com a discussão sobre reformas. O papel do governo vem mudando. Isto não é novidade, até porque outros setores da sociedade também vêm enfrentado processo de mudança bastante acelerado e com profundos impactos. Tais mudanças foram descritas como reforma, modernização ou ainda como reinvenção. Não importa a denominação, o que se observa de essencial é que os governos são diferentes de 20 ou 30 anos atrás. Como estas reformas administrativas não são simples de serem operadas, a despeito de diversos avanços (mais eficiência, maior qualidade na prestação de serviços, maior transparência, maior liberdade de gerenciar), há provas que demonstram que algumas das reformas podem ter dado errado ou não ter produzido os benefícios inicialmente reivindicados (Pollitt e Bouckaert, 2000:7).

¹² No Instituto Universitário de Lisboa – IUL/Iscte o mestrado de administração pública, por exemplo, se realiza no Departamento de Sociologia, enquanto o mestrado em “administração” privada ocorre no Departamento de Ciências da Gestão e ISCTE Business School. Na Universidade de Brasília a dicotomia inexistente, posto que o aluno entrante pode escolher uma dentre 3 linhas de pesquisa: Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas; Formação e Gestão de Políticas Públicas; e Inovação em Sistemas Sociais e Organizacionais.

Apesar de já exaustivamente mencionado, qual seria o verdadeiro significado o termo reforma. Caiden (citado por Araújo, 2000:39) diferencia inicialmente mudança de inovação no âmbito da administração. Ambas as palavras são caracterizadas como processos naturais. Mudança, segundo o autor, surge devido à dinâmica interna, enquanto inovação ocorre quando as variáveis têm relações com o exterior. Caiden acrescenta que quando o processo é feito sem resistência dá-se o nome de “mudança”, caso contrário ele considera-a “reforma administrativa”. Para Pollitt e Bouckaert (2000:8) reforma administrativa “consiste em mudanças deliberadas na estrutura e nos processos de organizações do setor público com o objetivo de fazê-los (em certo sentido) funcionar melhor”.

Parece útil também mencionar o conceito de “ciclo de reforma”. Segundo Brunsson (1989, em Ferlie *et al.*, 1999:64), as reformas são fáceis de começar, contudo difíceis de encerrar, por conta da série de expectativas que costumam levantar. Ademais, é frequente também o aparecimento de novos problemas, não conhecidos antes do início das reformas. O autor assinala que reformar se tornou um estado constante.

A resistência à reforma revela-se como outro aspecto interessante de análise, trata-se do conflito entre as partes, tema presente em outros tópicos deste trabalho, a saber: o poder político exercido do homem sobre o homem; política pública como resultado da interação dos setores da sociedade para a solução de problemas e o desenvolvimento do Estado-Providência de forma não linear e tensa. Não seria a reforma administrativa, momento em que ocorre um forte “freio de arrumação”, onde se processam modificações no funcionamento da máquina pública, que haveria estabilidade entre os atores, sejam eles afetados diretamente, como, por exemplo, os funcionários públicos, ou indiretamente, como é o caso dos empregados de empresas privadas.

Ademais, conforme explica Rocha (2000:10), em tempos de crise, como aconteceu no final da década de 1970, ocorre uma pressão sobre os serviços públicos, visto que os cidadãos, por demanda natural, passam a procurar o setor público mais freqüentemente e assim como exigem melhores serviços, visto que não mais possuem as mesmas condições próprias para suprirem suas carências. Ao mesmo tempo e em sentido oposto, a disponibilidade orçamentária tende a se reduzir durante estes períodos em razão da retração na arrecadação tributária. Desse modo, o cidadão que perde emprego “bate na porta” do governo em busca de solução para seu problema individual e ao mesmo tempo o governo tem dificuldades de manter suas políticas voltadas para atendimento deste tipo de situação em função das restrições de ordem fiscal.

A despeito de os princípios e as ferramentas relacionadas à Nova Gestão Pública – NGP já serem utilizados desde o início da década de 1980, não existe consenso, conforme anota Giaque (2003:573), quanto à definição precisa o que exatamente representa NGP. Contudo, a partir dos princípios dos processos de implementação em vários países, o autor elenca vários dos objetivos que compõem o movimento: aumento dos serviços de atendimento ao público; modernização dos processos de produção, mediante mais flexibilidade e maior adaptação na organização dos serviços; definição mais clara dos objetivos a serem atingidos por meio de contratos; aprimoramento do acesso da população aos resultados; claro desejo de incrementar a produtividade das organizações. De maneira bem mais concisa, König's (1997: 219, citado por Lynn, 2005, 44), afirma que o movimento “popularizou uma mistura de teorias de gestão, psicologia motivacional nas empresas e economia neoliberal”.

Em síntese, o termo Nova Gestão Pública parece não ser objeto de consenso entre os especialistas. O movimento conseguiu, ao mesmo tempo, obscurecer e clarificar os conceitos por trás das reformas conforme Hood (1991) e Pollitt (1990), ambos citados em Peters (2001:43). Tal se deu por força dos interesses, por vezes diferenciados, dos grupos que comandavam o processo de reformas ou daqueles grupos que reagem e combatem a implementação das mudanças.

1.2.3 – Visão crítica das reformas e a proposta do Novo Serviço Público

O movimento conhecido como Novo Serviço Público (*New Public Service*) tem sido apresentado como alternativa à Nova Gestão Pública. A proposta de Denhardt e Denhardt (2003) é a superação dos desafios contemporâneos sem desprezar as duas tradições anteriores, mediante a primazia da cidadania e da democracia. Os autores acreditam que a abordagem do Novo Serviço Público dá conta de cobrir as lacunas das propostas anteriores em função do maior respeito à ética e à integridade. A principal proposta do NSP é a recuperação dos valores democráticos e sociais, por meio do aumento da participação da sociedade nas decisões governamentais.

Ao examinar com profundidade os movimentos de reforma Denhardt e Denhardt (2003:5-6) consideram dois princípios da Nova Gestão Pública ultrapassados ou incapazes de responder de forma satisfatória as demandas da sociedade moderna. O primeiro trata da proposta de se aplicar a modelagem privada no âmbito da administração pública, mediante a criação de competição entre o público e o privado, entre empresas privadas que prestam serviços públicos e até entre unidades governamentais. Contudo, a competição nem sempre promove benefícios para a sociedade, a questão do interesse público não deve ser abandonada.

O segundo princípio – governo empreendedor, uma das propostas centrais de Osborne e Gaebler (1994), também deve ser visto com cautela. A ideia presente no mencionado princípio é usar os recursos de forma inovadora com o objetivo de maximizar a produtividade e efetividade. No entanto, se isto for feito de maneira exacerbada, acarretará distorções visto que não cabe ao administrador público agir baseado em seus próprios interesses. Ao tratar o livro “Reinventando o Governo” como um referencial da Nova Gestão Pública, Denhardt e Denhardt (2003:8-9) acreditam que é de se estranhar que não existam referências no índice a palavras como justiça, equidade, participação, liderança, cidadão ou cidadania.

Segundo Denhardt e Denhardt (2003), para recuperar a confiança dos cidadãos no governo é preciso que as instituições públicas sejam mais responsáveis. Nesse sentido, Peters (2008:290) afirma que, embora a maior das reformas implementadas tenham como parâmetro essencial o modelo de mercado, a administração pública está mais aberta à participação do público. Ele acredita que, a despeito da dimensão participativa estar sendo discutida com menor intensidade do que deveria, o tema tem se tornado um conceito mais central.

O Quadro 1.3, tendo como base a comparação elaborada por Denhardt e Denhardt (2007:28-29), mostra os principais fundamentos teóricos, a concepção do interesse público, o papel do governo das três perspectivas da Administração Pública. Para Denhardt e Denhardt (2003), as três abordagens diferentes da administração pública ainda conviverão e, em determinadas situações, com certo grau de harmonia. Em primeiro lugar, os autores acreditam que o governo continuará a exercer o papel de estabelecer as regras legais e políticas. Segundo, o governo continuará a cumprir o papel de distribuição dos recursos, com destaque para a proteção dos interesses econômicos de diferentes setores. Terceiro, o governo continuará a trabalhar para que os princípios da democracia e da equidade social sejam preservados.

Com o objetivo de se construir uma terceira abordagem para as reformas implementadas no âmbito da administração pública, Denhardt e Denhardt (2003:8) propõem tratar os cidadão como cidadãos e não como consumidores ou apenas usuários. Indicam que os consumidores focam seus olhares para a solução dos seus problemas imediatos, já os cidadãos vêem o bem comum e as conseqüências de longo prazo para a comunidade como um todo. Os servidores públicos não devem responder meramente a demanda dos consumidores, devem na verdade procurar construir um relacionamento de confiança e colaboração com e entre os cidadãos. Considerando esta nova forma enxergar a Administração Pública, a meta a ser estabelecida é a busca incessante do interesse público, dado que, para os autores, a

realização do interesse público é uma das primeiras razões para o governo existir (Denhardt e Denhardt, 2007:65).

Quadro 1.3 – Comparando as perspectivas

	Velha Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Principais fundamentos teóricos	Teoria política,	Teoria econômica	Teoria democrática
Prevalência da racionalidade e associação com os modelos de comportamento humano	Racionalidade – “homem administrativo”	Técnica e economia racional – “homem econômico”	Estratégia e racionalidade formal, múltiplos testes de racionalidade
Concepção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre o compartilhamento de valores
Perante quem os servidores públicos respondem	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objetivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir atuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos, especialmente os valores compartilhados)
Mecanismos para atingir os objetivos das políticas públicas	Administrando programas através de agências governamentais existentes	Criando mecanismos e estruturas de incentivo para atingir os objetivos das políticas através do setor privado e de organizações não governamentais	Criando coalizões entre público, organizações não governamentais e setor privado para atender as necessidades mutuamente acordadas
Accountability	Hierárquica – administradores respondem aos políticos eleitos	Impulsionada pelo mercado – a acumulação de interesses próprios resultará nos resultados desejados pela maioria dos cidadãos (neste caso consumidores)	Multifacetada – os servidores públicos devem respeitar as leis, valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e interesses do cidadão
Amplitude de atuação do administrador público	Discrecionabilidade limitada	Ampla liberdade para cumprir as metas	Discrecionabilidade necessária, ponderada de limitações e sujeita a responsabilização
Estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade “top-down” nas agências e no controle dos processos	Organizações públicas com controle primário dentro das agências	Estruturas colaborativas com liderança compartilhada interna e externamente
Bases motivacionais dos servidores e administradores públicos	Pagamento e benefícios	Espírito empreendedor, desejo ideológico para reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2007:28-29)

Ainda que considerem que a expressão interesse público tem significados diferentes para diferentes pessoas, Denhardt e Denhardt (2007:81) entendem que no Novo Serviço Público, o administrador público não deve ser visto como árbitro solitário do interesse público, mas sim, como um ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança, incluindo os cidadãos, grupos, representantes eleitos, bem como outras instituições. Não se trata de tarefa simples, pelo contrário, exige empenho e uma certa dose de paixão. Assim, diferentemente da Nova Gestão Pública que até incentivava que os administradores agissem como se o dinheiro público fosse dos próprios, no Novo Serviço Público o interesse público é melhor compreendido pelos servidores públicos e cidadão comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade. Para os autores, “o papel do governo é transformado de um

controlador para um organizador de agenda, trazendo os jogadores para mesa e facilitando, negociando ou solucionando problemas públicos” (Denhardt e Denhardt, 2007:83).

Para enfatizar o papel que o governo deve desempenhar neste novo modelo de Administração Pública, os autores exploram a ideia de que “Democracia é prestar atenção” (Bellah *et al*, 1991, 254, citado por Denhardt e Denhardt, 2007:95). Para tanto, os governos devem continuar a exercer o papel central estabelecido pelas regras políticas e legais, por meio das quais opera várias redes. Devem também ajudar a resolver a distribuição dos recursos e questões dependentes dentro de diversas redes, mas especialmente entre e dentro destas redes. Dentro desta perspectiva, os governos serão ainda mais necessários para controlar a interação das redes a fim de garantir que os princípios da democracia e justiça social sejam mantidos.

Para alcançar o propósito de interagir com a sociedade, o Novo Serviço Público precisa superar diversas barreiras, dentre as quais a dificuldade de participação dos cidadãos na Administração Pública. No entanto, Denhardt e Denhardt (2007:95) acreditam que existem muitas outras razões de ordem prática para envolver os cidadãos no processo do desenvolvimento das políticas públicas. Eles destacam que a maior participação pode: ajudar a encontrar as expectativas que os cidadãos; aumentar a qualidade da política pública; ajuda na implementação, posto que os participantes têm mais participação nos resultados; responder aos pedidos de maior transparência e responsabilização do governo; ajudar a enfrentar os desafios da emergente sociedade da informação; pode resultar em melhor informação pública.

Reconhecer que *accountability* não é simples parece ser outra tarefa árdua proposta pelos autores. Dentro da perspectiva do Novo Serviço Público, Denhardt e Denhardt (2007:131) assinalam que o *accountability* é multifacetado e demanda o reconhecimento dos complexos papéis jogados pelos diversos atores no processo. Em contraponto com a Nova Gestão Pública, rejeitam três suposições sobre *accountability*: privatização e tentativas de mimetizar o setor privado; não valorização da lei pública e normas democráticas; e visão do administrador público como um empreendedor (Denhardt e Denhardt, 2007:133).

Ao argumentar sobre a necessidade de servir ao invés de dirigir Denhardt e Denhardt (2007:140) valorizam o papel dos líderes no processo de construção do Novo Serviço Público. Nesse contexto, realçam algumas das mudanças que estão ocorrendo quando se observa a questão da liderança. Eles entendem que atualmente existem muitas pessoas querendo participar das decisões que afetam suas vidas. Diferentemente do passado recente, quando os líderes eram aqueles que estabeleciam a visão dos grupos, desenhavam maneiras para alcançar, inspirando ou coagindo os outros na missão de realizar a visão. Ademais a liderança

vem sendo cada vez mais pensada não como uma posição em uma hierarquia, mas como um processo que ocorre ao longo da organização (e dentro). O que não ocorria no anteriormente, quando o líder era alguém com posição formal dentro da organização ou sociedade.

Valorizar pessoas, não apenas o quanto elas são capazes de produzir também é uma das recomendações para a construção do Novo Serviço Público. Para Denhardt e Denhardt (2007:155), as organizações públicas serão mais bem sucedidas no longo prazo quando os participantes puderem efetivamente colaborar e os líderes exercerem seus papéis de forma compartilhada e baseada no respeito por todas as pessoas.

De fato a maior participação dos cidadãos na administração da coisa pública torna-se, com o Novo Serviço Público, condição fundamental de sucesso, desse modo, passa a ser indispensável à instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na administração pública. Mozzicafreddo (2001:4-6) insiste, para se atingir o objetivo de aprimorar a administração, na necessidade de se distinguir cidadão de cliente, ou até mesmo usuário (utente, usando a terminologia do autor). A lógica do cidadão relaciona-se com o interesse individual e social, à igualdade de tratamento e aos deveres, já a lógica do cliente relaciona-se ao próprio interesse, à capacidade de pagamento e ao direito de reciprocidade. Para o autor, dois passos são necessários para fazer funcionar a administração e a orientação para a cidadania: investir na qualificação e na avaliação dos recursos humanos e aprimorar a relação da administração com os cidadãos (2001:12-13).

Paula (2005), após analisar criticamente o desenvolvimento e implementação do modelo gerencialista adotado pelo governo brasileiro no período 1994-2002, apresenta a proposta da Administração Pública Societal, modelo similar ao Novo Serviço Público, nos termos de Denhardt e Denhardt (2003 e 2007). Para desenvolver a visão participativa da democracia, aspecto fundamental da proposta, Paula (2005:160) busca embasamento teórico na concepção de democracia deliberativa de Habermas (1987 e 1996), especialmente na teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública.

A origem da Administração Pública Societal está associada aos movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes. A proposta enfatiza as iniciativas locais de organização e gestão pública, bem como a construção de estruturas e canais que viabilizem a participação popular. Para a autora, a vertente societal coloca em questão a tradicional prerrogativa do Executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, algumas experiências que emergiram neste contexto têm demonstrado que a inclusão de setores até então marginalizados na condução das políticas públicas possibilitam que os diferentes interesses da

sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. No Brasil, o surgimento e consolidação dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo podem ser classificados como exemplos da Administração Pública Societal (Paula, 2005:162).

O modelo não está isento de dificuldades e limitações, a própria autora acredita que as manifestações ainda são locais e fragmentárias, articulando de forma insatisfatória as ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Paula (2005:171) observa que mesmo no âmbito das experiências cultivadas na vertente societal ocorre a manutenção dos arranjos institucionais impostos pela reforma gerencialista. Ao analisar os aspectos positivos e as limitações de cada vertente, a autora admite que é tentador dizer que os modelos se complementam, mas admite que isto seria reducionista demais, dado que as origens e os projetos políticos são acentuadamente diferentes. Ainda assim, citando Guerreiro Ramos, sinaliza com a visão de futuro

a nova administração pública é aquilo que quotidianamente ignoramos como administradores públicos. Ela deve ser essencialmente não-prescritiva e se orientar para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. (Ramos, 1970, citado por Paula, 2005:180)

1.3 – A experiência brasileira de reformar a administração pública

A presente seção tem como objetivo prover este trabalho de um breve panorama da administração pública brasileira. Partindo da fundação do Estado nacional, são descritas as principais mudanças ocorridas na Administração Pública nos últimos duzentos anos, com especial realce para o período recente, que envolve a redemocratização do país e a reforma de caráter gerencial da década de 1990, a qual foi realizada em consonância ao que ocorreu no mundo contemporâneo nos últimos trinta anos.

1.3.1 – A formação do Estado brasileiro e suas primeiras reformas

Ao promover um resumo histórico das transformações pelas quais passou a administração pública brasileira após a chegada da família real no Brasil em 1808, Costa (2008) traça uma retrospectiva dos 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública e 200 anos de reformas. O autor toma como base Caio Prado Júnior (1979) e José Wehling (1999), para apontar as principais características da administração colonial: centralização, ausência de diferenciação de funções, mimetismo, profusão e minudência de normas, algumas

das quais decorrem da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole para o imenso território.

Em 1821, D. João VI retorna a Portugal e reassume o controle político da metrópole, deixando em seu lugar, na condição de regente, seu filho o príncipe D. Pedro I. Após conflitos diversos, em especial relacionados à matéria fiscal com a Corte, o herdeiro se coloca em franca oposição aos interesses da metrópole, ensejando atos políticos que culminam com a independência em sete de setembro de 1822. A primeira Constituição do Brasil outorgada em 1824 manteve a monarquia, tendo D. Pedro como imperador. Em 1832 este abdica do trono e em 1841 D. Pedro II torna-se o novo imperador. Os 10 últimos anos do Império foram marcados por muitos conflitos, com destaque para aqueles que tocaram os seguintes temas: trabalho escravo, autonomia das províncias e os efeitos da Guerra do Paraguai. Em 1889 é proclamada a República e em 1891 o país tem nova Carta Constitucional, instituindo o federalismo e o regime presidencialista. Em poucas palavras, é essa a trajetória da formação do Estado Nacional brasileiro, que tem origem nas raízes coloniais, passa pelos percalços do Império (1822-89) e as dificuldades e peculiaridades da chamada República Velha de 1889 a 1930 (Costa, 2008: 835-41).

Se nos primeiros 100 anos o movimento de construção do Estado se deu de forma lenta e superficial, a partir de 1930 ocorre a aceleração do processo, pois foi nessa data que, conforme Costa (2008: 841) se dá a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. O novo modelo começa a ser desenhado a partir da Crise de 1929, quando o governo mantém a política de comprar o excedente de café (principal produto de exportação da época). A política visava manter o fluxo de renda no setor, evitando o desemprego e a recessão generalizada. Costa (2008: 842) afirma que no período se praticou uma política keynesiana de forma intuitiva, visto que com a crise mundial, houve por parte do governo um incentivo a industrialização com o processo de substituição das importações.

A Constituição de 1934 restabeleceu os direitos e garantias, restaurou o Poder legislativo e devolveu a autonomia das unidades estaduais da federação, cassados desde a Revolução de 1930. A mencionada Constituição foi muito breve, visto o governo enfrentou oposição do movimento integralista e dos comunistas, tendo encontrado o pretexto que precisava para, mais uma vez, voltar ao regime ditatorial, por meio de uma nova Constituição outorgada. Conforme anota Costa (2008: 844), as velhas estruturas do Estado oligárquico não atendiam mais as novas necessidades de intervenção estatal no domínio econômico, “urgia reformar o Estado, o governo e a administração pública”. O governo de Getúlio Vargas (1930-45) então adota uma série de mudanças concentradas em dois eixos: mecanismos de

controle da crise econômica e racionalização burocrática do serviço público. Foram criadas diversas instituições, como por exemplo o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que liderou o processo de mudança com sua missão de definir e executar a política de recursos humanos.

O presidente Getúlio Vargas é deposto em 1945 e uma nova Constituição em 1946 restabelece o Estado de direito. Vargas volta em janeiro de 1951, após eleição pelo voto direto no ano anterior, com um programa francamente nacionalista e reformista, sem, contudo, vencer a oposição de forças conservadoras contrariadas, preferindo o suicídio em 1954 à renúncia ou à deposição. O período de 1952 a 1962, conforme explica Costa (2008: 848), foi marcado pela realização de diversos estudos e projetos institucionais que jamais seriam implantados, bem como pela crescente separação entre a administração direta e a administração descentralizada, algumas destas últimas se constituindo em ilhas de excelência. Mesmo o Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1956-61) foi executado fora dos órgãos administrativos convencionais, tendo sido criados para tanto grupos executivos de coordenação política das ações (Lima Júnior, 1998) citado por Costa (2008: 849).

A agitação política provocada pelas reformas de base do governo João Goulart (1961-64), os movimentos de esquerda e da igreja católica e a conspiração nos quartéis provocam mais uma intervenção militar em 1964 (Costa, 2008: 850). O Decreto-lei n.º 200/1967, instituído portanto dentro do período militar (1964-1985), teve como base a Comissão Amaral Peixoto criada ainda no Governo Goulart, contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. O instrumento fixou princípios, estabeleceu conceitos e instituiu regras de estrutura administrativa, apoiando-se no modelo weberiano de burocracia e na experiência do serviço civil americano em doutrina consistente para organização e funcionamento da máquina administrativa. Contudo, na avaliação de (Costa, 2008: 853) a reforma embutida no mencionado decreto fracassou, sobretudo em função da crise política do regime. Foi destacado ainda pelo autor o programa de desburocratização, criado em 1979, voltado para a racionalização das normas organizacionais.

1.3.2 – As mudanças na Administração Pública a partir da década de 1980

A Nova República foi instalada em 1985, tendo como uma das promessas a realização da reforma do Estado, contudo, por força da conjuntura econômica desfavorável este tema ficou relegado a segundo plano. Para Costa (2008: 858), a verdadeira reforma foi a promulgação da Carta Magna em 1988, visto ter estabelecido larga faixa de intervenção do

Estado no direito econômico, alterado o ingresso aos cargos públicos, reduzido o aparato repressivo dos militares e institucionalizado de instrumentos de política social. O governo Collor (1990-92) movido pelo deslumbre da política neoliberal provocou diversos desarranjos no plano administrativo, desarticulou estruturas encarregadas por políticas de compensação e nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou direitos sociais básicos (Costa, 2008: 862).

O Governo Federal, durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), concentrou excessivamente o poder, dando origem ao modelo denominado “unionista-autoritário”. Na sequência, o processo de redemocratização fez surgir o modelo do federalismo estadualista, sobretudo em função do fortalecimento do papel exercido pelos governadores após as eleições de 1982 (Abrúcio, 1998). O quadro somente começou a ser revertido a partir de 1994, com a estabilização da economia e a adoção de um novo modelo de gestão financeira, notadamente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2000 (Abrúcio, 2005).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 alterou o federalismo fiscal, aumentando a descentralização das políticas públicas, apoiada nas propostas dos partidos e das lideranças políticas da época¹³, que consideravam a descentralização uma dimensão importante para tornar a gestão pública mais eficaz e democrática.

Por estar contida no bojo das reformas administrativas de uma maneira geral, a descentralização chegou a confundir a opinião pública e a sociedade organizada. O pensamento socialdemocrata ou keynesiano não separava a diretriz da descentralização da privatização. Recentes reformas sanitárias que tiveram origem em movimentos populares ou de esquerda, como a italiana e de alguns países latino-americanos, não incluíram a descentralização em seu ideário. No Brasil, ao contrário, em virtude da excessiva centralização no período militar, houve o movimento municipalista, em especial na área da saúde (Wagner, 2006: 418). Para Giambiagi e Além (2000:318), a descentralização iniciada nos anos de 1980 teve basicamente a motivação política, dado que o objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo central. O caso brasileiro expôs a experiência da descentralização conduzida não pelo governo central, mas pelos estados e municípios, por meio dos seus representantes no legislativo federal.¹⁴

¹³ Ressalte-se que 50% deputados constituintes já havia ocupado postos nos governos e/ou legislativos estaduais e municipais Almeida (2005:32).

¹⁴ Giambiagi e Além (2000: 306) argumentam que existem três fatores determinantes para a descentralização: econômicos; culturais, políticos e institucionais; e geográficos. O primeiro busca a alocação mais eficiente dos recursos, o segundo favorece a maior integração social e o terceiro, nos países de grandes dimensões territoriais, busca ganhos de eficiência com a descentralização.

Assim, a reforma sanitária no Brasil pode ser considerada de figurino *démodé*, posto que “firmava-se, política e gerencialmente, o que viria a se constituir em um sistema público de saúde com várias características consideradas ultrapassadas e incapazes de assegurar eficiência e equidade” (Wagner, 2006:418). O novo padrão de intervenção do Estado na saúde, buscando garantir direito universal e atenção integral se sustentou em novas bases, quais sejam: descentralização e ampliação do processo democrático de formulação e execução de políticas públicas. Esta descentralização, que teve e continua tendo seus percalços, é elemento essencial para compreender não somente o processo de reforma da Administração Pública brasileira, mas também o próprio desenvolvimento do controle interno nos últimos 15 anos, sobretudo, como surge e por que com características tão *sui generis* a atividade de “Avaliação da Execução dos Programas de Governo”, tema principal do presente trabalho.

Ao analisar a dinâmica política e a produção legislativa pós-1988, Couto e Arantes (2006:41) indicam que o Brasil manteve-se numa espécie de agenda constituinte. Após a Constituição, sucessivos governos desenvolveram parte de sua produção normativa no plano constitucional, posto que diversos dispositivos apresentavam características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro. Do levantamento efetuado pelos autores é possível notar que 30% dos dispositivos da versão original da Constituição de 1988 referem-se a políticas públicas; somente o restante trata de normas de caráter constitucional¹⁵. Sobre as emendas constitucionais, os autores registram que, até 2003, 68% dos dispositivos que modificaram ou aglutinaram novos elementos à Constituição trataram de políticas públicas, ao se considerar somente aglutinadores, o número se eleva para 82%¹⁶. Com isto, consideram que, ao contrário do comentário observado no debate público, a CF não fora mutilada, mas cresceu em tamanho de dispositivos (Couto e Arantes, 2006: 53).

Com a Constituição de 1988, a federação foi redesenhada em benefício dos estados e municípios, sendo possível perceber isto mediante análise da redistribuição de parcela dos recursos. Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes

¹⁵ Critérios de distinção de matérias constitucionais ou não são: as definições de Estado e nação; os direitos individuais fundamentais; as regras do jogo; os direitos materiais orientados para o bem-estar e a igualdade; Critério de Generalidade; e Critério de Controvérsia (Couto e Arantes, 2006:53).

¹⁶ O principal fator que explica a presença de políticas públicas no interior da Constituição é o formato que presidiu os trabalhos, que favoreceu a inclusão de dispositivos de cunho particularista. A descentralização do processo de redação, o quorum de maioria simples e a ausência de um projeto-base tornaram possível a inserção de variados dispositivos, dando origem a indefinições e a provisoriedade (Couto e Arantes, 2006, p.44).

de impostos. Em 1993, as parcelas destes fundos atingiram 21,5 e 22,5% (Almeida, 2005, 35). Vale assinalar, contudo, que a autonomia fiscal dos governos subnacionais sofreu um revés no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

O maior peso dos estados e municípios nas decisões nacionais ocorre em paralelo ao processo de redemocratização. No período surgiu o fenômeno dos “Barões da Federação”, denominação criada por Abrúcio (1998) para designar o aumento de poder dos governadores estaduais. As principais características foram: executivo com forte controle do processo decisório (os outros poderes não constituem efetivamente “freios e contrapesos”) e elevado poder de influência sobre os políticos em nível regional (especialmente os deputados federais), a ponto de provocar vetos aos projetos do governo no nível federal¹⁷.

Apesar do esforço dos militares em controlar as eleições de 1982¹⁸, não foi possível evitar que fossem eleitos nove governadores de oposição ao regime, conforme a seguinte distribuição: pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (nos estados de SP, MG, ES, MS, PR, GO, PA, AM e AC) e um pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT(RJ). Os doze governos estaduais restantes ficaram com a Aliança Renovadora Nacional – Arena. Dessa forma, a oposição passou a controlar $\frac{3}{4}$ do Produto Interno Bruto – PIB e governar 57% da população (Abrúcio, 1998:91-4). Estabeleceu-se, portanto, uma diarquia, conforme conceitua Linz (1983), citado por Abrúcio (1998:94), visto que coexistiam duas fontes distintas de poder: o Governo Federal representando a parte autoritária, com sustentáculo nas Forças Armadas, e os governadores, legitimados pelo voto direto, tendo como “armas políticas” as máquinas públicas estaduais. Como decorrência desse estado de coisas, surge o movimento “Diretas já”, que acabou derrotado com o revés da Emenda Dante de Oliveira. Contudo, sobreveio a candidatura de Tancredo Neves à eleição presidencial indireta. O então

¹⁷ Abrúcio (1998, 21-3) identifica quatro causas que explicam o surgimento do fenômeno: a) modo de transição política ocorrido no País, com a reconstrução do sistema político de “baixo para cima” em razão da importância do pleito de 1982 (quando o mais comum é disputa no plano nacional iniciar o processo de redemocratização); b) alteração da estrutura federativa, por meio de mudanças da redistribuição de recursos; c) dismantelamento do Estado Nacional-Desenvolvimentista, após o esgotamento do antigo padrão de intervenção estatal; e d) formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos estados, posto que os outros poderes em nível estadual não exercem seus papéis de modo a estabelecer um equilíbrio de forças com o Poder Executivo.

¹⁸ O regime militar realizou diversas alterações institucionais antes das eleições de 1982: criação de um sistema multipartidário; adiamento das eleições municipais de 1980 para 1982 (esperando que a medida favorecesse a Arena); demissão do General Golbery do Couto e Silva, em função de mudanças na correlação de forças dentro do regime; e instituição de número mínimo (seis) e máximo (sessenta deputados) por estado, agravando a assimetria do voto entre as regiões (Abrúcio, 1988).

governador mineiro, de perfil moderado e de notória habilidade política, foi capaz de sinalizar uma transição pactuada, chegando ao poder em 1985. No entanto, morreu dias antes de tomar posse, assumindo em seu lugar o vice-presidente José Sarney.

No plano político nacional após a Constituição Federal, a atuação dos governadores se mostrou pouco cooperativa, quando não predatória, sobretudo em razão do enfraquecimento do presidente da República. Segundo Abrúcio (1998:182-3), o enfraquecimento presidencial no campo financeiro decorreu das sucessivas crises que inviabilizaram a capacidade de investimento do poder central. Do ponto de vista administrativo, a máquina pública federal ficou fragilizada, notadamente em virtude dos baixos salários e da falta de pessoal qualificado. Já sob a ótica do viés político, o enfraquecimento ocorreu em função do aumento do equilíbrio entre os Poderes.

O autor identifica pelo menos dois importantes vetos dos governadores no período (1992 a 1994): a proposta de rolagem da dívida e a proposta de reforma tributária. Em ambos os casos, ocorridos em 1991, a estratégia adotada pelo o Executivo federal continha graves erros, sobretudo para aquele momento em que o governo não tinha maioria no Congresso e a eleição descasada do presidente (1989) com a dos governadores (1990), fortaleceu o poder político desses últimos. A rolagem até foi aprovada, visto ser de interesse do nível estadual, mas os aumentos de impostos não foram ratificados (Abrúcio, 1998:208-11).

Já no Governo Itamar¹⁹ e com Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda, o quadro começou a ser revertido com a aprovação do Fundo Social de Emergência em 1994, com a retenção de recursos comumente repartidos às unidades subnacionais. Na sequência, já como presidente da República, Fernando Henrique passou a reunir melhores condições para a instituição de um novo modelo de federalismo no Brasil. Quais seriam estas condições: eleição presidencial “casada” com as disputas para deputado federal e governador; eleição de aliados nos cinco estados mais importantes da federação (SP, MG, RJ, RS e BA); “falência” das finanças públicas estaduais; situação econômica internacional favorável.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002) sobressai-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O modelo conceitual do Plano esteve ancorado em três dimensões: formas de propriedade, tipos de administração pública e níveis de atuação. Quanto às formas de propriedade, além das tradicionais esferas pública e privada, o Plano preconizava a instituição do público não estatal, quando a propriedade muito embora

¹⁹ Governo Collor (1990-92), movido pelo deslumbre da política neoliberal, provocou diversos desarranjos no plano administrativo, desarticulou estruturas encarregadas por políticas de compensação e nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou direitos sociais básicos (Costa, 2008).

não pertença ao Estado, deve ser gerida respeitando interesse público. Quanto ao nível de atuação, ficou definido no Plano que haveria quatro setores: estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e de produção de bens e serviços para o mercado (Brasil, 1995).

Ao movimento, seus propositores deram o nome de Administração Pública Gerencial, sendo considerada um infeliz pleonasmo nascido da tradução inadequada da *New Public Management* (Costa, 2008: 867).²⁰ Contudo este não foi o único movimento de alteração estrutural da reforma da administração pública brasileira no período. Foram aprovadas mudanças constitucionais e leis que alteraram as características do modelo federativo no campo tributário, político-administrativo, de reforma do Estado e na área social, conforme Quadro 1.4, a seguir.

QUADRO 1.4 – Conjunto de mudanças estruturais nas políticas públicas nos Gov. FHC

Tributário	Político-Administrativo	Reforma Estado e Finanças	Social
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF– EC n.º 10/94 e 17/97) e sua renovação posterior pela Desvinculação de Receitas da União (DRU – EC n.º 27/2000); contribuições sociais (CPMF– EC n.º 21/99 e 31/2000);	Emendas Constitucionais n.ºs 15/95 e 16/96, que tornou mais difícil a criação de municípios e estabeleceu limite de gastos pelos legislativos locais e instituição da reeleição (EC n.º16);	Abertura à competição e à privatização nas áreas do gás canalizado e das telecomunicações e várias questões na administração pública (EC n. 19/98); previdência (EC n. 20/98) e finanças públicas (Lei Compl. n.º 101/2000).	Fundef (EC n. 14/96), Emenda da Saúde” (EC n. 29/2000) e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (EC n. 31/2000).

Fonte: Adaptado a partir do texto de Abrúcio (2005, 53-4)

Em resumo, se a crise financeira internacional, notadamente o aumento da taxa de juros, do início da década de 1980, contribuiu para enfraquecer o poder do presidente da República, em meados da década de 1990, a reversão da balança federativa ocorreu em função da crise financeira e administrativa dos estados. O Plano Real foi o estopim da crise, primeiramente em função do fim da inflação, que implicou em redução drástica das receitas de *floating* (utilização dos recursos em trânsito para aplicação financeira). Outro impacto foi a elevação brutal das dívidas dos estados, com destaque para títulos e dívidas dos bancos estaduais. Contribuiu também o aumento das despesas, em especial gastos com pessoal. O

²⁰ Uma expressão ambígua parecida já havia sido cunhada pelo presidente americano Franklin Roosevelt em 1937. Administrative management representou o desenho e a operacionalização governamental da época (Hood, 2005, 10), mediante a modernização da máquina pública e fortalecimento das funções de orçamento, planejamento e controle. Naquela data, o presidente Roosevelt submeteu ao Congresso Nacional novas funções para o *General Accounting Office* – GAO (United States of America, 2009). A citada instituição teve seu nome alterado para Government Accountability Office em 2004, visando adequá-lo à efetiva prioridade que é melhorar o desempenho do governo federal e garantir accountability ao Congresso e ao povo americano.

quadro registrado decorreu do modelo adotado pelos governadores desde 1982, caracterizadamente não-cooperativo e sem visão de longo prazo.

Abrúcio (2007, 72-3) analisa os problemas da reforma do governo Fernando Henrique, discutindo inicialmente o contexto em que ela foi realizada. Primeiro, menciona que o legado negativo deixado pela era Collor prejudicou o debate. O termo “reforma do Estado”²¹ estava ideologizado. Segundo, a falta de experiência das elites sociais e políticas brasileiras prejudicaram a discussão, visto que as duas grandes reformas administrativas anteriores tinham se processado durante períodos autoritários. Terceiro, a prevalência da equipe econômica e de seu pensamento na lógica do governo Fernando Henrique ocasionou a subordinação do Plano Diretor em relação ao ajuste fiscal.

O primeiro erro apontado por Abrúcio (2007:74-5) relaciona-se ao conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado. Segundo o autor, ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, o projeto da reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais da União. O segundo erro de diagnóstico foi estabelecer, durante o debate, uma posição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. A visão etapista foi contraproducente, em função dos atritos e a lógica de que "uma etapa substitui a outra" deveria ter sido superada pelo movimento dialético que prevê incorporações de características do modelo weberiano e dos novos instrumentos de gestão.

Sobre o primeiro ponto – concentração do processo decisório em um núcleo estratégico, Paula (2005: 141) acredita que o modelo gerencialista adotado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE não rompeu com a linha tecnocrática anterior adotada pelo governo militar. Dessa forma, teria continuado a reproduzir o autoritarismo e patrimonialismo no âmbito da administração pública. Apoiada em Diniz (2000), a autora afirma que o processo de insulamento burocrático é visível no círculo restrito constituído pelo Ministério da Fazenda – MF, Banco Central – Bacen, Tesouro Nacional – STN e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Por outro lado, os serviços públicos ficaram relegados para executores cujo comprometimento com a qualidade e o interesse público deixava a desejar (Paula, 2005:147).

²¹ A distinção entre reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado pode ser feita da seguinte maneira: a primeira é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade, enquanto a segunda tem um escopo mais restrito e está especialmente voltada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (Brasil, 1995:12).

Ao analisar a reforma adotada sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, Paula (2005:150) entende que as mudanças não concretizaram a contribuição imaginada em termos de democratização do Estado Brasileiro:

o governo da aliança socio-liberal completou a transição anunciada para o desenvolvimento dependente e associado e se caracterizou pela estabilização da economia e consolidação das instituições democráticas. No entanto, não foi bem-sucedido na constituição de tecnocracia mais aberta à participação popular e manteve o caráter centralizador da gestão pública (Paula (2005:150)).

Com a ênfase dada à atração do capital estrangeiro, o governo Fernando Henrique Cardoso teve dificuldade de levar adiante um projeto de desenvolvimento econômico, tanto é que surgiram duas correntes dentro do governo – dos neodesenvolvimentistas e dos ortodoxos (partidários da austeridade fiscal e continuidade das privatizações). Apesar do esforço em alinhar um projeto político e econômico capaz de conciliar estabilidade e desenvolvimento, o candidato governista José Serra saiu derrotado na eleição de 2002 (Paula, 2005:151).

A chegada da esquerda ao poder – com a eleição do presidente Lula, após três tentativas mal sucedidas, pode ser considerado o fato marcante do pleito de 2002. Contudo, quando se analisa o conjunto das outras disputas, se observa um quadro equilibrado em termos de distribuição de poder entre as legendas. Na eleição para os governos estaduais o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB manteve-se a frente de 7 estados (SP, MG, GO, RO, PA, CE, PB), o PMDB sofreu pequena diminuição de 6 para 5 (RS, SC, PR, DF, PE) e o PFL teve redução de 6 para 4 localidades (BA, SE, MA, TO). O PT, apesar de ter perdido a disputa de segundo turno em 6 estados importantes (SP, MG, RJ, RS, PR, BA), saiu vitorioso em três estados (AC, PI, MS) e ainda conseguiu ampliar sua influência no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas (UOL Eleições 2002).

O resultado no nível federal é interpretado por Carreirão (2004:193) como fruto da canalização do descontentamento da maioria do eleitorado com o governo de Fernando Henrique Cardoso em direção à candidatura que representou o núcleo duro da oposição àquele governo. Para o autor, com base nos relatórios de *surveys* nacionais realizados pelo Instituto Datafolha, a avaliação do governo Fernando Henrique sofreu queda significativa entre o primeiro e segundo mandato por conta da desvalorização do Real. Na sequência, em função da ausência de êxito econômico, notadamente em relação à geração de emprego e renda, a maioria dos eleitores em 2002 procuraram o candidato que sinalizou de maneira mais concreta as

mudanças. Ademais, as propostas e planos de governo foram os motivos mais mencionados, ao contrário das eleições de 1989 e 1994, nas quais o tema central foi o combate a inflação.

Sobre o período do Governo Lula (2003-2010), Abrúcio (2007, 77-9) argumenta que houve uma continuidade de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, em especial com o reforço de algumas carreiras, o aprimoramento do governo eletrônico e na nova moldagem que deu ao órgão de controle interno do poder executivo federal (Controladoria-Geral da União). Pelo lado negativo, o autor aponta para o loteamento dos cargos públicos, inclusive a politização da administração indireta e dos fundos de pensão.

1.3.3 – O estágio mais recente da Administração Pública no Brasil

A reforma administrativa adotada no governo Fernando Henrique Cardoso foi apresentada com uma das reformas mais relevantes no período, ao lado de outras alterações de caráter constitucional, como a reforma previdenciária e a privatização. Já o Governo Lula não tem dado ênfase semelhante, contudo, não se pode afirmar também que mudanças significativas não tenham ocorrido, algumas das quais com impacto sobre o funcionamento da máquina pública. O exemplo mais recente e expressivo é o Programa de Aceleração do Crescimento. O programa prevê reunir investimentos da ordem de R\$ 600 bilhões no período 2007-2010, além de outras medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento e desoneração tributária (Brasil, 2010a).

Ao se ampliar a análise do cenário atual para o nível das outras unidades da federação se percebe que o movimento de reforma ocorrido no nível federal na década de 1990 foi continuado, em parte, pelos governos subnacionais. Costa e Landim (2007:4) afirmam que as reformas estaduais seguiram a tendência tradicional do mimetismo, assim como foram estimuladas tanto pelo Governo Federal como pelos organismos de financiamento internacional. As medidas adotadas pelos estados são agrupadas em sete conjuntos: i) Melhoria do Atendimento ao Cidadão; ii) Planejamento e Gestão por Resultados; iii) Autonomia e Flexibilização (criação de novos entes públicos); iv) Profissionalização e valorização da função pública; v) Governo eletrônico; vi) Racionalização da Folha de Pagamentos; vii) Compras Governamentais.

Nessa linha, cabe destaque ao caso de Minas Gerais, implementado a partir de 2003. O chamado “Choque de Gestão” sintetiza a experiência mineira voltada para a adoção da gestão pública por resultados. O Choque de Gestão nas estruturas, nos sistemas e nos processos administrativos dos órgãos e das entidades do Poder Executivo estadual, teve como objetivo descomplicar procedimentos, racionalizar gastos e incrementar o resultado produzido com os recursos disponíveis. Uma das diferenças em relação a outras iniciativas é a tentativa de aliar à reforma o esforço de planejamento de longo prazo, com o qual o Executivo de mineiro pretende tornar “Minas o melhor Estado para se viver no Brasil” em 2023 (Vilhena *et al*, 2006:29). A expressão “Choque de Gestão” na administração estadual em Minas Gerais surgiu ainda durante a eleição de Aécio Neves em 2002, contudo, o termo se tornou notório em todo o país no final de 2004 quando o governo de Minas anunciou que, após ter encontrado o estado com uma previsão de déficit de R\$ 2,4 bilhões para 2003 (aproximadamente 20% das receitas do ano), terminaria 2004 com déficit zero.

A necessidade de se adotar um “choque de gestão” já havia sido mencionada pela Secretária da Administração e do Patrimônio do Ministério do Planejamento, Cláudia Costin, em 1999 ao analisar, do ponto de vista Governo Federal, a dificuldade dos Estados em fecharem as contas com os elevados gastos de pessoal. A secretária disse à época que "os Estados precisam de choque de gestão e profissionalismo" para ajustar os gastos com pessoal, o que exige retirada de servidores fantasmas da folha de pagamento e pelo combate ao clientelismo (Souza, 1999).

Em 2005, a expressão ganha destaque no nível da administração federal. Em junho, quando da substituição de José Dirceu por Dilma Rousseff na Casa Civil, o presidente da República encomenda da nova ministra um choque de gestão nos projetos até então paralisados em função da crise do “mensalão” (Alencar, 2005). Pode-se entender que foi semeado naquele momento o Programa de Aceleração do Crescimento e, desse modo, desenhada a principal estratégia de atuação do segundo Governo Lula²². Outra citação relevante refere-se à proposta de choque de gestão de Antônio Delfim Netto, de modo a se

²² O presidente Lula, de alguma forma, confirma esta assertiva ao relatar que foi orientado a não lançar o PAC antes da eleição de 2006. Mas ao mesmo tempo, afirma que o Programa surgiu pelo medo de não ter “disposição, garra e ficar naquela mesmice que foi no primeiro mandato” (Rosa, 2010).

estabelecer o reequilíbrio das contas públicas. Para o ex-ministro da Fazenda e Planejamento durante o Regime Militar, o governo deveria fazer um programa de redução de despesas com o objetivo de zerar o déficit nominal (Delfim Netto, 2005).

Em outros estados da federação, a proposta de “choque de gestão” também já foi adotada, sem que resultados semelhantes aos de Minas já possam ser percebidos. No Maranhão, considerada a primeira experiência de reforma administrativa orientada para a integração funcional das ações de governo, Costa e Landim (2007:6) afirmam que, em 1999, o governo estadual reduziu o número de pastas dentro da lógica da intersetorialidade (gerências por macrofunção de governo), assim como regionalizou e descentralizou as ações, sem, contudo, obter êxito na introdução de mecanismos de contratualização. No Rio Grande do Sul, ainda que não explicita a adoção de um choque de gestão, a governadora Yeda Crusius, também do PSDB, enfrenta dificuldades para administrar o estado desde o início de sua gestão, inclusive com denúncias de corrupção contra assessores diretos. Em contrapartida, a governadora afirmou recentemente que o RS alcançou déficit zero em 2008 após 37 anos no vermelho (Rocha, 2009).

Outro destaque em nível estadual refere-se ao Ceará, que implantou a gestão pública de resultados ainda em 2004, baseado no *Result Based Management* (RBM) canadense. A iniciativa se caracteriza serviço voltado para o “cliente”, uso de governo eletrônico, a aprendizagem contínua, o sistema de mérito, o profissionalismo, o bom relacionamento com o Governo, accountability e um bom sistemas de informação. Destaca-se da experiência cearense o acompanhamento da performance dos órgãos por parte da Secretaria de Controladoria – Secon, materializado no capítulo de análise do Desempenho nos relatórios de prestações de contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado (Medeiros *et al*, 2008). A Bahia, chefiada pelo governador Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores – PT, conforme registra Siqueira (2009), tem procurado gastar com mais eficiência, sem, no entanto, dismantelar a máquina pública. A proposta baiana é fazer a “Gestão sem choque”.

Vale destacar ainda que o tema reforma da administração pública voltou em 2009 a ganhar força no cenário nacional, corroboram para este fato as iniciativas, ainda que não totalmente articuladas entre si, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento – Seges e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE. A

primeira conseguiu que o presidente assinasse em 18 de março de 2009 ato decretando o “Ano Nacional da Gestão Pública”. A agenda prevê, dentre outras coisas, a simplificação do atendimento ao cidadão e anteprojeto de lei regulamentando artigos da Constituição referentes a contratos de desempenho institucional e reversão das economias com despesas correntes para os órgãos e entidades – objeto de consulta pública em andamento (Ministério do Planejamento, 2009). A SAE, ao lado do Movimento Brasil Competitivo, vem discutindo com os empresários maneiras de como modernizar a máquina administrativa, valorizando a burocracia profissional, aprimorando a qualidade das políticas públicas e redefinindo o papel dos órgãos de controle (Correio Braziliense, 2009).

Outra iniciativa, envolvendo o tema, diz respeito Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, cujo teor foi elaborado por uma comissão de juristas, organizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. O documento teve como propósito aprimorar a legislação em vigor, criando uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública a fim de imprimir maior agilidade e aperfeiçoar a atuação administrativa. O debate em torno do anteprojeto esteve concentrado nas seções que cuidam do controle. Tanto o órgão de controle externo quanto o órgão de controle interno reagiram à proposta. Para o secretário-geral de Tribunal de Contas da União, Paulo Martins, o capítulo que trata do controle dos investimentos públicos é um retrocesso, posto que inviabiliza o controle prévio e concomitante (Alvarez, 2009). O ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, também não concorda com os termos do projeto, visto que reduz o poder de fiscalização dos órgãos (Folha de S.Paulo, 2009).

Resumindo a exposição a respeito do desenvolvimento da administração pública no Brasil, cabe comentar que as mudanças implementadas no âmbito da máquina pública, especialmente nos últimos vinte anos, ajudaram a construir um país melhor. Para Giambiagi e Barros (2009), atualmente temos uma economia mais madura, houve aumento da renda, certa redução da desigualdade distributiva e um setor mais eficiente. O Quadro 1.5 mostra a taxa média de crescimento, bem como a cota de contribuição de cada governo para o processo de desenvolvimento econômico e social.

Contudo, aspirar novos progressos faz parte da natureza humana, então os próximos governos herdam o compromisso de avançar mais rapidamente sobre as lacunas que ainda

faltam. Assim, quais seriam os novos desafios diante do cenário atual, especialmente diante da crise internacional 2008/2009, a maior desde a década de 1930. Para Giambiagi e Barros (2009:5), a economia global dependerá mais de “novas locomotivas” para seguir em frente, pois as economias maduras não continuarão atuando com o mesmo peso do passado. De acordo com os autores, o PIB chinês provavelmente ultrapassará o americano dentro de 12 a 17 anos, desse modo, considerando o papel decisivo do país asiático no mercado de *commodities* agrícolas e metálicas, o cenário que parece favorável para países emergentes como o Brasil. No entanto, os autores indicam a necessidade de, diante desta conjuntura global, mais esforços que permitam aumentos de eficiência e produtividade.

QUADRO 1.5 – Desenvolvimento Econômico e Social 1990-2010

Governo	Crescimento Econômico	Contribuições relevantes de cada Governo
Collor/Itamar – 1990 a 1994	1,2% ao ano	Modernização da economia, com adoção de medidas de competitividade, ligadas a privatização e abertura ao comércio exterior.
Fernando H. Cardoso – 1995 a 2002	2,3% ao ano	Reforma da economia; fim dos monopólios estatais; adoção do sistema de metas de inflação; saneamento do sistema financeiro; câmbio flutuante; a Lei de Responsabilidade Fiscal; reforma parcial da previdência; e respeito às metas de superávit primário (1999-2002).
Lula – 2003 a 2010	3,6% ao ano	Melhoria do emprego e avanços na formalização do mercado de trabalho; forte elevação do crédito; incremento do poder aquisitivo do salário mínimo; e aumento dos recursos para a área social, com desenvolvimento de programas focalizados com custos fiscais relativamente baixos.

Fonte: Adaptado a partir do texto de Giambiagi e Barros (2009)

Nota: No período do Governo Lula os autores adotaram a hipótese crescimento 0 em 2009 e 4,5% em 2010.

Giambiagi e Barros (2009:19) temem que o excesso de confiança no futuro possa provocar a falta de sentido de urgência para medidas importantes que estão por vir²³. Conforme anotam, a estabilização da economia, a responsabilidade fiscal, a restrição externa superada e política social robusta induzem ao senso comum de que não há mais o que fazer. Na visão dos autores, ao contrário “o que se atingiu é apenas o fim do começo e de que é nesse momento que a agenda relevante deveria ganhar impulso”. Nessa linha, defendem a difícil tese de que o Brasil corre riscos, especialmente aqueles ligados à perda de oportunidades, de competitividade ou à impossibilidade de crescer a taxas vigorosas a partir de um produto potencial mais elevado. O principal problema a ser corrigido diz respeito à baixa taxa de poupança doméstica, cerca de 17% do PIB. O grande desafio macroeconômico

²³ Sobre o tema Giambiagi e Barros (2009:12) citam duas passagens emblemáticas. A feliz síntese de Câmara Cascudo sobre as características da alma nacional: “o Brasil não tem problemas, mas tem apenas soluções adiadas”. Um economista brasileiro teria dito “o Brasil foi medíocre nos anos bons e brilhante nas crises”.

do país é alcançar nos próximos anos uma taxa entre 22 a 24%²⁴ (Giambiagi e Barros, 2009:21).

1.4 – Conclusões Parciais

A partir do referencial teórico e trabalhos empíricos, foi possível apresentar, de forma tão curta e abrangente quanto possível, o panorama a respeito dos movimentos de reforma da administração pública, notadamente as reformas mais recentes conduzidas no Brasil. Assim, como primeiro destaque ao que foi descrito, cabe anotar o fortalecimento da democracia brasileira, aspecto fundamental para o aprimoramento da administração pública contemporânea. O respeito à democracia, a valorização da ética e do interesse público, estão em sintonia com as propostas do Novo Serviço Público (Denhardt e Denhardt, 2003 e 2007) e da Administração Pública Societal (Paula, 2005).

O segundo ponto diz respeito às semelhanças das reformas empreendidas no Brasil e nos outros países. Apesar das realidades supostamente diferentes e das dificuldades de transpor experiências de um lugar para outro (Hood, 1990, Peters, 1997, Pollitt, 2004), o que se notou é o elevado grau de associação entre as mudanças ocorridas. Em parte, o ocorrido se explica pelo caráter exógeno das reformas (Peters, 1997) e pelo esforço da indústria do *management* em impor novos modelos de gestão ao setor público (Paula, 2005).

A combinação dos dois primeiros pontos permite enxergar um terceiro, não necessariamente na mesma direção. Trata-se do aparente atraso das reformas ocorridas no país. No Brasil, o Estado de Bem Estar Social não foi construído no mesmo momento dos outros países, especialmente dos países europeus. Na verdade, o que se notou é o surgimento da Nova Gestão Pública à brasileira 15 anos depois que a americana e a inglesa. Com isso, o que se observou é o desenvolvimento de um modelo adaptado aos trópicos, ou seja, já sensível às críticas então apresentadas ao modelo gerencial.

Para encerrar, parece oportuno trazer o que anotou Power (2005) sobre as reformas e a demanda por controle dos gastos públicos, tema do próximo capítulo. Ele afirma que, a

²⁴ Giambiagi e Barros (2009:21) projetam que para se atingir a taxa de investimento de 24% em 2014, seria necessário que, assumindo que o PIB crescerá em torno de 4,5% do PIB, o consumo das famílias e do governo fosse entre 2,6% a 3% ao ano, sendo que no período recente (2003-2008) a taxa foi de 4,7%.

despeito de a Nova Gestão Pública possuir diversas formas, momentos distintos, intensidade variada nos diferentes países, é possível perceber alguns aspectos comuns. O primeiro diz respeito à demanda por maior *accountability*. O segundo refere-se à pressão fiscal para redução de gastos públicos. O terceiro envolve a busca da maior eficiência e qualidade nos serviços públicos. Para o autor, que desenvolve a “Teoria da explosão da auditoria”, o crescimento da auditoria está associado a estes três fatores, destacando, contudo, que esta auditoria amplia o escopo original de regularidade e legalidade para novas demandas relacionadas com eficiência, desempenho e *value for money*, que pode ser traduzida por “melhor relação entre custo-benefício” (Power, 2005, 328-9). Sendo assim, a passagem permite fazer a transição entre o presente capítulo e o próximo.

CAPÍTULO II – ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS

O presente capítulo apresenta as questões fundamentais da atividade de controle, notadamente o controle interno exercido dentro do Poder Executivo. A primeira seção trata da etimologia da palavra e das principais formas de praticar controle. A segunda descreve as recentes mudanças adotadas pelos órgãos de controle de recursos públicos, com ênfase no desenvolvimento da auditoria de desempenho, atividade marcada pela avaliação das políticas públicas sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade. Considerando a escassez de material bibliográfico sobre o controle de recursos públicos, a opção do presente estudo foi aproveitar o pouco de que se dispunha e percorrer caminhos já trilhados por outros autores quando trataram de questões conexas nas seguintes áreas de conhecimento: administração, ciência política e direito. No fechamento deste capítulo, será possível realçar pelo menos duas questões: a sintonia entre os movimentos de reforma da administração e a atividade de controle; e a forte correlação entre a atividade desempenhada pela Secretaria Federal de Controle Interno – denominada avaliação da execução de programas de governo – e a auditoria de desempenho, praticada em diversos lugares do mundo, especialmente aqueles do grupo de países que compõem a análise comparativa desenvolvida por Pollitt et al (2008a), originalmente publicado em 1999.

2.1 - Conceitos essenciais ao controle dos recursos públicos

A disponibilidade de informações na Internet tem gerado uma grande quantidade de comunidades virtuais, fortalecendo a metáfora da “aldeia global”, contudo, o intenso fluxo de informações nas diversas redes de serviços (água, transportes, telecomunicação, TV) tem provocado sensíveis mudanças na sociedade. O que se observa é a transição da sociedade disciplinar para a sociedade de controle¹, onde o exercício do controle se tornou generalizado, pois “empresas controlam seus clientes; as ONGs controlam as empresas e os governos; os governos controlam os cidadãos; e os cidadãos controlam a si mesmos, já que precisam estar atentos ao que fazem” (Costa, 2004: 164).

A abertura do tema controle de maneira ampla tão tem por objetivo ilustrar a magnitude do assunto e ao mesmo tempo demonstrar a complexidade de se construir o

¹ Costa (2004), tomando por base trabalho do filósofo Gilles Deleuze sobre a obra de Michel Foucault, afirma que as sociedades disciplinares representam o enclausuramento (hospitais, indústrias, prisões), enquanto a sociedade de controle seria marcada pela interpenetração dos espaços, tendo em conta a ausência de limites e a instauração de um tempo contínuo no qual os indivíduos nunca conseguiriam terminar as tarefas.

conceito. A palavra controle tem significado vasto, podendo designar domínio, fiscalização, monitoramento, verificação, avaliação, direção, vigilância, dentre outros. Sua origem está relacionada com *contra rotulum* (latim medieval) e mais recentemente com *contrôle* (francês). A expressão originalmente indicava “exemplar de contribuintes dos censos sobre o qual se verifica a operação do cobrador de impostos” (Medauar, 1993²).

Mais recentemente, conforme anota Viegas (1996:3), o termo “controle” foi transposto, por analogia, da sociologia para a administração. Assim, a visão comportamental e punitiva do controle social, presente na sociologia, teria influenciado negativamente a construção do conceito no ramo da administração. Na mesma linha, Chiavenato (1999:272) destaca três significados: controle como função restritiva e coercitiva (portanto de caráter negativo e limitativo); controle como um sistema automático de regulação (mecanismo que detecta possíveis desvios e proporciona a volta à normalidade); e controle como função administrativa (parte do processo administrativo como planejamento, organização e direção). De acordo com Castro (2008, 28-9), a conotação negativa atrelada a um dos significados da palavra controle pode ser a causa do controle governamental ser mal compreendido e enfrentar rejeições injustificadas.

Sobre as resistências, Martins (1988) vê um grande equívoco teórico na tentativa de classificar o controle como ferramenta antidemocrática. Ele comenta que o controle não pode ser confundido com opressão. A razão de existir do controle é garantir a concretização das expectativas, estabelecidas no passado, para consecução dos objetivos futuros. O autor advoga que é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o excesso e a falta de controle, pois ambos são prejudiciais à saúde das pessoas e das organizações.

No campo da teoria da administração, a função controle é a quarta no ciclo administrativo, visto que as três primeiras são planejamento, organização e direção. Como este ciclo tem interação dinâmica, as funções se entrelaçam formando um processo. A função controle visa assegurar que os resultados planejados, organizados e dirigidos se ajustem tanto quanto for possível ao que foi previamente estabelecido. O controle também é um processo cíclico, no qual estão presentes quatro fases distintas: estabelecimento de padrões e critérios – de forma a se fixar o desempenho e normas que guiarão as decisões; observações de desempenho – que buscam as informações precisas sobre o que é controlado; comparação do desempenho – que é a identificação dos pontos de desvios que precisam ser corrigidos; e ação

² A autora usa como base M.S.Giannini “Profili storici della scienza del diritto amministrativo”, Bologna, 1940.

corretiva – voltada para a manutenção das operações dentro da normalidade para alcance dos objetivos (Chiavenato,1999:272).

No campo político, a função controle é uma das atribuições centrais do parlamento. Ainda que ocorram variações em função do estágio do desenvolvimento democrático de cada país, as funções podem ser classificadas como representativa, legislativa, de legitimação e de controle (Bobbio *et al*, 1997:883). A função representativa é considerada a base das demais atribuições parlamentares, dado que projeta no parlamentar uma amostra da sociedade. A função legislativa, considerada a mais típica do Parlamento moderno, compreende, basicamente, a discussão dos projetos de lei e a aprovação final das normas legais, ainda que para tanto ocorram participações inclusive dos outros dois poderes. A função legitimação se expressa quando o parlamento veicula demandas da sociedade em direção ao governo. A função controle, diretamente ligada à anterior, ocorre quando o parlamento solicita explicações, faz interpelações e realiza inquéritos a respeito da atuação do Executivo.

O orçamento congrega, em parte, as quatro funções mencionadas. O trâmite e a execução da peça orçamentária permitem, tanto ao Legislativo quanto ao Executivo, o exercício dos papéis essenciais para a gestão dos recursos públicos. O Poder Legislativo cuida da autorização e da priorização dos gastos, enquanto o Executivo fica com a responsabilidade de executar o orçamento. Para viabilizar o exercício do controle, ocorreu na maioria dos países a divisão entre controle externo e interno. O externo trabalha em defesa da sociedade e o interno tem como diretriz a defesa da organização e de seus dirigentes, sem prejuízo do respeito às normas e ao interesse público (Castro, 2008: 33-4).

Além de corroborar com a segmentação do controle quanto à localização (interno e externo), Meireles (2003) apresenta outras distinções possíveis: quanto ao fundamento (hierárquico e finalístico); quanto ao momento (prévio, concomitante e subsequente); quanto ao aspecto (legalidade e mérito) e quanto ao poder (controle administrativo, controle legislativo e controle judiciário). Cabe ainda assinalar, a distinção entre o papel desempenhado pelo Controle Interno e o controle exercido pelos próprios órgãos, conhecido como “controle interno administrativo” ou “autocontrole”. Segundo Olivieri (2008:139), os administradores públicos devem fiscalizar os recursos de que dispõem, sejam mediante aplicação direta ou indireta, sendo que esta última ocorre quando há repasses a outras instituições ou outros níveis de governo³.

³ A fundamentação está prevista no Decreto-lei 200/1967, notadamente o art. 10, inciso 6º, que diz “órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização

Piscitelli (1988:33), ao estudar os sistemas de controle na Administração Pública, propõe quatro enfoques: controle de revisão, cujo objetivo é a verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal; controle da eficiência, no que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; controle da eficácia, voltado para a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e controle da avaliação dos resultados, que visa o julgamento da própria administração. Para Piscitelli, apenas o primeiro, na conjuntura brasileira da época, estaria sendo praticado a contento. O segundo e o terceiro ainda precisariam de avanços relevantes e o quarto deveria constituir-se em uma prerrogativa do Congresso Nacional. No entanto, como envolve o próprio questionamento dos objetivos e das diretrizes, não estaria sendo praticado.

No nível federal, as duas principais instituições brasileiras de controle interno e externo são a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Ao analisar o processo de institucionalização da política de controle no período após a Constituição Federal de 1988, Alves (2009:82) acredita que possa estar ocorrendo uma super-dosagem de controle ou de excesso de controle sobre uma mesma atividade ou órgão⁴. Tomando por base o que assinala Mainwaring (2003, p.4) – governos assoberbados por mecanismos e agências de controle e sanção em excesso tendem a manter-se imobilizados ou a diminuir as iniciativas de gestão, Alves (2009: 103) aponta para a necessidade de maior coordenação entre as partes, pois, do contrário, poderá ocorrer um efeito nocivo dentro da própria sociedade, em função do descrédito nas agências de políticas de controle.

Por meio de estudo comparado, Diamond (2002) identificou duas tradições essenciais na estruturação dos órgãos de controle interno: centralizados e descentralizados. Quando analisada a experiência dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, tem-se que a primeira tradição é comum no Reino Unido e na Holanda e a segunda existe na Espanha, França, Luxemburgo e Portugal. No primeiro grupo, cada pasta ministerial tem a responsabilidade sobre a execução e o controle do orçamento. No segundo grupo, o Ministério das Finanças supervisiona diretamente os

indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”.

⁴ A autora denominada “múltiplas chibatas” do controle a falácia do “quanto mais melhor”. As variáveis de análise das mudanças institucionais foram: independência; capacidade de atuação; aplicabilidade dos instrumentos de controle; tempestividade de controle e julgamento de responsáveis; *enforcement* ou capacidade de cumprir as recomendações; e governança ou coordenação entre os atores da rede de controle (Alves, 2009: 101).

dispêndios de cada ministério. O Brasil adotou em diferentes momentos os dois modelos. Atualmente vigora o modelo centralizado com a Controladoria-Geral da União.

O mais tradicional dos controles no âmbito da administração pública é o de prestação de contas. No Brasil, em razão das mudanças ocorridas no funcionamento dos controles externo e interno, notadamente no final da década de 1960, esta atividade representa o principal mecanismo de interface entre os dois segmentos do controle. O ciclo tem início com os gestores públicos prestando contas. Na sequência, o controle interno certifica e inclui seu parecer sobre estas contas apresentadas. Ao final, o controle externo julga as contas dos administradores públicos. Groisman e Lerner (2006:73) entendem que o mecanismo foi concebido para evitar abusos e punir transgressões, sendo, portanto, essencialmente jurídico. Mudanças vêm sendo implantadas de modo a ampliar o conceito da prestação de contas, mediante a verificação de quanto às ações executadas têm correspondido ao mandato recebido e se a administração tem alcançado as metas estabelecidas.

Nessa linha, a questão do controle democrático, tratada por O'Donnell (1998), em seu trabalho sobre *accountability* governamental, se torna fundamental. O autor, a partir de análise dos princípios fundamentais da democracia, do republicanismo e do liberalismo, conceitua *accountability* horizontal como:

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

Accountability horizontal⁵ não é tarefa para agências isoladas, mas sim uma rede de agências. O autor elenca diversas medidas voltadas para o aprimoramento das poliarquias (regimes democráticos que ainda não atingiram, e dificilmente alcançarão, todos os requisitos de uma democracia plena) das quais podem ser destacadas: atuação preventiva dos organismos encarregados de exercer o controle; disponibilização de informações confiáveis e um poder Judiciário forte e capacitado para atuar com diligência e imparcialidade. Essas medidas têm profunda relação com o tema do controle das ações governamentais, na medida em que o trabalho do controle pode ser um dos instrumentos para produzir informações sobre a gestão pública, sobre o desempenho dos gestores, permitindo que os órgãos ajam preventivamente em relação a possíveis abusos ou atos de corrupção.

⁵ Em contrapartida, o autor assinala que *Accountability* Vertical seria basicamente o processo de eleição que os políticos/partidos se submetem, posto que para permanecerem a frente das instituições que governam teriam que atender as diversas expectativas do governados (O'Donnell, 1998, 30).

Como bem argumentado por Bresser-Pereira e Grau (2006:15-16), os controles parlamentares e procedimentais vêm sendo substituídos por mecanismos para fiscalizar a elaboração e os resultados das políticas públicas. Os autores acreditam que este movimento pode contribuir para republicanizar o sistema político, visto que vem ocorrendo uma transição da perspectiva Estado-cêntrica para uma óptica sociocêntrica. A melhoria do desempenho governamental depende de dois mecanismos de responsabilização: introdução da lógica dos resultados na administração pública e vinculação ao desempenho das políticas pela competição administrada. O primeiro mecanismo tem por objetivo passar do modelo do controle burocrático para o controle de resultados, com a participação dos cidadãos. O segundo mecanismo ocorre pelo fim do monopólio na provisão dos serviços, passando a concorrer provedores estatais, privados e públicos não-estatais.

O Quadro 2.1 apresenta os mecanismos de controle, classificados conforme a participação do controlador em cada processo, sendo relevante enfatizar que os dois últimos representam justamente as inovações mais recentes no campo da atividade de controle.

Quadro 2.1 – Formas de Controle e Controladores

	Controle parlamentar	Controle de procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados	Competição Administrada
Políticos	X			2	
Burocratas		X		1	2
Sociedade			X	2	2
Concorrência					1

Fonte: Bresser-Pereira e Grau (2006:34). O número 1 representa o controlador mais importante.

A responsabilização pelo controle parlamentar sob o ponto de vista clássico constitui o mecanismo horizontal de controle. Bresser-Pereira e Grau (2006:35), ao compararem a América Latina com os Estados Unidos e a Europa, entendem que, no continente, o controle parlamentar precisa ser repensado, com vistas a se aperfeiçoar nos seguintes mecanismos: avaliação das nomeações feitas pelo Executivo para importantes cargos públicos; controle da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas; existência e o pleno funcionamento de comissões parlamentares de avaliação de políticas públicas e investigação da lisura das ações governamentais; e audiências públicas para avaliação de projetos de leis.

Já o segundo tipo, a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos, realizada por mecanismos internos e externos da administração pública, tem como principal objetivo a verificação do grau de atendimento das disposições legais existentes, portanto, uma responsabilização predominantemente burocrática. Dentro deste contexto, destacam-se os controles exercidos sobre a gestão financeira, que cumprem dupla função: reorganização da burocracia em prol da modernização e elevação da eficiência, flexibilização e

descentralização; e maior transparência da informação sobre o orçamento público, o que potencializa a participação da sociedade na gestão pública. Para Bresser-Pereira e Grau (2006:42), é preciso profissionalizar a burocracia responsável por esse papel e reforçar programas que incluem valores éticos nos administradores.

Em relação à responsabilização pelo controle social, cabe anotar que a participação dos cidadãos pode ocorrer também nos demais tipos de responsabilização, a exemplo da atuação nas audiências públicas no parlamento e na fixação de critérios para avaliação de resultados da competição administrada por organismos não-estatais. No estudo realizado pelos citados autores, foram identificadas algumas qualidades advindas do aumento do controle social: possibilidade de ampliação do espaço público; capacidade de reforçar a consciência republicana; inclinação para fortalecer as políticas gerenciais de modernização do setor público. No entanto, alertam também para o risco de a democracia participativa se converter em um “jogo de soma zero, no qual os interesses da minoria são esmagados pela força daqueles que, por diferenciações socioeconômicas, (...) conseguem se instalar momentaneamente como maioria” (Bresser-Pereira e Grau, 2006:50).

A introdução da lógica dos resultados tem se mostrado fundamental no contexto da Nova Gestão Pública, já que contribui para melhorar a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. O modelo de gestão flexível e orientado por metas, em contraposição à rigidez burocrática, segundo Bresser-Pereira e Grau (2006:52), também deve ser visto como um instrumento para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia. Portanto, é importante que sejam estabelecidos dois objetivos: a modificação do comportamento auto-referenciado do funcionalismo público e a construção de *accountability* baseada no desempenho. Os autores admitem que a tarefa não é fácil e apontam dois problemas conceituais na responsabilização pela lógica dos resultados: existência de mais de um controlador e a definição dos objetivos a serem perseguidos pela avaliação. Assim, como as organizações públicas se vêem diante de múltiplos objetivos, torna-se prioritário desenvolver mecanismos capazes para atender ao maior número de usuários e anteciparem-se preventivamente a problemas cujos custos sociais e econômicos serão maiores no futuro (Bresser-Pereira e Grau, 2006:55).

Com referência à responsabilização pela competição administrada, também um importante componente da engrenagem da Nova Gestão Pública, foi possível verificar que esta ocorre em três situações distintas: entre órgãos governamentais; na privatização efetuada sob regime de concessão dos serviços públicos; delegação da prestação de serviços a entidades públicas não-estatais. Em todos os casos, afirmam Bresser-Pereira e Grau

(2006:56), é fundamental que o aprimoramento da regulação estatal, seja mediante o fortalecimento do núcleo central do Estado para supervisionar as atividades descentralizadas, seja pela criação de agências reguladoras, ou ainda por meio da constante vigilância dos serviços repassados via contratos de gestão. Como pontos positivos, os autores assinalam a formação do Estado-rede, nos termos de Manuel Castells (1998), a ênfase no consumidor de serviços públicos e a instituição do espaço público não-estatal, peça fundamental para superar a dicotomia entre Estado *versus* mercado.

Para garantir êxito da responsabilização pela competição administrada, Bresser-Pereira e Grau (2006:56) ainda apontam questões que precisam ser superadas. Primeiro ponderam que se deve atentar para o estabelecimento de mecanismos contratuais adequados, de modo a não perder de vista a constante necessidade de melhoria no desempenho. Segundo, deve-se montar o marco regulatório – regras e agências – ponto nevrálgico deste tipo de responsabilização. Em terceiro lugar, assinalam a importância de se garantir a profissionalização da burocracia incumbida da fiscalização. Os autores também prevêm que um dos maiores perigos é a concorrência selvagem entre agências, que pode redundar em perda de racionalidade política ou a criação de um falso círculo virtuoso, que no médio prazo prejudica a consistência interna do mecanismo.

2.2 – A auditoria de desempenho

A mudança recente de maior destaque na literatura sobre controle relaciona-se ao conceito e ao desenvolvimento da auditoria de desempenho. O termo, normalmente utilizado para demarcar a distinção entre a atividade de revisão governamental e a auditoria tradicional, tem se desenvolvido especialmente após o surgimento da Nova Gestão Pública. Pollitt (2008b: 97) entende ser difícil identificar até que ponto uma teria sido causa da outra. Citando Power (1997: 119), o autor assinala que “auditoria e o desenvolvimento dos conceitos de desempenho são mutuamente constitutivos”.

Ao pesquisar as interfaces entre as reformas administrativas e a auditoria de desempenho em quatro países (Reino Unido, Suécia, França, Holanda e Finlândia), Pollitt (2008b: 101-107) anota oito efeitos “de fora para dentro”, dos quais podem ser destacados: mudanças no setor público alteram o escopo do trabalho das auditorias, causando alteração na quantidade e no tipo de contas auditadas; efeito imitação (pagamento por desempenho, uso de terceirização e melhoria sistemática de qualidade), novas técnicas de administração podem exigir novas formas de controle. No sentido contrário, “de dentro para fora”, o autor identifica trabalhos dos órgãos de controle em que suas recomendações foram fundamentais para

modificação do funcionamento da administração pública, dos quais cabe realçar: a privatização no Reino Unido ocorrida na segunda metade da década de 1990 e o caso da administração florestal sueca. No primeiro exemplo, o *National Audit Office* – NAO apontou riscos inerentes ao processo, o que levou o governo inglês a conduzir os novos eventos de privatização com os mecanismos de estágios. No segundo exemplo, a recomendação do *Riskrevisionsverket* – RRV não foi acatada pelo órgão, contudo, o parlamento sueco referendou a mudança proposta de se criar uma companhia separada para administrar as mudas florestais.

Barzelay (1997), a partir de levantamento realizado em reunião de treze países componentes da OCDE, promoveu a classificação e identificou a frequência de uso das terminologias e conceitos relacionados às auditorias de desempenho. Auditoria de eficiência, de efetividade de programa, de capacidade de gerenciamento de desempenho, de informações de desempenho, avaliação de risco foram os tipos de auditorias descritas na citada reunião. Ao analisar os resultados encontrados, o autor conclui que nem todos os tipos de auditoria de desempenho são efetivamente novos, e nota que várias entidades fiscalizadoras têm diversificado suas ações de controle e avançado na avaliação de programas. Assinala, com base nos dados disponíveis, que parece mais provável que o órgão de auditoria assuma a responsabilidade pelos resultados esperados da auditoria de desempenho quando este se posiciona no Poder Executivo em um momento de forte compromisso com a melhoria da gestão governamental.

Na visão de Barzelay (1997), o termo auditoria de desempenho não quer dizer um subtipo de auditoria, mas sim um ramo da avaliação. A designação é incorreta porque a auditoria de desempenho não compartilha dos elementos essenciais da auditoria tradicional. A inspeção e a avaliação são aspectos dos programas e das organizações, enquanto atividade básica da auditoria tradicional é a de verificar informações. A diferença essencial seria o papel exercido pelo profissional, posto que o auditor de desempenho exerce o julgamento e o tradicional faz verificações⁶.

⁶ Boynton *et al* (2002: 31), a partir da visão mais tradicional, entendem que auditoria é um “processo sistemático de obtenção e avaliação objetivas de evidências sobre afirmações a respeito de ações e eventos econômicos, para aquilatação do grau de correspondência entre as afirmações e critérios estabelecidos, e de comunicação dos resultados a usuários interessados”. Para os autores, as auditorias podem ser classificadas em: de demonstrações contábeis, de *compliance* e operacional. Sendo a primeira e mais tradicional está voltada para analisar a adequação das demonstrações aos princípios contábeis geralmente aceitos, a segunda relaciona-se com a obediência as políticas, as leis e aos regulamentos e a terceira diz respeito ao atingimento dos objetivos estabelecidos pela administração e/ou legislação específica.

O argumento é contestado por Summa (2008: 43), que comenta ser difícil que a comunidade profissional dos auditores concorde com este raciocínio de Barzelay, até porque há também bases acadêmicas para que o assunto seja tratado de forma cautelosa. Para a autora, dar uma “declaração verdadeira e justa obviamente requer o exercício de julgamento”. Ademais, noções de adequação às leis ou conformidade com as boas práticas são partes integrantes do processo das auditorias de desempenho. De acordo com a autora (2008: 47), há inibições institucionais, culturais e políticas em transformar os organismos que cuidam do controle dos gastos em instituições de avaliação. O papel do profissional do controle é crucialmente diferente do papel do avaliador, primeiro porque fazem parte de um sistema oficial, segundo porque seus trabalhos estão pautados em poderes estatutários/legais e em atribuições específicas, terceiro porque definem com liberdade os tópicos a trabalhar, até por conta de não serem financiados para dar início a uma tarefa.

Summa (2008: 43) pondera que o vocabulário e as práticas da auditoria operacional estão evoluindo. Parece, portanto, prematuro fixar uma única e determinante definição. O que se tem como certo por enquanto é que a atividade de auditoria operacional é tipicamente estatal, não existe correspondente no setor privado e, ao contrário da auditoria financeira tradicional, não respeita ciclos anuais repetidos e de maneira padronizada, mas sim assume caráter casuístico e varia de tamanho, escopo e foco (2008: 45-6).

Comparando as reformas administrativas e o funcionamento dos entes de fiscalização estudados, Pollitt (2008b: 94-5) identifica quatro semelhanças: a necessidade de reduzir gastos, o aumento da produtividade dos serviços públicos – “obter mais por menos”, responsividade (moldar os serviços públicos de acordo com a conveniência e preferência de seus usuários) e fortalecimento da transparência. Em todos os pontos, exceto o terceiro, a relação com a auditoria operacional é direta e clara. Conforme anota Pollitt, tanto singular como coletivamente, os pontos em comum implicam em mudanças consideráveis na forma de agir da administração pública. Dessa maneira, as entidades de controle devem dedicar grande atenção aos aspectos assinalados.

2.3 – A Avaliação da Execução dos Programas de Governo

Especificamente em relação ao caso brasileiro, Olivieri (2008) descreve a criação da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC como um órgão de monitoramento da execução das políticas públicas. O trabalho procura evidenciar como as atividades do controle interno representam um recurso de poder do governo federal sobre como controlar a direção da burocracia federal e a distribuição de poder na coalizão de governo.

A metodologia utilizada pela SFC, similar à auditoria de desempenho adotada pelas instituições descritas no estudo de Pollitt et al (2008a), vem sendo trabalhada pelo governo brasileiro desde 1995. Atualmente o mecanismo tem como normativo essencial a Instrução Normativa n.º 1 SFC/MF de 2001. Denominado de “Avaliação da Execução dos Programas de Governo”, a metodologia já descrita por Martins (1997) e Ribeiro (1997), visa comprovar o nível de execução das metas dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, percorrendo os seguintes passos: mapeamento das políticas públicas, hierarquização dos programas de governo considerados essenciais ao exercício do controle, descrição das formas de operacionalização destes programas, elaboração da estratégia de atuação do controle e realização das verificações in loco, consolidação e análise das verificações, elaboração e apresentação do relatório, acompanhado das recomendações, monitoramento das providências (SFC, 2001).

Rezende (2002: 73-6) também descreve a metodologia de trabalho da SFC e traça uma comparação com a avaliação de projetos sociais apresentada por Cohen e Franco (1999). A autora ainda apresenta a utilização das informações produzidas pelo controle interno pelos gestores federais, bem como o intercâmbio destes com os outros órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação das políticas públicas, (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA). Sua constatação revela que a interação entre as instituições que formam o “ciclo da gestão” é precária, pois cada órgão age de forma autônoma. Ao analisar especificamente a atuação do controle sobre o Programa de Qualificação Profissional – Planfor, conduzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a autora (2002: 107) afirma que, embora não tenha sido claramente assumido pelos entrevistados, não é possível dizer que as avaliações promovidas pela SFC não tenham contribuído para o processo de melhoria do programa. Rezende (2002, 108) percebeu também que os responsáveis pelo programa têm resistência a avaliações externas, de forma que aponta dentre outras causas o receio dos gestores de, ao tomarem conhecimento das avaliações, terem que promover mudanças, inclusive a extinção do programa.

Castro (2009:16) entende o método adotado pode ser considerado uma forma *sui generis* de auditoria operacional de caráter nacional, contudo, acrescenta que a proposta de trabalho traz como diferencial a tentativa de aplicar métodos científicos de caráter quantitativo ao levantamento de dados sobre as ações governamentais, com vistas a se produzir inferências estatísticas nacionais. Para o autor, o levantamento de informações, a formulação de hipóteses, a verificação de campo, e com isso a interpretação confiável sobre a

execução das políticas públicas pelos governantes “perde, cada vez mais, seu caráter abstrato e assume a forma de concreto pensado” (Castro, 2009:17).

Mais recentemente, como se verá no próximo capítulo, a atividade de avaliação da execução de programas de governo sofre significativa mudança com a implantação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Públicos em 2003. A maior divulgação da atividade torna o Controle Interno mais atraente em termos acadêmicos, como exemplos podem ser citados os trabalhos: Mendes (2004), Weber (2006), Ferraz e Finan (2006), Mota (2007), Spinelli (2008), Vieira (2008) e Leite (2010). Os citados trabalhos, bem como os anteriormente mencionados Martins (1997), Ribeiro (1997), Rezende (2002), Olivieri (2008) e Castro (2009), ainda não foram suficientes para descrever com profundidade o método, os produtos e os impactos advindos da atividade de controle, sobretudo quando são comparados com o estudo produzido por Pollitt et al (2008a). A comparação não é trivial, até porque a própria auditoria de desempenho é considerada atividade recente e por isso também pouco analisada, conforme asseguram Pollitt e Summa (2008: 25-28).

A terminologia, mesmo desconsiderando as diferenças linguísticas, é motivo de controvérsia. O *Riskrevisionsverket* – RRV, Departamento de Auditoria encabeçado pelo Auditor-Geral da Suécia (poder executivo) designava seu trabalho como sendo “auditoria de administração (*forvaltningsrevision*), posteriormente passou a denominar a atividade de “auditoria de efetividade”. O *National Audit Office* – NAO, entidade localizada fora do Executivo, já que se reporta diretamente ao Comitê de Contas Públicas do Parlamento Inglês, identifica a atividade como “Value for Money Audit” (auditoria de custo/benefício) desde 1983 (Summa, 2008, 54-56). No Brasil, o Tribunal de Contas da União adota a denominação auditoria de natureza operacional, até porque é desta forma que está previsto no Art. 71 da Constituição Federal.

Avaliando o resultado das auditorias de desempenho, Lonsdale (2008: 281) anota que as auditorias operacionais podem gerar e comprovadamente causam impactos. Em algumas situações nos países estudados (Reino Unido, Suécia, França, Holanda e Finlândia), respostas as recomendações redundaram em economias substanciais de dinheiro público. O autor também registra que o efeito inibidor, ainda com contornos desconhecidos, tem gerado impactos positivos sobre a gestão pública. No entanto, Lonsdale (2008: 282) alerta que, apesar de o ato de medir resultados ser uma das diretrizes mais fundamentais das recentes reformas administrativas, as verificações, por não serem realizadas de forma independente, correm o risco de redundar em exageros ou subestimativas, assim como não estão descartados os impactos negativos da atuação dos órgãos de controle.

Pollitt argumenta que há riscos de “submedição” ou de “sobremedição” e ameaças tanto cognitivas quanto motivacionais ao se tentar aferir os resultados da auditoria operacional. Em termos cognitivos, o autor alerta que em paralelo aos achados e às recomendações da auditoria, outros fatores também podem contribuir para alterar o curso da ação governamental (por exemplo pressões orçamentárias, lobby de grupos de interesses, noticiário da mídia, mudanças tecnológicas). No que tange as circunstâncias motivacionais, ele assinala que usualmente é interesse dos órgãos auditados apresentarem uma imagem do mundo que minimiza os efeitos do controle nas mudanças organizacionais. Ao mesmo tempo, comenta que é comum também os auditores maximizarem suas estimativas de impacto.

2.3 – Conclusões Parciais

A administração pública mudou muito no decorrer dos últimos 30 anos e o controle dos recursos públicos, como não poderia ser diferente, também se modificou, não somente modernizando suas técnicas, mas também adotando novas estratégias para acompanhar a execução das políticas públicas. A correlação entre a administração pública e o controle governamental não somente existe, como trafega em via de mão dupla.

O caso sob estudo – o desenvolvimento do Controle Interno no Brasil no contexto da reforma na Administração Pública, ainda que seguindo a tendência mundial, apresenta modificações em tempos e direções levemente divergentes. No período subsequente à ditadura militar – após 1985, o Brasil vivenciou momentos de instabilidade política, o que não permitiu empreender alterações significativas nas administrações públicas, posto que o país esteve próximo de um colapso institucional (Linz e Stepan, 1999:215). A descentralização das políticas públicas aos entes federados, promovida intensamente após a Constituição de 1988, teve relevante participação no processo de mudanças do Controle Interno, maior até talvez do que as iniciativas criadas propositalmente com a intenção de reformas, especificamente as alterações preconizadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995, como se verá no próximo capítulo que descreve o desenvolvimento do Controle Interno no Brasil, sobretudo as mudanças e os impactos mais recentes.

CAPÍTULO III – VISÃO HISTÓRICA DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL

“Em Deus nós confiamos, todos os demais fiscalizamos”

(Universidade de Vermont, citado em Pollitt et al (2008, 25)

Nesta parte do trabalho descreve-se o desenvolvimento do Controle Interno no Brasil. A narração tem por objetivo a apresentação dos elementos de formação do atual órgão de controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil. Com a iniciativa, espera-se desenvolver a base de sustentação do próximo capítulo, que discutirá os resultados da atuação do controle na atualidade.

Dessa forma, foram estruturadas oito seções na sequência desta introdução, nas quais serão apresentadas as características de cada modelo de Controle Interno, tendo por base os órgãos responsáveis pela atividade em cada época. A primeira etapa descreve a criação do Ministério da Fazenda, que coincide com a fundação do Estado brasileiro ainda no início do século XIX. Na sequência são descritas as estruturas, as finalidades e os fatos mais relevantes da Contadoria-Geral da República – CRG (1921-1967), da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda IGF/MF (1967-1979), da Secretaria Central de Controle Interno – Secin (1979-1986) e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (1986-1994). Todas estas organizações tiveram o papel de órgão central no Controle Interno brasileiro. O capítulo traz ainda duas seções com a narrativa da fundação e o desenvolvimento da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC e da Controladoria-Geral da União – CGU.

3.1 – O Conselho da Fazenda: o embrião do controle interno no Brasil

Os primeiros sinais do exercício mais regular da atividade de controle no Brasil foram registrados ainda no período colonial (Peter e Machado, 2003:58), contudo, foi com a crescente diminuição dos tesouros enviados da Colônia que cresceu a necessidade de aumentar a fiscalização da arrecadação de impostos. Em 1714, segundo Silva (1999:23), foi instituído o Vice-Rei do Brasil, cargo em que os nomeados tinham numerosas atribuições, das quais se destacavam a de controle da arrecadação dos dízimos, donativos e impostos para a Coroa portuguesa.

No início do século XIX, d. João VI transferiu a Corte portuguesa para o Brasil, após a ameaça de invasão francesa de novembro de 1807. Dentre as diversas medidas adotadas para a organização da Corte no Brasil, destaca-se o Alvará Real de 28 de junho de 1808, criando o Erário Régio, organismo encarregado de guardar os tesouros reais, e o Conselho da Fazenda, responsável pelo controle dos gastos públicos, o Ministério da Fazenda somente viria a ser

instituído apenas em 1821. Após a Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, iniciam-se as tratativas para a gestação da primeira Constituição Brasileira em 1823. Conforme Silva (1999: 26), o artigo 170 consignava que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro Nacional”. O artigo 172, por sua vez, estipulava:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos a despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, (...) um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (Constituição de 1824).

Em 1831, agrupando as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, foi instituído o Tribunal do Tesouro Público Nacional, a quem cabia a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária. Em 1850, foi promovida uma reforma administrativa com Decreto n.º 736, que confirmou a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda. O órgão passou a ser composto de um presidente (ministro da Fazenda) e quatro conselheiros: diretor-geral das rendas públicas, diretor-geral da despesa pública, diretor-geral da contabilidade e procurador-fiscal do Tesouro. Araújo (1993, em Ribeiro, 1997:10) menciona que o ex-presidente do TCU em 1979, Ewald Sizenando Pinheiro, classifica o fato como o embrião do controle interno no Brasil.

Na segunda metade do século XIX o país viveu momentos de muito tumulto, sendo que, em função da instabilidade política, somente após a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, novos passos foram dados em direção ao maior controle das contas do governo. O Decreto nº 966-A, de 7/11/1890, o criou o Tribunal de Contas com atribuições de exame, revisão e julgamento das operações concernentes à receita e despesa da República. Em 1891, primeira Constituição da República abrigou em seu artigo 89 a institucionalização do Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade. O início dos trabalhos do Tribunal ocorre, no entanto, em 17/1/1893. A longa espera se deveu em parte a resistências, como por exemplo, do próprio presidente Floriano Peixoto. A mensagem enviada pelo Presidente para a seção de abertura do Congresso sinaliza os conflitos acerca do papel do controle externo, em confronto com o já existente controle dentro do próprio governo:

Foi-me apresentado o plano de reforma das repartições da Fazenda, autorizado pelo art. 18 da Lei nº 26, de 30 de dezembro último, o projeto para criação do Tribunal de Contas, ordenado pelo art. 89 da Constituição. Estudo cuidadosamente as propostas, visto importarem em uma quase transformação das atuais repartições da Fazenda, sendo umas extintas e outras mais ou menos modificadas. Compreendeis como deve ser bem apreciado tão importante assunto, para que do melhor possível sejam atendidos os serviços com a economia que recomendastes nas autorizações referidas. (Silva, 1999:41)

A questão central residia na atribuição dada ao Tribunal de, ao examinar os atos previamente, vetar de forma absoluta ou parcial o prosseguimento da despesa (Silva, 1999:42). A competência do Tribunal em fiscalizar previamente foi alterada significativamente ao longo dos anos seguintes, até que em 1967, com a efetiva institucionalização do Controle Interno, a Corte de Contas não mais exerceu este papel.

3.2 – O Modelo CGR : a base contábil como fundação

Desconsiderando as atividades de controle embrionárias exercidas no âmbito do Ministério da Fazenda, Castro (2008:92) revela que a origem do controle interno foi marcada por um fato econômico, mais especificamente desequilíbrios macroeconômicos provocados por alterações bruscas na posição externa a que o Brasil estava sujeito por razões estruturais. Os desequilíbrios foram gerados pelas variações da oferta de café (principal produto da economia primário-exportadora) e das perturbações da economia mundial, especialmente por conta da Primeira Guerra Mundial (Fritsch, 1992:31). A crise forçou o governo brasileiro realizar novas operações de crédito, contudo banqueiros ingleses entenderam que o país não tinha condições por incapacidade de oferecer garantias para os empréstimos em razão da ausência de uma contabilidade eficiente para produzir o retrato da situação financeira, econômica e patrimonial do governo.

A resposta foi a implantação de técnicas de contabilidade, como padronização dos registros, orientação metodológica e controle dos atos de gestão em todos os níveis. Nesse sentido, foi editado em 28 de dezembro de 1921 o Decreto n.º 15.210, que institui a Contadoria Central da República, uma repartição da Diretoria do Tesouro Nacional. No ano seguinte, foram aprovados o Código de Contabilidade Pública (Decreto n.º 4.536) e o Regulamento Geral da Contabilidade Pública (Decreto n.º 15.783).

Na Era Vargas, período marcado por dois ciclos ditatoriais (1930 a 1934 e 1937 a 1945) entremeados por um período democrático (1934 a 1937), o Tribunal de Contas sofreu retração em sua capacidade de atuação, a exemplo da supressão do controle e registro prévio das ordens de pagamento, extinção de cargos e vinculação ao Ministério da Fazenda (Silva, 1999: 75). Sobre o controle interno, poucas informações existem a respeito do período,

cabendo destacar, no entanto, a inclusão na Constituição de 1934 do exame e julgamento das contas do Presidente da República por parte da Câmara dos Deputados (Art. 29), bem como a obrigatoriedade de o Ministro da Fazenda apresentar, anualmente, ao Presidente da República o balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício (Art. 60, 2º Parágrafo único). O documento anual passou a ser regularmente preparado no âmbito do Ministério da Fazenda, notadamente dentro da Contadoria Central da República, encaminhado para análise do Tribunal e submetido, na sequência, ao Congresso Nacional. O dispositivo legal pode ser considerado o nascimento do princípio constitucional da prestação de contas.

No período, cabe assinalar também a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (Decreto-lei n.º 579, de 30/7/39). O órgão, diretamente ligado ao Presidente da República, foi incumbido de organizar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento, atividade até então exercida pela Contadoria Central da República, que a partir de 1940 passou a ser denominada de Contadoria Geral da República (Decreto-lei n.º 1.990, de 31/1/1940). O Decreto n.º 5.226/1940 aprovou o regimento do novo órgão, que passou a contar com as seguintes seções: orçamento, financeira, patrimonial, bancos e correspondentes, jurídico-contábil e comunicações. Passou a contar também com as contadorias seccionais em cada ministério, sendo então esta a primeira descentralização da estrutura do controle interno.

Com a redemocratização, após a eleição dos parlamentares constituintes e do novo presidente general Eurico Gaspar Dutra, em 31 de janeiro de 1946, o país passou a reforçar os mecanismos de controle da execução dos orçamentos públicos. A principal inovação da Constituição de 1946 foi a atribuição prevista no inciso II do art. 77 para o Tribunal de Contas “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas”.

A tarefa não foi facilmente executada, para o mandamento constitucional ser levado a efeito, houve participação intensa da Secretaria Geral da Presidência da República, por meio da expedição de circulares de orientação e ratificação do entendimento sobre a obrigatoriedade, especialmente as unidades autárquicas, de encaminhar os balanços anuais à Contadoria Geral da República (até 30 dias após o encerramento do exercício) e o processo de tomada de contas (até o sexto mês após o encerramento do ano anterior)¹. A passagem revela

¹ Pela Circular n.º 23, de 9/12/46, a Secretaria Geral expediu recomendação às entidades autárquicas para que remetessem à Contadoria-Geral da República até 31/1/47 os balanços referentes ao exercício encerrado. Novas circulares foram expedidas, reiterando a obrigatoriedade (n.º 13 de 6/10/47 e n.º 6-48 de 7/7/48).

o nascedouro da atividade de contas anuais, demonstrando que desde os primeiros momentos houve um entrelaçamento entre controle interno e externo.

Na fase final da Contadoria Geral da República, sua estrutura estava segmentada em cinco divisões no órgão central (orçamentária, financeira, patrimonial, bancos e correspondentes, orientação e controle), um serviço de administração e diversas delegações junto aos ministérios e repartições (contadorias e subcontadorias seccionais). A principal finalidade do órgão, como previsto no Decreto nº 1.508, de 12/11/1962, era superintender e centralizar todos os serviços de contabilidade da União. Cabia também a CGR “zelar pelo cumprimento da legislação sobre contabilidade pública” e nesse sentido, registre-se que apenas 2 dos 156 dispositivos do regimento interno ensaiaram as atribuições que viriam a ser ampliadas quando da criação da IGF:

Art. 15. À Seção de Despesa da Divisão Financeira cabe:

IV - conferir e analisar a despesa dos balanços remetidos pelas Contadorias Seccionais e pela Divisão de Bancos e Correspondentes, fiscalizando a observância das leis, instruções e regras de contabilidade pública e representando ao Contador Adjunto sobre as falhas ou irregularidades verificadas;

Art. 28. A Seção de Controle da Divisão de Orientação e Controle cabe:

I - Acompanhar à vista da síntese dos respectivos relatórios, as tomadas de contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, cujo levantamento seja da atribuição das Delegações da CGR, organizando arquivo completo e de fácil manuseio;

Em resumo, a estrutura e o funcionamento da CGR estiveram voltados para a organização da contabilidade pública governamental, sendo que as iniciativas ligadas ao controle interno se limitaram às atividades coadjuvantes e pouco coordenadas, sobretudo porque os ministérios tinham seu órgão próprio de fiscalização.

3.3 – O Modelo IGF: a pedra angular do Sistema

Dentre as várias mudanças ocorridas na gestão pública no período de elevada instabilidade política² (décadas de 1950 e 1960), destaca-se a edição da Lei n.º 4.320 em 17/3/1964, como um dos últimos atos do presidente João Goulart, deposto pelo Golpe Militar em 31/3/1964. Os artigos 75 a 82 (Do controle da execução orçamentária) instituíram as novas atribuições dos controles interno e externo. O controle da execução orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas³, passou a ser exercido pelo controle interno

² Suicídio de Vargas em 24/8/1954; transferência da capital (já prevista nas constituições anteriores) em 21/4/1960; renúncia de Jânio Quadros em 25/8/1961; adoção do parlamentarismo em 2/9/1961; e golpe militar em 31/3/1964.

³ As novas funções do controle interno geraram protestos do Tribunal. Segundo Silva (1999:105), o Ministro Antônio de Freitas Cavalcanti divulgou, em 9/12/66, nota à imprensa na qual dizia: “Perde o Tribunal, por inteiro, o controle dos atos da gestão financeira (...) O Poder Executivo passa, portanto, a exercer as funções até

de forma prévia, concomitante e subsequente. O artigo 75 estabeleceu que o controle compreenderia a análise da legalidade dos atos, da fidelidade funcional dos agentes da administração e do cumprimento do programa de trabalho.

A nova Constituição de 1967, consolidou as modificações no Direito Financeiro até então formuladas. O controle externo seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União: “a) a apreciação das contas do presidente da República; b) o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária; e c) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos” (§ 1º do Art. 71). Já ao controle interno foi incumbido de: “a) criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; b) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos” (Art. 72).

O final da década de 1960 foi marcado pela Reforma Administrativa do governo militar, especialmente por conta da edição do Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/1967, que dispôs sobre a nova estrutura e deu as diretrizes a serem seguidas pela Administração Federal. O art. 23 estabeleceu as funções das Secretarias Gerais e das Inspetorias-Gerais de Finanças, sendo a primeira o órgão setorial de planejamento e orçamento e a segunda, como setorial, dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. Havia ainda a previsão de a IGF cooperar com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento. Esta competência adicional foi a promotora de conflitos e pode ter, segundo Piscitelli (1988:29), contribuído sobremaneira para o fracasso na realização dos objetivos do controle no período.

Nova regulamentação da atividade de controle interno, ocorreu em 19/9/1967, mediante a publicação dos Decretos nº 61.135 e 61.386, dispondo, respectivamente, sobre os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria e o regimento interno. O diploma também criou a estrutura das Inspetorias-Gerais de Finanças – IGF, localizadas em cada ministério civil, sendo o órgão central localizado no Ministério da Fazenda. A função do organismo central era a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica dos órgãos setoriais integrantes. Com o Decreto nº 74.439, de 21/8/1974, foram instituídas as Inspetorias-Seccionais da IGF/MF nos estados, sendo, portanto, o primeiro exercício de desconcentração do trabalho em nível regional.

então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno.”

Os normativos deram fim no Modelo Contadoria-Geral da República de Controle Interno, que teria sobrevivido por 46 anos, de 1921 a 1967. O Modelo IGF, então adotado, tinha como propósito principal, inciso primeiro do art. 3º, assessorar diretamente o Ministro de Estado na consecução dos objetivos da supervisão ministerial. Em termos organizacionais, cada IGF contava com três divisões (de Administração Financeira, de Contabilidade, de Auditoria) e um Serviço de Administração. Das atribuições previstas nos decretos nº 64.135 e 64.136/1967, podem ser realçadas: assessorar os ministros de Estado na consecução dos objetivos da supervisão ministerial e desempenhar as funções de administração financeira e de contabilidade dos órgãos. As mudanças também visavam reduzir a interferência do Controle Externo sobre o Poder Executivo, posto que com o antigo mecanismo do controle prévio, o Tribunal de Contas causava enfraquecimento da atuação das autoridades administrativas, diluição de responsabilidades, estímulo à burocracia e aumento de custos operacionais (Comestra, 1964, citada por Piscitelli, 1988:24).

Em agosto de 1970 – Decreto 67.090, foram estabelecidas normas de controle interno, notadamente procedimentos de auditoria para a fiscalização das atividades dos órgãos e entidades da Administração Federal. Como principais objetivos das auditorias, foram estabelecidos: verificar a eficiência e exatidão dos controles contábeis, financeiros, orçamentários e operativos, examinar as tomadas de contas dos ordenadores de despesa; prestar assessoramento aos órgãos auditados; e criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo. Como decorrência do decreto, foi publicada Portaria GB nº 327, de 1º/9/1970 e Portaria IGF/MF n.º 34, de 11/5/1976, que fixaram os tipos e modelos de certificados de auditoria de tomada e prestação de contas. Foram previstos três tipos de certificados: pleno, restritivo e de irregularidade. Este último, deveria ser adotado quando verificado desfalque, desvio de bens ou outra impropriedade que resulte prejuízo para Fazenda pública. Este modelo de certificado previa a inscrição de responsabilidade, como, cargo, importância e natureza do débito.

Martins (2006, citada por Leite, 2010:88) entende que até meados da década de 1990 o controle efetivamente permaneceu utilizando-se dos registros contábeis como seu insumo fundamental, dado que se limitava a verificar se as despesas realizadas respeitavam os limites fixados na lei orçamentária e demais aspectos da legalidade das despesas. Em parte, a mudança somente foi possível em virtude da nova conjuntura político-social e as novas formas de exercer o controle dos gastos públicos, como se verá adiante.

A atividade de contabilidade, diferentemente da atividade de auditoria, não sofreria grandes mudanças até 1998. No “Modelo IGF”, os trabalhos de contabilidade se dividiam em:

analítica e sintética. A analítica era realizada mediante a contabilização dos atos de receita e despesa nas unidades operacionais dos ministérios. Já a contabilidade sintética estava subdividida em: sintética na IGF/MF e sintética nas outras IGF. No âmbito das unidades setoriais a contabilidade sintética era realizada pela Seção de Escrituração da Divisão de Contabilidade, com apoio nos balancetes contábeis (contabilidade analítica) enviados pelas unidades executoras às Inspetorias Seccionais de Finanças. No âmbito da unidade central, a IGF – Fazenda recebia os balancetes enviados pela Seção de Escrituração que contabiliza as operações no âmbito da Fazenda e os demais balancetes dos outros ministérios, mediante remessa das outras Inspetorias (Wilken, 1974:59-60).

O “modelo IGF de Controle Interno” vigorou até 1979, quando da instituição da Secretaria Central de Controle Interno. Oliveira (2001) afirma que, naquela data, a IGF estava a carecer de reforma substancial. Segundo o autor, colegas que trabalhavam no controle interno reportavam-lhe suas decepções em face do visível enfraquecimento das Inspetorias. Sintetizando, a reforma do controle interno implementada na década de 1960 pode ser considerada como a primeira tentativa organização do SCI. Três fatores foram determinantes nesse processo: a reforma das finanças públicas iniciada ainda em 1964, a reforma administrativa de 1967 e o novo papel atribuído ao controle externo.

3.4 – O Modelo Secin: a tentativa de centralização

Segundo informa Alencar (2000:172), o Modelo concentrado de controle, viabilizado pela instituição da Secretaria Central de Controle Interno (Decreto n.º 84.362/1979) foi apresentado originalmente pelo autor, na forma de anteprojeto, ao deputado federal Francelino Pereira em 10/8/1976. O documento propunha alterar os artigos 23 e 30 do Decreto-lei n.º 200/67, bem como acrescentar à estrutura do Gabinete Civil da Presidência da República o Serviço Nacional de Auditoria – Senaud. Já em novembro de 1978, o citado anteprojeto se transformaria no Projeto Verama, após ser reelaborado por um Grupo de Trabalho⁴.

⁴ O anteprojeto foi reelaborado um Grupo de Trabalho, constituído por servidores das IGF/Agricultura; TCU; IGF/Interior; Presidência da República; IGF/Exército, passando a denominar o projeto de Verama (“Ver” de verde e “ama” de amarelo) em 30/11/78 (Alencar, 2000:172).

No início de 1979, Fernando de Oliveira⁵, ainda como Inspetor-Geral de Finanças do Ministério da Agricultura tomou conhecimento do Projeto Verama. Já como Inspetor-Geral na Secretaria de Planejamento – Seplan, compartilhou com o Ministro Delfim Neto a proposta, quem apoiou mas com a ressalva de que a auditoria deveria ficar circunscrita na Seplan, afinal esta se ligava diretamente à Presidência. O autor entendeu que, àquela altura, a nova configuração seria uma primeira vitória importante, sobretudo porque um dos pontos culminantes da centralização foi a saída dos auditores dos ministérios, o que possibilitou maior liberdade, dado que antes eles tinham “peias que os atavam à hierarquia anterior”(Oliveira, 2001).

A passagem é confirmada por Piscitelli (1988: 60), contudo, sob outro prisma, o autor narra a frustração gerada pelo Decreto nº 84.362, de 31/12/1979, ao ter se limitado a criar uma nova Secretaria e não um Ministério Extraordinário para os Assuntos de Administração Financeira e Controle Interno, proposta originalmente encaminhada pela Comissão de Coordenação das Inspetorias-Gerais – Ingecor. Conforme anota o autor, a publicação do Decreto deixou a maioria dos servidores do controle surpresos, visto que no período recente havia uma grande mobilização e discussão sobre os novos rumos do SCI⁶.

O artigo 11 do Decreto n.º 84.362 fixou as competências da Secretaria Central de Controle Interno – Secin/Seplan, que passou a ser o órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, dando início ao “Modelo Secin de Controle Interno”. Cabe destaque para o inciso II do mencionado artigo, que diz que a Secin “executará em caráter exclusivo a atividade de auditoria contábil e de programas, tanto dos órgãos da administração direta quanto de entidades da administração indireta, sem prejuízo da supervisão ministerial”. Para tanto foram recrutados nas antigas IGF os auditores para montagem da equipe. Piscitelli (1988: 77) informa que no segundo semestre de 1979 havia aproximadamente 240 auditores nas IGF, “muitos dos quais não pertenciam à carreira e nem mesmo ao quadro”, visto que concursos externos não eram realizados havia mais de 10 anos.

⁵ Fernando de Oliveira entrou no Ministério da Fazenda em março de 1967. Em novembro de 1967, como Inspetor-Geral de Finanças da Fazenda comandaria o processo de construção do modelo das IGF. Em 15/8/1979, assume a Secin, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, onde permanece até o final do governo militar (Oliveira, 2001). Sua carreira esteve estreitamente vinculada a do ex-ministro Antônio Delfim Neto: Fazenda (1967 a 1974), Agricultura (1979) e Planejamento (1979 a 1985).

⁶ Para ilustrar, cabe mencionar que, entre os dias 6 e 11 de novembro de 1978 foi realizado o I Encontro Nacional de Controle Interno, onde foram apresentados trabalhos como “Salvaguarda do Estado contra a Corrupção” de Edelberto Luiz Silva; “O controle Interno: sua estrutura, suas atribuições e seu posicionamento”, de Telmo de Souza. (Piscitelli, 1988: 51).

A centralização, na opinião de Piscitelli (1988:62), feriu os princípios de descentralização da Reforma de 1967, dado que a idéia de um órgão central normativo acabou se transformando em um órgão essencialmente executivo⁷.

É importante mencionar também que o artigo 1º do citado Decreto pacificou a dúvida a respeito do acompanhamento da ação governamental. As alíneas “b” e “c” estabeleceram que passava então a ser atribuição das Secretarias de Controle Interno, já então conhecidas pela sigla “Ciset”, o “acompanhamento físico e financeiro de projetos e atividades”, bem como “fornecer ao Ministro de Estado, dentro de periodicidade estabelecida, os balancetes contábeis, as posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e os relatórios de acompanhamento dos programas”.

A Secin possuía cinco secretarias (de normas e desenvolvimento, de processamento de dados e de administração financeira, de contabilidade, de auditoria), delegacias de contabilidade nos estados, delegacias de auditoria em nove grandes capitais e uma divisão de apoio. Já as Secretarias de Controle Interno – Ciset tinham estrutura semelhante, exceto as secretarias as atividades de normas e auditoria. Do ponto de vista regimental, o Decreto nº 85.234/80, previa dez competências para a Secretaria Central e quinze para as Ciset, das quais se destacam a de superintender as atividades de administração financeira e contabilidade e apoiar o ministro de Estado na supervisão ministerial (Ciset) e realizar a auditoria (Secin).

O “Modelo Secin” teve vida curta, cerca de cinco anos, pois, com o final do governo militar, a Secretaria, junto com a Comissão de Coordenação do Controle Interno – Intercon, foi transferida ao Ministério da Fazenda (Decreto n.º 91.150, em 15/3/1985). Contudo, cabe observar que, a despeito do curto espaço de tempo, o modelo representou uma importante contribuição para o SCI centralizado e próximo ao Presidente da República, como se conhece hoje. Ademais, como registra Codato (2003:516), naquele momento – início do governo do Presidente João Figueiredo, houve reformulação de outras áreas em direção a uma maior concentração de poder na Seplan. São exemplos: a criação da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (que alterou substancialmente as funções do Conselho Interministerial de Preços) e a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (instituída para alinhar a condução das estatais na direção da estabilização macroeconômica).

⁷ Por meio da Instrução Normativa Secin/Seplan nº 1, de 2/2/1981, a Secretaria Central disciplinou a composição dos processos dos administradores de recursos públicos federais para o exercício de 1980 (nos anos subsequentes novas IN trataram da questão, por exemplo IN nº 2/1984). Os normativos, até por conta do regramento constitucional “criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo”, consideravam as instruções do Tribunal de Conta da União, como por exemplo, Resolução nº 206, de 27/11/1980.

Para o autor, a Seplan se tornou um “superministério”, a exemplo do que tinha sido a Fazenda entre 1967 e 1974, período em que Delfim Neto também estava a frente daquela pasta.

3.5 – O Modelo STN/Ciset: a autonomia e descentralização

Após a transferência da Secin ao Ministério da Fazenda em 1985, no ano seguinte, em 10 de março de 1986, o Decreto n.º 92.452, art. 5, extingue a Secretaria Central e cria a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, reestruturando mais uma vez o SCI. O Sistema, até então excessivamente centralizado da Secin, passou por um processo de desconcentração, sobretudo em razão das diversas atribuições concedidas ao novo órgão central⁸. As auditorias passaram a ser executadas, preferencialmente, pelas Secretarias de Controle Interno de cada ministério civil, dando início efetivo ao “Modelo STN/Ciset”. De acordo com o Decreto, a STN ficou com as atribuições de orientação normativa, de supervisão técnica e de fiscalização específica dos órgãos setoriais do Sistema de Auditoria. Com o novo decreto, as regionais passaram a se denominar Delegacias do Tesouro Nacional.

Em 1986, foi editado o Decreto n.º 93.872, 23/12/1986, que unificou o Caixa da União e consolidou a legislação sobre administração financeira, dívida pública, contabilidade, auditoria, prestação e tomada de contas. Na mesma data, o Decreto n.º 93.874 estabeleceu as finalidades do SCI, com destaque para o artigo 4º “O controle da gestão orçamentário-financeira e patrimonial será exercido mediante atividades de programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação”. A STN, conforme o Decreto n.º 93.874, se subdividia em seis secretarias (de Programação Financeira, de Informática, de Haveres e Riscos, Controle Financeiro do Setor Público, de Normas e Orientação, da Despesa de Pessoal), além da Secretaria de Controle e Fiscalização, responsável simultaneamente pela Contabilidade e a Auditoria.

Os citados decretos formaram o alicerce que sustentou a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi a partir de 1º de janeiro de 1987. Com o Sistema o governo conseguiu a centralização das contas do Tesouro, que foi um momento histórico. De acordo com Ferreira (2006:97), havia cerca de 12 mil contas bancárias com aproximadamente 4 mil gestores. Segundo o autor, a idéia de uma única conta, como um

⁸ Ao longo dos seus 10 primeiros anos, a STN participou de diversas iniciativas de grande porte, o que demonstra a dificuldade de acumular também a função Controle Interno. Participaria de seis tentativas de estabilização da inflação (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor, Collor II e Real); assumiria a administração da dívida pública (até então com o Banco Central); auxiliaria na unificação do Orçamento da

banco, teria sido proposta de Domingos Poubel de Castro (que viria a chefiar o Controle Interno de 1994 a 2002), sobretudo em função da cultura trazida do Bacen.

Conforme anota Leite (2010: 91), a limitação dos empenhos e saques à autorização orçamentária e à disponibilidade financeira automatizou o que até então era a atividade central do controle interno. Com isso, o Siafi ajudou a provocar significativas mudanças no SCI, a maioria das quais se concretizaram apenas no período seguinte.

Quatro anos depois de deixar a presidência da república, Sarney (1993, citado por Castro e Garcia, 2004:95), ao analisar o momento, comenta que o Tesouro era uma entidade abstrata, sem automação e sem controle em tempo real. Existia um exótico relacionamento entre o Tesouro, Banco do Brasil e Banco Central, por conta do “Orçamento Monetário”, que corria à margem. A criação da STN, em conjunto com a edição dos citados decretos, permitiu a regularização da execução orçamentária da União. O autor afirma que “para que fosse executada era necessária a firmeza do presidente, pois essa tarefa importava em abdicar do poder político ilimitado que tinha o chefe do Executivo”, referindo-se à capacidade do Presidente de autorizar gastos.

Em 1987, ocorreu a publicação do Decreto n.º 95.076, de 22/10/87, que criou os cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, bem como determinou a transposição para a carreira de todos os servidores em exercício no Tesouro Nacional e nas Cisets. Segundo apurou mediante entrevistas em 1996, Ribeiro (1997:14) constatou que a criação da carreira, embora em condições não ideais, dado que a integraram pessoas com qualificações profissionais distintas, foi positiva e permitiu que mais tarde fosse se definindo um perfil profissional para a área.

No período se destaca também a Assembléia Nacional Constituinte que, como conta Souza (2003: 41), foi marcada por muitas controvérsias e disputas políticas, especialmente porque não foi montada uma comissão especial para a elaboração de um anteprojeto. Talvez por isso, sua promulgação em 5 de outubro de 1988 tenha ocorrido com um atraso de 325 dias de sua previsão inicial. A Constituinte foi formulada mediante a distribuição proporcional dos 503 constituintes em oito comissões temáticas, por sua vez divididas em três subcomissões compostas por 21 membros que discutiam temas conexos. Para operacionalização dos trabalhos, foi instituída uma comissão com a atribuição de imprimir maior coesão, sendo esta comissão uma espécie de sucedâneo do que seria uma comissão de elaboração de um anteprojeto. Ocorre que, o prolongado trabalho da citada comissão resultou num alijamento de

União (com a conseqüente extinção do Orçamento Monetário, também administrado pelo Bacen). Ver Ferreira

grande parte dos constituintes, os quais reagiram e montaram um bloco suprapartidário denominado “Centrão”. Este grupo provocou alterações no Regimento Interno, trazendo embaraços para o andamento dos trabalhos (Souza, 2003:45).

Em relação ao artigo 74 da Constituição, tratado na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, foi possível identificar que as emendas do Deputado Osmundo Rebouças (PMDB/CE) trouxeram a configuração mais próxima do que se conhece hoje, com destaque para o encadeamento dos incisos “I – acompanhar e avaliar (...) II – controlar e fiscalizar a gestão orçamentária (...) III – controlar as operações de crédito, avais (...) IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.” A inclusão do atual § 1º “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade (...)” foi de autoria do Senador José Richa (PMDB/PR). Já a proposta do § 2º “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar (...)”, teve origem no Substitutivo 1 do Relator da Comissão⁹. Segundo apurou Ferreira (2006:109), o processo constituinte das matérias de finanças públicas não foi marcado pela controvérsia. Ele anota que, provavelmente em decorrência do caráter técnico do tema, os trabalhos foram liderados pelos constituintes com maior experiência na questão, no caso o presidente da Comissão Francisco Dornelles (PFL/RJ) e o relator José Serra (PMDB/SP).

O período posterior à Assembléia Constituição foi bastante movimentado em termos de política e economia. Em 1989 ocorreu a primeira eleição para presidente depois de 29 anos. Em 1990 foi lançado mais um plano de reformas econômicas e estabilização da inflação. Em 1992 houve renúncia, seguida de *impeachment*, do Presidente Collor, acusado de corrupção. Na sequência, o país volta a conviver com a hiperinflação de dois dígitos ao mês. Nesse contexto turbulento, a despeito das tentativas – Projeto de Lei nº 2180/91, de iniciativa do Poder Executivo, dispondo sobre a criação da Secretaria Especial de Controle Interno e da Lei nº 8490, de 19/11/1992, onde estava prevista a criação no âmbito do Ministério da Fazenda da Secretaria Central de Controle Interno, não houve espaço político institucional para a remodelagem do sistema.

Nesta altura, é importante destacar o relevante papel que teve a descentralização das políticas públicas nas modificações ocorridas no âmbito do controle interno. Com o movimento em direção aos municípios, a realização de auditorias no formato tradicional

(2006).

⁹ Conforme Senado Federal (2010), Emenda do Dep. Osmundo Rebouças: n.º 00138, de 18/5/1987 (rejeitada) e n.º 01108, de 1º/6/1987 (aprovada). Emenda do sem. José Richa n.º 0810, de 1º/6/1987 (aprovada parcialmente).

pouco poderia produzir em termos de resultado em um país de dimensão continental como o Brasil. Cabe assinalar ainda dois outros fatos que antecederam, e de alguma forma motivaram, a fundação do novo modelo de controle interno, a Auditoria Operacional do TCU sobre o SCI em 1992 e a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito – CPMI do Orçamento.

A citada auditoria foi realizada no Departamento do Tesouro Nacional e em três Ciset (MEC, MS e MTPS), a conclusão indicou baixa eficiência e pouca eficácia do SCI, especialmente em relação ao apoio ao Controle Externo a cargo do TCU. Como principais causas identificadas, foram apontadas: subposicionamento hierárquico do órgão central do Sistema; execução de uma multiplicidade de funções, de difícil compatibilidade (priorização das funções de caixa e programação financeira em detrimento do controle); escassez de recursos; falta de punições rigorosas aos responsáveis pelos desvios; falta, ao Controle Interno, de maior poder coercitivo. A decisão do plenário do Tribunal foi breve ao apenas concluir pela reduzida eficiência e pouca eficácia do SCI e dar ciência dos fatos aos interessados.

A CPI do Orçamento teve origem involuntária na investigação do crime de seqüestro e morte da esposa, por parte do Diretor do Departamento do Orçamento da União, José Carlos Alves dos Santos. O trabalho parlamentar transcorreu durante o período de 20/10/1993 a 21/1/1994. Ao final, 43 congressistas foram investigados por envolvimento com superfaturamento de obras públicas e distribuição de subvenções sociais (18 tiveram a recomendação de cassação). A gravidade dos fatos apurados e constatação de que o controle dos gastos se mostrava frágil, levou os parlamentares a proporem a reorganização do SCI (Congresso Nacional, 1994).

Sumarizando, a estrutura organizacional e o funcionamento do Controle Interno desde a criação da STN, em 1986, até a fundação da SFC, em 1994, se caracterizaram pela centralização geográfica e descentralização organizacional, fraqueza do órgão central e predominância da auditoria contábil (Olivieri, 2008:102). A priorização da gestão financeira por parte da STN decorreu da conjuntura político-econômica da época. O SCI somente se desenvolveu na fase seguinte, após a superação das dificuldades da área fiscal e macroeconômica.

3.6 – O Modelo SFC: o foco na execução dos programas de governo

A vigência do Modelo SFC de Controle Interno pode ser dividida em duas fases: a estruturação Secretaria de 1994 até 1998 e a consolidação interrompida de 1999 até 2002. Em 27/4/1994 tem início a história da Secretaria Federal de Controle com a Medida Provisória n.º

480¹⁰. A exposição de motivos da citada MP mencionou apenas as conclusões da CPMI e o impedimento do Presidente como justificativa para a alteração do Sistema. O executivo federal deixou de fora o diagnóstico e as proposições apresentados pelo TCU em 1992.

Apesar da carga negativa daquele momento histórico, o que se percebe é que desde o início a perspectiva era montar um órgão que pudesse auxiliar o funcionamento do ciclo da gestão pública. Entrevistado recentemente, o atual Secretário Federal de Controle Interno, Valdir Agapito Teixeira, narra os primeiros passos da SFC como sendo um período em que era preciso ir além da contabilidade e isto somente foi possível com a entrada de novos profissionais com a compreensão que era preciso fazer algo diferente. Ele revela que o Controle tinha que ajudar a resolver os problemas, porque o governo não precisava de mais um órgão externo de auditoria, mas um organismo que ajudasse a governar (Castro, 2009: 12).

O Modelo SFC, instituído em 1994 e fortalecido ao longo dos quase 10 anos subsequentes, ficou marcado pelas seguintes características: descentralização geográfica e centralização organizacional; efetiva capacidade de coordenação do sistema pelo órgão central; e predominância da fiscalização concomitante (Olivieri, 2008:102). A nova configuração do SCI, balizada pela postura preventiva estava alinhada com o contexto de mudanças da administração pública da época, notadamente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, de iniciativa do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Ribeiro, 1997: 17-18). As ações da Secretaria Federal de Controle, já em 1995, se pautavam nesta nova filosofia, tanto que o Relatório de Gestão de 1995 assinala a mudança de rumo: “As atividades estão voltadas para a orientação e não mais para a punição. O controle preventivo, orientador e voltado para a aferição de resultados vem se mostrando como a maneira mais produtiva de tratar a coisa pública” (Secretaria Federal de Controle, 1995, citada por Ribeiro, 1997:18).

Conforme anota Olivieri (2008: 122), a criação da SFC e a reformulação do modelo do sistema de controle interno na década de 1990 não foram resultados da ação individual de burocratas “iluminados”, nem da ação isolada de órgãos insulados. Foram, na verdade, resultado de um processo complexo, determinado por fatores históricos, voluntarísticos e pela confluência de elementos ao acaso. Complexo em função da alteração de normas e revisão de processos e de estruturas organizacionais; parcialmente determinado historicamente porque a SFC é uma instituição insulada, a semelhança dos outros organismos que a precederam; parcialmente determinado voluntariamente, posto que os dirigentes tinham a intenção de

¹⁰ O Decreto nº 1745/1995 previa a seguinte estrutura para a SFC: uma Corregedoria-Geral do SCI; 14

realizar a reforma; e parcialmente determinado pela confluência de elementos do acaso, em virtude de conjugação não premeditada dos efeitos de reformas concomitantes (Olivieri, 2008, 122).

Olivieri (2008: 126) assinala que a SFC conseguiu construir a nova arquitetura de controle mediante dois movimentos aparentemente contrários: “a concentração do poder de normatizar e formular as ações de controle no órgão central em Brasília – a SFC – e a desconcentração da execução das ações de controle para as estruturas da SFC nos estados”. Sobre o aparente centralismo na condução nos trabalhos, o Secretário Federal de Controle Interno em entrevista a autora afirmou:

...mas isso foi uma coisa importantíssima; como as unidades regionais não têm autonomia para escolher o quê fiscalizar, eles têm que seguir uma seqüência [de procedimentos determinada pela SFC]; isso nos permitiu que nós nunca tivéssemos problemas de nomeação política – nenhum chefe [de unidade regional], hoje, foi nomeado politicamente, são todos da carreira (Olivieri, 2008: 126).

Cinco fatores político-institucionais teriam contribuído para a construção do Modelo SFC de Controle Interno: a criação do Siafi em 1987; a redefinição do papel do controle interno na Constituição; a auditoria do TCU de 1992 e a CPI do Orçamento de 1993; a reestruturação do Ministério da Fazenda e o controle da inflação a partir de 1994; e as reformas administrativas do governo Fernando Henrique (Olivieri, 2008, 103). Sobre o último ponto, tema ainda não foi abordado neste estudo, a autora acredita que, a despeito da autonomia entre estas reformas e o distanciamento destas em relação ao Controle Interno, o resultado final foi positivo para a balança do Modelo da SFC. A primeira – também conhecida como Reforma Bresser, trouxe como benefício a recomposição dos quadros da Secretaria, por meio da realização de frequentes concursos, visto que a carreira de finanças e controle foi classificada como típica de Estado, na linha do que previu o PDRAE. Quanto à segunda reforma – denominada também de Reforma Silveira, colocou a categoria programa no centro do processo de elaboração orçamentária. Como as mudanças que se processavam no Controle Interno tinham na avaliação da execução de programas de governo seu eixo predominante, o resultado foi também considerado positivo (Olivieri, 2008:117-20).

O ano de 1998 separa as duas fases do Modelo da SFC, já que está no limiar entre o período da constituição da Secretaria e o período da especialização do Controle Interno. Por conta da eleição presidencial prevista para outubro, a despeito dos primeiros sinais desajustes no cenário externo, o governo federal não mudou o ritmo dos gastos. Como registra Monteiro (2000:138), várias medidas estavam sendo adotadas no primeiro semestre: flexibilização na

execução orçamentária; acréscimo de mais uma parcela no seguro-desemprego; anúncio de aumento salarial para o funcionalismo. Contudo, com o agravamento da crise internacional, particularmente em função da moratória russa em agosto de 1998, teve início no governo uma mobilização em torno do Programa Ajuste Fiscal. Diversas medidas começaram a ser tomadas, inclusive dentro do ambiente organizacional do controle interno. O Decreto 2.797, de 8/10/1998, por exemplo, extinguiu 11 unidades regionais de controle interno. Os serviços dessas unidades foram mantidos, no entanto, a supervisão dos trabalhos passou ao encargo das 12 regionais que foram preservadas.

No dia 3 de outubro de 1998, foi encaminhada Nota n.º 18/98-GAB/SFC/MF ao Ministro da Fazenda. Com o documento, o Secretário Domingos Poubel de Castro propôs alterações no funcionamento do Controle Interno do Poder Executivo, do que se destaca:

(...) Diante da necessidade de reduzir o déficit público (...) preocupados com a continuidade dos trabalhos, elencamos os pontos principais (...) transformação das Ciset em setoriais [exceto dos ministérios abrangentes (MF, MARE, MPO)] (...) reformulação da contabilidade analítica (...) [amostragem na] análise dos processos de aposentadoria e pensão (...) transferência das auditorias de recursos externos para o MF (...) centralização na SFC da coordenação das auditorias integradas e de programas (...). Dessa forma, o controle terá suas funções limitadas à: avaliação dos programas de governo contemplados com recursos do OGU, dos orçamentos e da gestão. (...) há de se definir se a SFC deve ficar no MF ou na Casa Civil, pela ligação dos seus trabalhos com a gerência dos programas e ministérios abrangentes. A SFC passa a ser uma Secretaria de Auditoria e não de controle, que é um conceito muito abrangente e indefinido.” (Alencar, 2000: 161)

Da passagem, merece realce a referência, ainda em 1998, ao possível deslocamento da Secretaria para o Gabinete Civil da Presidência da República, medida que somente ocorreria em 2001. A cogitação de alterar a nomenclatura também chama a atenção, o que não veio a acontecer da forma proposta, mas apenas com a inclusão de “Interno” no nome da Secretaria. Como consequência do documento, em 14/10/1998, foi editada Portaria MF n.º 271 que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de “(...) apresentar proposta para redefinição das atividades [da SFC] que lhe são afetas e reformulação de sua estrutura”. Na abertura dos trabalhos, o Ministro da Fazenda Pedro Malan tratou da situação internacional adversa e esclareceu que SFC seria o símbolo da atividade de fiscalização que auxiliaria na busca por superávits primários crescentes. O trabalho passaria a ter como norte a preocupação com a eficiência, a redução de custos e o aumento de produtividade (Malan, 1998).

Em 1999 tem início a segunda fase do Modelo SFC de Controle Interno. Uma das mais relevantes consequências do citado Grupo de Trabalho (Portaria MF n.º 271) foi a alteração da Medida Provisória que organizava os Sistemas de Planejamento, Orçamento, de

Administração Financeira Federal e de Controle Interno. Na MP 1.893-67, de 29/6/1999, foi incluído o Sistema de Contabilidade Federal. A alteração teve como propósito desonerar o SCI da função exercida desde os primórdios da atividade de controle.

Desconsiderando as dificuldades orçamentárias e de logísticas impostas pela nova realidade de restrição de gastos, o Grupo de Trabalho ajudou a fortalecer o Modelo da SFC, voltado para o controle de caráter preventivo. A nova diretriz, que acentuava a necessidade de priorizar o Inciso I do Art. 74 da CF “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”, dissipou dúvidas e, de alguma forma, silenciou os intensos debates que existiam desde a fundação da Secretaria, com destaque para a disputa entre auditoria e fiscalização e a resistência dos Secretários Controle Interno (Ciset) em aderir ao novo modelo.

Opinando sobre o debate auditoria x fiscalização, o atual Secretário Federal de Controle-Adjunto, Clerênio Rosas Azevedo, afirma que no começo havia uma hegemonia da única área existente – a auditoria. No seu ponto de vista, a auditoria tinha limitações absurdas, pois somente seguia a aplicação de uma “liturgia”. Foi preciso acoplar a “verificação da verdade terrestre”, sendo para tanto necessário compreensão do universo dos programas de governo e a determinação de amostragens que permitissem inferências estatísticas. Passados mais de 10 anos, hoje Azevedo acredita que não faz sentido discutir a diferença entre auditoria e fiscalização, mas na época foi importante constituir uma polarização entre as duas formas de trabalhar para se fazer a separação e com isso deixar patente que “fiscalizar é olhar o fato físico e depois o contexto ‘legalógico’.” (Castro, 2009: 13-4). Mesmo os opositores da época, quando entrevistados recentemente, informaram que a fiscalização de fato apresentou coisas interessantes e reconhecem que faltava capacidade de planejamento à auditoria. Entendem, no entanto, que o diálogo foi importante para misturar as culturas e com isso tornar o trabalho de fiscalização mais fundamentado em evidência e não em cima de indícios (Castro, 2009: 14).

A MP n.º 480/1994 subordinou as secretarias de controle interno à SFC, com efeito, o novo modelo impôs maior controle sobre as Ciset, assim, o surgimento de resistências por parte dos titulares e dos servidores foi uma implicação natural do processo de trabalho. Pelo menos três fatores contribuíram para que a “queda-de-braço” entre o órgão central e as Ciset terminasse com a extinção das unidades seccionais em 16/2/2000 (Decreto n.º 3366): a subordinação ao Secretário Federal de Controle e não mais aos Ministros; o fortalecimento das unidades regionais; a fixação e aferição de metas trimestrais.

A despeito de ainda continuarem nos espaços físicos dos ministérios, segundo entrevistas com personagens da época, Olivieri (2008:124) registra que “o dirigente da Ciset deixou de ser diretamente subordinado ao Ministro, ou seja, deixou de ser ‘homem do Ministro’ para ser um ‘fiscal do Ministro’.”. A transição de “homem” para “fiscal” de ministro foi encarada pela maioria dos titulares das Ciset, como um “rebaixamento”, pelo contrário que o bom senso possa levar a crer.

O segundo ponto que colaborou para enfraquecimento das Ciset foi o deslocamento da capacidade operacional em direção às unidades regionais. Os mecanismos utilizados para tanto foram: a desconcentração da competência para a realização dos trabalhos de auditoria e nomeação do novo contingente de pessoal, oriundo dos novos concursos, nas unidades regionais nos estados. Como exemplo da desconcentração no período podem ser citadas as Portarias SFC n.º 272, 273, 274, todas de 24 de junho de 1999, instrumentos por meio dos quais o Secretário Federal transferiu para as unidades de SP, RJ, MG e RS, a responsabilidade pela execução de auditorias e fiscalizações a serem realizadas em diversas unidades como Fundação Biblioteca Nacional, UFMG, Hospital Nossa Senhora da Conceição, dentre outras.

Sobre os novos analistas e técnicos de finanças e controle (AFC/TFC) que a partir de 1995 passaram ser lotados nos estados, inicialmente cabe mencionar a importância do efeito gerado pela Medida Provisória n.º 745, de 2/12/1994 (convertida em Lei 9625/98). O regulamento criou a Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, que resultou em aumento na remuneração dos servidores, recolocando-a no patamar do final da década de 1980, quando a carreira havia sido criada.

A Figura 3.1 apresenta a comparação com a carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal, conhecida por ser uma das mais bem remuneradas do Poder Executivo Federal. Na primeira metade da década de 1990, os salários se mostravam bem diferenciados, contudo, a partir da edição da citada medida provisória ocorreu uma aproximação e sucessivos aumentos. A mudança contribuiu para não somente para reduziu a quantidade de pessoas que abandonavam as citadas carreiras, mas também para atrair novos candidatos dispostos a trabalharem no governo com um salário razoável. Importante lembrar também que, a despeito da medida anteceder a edição do PDRAE em novembro de 1995, o diagnóstico e as modificações advindas da reforma administrativa contribuíram para manter o salário dos servidores da carreira de finanças e controle em um patamar razoável nos anos seguintes.

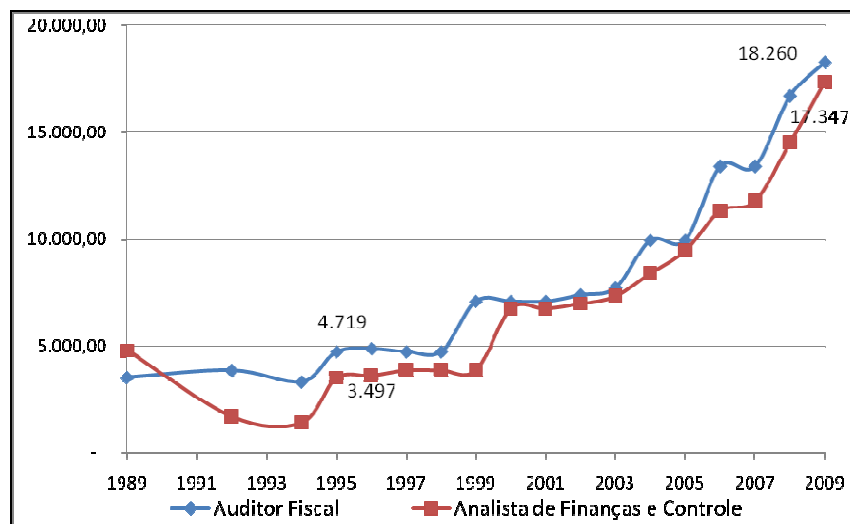


Figura 3.1 – Comparativo da Evolução Salarial em R\$ 1,00 (1989-2009)¹¹

Para operacionalizar o pagamento da Gratificação surgiu o processo de avaliação de desempenho, que pode ser considerado o terceiro elemento que auxiliou a SFC aumentar a supervisão sobre os trabalhos das Ciset e unidades regionais. A Portaria Interministerial n.º 156, de 3/5/1995 (MF, MP e MARE) estabeleceu que as avaliações de desempenho individual e institucional passariam a ser realizadas trimestralmente. Metade da gratificação passou a ser paga tendo como base a avaliação individual, cujos critérios fixados foram: quantidade de trabalho (30%); qualidade do trabalho (30%); tempestividade do trabalho (20%); comprometimento como trabalho (10%) e relacionamento/comunicação (10%). A portaria instituiu também que o quantitativo de beneficiários em cada órgão avaliados no intervalo entre 90% a 100% não poderia superar 10%.

A Portaria SFC n.º 12, de 26/1/1999, resumida no Quadro 3.1, apresenta as metas previstas para cada atividade e o quantitativo efetivamente atingido no 4º Trimestre de 1998. Por meio de metas trimestrais, os dirigentes da SFC conseguiam direcionar os esforços das unidades (seccionais e regionais), estabelecendo pontuação mais elevada para as atividades consideradas mais importantes no período. Para a atividade de auditoria, por exemplo, foram previstos 677 trabalhos, tendo sido realizados 723, o que representou um desempenho de 7% acima da expectativa inicial. O desempenho das unidades afetava o cálculo da avaliação setorial, um dos três componentes da avaliação de desempenho, distribuídos na seguinte proporção: 50% avaliação individual; 20% avaliação setorial e 30% avaliação institucional. A

¹¹ Fonte: Brasil (1995) e Boletim Estatístico de Pessoal (1996-2009). Os valores nominais expressos em R\$ 1,00 e representam os salários de final de carreira referentes ao mês de dezembro.

regulamentação da gratificação teve diversas modificações e acabou extinta pela Lei n.º 11890/2008, contudo, o mecanismo de avaliação por desempenho foi mantido.

Quadro 3.2 – Resumo da Portaria de Aferição de Metas do 4º Trimestre de 1998

Atividade	Meta Prevista	Pontos previstos	Meta Atingida	Pontos alcançados	Desempenho
Auditoria	677	3.200	723	3.417	107%
Aval. Exec. Prog. Gov.	163	1.700	162	1.700	100%
Fiscalização	902	2.000	1.360	3.014	151%
Pessoal	15.287	1.800	16.471	1.939	108%
Contabilidade	3088	1.000	2.497	822	81%
Treinamento	1.831	300	1.008	165	55%
Total		10.000		11.058	111%

Fonte: Portaria SFC n.º 12, de 26/1/1999, publicada no DOU de 27/1/1999

O Decreto n.º 3.366, de 16/2/2000, que trata da estrutura do Ministério da Fazenda, reorganizou a SFC, que passou a contar a seguinte estrutura: 1 secretaria-adjunta; 5 diretorias (auditoria de programas da Área Econômica; da Social; da Área de Infra-estrutura; da Área de Administração; de Gestão) com 27 coordenações-gerais e 25 unidades regionais. O instrumento acrescentou também uma palavra ao nome da SFC “Secretaria Federal de Controle *Interno*”.

No Decreto 3.366, diferentemente do Decreto n.º 1.745, de 13/12/1995, Secretarias de Controle Interno passaram a não fazer parte da estrutura do MF. A proposta inicial, como exposto anteriormente na transcrição da Nota n.º 18/98-GAB/SFC/MF, de 3/10/1998, era a transformação da Ciset em órgãos setoriais (ou seja, haveria o deslocamento da estrutura da Fazenda para os outros ministérios), contudo, a decisão de fevereiro se deu em função da necessidade de enxugamento de 50% dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas¹².

Em 6/9/2000, o Decreto n.º 3.591 promove a regulamentação da MP n.º 2.036-82, gerando uma situação no mínimo curiosa, pois a regulamentação Lei n.º 10.180 (6/2/2001) ocorreu antes de seu nascimento, ainda em setembro de 2000. O fato se explica pela mecânica das medidas provisórias. O decreto dispôs sobre as finalidades, as atividades, a organização, a estrutura e as competências do SCI. O regulamento definiu também que o SCI utilizaria de duas técnicas de trabalho – auditoria e fiscalização¹³. A medida auxiliou o processo de pacificação da polêmica em que os defensores das duas áreas advogavam a prevalência de

¹² O movimento de contenção de gastos, iniciado em 1998, não se limitou mexer com a estrutura da SFC. Outros órgãos de atividades correlatas sofreram cortes ainda maiores. Leite (2010:109-115) analisa a redução da capacidade de autocontrole das áreas de Educação, Assistência Social e Saúde.

¹³ O Art. 4o prevê: “A auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” e “fiscalização visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi

uma em detrimento da outra. Um dos destaques do Decreto em questão foi o conjunto de incumbências estabelecidas no art. 13 sobre o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno: “assessorar o Ministro de Estado (...) orientar os administradores de bens e recursos públicos (...) submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomadas e prestação de contas (...) auxiliar os trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República (...) acompanhar a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendações do SCI e do TCU (...)”. A presença dos Assessores foi o mecanismo encontrado para “manter acesa a chama” do controle interno nos ministérios depois da extinção das Ciset.

A Lei n.º 10.180, foi finalmente sancionada em 6/2/2001, após 89 edições da Medida Provisória, originalmente publicada em 27/4/1994. O Quadro 3.2 mostra a evolução da regulamentação ao longo do período, destacando o trecho que cuida das finalidades do SCI.

Quadro 3.2 – Evolução das Finalidades do SCI de 1994 a 2001

MP 480 (27/4/1994)	1626-50 (13/3/1998)	Lei n.º 10.180 (6/2/2001)
<p>Art. 1º O SCI do Poder Executivo visa à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a administração financeira do Tesouro Nacional e a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos.</p> <p>Art. 2º O Sistema de Controle Interno (...): I - avaliar (...); II - comprovar (...); III - exercer (...); IV - controlar endividamento (...); V - manter condições para que os cidadãos brasileiros sejam permanentemente informados sobre os dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial da União; VI - colaborar, nos assuntos de sua competência, com as ações, da Ouvidoria Geral da República e do Ministério Público Federal; e IV - apoiar (...).</p>	<p>Art. 9º O SCI do Poder Executivo Federal visa a administração financeira do Tesouro Nacional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o acompanhamento dos programas de governo e a avaliação da gestão dos administradores públicos federais.</p> <p>Art. 10. O Sistema (...), tem as seguintes finalidades: I - avaliar (...); II - comprovar (...); III - exercer (...); IV - controlar endividamento (...); V - manter condições para que os cidadãos brasileiros sejam permanentemente informados sobre os dados da execução orçamentária e financeira da União; IV - apoiar (...).</p>	<p>Art. 19. O SCI do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.</p> <p>Art. 20. O Sistema (...) seguintes finalidades: I - avaliar (...); II - comprovar (...); III - exercer (...); IV - apoiar (...).</p>

O quadro mostra os incisos de I a IV de forma abreviada por serem idênticos aos incisos do Artigo 74 da Constituição Federal. Foi possível notar, dentre outras questões, três aspectos relevantes. O primeiro refere-se ao deslocamento do primeiro para o décimo nono artigo das MP, em razão da desagregação ou inclusão de novos sistemas. O segundo diz respeito às finalidades excluídas ao longo dos anos, cabendo anotar que algumas foram recentemente absorvidas, ainda que não explicitamente, em outros normativos, como, por

definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são

exemplo, manter os cidadãos informados sobre os dados da execução orçamentária da União (apesar de excluída na MP 1893-67, de 29/6/99, vem sendo atendida pelo Portal da Transparência, como se verá mais adiante) e colaborar com as ações da Ouvidoria e do Ministério Público Federal (excluída na MP 899, de 16/2/95, mas recentemente viabilizada mediante articulação dos órgãos de defesa do Estado). O terceiro ponto está relacionado com a expressão “acompanhamento dos programas de governo”. Apesar da inclusão em março de 1998 e exclusão em junho de 1999 (MP 1.893-67), o termo ficou presente no vocabulário da Secretaria por representar a atividade prevista no inciso I do art. 74 da CF “avaliar (...) a execução dos programas de governo”.

O início da década, de fato, foi marcado por casos emblemáticos de corrupção, com destaque para o episódio da “Construção do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo – TRT/SP”¹⁴. O caso ganhou as manchetes dos jornais em 1999, quando se tornou objeto central da CPI do Judiciário no Senado. O episódio provocou mobilização da oposição para se criar a “CPI da Corrupção”, após suposta participação de assessores diretos do Presidente da República. Naquele momento, sobraram acusações de todos os lados, inclusive algumas direcionadas ao Tribunal de Contas da União, que não teria conseguido evitar as fraudes, apesar de ter fiscalizado a obra desde 1993.

Em resposta, o TCU adotou diversas medidas, inclusive resolveu realizar uma nova Auditoria Operacional na Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, nos meses de setembro a dezembro de 2000. A Decisão TCU n.º 507/2001 determinou que a SFC: nas auditorias de gestão efetuasse o rotacionamento de áreas, informasse os critérios utilizados para definição da amostra analisada, bem como sua composição e identificação; encaminhasse ao Tribunal, tão logo estivessem disponíveis, as sínteses dos resultados das avaliações de programas realizadas. Foi recomendado ainda que Casa Civil da Presidência da República promovesse estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo.

A proposta de deslocamento da SFC para a Casa Civil foi acatada, no entanto, segundo apurou Alves (2009:73). A medida foi entendida como politicamente perigosa em razão de a

eficientes”.

¹⁴ Na construção da nova sede do TRT/SP, iniciada em 1992, teriam desaparecido quase R\$ 170 milhões. Os principais responsáveis pelo desvio foram os empresários Fábio Monteiro de Barros Filho e José Eduardo Teixeira Ferraz, o senador cassado Luiz Estevão e o juiz Nicolau dos Santos Neto. O esquema de corrupção foi desvendado na CPI do Judiciário, aberta no Senado, em 1999 (Veja, 2000).

configuração expor o Chefe do Executivo a responder constantemente sobre possíveis investigações e análises executadas pelo controle interno. Como, com muita frequência, os trabalhos têm caráter sigiloso e continuado, o encerramento rápido seria inviável, sobretudo para atender à expectativa da mídia e da opinião pública. Então, nova mudança ocorreu em 28/3/2002 (Decreto nº 4.177), com a transferência da SFC para a Corregedoria-Geral da União¹⁵. O órgão, que foi criado no ano anterior (Medida Provisória nº 2.143-31, de 2/4/2001), paulatinamente foi redirecionando o foco do Controle Interno para a apuração de denúncias, tendo em vista ter sido esta a origem de sua criação. Como nem sempre estas denúncias estavam fundamentadas em elementos consistentes, o esforço empregado na apuração acarretava perda de capacidade operacional na principal atividade do controle àquela altura, que era a Avaliação da Execução de Programas de Governo.

A segunda fase do Modelo SFC de Controle Interno se encerra ao final de 2002. Na verdade, a Secretaria continua a existir, porém as alterações em seu funcionamento, a visibilidade alcançada e a articulação com os outros órgãos, indicam o surgimento de um novo modelo.

De forma resumida, pode-se afirmar que o SCI passou por grandes transformações durante a vigência do Modelo SFC, sobretudo quando se compara com os 30 anos anteriores, norteados pela reforma da década de 1960. Como se viu, a despeito de formalmente centralizados, os modelos IGF, Secin e STN/Ciset se caracterizaram por uma efetiva fragmentação institucional. Leite (2010: 93) entende que o funcionamento do SCI esteve por muito tempo limitado à verificação de conformidade, portanto, mais próximo ao modelo de controle externo existente no país. Por conta disso, acredita-se, a identidade do Controle Interno somente surge com a criação e o desenvolvimento da SFC.

3.7 – O Modelo CGU: equilíbrio entre combate à corrupção e o controle preventivo

A nova Controladoria-Geral da União nasceu no dia 1º de janeiro de 2003 com a Medida Provisória n.º 103. A data marcou também o primeiro dia de trabalho do Governo Lula (2003/2010). A MP trouxe duas mudanças singelas, mas de grande importância para o

¹⁵ A MP nº 37, de 8/5/2002 transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, contudo, no trâmite da citada Medida no Congresso Nacional, suprimiu-se o artigo 3º, o que fez com que o órgão retornasse a denominação original. Importa realçar também que o Decreto nº 4304 (16/7/2002) altera a nomenclatura das Gerencias Regionais de Controle Interno para Unidades Regionais da CGU e subordina-as à Subcorregedoria-geral da União.

Controle Interno: o “C” de CGU voltou a significar Controladoria e seu titular passou a ser denominado de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

O ano de 2002, quase todo sob a direção da Ministra-Chefe Corregedora-Geral da União, foi muito tumultuado, primeiro pelas duas transferências que ocorreram, segundo pela saída do ex-secretário Domingos Poubel de Castro, terceiro pela predominância das ações correicionais frente às ações de controle. Então, as duas novidades, mais a própria biografia do novo ministro, criaram expectativas positivas. Desse modo, a partir da ruptura inicial, bem como os fatos a seguir narrados, é possível classificar aquele momento como o começo do Modelo CGU de Controle Interno.

Logo nos primeiros dias, várias medidas foram discutidas visando ampliar as funções exercidas pelo Controle Interno, com destaque para o fortalecimento do controle social, o aumento da transparência e a maior articulação interinstitucional. Nessa linha, o exemplo mais evidente deste processo foi a criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. O Programa pode ser considerado a principal inovação na atuação do controle interno do Poder Executivo Federal nos últimos oito anos, não somente pela atividade executada em si, mas também em razão das atividades que foram desenvolvidas, no âmbito da CGU, em decorrência dos resultados mais imediatos do Programa Sorteio, em especial a mobilização da sociedade em torno do tema controle social dos recursos públicos e a articulação com os órgãos de defesa do Estado.

A concepção inicial do Programa surgiu quando, em uma das primeiras reuniões de trabalho com os dirigentes da SFC, o então Ministro Waldir Pires foi informado como funcionava o Controle Interno. Chamou-lhe a atenção as peculiaridades da Secretaria Federal de Controle Interno e a articulação desta com as 26 unidades regionais. Foram narrados trabalhos realizados nos anos de 1998 a 2002, como, por exemplo, a atuação do controle interno no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e no Programa de Erradicação do *Aedes aegypti* (Mosquito da Dengue). O ministro percebeu que, a despeito do esforço despendido, havia a necessidade de reestruturar a forma de atuação do controle interno, sobretudo, instituir maior transparência durante as fases de execução dos trabalhos, com vistas a obter maior participação popular, para, com isto, acelerar o processo de diagnóstico e solução dos problemas (Balbe e Mota, 2008)¹⁶.

¹⁶ Até a implantação do Programa em 2003, as ações de controle, realizadas com o intuito de acompanhar a execução de programas/ações de governo, eram executadas a partir da elaboração de amostras, seguindo padrões estatísticos comumente aceitos, originando pontos de verificação (áreas municipais ou estaduais) dispersos por

No dia 3 de abril de 2003, o ex-ministro da CGU, quando do lançamento do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (mais tarde institucionalizado pela Portaria n.º 247, de 20/6/2003) afirmou que estaríamos vivendo “instantes-esquina da vida nacional”, se referindo, a partir de sua larga experiência na vida pública, ao momento diferenciado que foi o início do Governo Lula. Para ele, naquela ocasião, era preciso imaginação para inovar nos processos e métodos de trabalho, então resolveu investir forte na mobilização social:

Nosso esforço será o esforço comum, da sociedade inteira de ponta a ponta. Mas não apenas em Brasília, nas capitais ou entre nós. Repito: lá nas raízes, nos municípios onde o povo vive. (...) Mas o povo vive o município. É lá que ele deve ter o sentimento de sua participação. (...) É uma mudança de cultura, buscando incorporar em nosso País, em toda a sua população, o sentimento de que nós não podemos ter nenhuma complacência com qualquer desvio de dinheiro público (Pires, 2003)

De forma resumida, o Programa de Sorteio abrange uma série de atividades que se iniciam com a realização do evento, o planejamento das verificações, a execução dos trabalhos de campo, o encaminhamento da versão preliminar ao prefeito para manifestação, a revisão final, o encaminhamento aos destinatários e publicação na Internet (CGU, 2010). Após realizar a 31ª edição do Sorteio, em 1/3/2010, a CGU atingiu a marca de 1.701 municípios sorteados (incluindo todos os municípios sorteados mais de uma vez). Os valores envolvidos ultrapassam a casa dos R\$ 11 bilhões (CGU, 2010b).

A repercussão do Programa de Sorteio serviu de inspiração para diversos trabalhos de cunho acadêmico. Mendes (2004) analisa as irregularidades constatadas pela CGU na gestão municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Fundef em 67 municípios que receberam verbas federais no período de abril de 2003 até abril de 2004 (do 1º ao 9º sorteio). De acordo com o autor, o tipo mais corriqueiro de irregularidade, constatado em 73% dos municípios analisados, é a ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, principalmente por subserviência dos conselheiros aos prefeitos. Das propostas de Mendes (2004) sobressai a de o Ministério da Educação assumir uma postura mais ativa diante dos problemas, visto que o órgão apenas repassa as constatações da CGU aos outros entes envolvidos.

O impacto do trabalho da CGU também já foi medido em termos do quanto influenciou nas eleições municipais realizadas em 2004. Ferraz e Finan (2006), tomando como base os relatórios do Programa de Sorteio (1º ao 13º evento, até novembro de 2004), calculam qual o resultado da divulgação dos relatórios da CGU no período pré-eleitoral de

todo o território nacional, contudo, como não ocorria a divulgação dos trabalhos a serem realizados, bem como de seus resultados, a participação e o controle social não aconteciam a contento (Balbe e Mota, 2008).

2004. Os autores concluem que a probabilidade de reeleição dos prefeitos envolvidos em fraudes se reduziu em 20%. Notaram ainda que os prefeitos de segundo mandato cometeram, em média, de 23% a 31% mais fraudes que os estreantes.

Também utilizando o resultado do trabalho do Programa de Sorteio da CGU, aliado a levantamento de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre o número de associações voluntárias, Weber (2006) analisa o binômio associativismo-corrupção. O autor conclui que existe uma correlação moderadamente forte entre o grau de associativismo no âmbito municipal e os casos de corrupção.

Na mesma linha, Spinelli (2008) utiliza os relatórios de fiscalização do Programa Bolsa Família, com vistas a estimar se nos municípios em que os Conselhos de Controle Social do Programa apresentaram melhor funcionamento, haveria um ganho de qualidade gerencial do programa, com uma consequente redução do nível das falhas porventura ocorridas em sua execução. O autor correlaciona as duas variáveis e ratificam a hipótese de que a atuação dos conselhos influencia positivamente o desempenho da gestão da política pública em questão. Ribeiro (2006) também utiliza dados do Sorteio a respeito do Bolsa Família para propor aprimoramentos aos instrumentos metodológicos aos trabalhos do controle interno.

Com o objetivo de estudar o processo de qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil, Vieira (2008) analisou 659 relatórios do Sorteio (12 ao 22º) e concluiu que em 90,3% dos casos foram encontrados problemas na gestão de recursos ou serviços, em 71% dos municípios foi constatada a falta de controle de estoque ou sua deficiência e em 39% condições inadequadas de armazenamento. Verificou-se, ainda, falta de medicamentos em 24% dos municípios. Dessa maneira, a autora entende que os propósitos da Política Nacional de Medicamentos e da Política Nacional de Assistência Farmacêutica estão distantes da concretização.

Como decorrência quase que direta do Programa de Sorteio, surgiram, no âmbito da CGU, iniciativas de mobilização social e desenvolvimento da gestão local, em função principalmente da percepção de que os problemas encontrados nas fiscalizações, na maioria das vezes, se deviam à falta de preparo e de informações necessárias para a boa e regular gestão pública. O “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”, por exemplo, foi criado em setembro de 2003 e tem como objetivo orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social. Desde sua concepção até o final de 2009, já foram distribuídos quase dois milhões de

exemplares da cartilha do “Olho Vivo” em mais de 1300 municípios, capacitando mais de 33 mil cidadãos (Brasil, 2010). Outra vertente importante nessa área da CGU foi iniciada em 2006 com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (Portaria n.º 363, 6/6/2006). Até 2009, o programa, que visa aprimorar a gestão de recursos públicos pelos Estados e Municípios, já beneficiou 576 municípios, capacitando quase 6.500 agentes públicos.

Em novembro de 2004, a Controladoria lançou o Portal da Transparência, site de internet por meio do qual qualquer cidadão pode acompanhar a execução dos programas e ações do Governo Federal. Atualmente, estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal ou diretamente ao cidadão. São apresentados ainda os dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo. O total de recursos que podem ser checados alcança a cifra de R\$ 6,4 trilhões (2004 a 2010) e o recorde de acesso ao Portal em um único mês foi registrado em janeiro de 2010 com o montante de 195.659 acessos. O Portal já recebeu quatro prêmios, inclusive das Nações Unidas, como uma das quatro melhores práticas do mundo em prevenção da corrupção (CGU, 2010c).

No campo da articulação interinstitucional, a CGU conseguiu, nos últimos 7 anos, reunir vários parceiros na luta de combate à corrupção e defesa do Estado. A maior visibilidade das ações da CGU, notadamente a partir do Programa de Sorteio, permitiu a assinatura de convênios, viabilizando a troca de informações e até a realização de atividades conjuntas. Tomando por base as narrativas disponíveis no site da CGU, cabe destacar: as primeiras experiências; a assinatura de convênios de cooperação; as operações mais relevantes.

Em agosto de 2003, a CGU solicitou ajuda do Departamento de Polícia Federal – DPF em função de terem sido registradas ameaças aos fiscais e ações deliberadas dos gestores municipais para dificultar o trabalho dos técnicos em Taperoá/BA e Abel Figueiredo/PA. O convênio da CGU com o Ministério da Justiça foi efetivamente assinado em maio de 2004, passando o DPF a acompanhar os trabalhos sempre que houvesse necessidade de resguardar a segurança dos fiscais ou obstrução dos trabalhos da Controladoria (CGU, 2003b). A despeito deste começo, onde a Polícia Federal atuou como uma prestadora de serviço, o relacionamento entre as duas instituições evoluiu para uma troca mútua de informações na forma de atuação conjunta nas operações especiais.

Em setembro de 2003, foi firmado também convênio com o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça do Brasil, com vistas a institucionalizar o compartilhamento

de ações investigativas da CGU e dos Ministérios Públicos dos vários Estados. Uma das primeiras intervenções conjuntas foi no município de Taperoá/BA, quando a articulação CGU, DPF e Ministério Público Estadual da Bahia – MPE/BA se mostrou imprescindível para apreender documentos e equipamentos até então sonegados por parte das autoridades locais (CGU, 2003c).

Conforme assinala o Relatório Anual da CGU de 2008, as atividades de articulação interinstitucional e de defesa do Estado constituem-se em trabalhos especiais que podem ter duas origens. A primeira nasce dentro da própria Controladoria, como decorrência das constatações oriundas das ações rotineiras executadas ao longo do exercício. A segunda, relaciona-se com as denúncias, as representações apresentadas por órgãos, como o DPF e o MPF, que dão início às atividades investigativas isoladas ou em conjunto. Para a realização de ações investigativas foram desenvolvidos procedimentos especiais, bem como instrumental próprio, voltados para a troca ágil de informações entre os outros parceiros.

Desta atividade de investigação, a que tem gerado maiores impactos é a linha de atuação denominada Operações Especiais, notadamente aquelas realizadas em conjunto com o Departamento Polícia Federal. De 2003 a 2009, o DPF promoveu centenas de operações, muitas das quais envolvendo o uso de recursos públicos federais. Deste conjunto, a CGU participou em mais de 60 operações, sendo que a contribuição da Controladoria vem ocorrendo antes, durante ou depois das operações. O repasse de informações prévias é uma maneira de ativar o processo de integração dos órgãos. A participação concomitante acontece quando servidores da Controladoria apóiam os investigadores da Polícia durante a operação de busca e apreensão de provas, de forma a evitar o recolhimento de documentos desnecessários. O envolvimento *a posteriori* ocorre quando o material já foi apreendido e o DPF precisa de especialistas em finanças públicas para analisar e concluir os inquéritos.

O Quadro 3.3 demonstra o quantitativo de operações de 2003, bem como acrescenta a informação de em quantas páginas de internet estas operações aparecem. Foram realizadas duas pesquisas no site de busca do Google para cada operação. A primeira somente com o nome da “Operação (nome da operação)” e a segunda com o “nome da operação” e o termo CGU. O objetivo foi medir o grau de associação entre as operações a CGU, nos casos em que a Instituição colaborou na realização dos trabalhos. O mecanismo utilizado para produzir o quadro desconsidera fatores que provavelmente influenciam as quantidades apuradas, como, por exemplo, o aumento progressivo de páginas de internet ao longo dos anos e sites com maiores audiências. Ambos os fatores poderiam produzir números diferenciados se fossem

levados em conta na produção do Quadro. Contudo, o resultado obtido já é suficiente para indicar um valor aproximado do grau de incidência da CGU frente às operações especiais.

Quadro 3.3 – Grau de incidência do nome da CGU nas Operações Especiais

Ano	Qt. de Operações	Citação da Operação	Citação Operação e CGU
2004	3	32.773	9.289
2005	4	38.460	2.640
2006	7	80.938	10.341
2007	8	235.270	19.380
2008	15	6.804.437	472.403
2009	10	111.521	6.399
Total geral	47	7.303.399	520.452

Fonte: Relatórios de Gestão – 2003 a 2009 e pesquisa no Google em 7/12/2009 (valores aproximados). Observações: (1) o levantamento foi realizado mediante o uso da funcionalidade pesquisa avançada. O critério adotado foi a inclusão dos termos CGU e “Operação Guabiru”, o uso das “” restringe a apenas as expressões exatas.

O Anexo I traz todas as operações em que a CGU participou. Os números apontam para a elevação da quantidade de operações e citações em páginas de internet no período 2008/2009, tal se deveu à maior interação entre duas instituições e a três trabalhos realizados no período que representam mais de 85% do total de citações, são eles: João de Barro, Caixa de Pandora e Mão-de-obra.

Uma das primeiras ações realizadas começou ainda em maio de 2004, quando a CGU realizou auditoria sobre as licitações e contratos para aquisição de hemoderivados e outros medicamentos atendendo a pedido do Ministro da Saúde. A solicitação foi motivada pela Operação Vampiro, deflagrada pela Polícia Federal, que resultou no cumprimento de 17 mandados de prisão por acusações de fraude em processo de licitação (sendo 6 servidores públicos). O ponto de partida da operação policial também teve origem na solicitação do Ministro da Saúde no mês de março de 2003¹⁷.

O resultado do trabalho, cujo escopo era a compra de medicamentos para os programas DST/AIDS, do Diabetes e de Hemoderivados (1999 e 2004), no valor total de R\$ 4,4 bilhões, apontava para:

“ausência de pesquisas de preços e de valores de referência nos processos de compra, descumprimento de requisitos fundamentais da Lei de Licitações e de Contratos, rateio dos certames a um restrito grupo

¹⁷ A Secretaria de Controle Interno do Ministério da Saúde – Ciset/MS ainda em 1998 detectou problemas na área e recomendou a apuração de responsabilidade, originando 4 sindicâncias em 1998 e 1999, mas nenhuma delas foi aprovada pelo Controle Interno. Nova investida ocorreu em junho de 1999 (Nota Técnica Ciset/MS nº 22/99), com recomendação para que o MS retomasse a apuração dos fatos. O documento seguiu para diversos destinatários, inclusive o TCU. A CGU recebeu denúncia abordando a questão no início de 2003, o que originou pedidos de informação ao MS e ao Tribunal. A resposta do Ministério, assinada por servidores que foram presos na operação, informa não haver elementos para indicar a participação de servidores do Ministério e arquiva do processo (CGU, 2004b).

de fornecedores, quebra do princípio do sigilo das propostas e do caráter competitivo dos processos de licitação, superfaturamento na aquisição, perda de medicamentos, aquisição em quantidades superiores às definidas pela área técnica e prejuízos aos cofres públicos” (CGU, 2005b).

Outra operação policial de grande repercussão foi a Operação Sanguessuga, realizada em maio de 2006. O DPF prendeu, na época, aproximadamente 50 pessoas, dentre as quais empresários, servidores públicos do Executivo e do Legislativo Federal. Os problemas relacionados com fraudes nos convênios para aquisição de ambulâncias foram inicialmente apresentados pela CGU, ainda em outubro de 2004, à Polícia Federal e ao Ministério da Saúde. Em virtude de os convênios terem origem em emendas parlamentares, bem como em razão de os envolvidos afirmarem que dividiam os recursos desviados com os políticos autores das emendas, o assunto também levou o Congresso Nacional a instalação da CPMI das Ambulâncias (também conhecida com das Sanguessugas).

O esquema de corrupção funcionava da seguinte forma: a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas; o grupo, que também possuía ramificações no Ministério da Saúde, manipulava as licitações por meio da montagem de propostas de empresas pertencentes ao mesmo grupo de sócios ou até empresas de fachada; ao final, com base nos preços superfaturados, o “lucro” era dividido entre os participantes do negócio, dentre os quais parlamentares, funcionários públicos e empresários (Congresso Nacional, 2006:35)¹⁸.

O caso em que o nome da CGU esteve associado com mais frequência com a investigação policial é a Operação João de Barro. No evento, ocorrido em junho de 2008, a Polícia cumpriu 38 mandados de prisão temporária em sete estados da federação, cujos envolvidos foram considerados suspeitos de desvio de dinheiro público destinado à construção de casas populares. A CGU participou da apuração desde o início, ainda em junho de 2007, inclusive da fase de decodificação das escutas telefônicas. A operação envolveu aproximadamente 120 municípios, com mais de 350 convênios e/ou contratos de repasses (CGU, 2008b). Em razão de parcela dos recursos terem origem no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o assunto teve grande repercussão, dado que o programa é uma das iniciativas mais importantes do governo brasileiro no período 2007-2010.

¹⁸ Em artigo publicado em 2006, realcei algumas das diferenças entre o caso em questão e a CPI dos Anões do Orçamento, já abordada neste trabalho: papel desempenhado pelos principais atores do esquema de corrupção, incluindo parlamentares e fornecedores e a capacidade de articulação órgãos responsáveis pela garantia do funcionamento do Estado, dado que a descoberta dos crimes se deu em função da troca de informações entre CGU, DPF e MPF (Balbe, 2006: 76).

Ainda que seja prematuro apontar um período, em função da proximidade da análise em relação ao acontecimento dos fatos, o biênio de 2007/2008 foi marcado pela retomada do discurso que aponta para o Controle Interno de caráter preventivo. Este trabalho já assinalou que tal direcionamento fez parte dos argumentos centrais do Modelo SFC, ainda da fase de construção da Secretaria em meados da década de 1990. Alguns fatores sedimentam esta afirmação: o lançamento do Programa de Sorteio Especial do PAC, a nova regulamentação das auditorias anuais de contas e a retomada do acompanhamento sistemático de programas de governo.

Em agosto de 2008, foi realizado o primeiro sorteio especial para fiscalizar o andamento de obras do PAC¹⁹. Tendo como base o universo de 2.572 municípios beneficiados pelo Programa, foram sorteados 50 municípios com população até 500 mil habitantes que receberam recursos federais nas áreas de Saneamento e Habitação. Em maio de 2009, os relatórios finais com o resultado das fiscalizações foram encaminhados aos órgãos repassadores dos recursos e aos gestores municipais. O ministro-chefe da CGU comentou a época que “os resultados da fiscalização mostram o acerto da estratégia de ação preventiva do Governo, que visa antecipar-se aos possíveis problemas, atuando, sempre que possível, desde a fase de projetos, portanto antes da licitação ou da contratação”. Com este método, as falhas, quando existentes, são corrigidas, sem a necessidade de interrupção das obras ou de buscar o ressarcimento de eventuais prejuízos aos cofres públicos (CGU, 2009b).

O segundo elemento importante que confirma a nova postura adotada pela CGU frente aos seus compromissos como órgão de controle foi a reformulação dos normativos da auditoria anual de contas. A atividade remete às origens do primeiro modelo descrito neste estudo, sob responsabilidade da Contadoria-Geral da República. Apenas na Constituição de 1934 (art. 29 e 60) tornou-se obrigatória a apresentação das contas do Presidente da República ao Congresso Nacional, sendo de competência do Ministro da Fazenda a elaboração do balanço da receita e despesa. Dezenas de normativos vêm sendo editados desde então, tanto por parte do TCU, quanto por parte do Controle Interno. A regulamentação de 2004 (Instrução Normativa TCU n.º 47/2004, de 27/10/2004) pode ser considerada um divisor de águas, já que revogou o normativo que vigorava desde 1996 (IN TCU nº 12, de 24/4/1996).

¹⁹ Mesmo na Operação João de Barro, ocorrida em junho de 2008, já é possível observar postura pro-ativa do órgão de Controle, preocupado em apurar as irregularidades, contribuindo para a investigação policial, mas também interessado em criar as condições para a boa execução dos projetos. A busca do equilíbrio pode ser observada na seguinte afirmação: “O Governo Federal decidiu hoje (18) restabelecer a normalidade das

Ainda em 2004, foi editada a Decisão Normativa TCU n.º 62, de 27/10/2004, mecanismo por meio do qual o TCU definiu, dentre outras questões, as unidades jurisdicionadas, os prazos e o conteúdo das peças. Em relação ao Relatório de Auditoria produzido pelo Controle Interno (Anexo X, item II) e especificamente o tópico 12 que tratou das falhas e/ou irregularidades, foi determinado um padrão até então incomum na rotina do controle. Nos relatórios de auditoria produzidos a partir de 2005 deveriam ser indicados obrigatoriamente os responsáveis (nome e número do Cadastro de Pessoa Jurídica – CPF) pelos registros anotados pelo Controle Interno. A indicação deveria conter também a conduta (ação ou omissão, culposa ou dolosa praticada pelo responsável), o nexo de causalidade (evidência que demonstre a ligação da conduta e o resultado ilícito) e a culpabilidade (significa a reprovabilidade da conduta do gestor).

A exigência do TCU causou dificuldades à execução dos trabalhos, tanto interna como externamente, posto que a indicação dos responsáveis, sobretudo com os requisitos mencionados, tornou o processo de auditoria mais complexo e mais suscetível a erros. A regulamentação do Tribunal foi desenvolvida com o objetivo de facilitar o processo de julgamento das contas dos responsáveis (artigo 7º da Lei n.º 8433/92). Já que o controle interno, até 2004, certificava as contas das unidades e não dos responsáveis, por isso, a nova regulamentação causou embaraços e ao mesmo tempo reflexão sobre a identidade do Controle.

As discussões sobre qual era efetivamente o papel do Controle Interno no processo de contas anuais ocorreram ao longo do período 2005 e 2006, quando das primeiras experiências sob égide da nova regulamentação. O principal resultado advindo das reflexões foi a necessidade de a Controladoria trabalhar apoiando os gestores durante a etapa de preparação dos relatórios de gestão, bem como a necessidade de ampliar as possibilidades de diálogo durante elaboração dos relatórios de auditoria, sem descumprir a obrigação de apontar os problemas quando estes forem detectados, desde que devidamente fundamentados e acompanhados da manifestação dos responsáveis pelos fatos.

A Portaria CGU n.º 1950, de 28/12/2007, que orientou os órgãos sobre a formalização dos processos de contas do exercício de 2007, trouxe inovações significativas. O Anexo V do documento apresentou conceitos e orientações específicas sobre os campos do Relatório, disciplinados pelo Tribunal (DN TCU n.º 85 e 88/2007). Como exemplo pode ser citado o item 3 – Estratégia de Atuação do citado anexo, o qual tem por objetivo evidenciar a vinculação entre os objetivos definidos e as decisões operacionais adotadas. A recomendação

transferências de recursos para obras (...), entretanto, que essas obras sejam submetidas a um regime especial de

da CGU foi no sentido de os gestores apresentassem, neste tópico, comentários e avaliação a respeito dos percalços e dificuldades que mais impactaram a execução dos trabalhos no exercício. Foi sugerido que temas sensíveis fossem tratados de forma antecipada, para com isso demonstrar as medidas de caráter excepcional que foram obrigados a adotar. O efeito esperado com a medida era a antecipação da solução de problemas, já que ao invés do controle interno apontar e recomendar a adoção de providências, o relatório do próprio gestor federal já traria as informações concretas sobre as questões críticas e o ponto de vista do mesmo sobre as medidas adotadas.

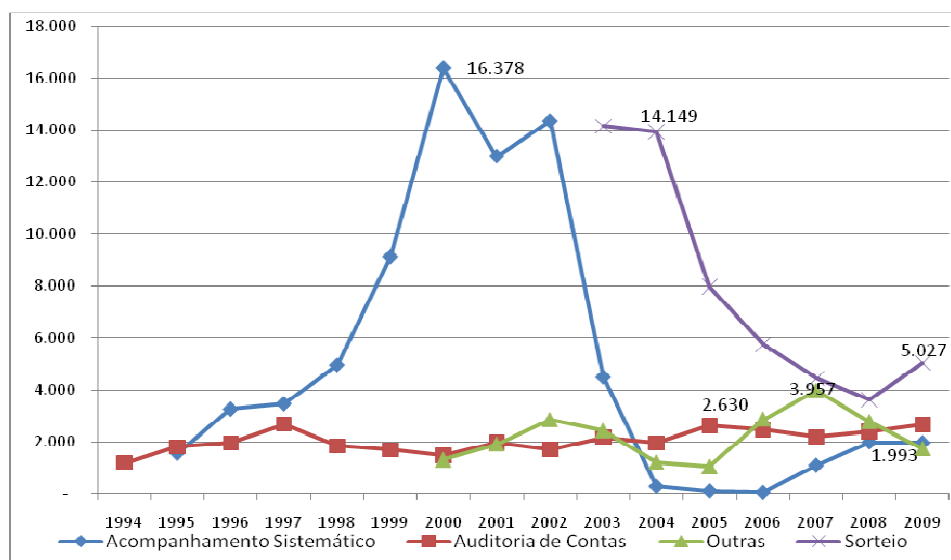
Sobre a ampliação do diálogo, já na regulamentação para o exercício de 2008 (Portaria CGU n.º 2.238, de 19/12/2008), ficaram claramente estabelecidas as etapas de maior interlocução do Controle com os gestores federais. O item “4 – Da interação”, prevê quatro etapas: elaboração do relatório de gestão; realização dos trabalhos de campo relativos às auditorias anuais de contas; encaminhamento às UJ do relatório preliminar de auditoria; e reunião de encerramento dos trabalhos de auditoria. Está registrado na norma que em todas as etapas as UJ devem buscar antecipar-se proativamente, garantindo fluidez aos trabalhos de auditoria, e utilizar-se de todas as oportunidades de diálogo com o Controle Interno. No normativo interno (Portaria 396/2009), que rotineiramente é editado, a segunda etapa foi dividida em quatro fases: exames pela equipe; reunião para apresentação das constatações à UJ; reunião de busca conjunta das soluções a partir das constatações; e preparo do relatório preliminar.

A segunda fase – “Reunião de busca conjunta de soluções”, os servidores da CGU receberam a instrução de discutir com a unidade auditada as possíveis soluções para as constatações identificadas, posto que o propósito da reunião é buscar a convicção de que os fatos apontados estão amparados por evidências adequadas e suficientes e, quando possível, a convergência de entendimentos. A respeito da orientação, foi dito ainda que os servidores devem pautar sua interlocução por uma postura: estratégica (destacar os pontos que têm relevância); assertiva (tratar com convicção os pontos abordados); contributiva (buscar convergência na construção conjunta de uma agenda de soluções preventivas e corretivas, notadamente nas causas estruturantes). A expectativa da Administração da CGU foi tornar a redação do relatório de auditoria o mais bilateral possível.

Como terceiro fator que corrobora com o argumento de que a CGU assumiu especialmente a partir de 2007 uma postura mais voltada para o controle preventivo é a

acompanhamento de execução (...)” (CGU, 2008b)

retomada do trabalho de acompanhamento sistemático de programas de governo. A atividade sofreu uma interrupção quando da criação do Programa de Sorteio, contudo, vem recuperando, nos últimos três anos, a capacidade de produção de informações (inclusive com inferências nacionais) sobre a execução de programas de governo. De acordo com o Relatório de Atividades de 2009, houve nos anos 2007 a 2009 um aumento do número de ordens de serviço sistemáticas, bem como uma ampliação dos programas acompanhados (CGU, 2009).



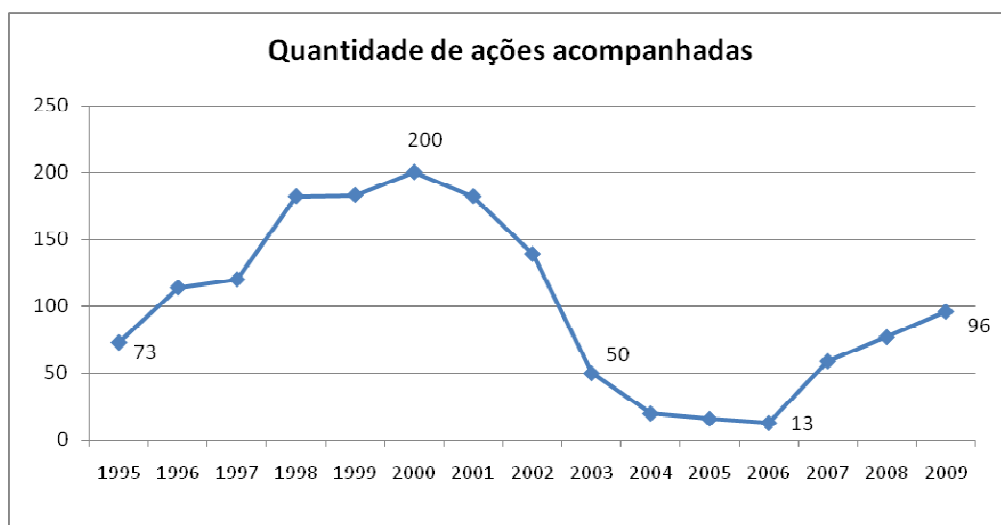
Fonte: Relatório de Atividades da CGU – Prestação de Contas do Presidente da República (Brasil, 2010)

Figura 3.2 – Quantidade de ordens de serviço 2005-2009

Na Figura 3.2 é possível notar o acréscimo da quantidade de ordens de serviço – OS no período, notadamente as OS de acompanhamento da execução de programas de governo, que sobem de praticamente zero até o patamar de 2 mil. O montante de OS do Programa de Sorteios Públicos sofreu variação em virtude da redução do número de eventos realizados no período 2005/2009, sendo respectivamente: 5 sorteios ordinários, 3 sorteios ordinários, 3 sorteios ordinários, 2 sorteios ordinários e 1 especial e 3 sorteios ordinários e 1 sorteio especial (CGU, 2009).

Considerando as diversas demandas que são endereçadas ao Controle Interno, o que se observa é que somente com a diminuição da carga de trabalho com os sorteios foi possível retomar a atividade de acompanhamento sistemático. O relatório das atividades do Controle Interno, contido no Balanço Geral da União de 2005, já apontava nessa direção. Ficou registrado que resultados das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Sorteios Públicos complementaríamos a avaliação da execução de programas de governo, contudo,

devido às limitações na capacidade operacional da CGU para atuar concomitantemente nas duas vertentes, não foi possível cumprir as metas estabelecidas para as atividades.



Fonte: No período 2005/2009: Relatório de Atividades da CGU – Prestação de Contas do Presidente da República (Brasil, 2010), 1995/2004: Relatório de Atividades da SFC

Figura 3.3 – Quantidade de ações governamentais acompanhadas 1995-2009

A retomada do acompanhamento sistemático de programa de governo, como mostra a Figura 3.3, tem sido útil inclusive ao próprio Programa de Sorteio, tendo em vista que o diagnóstico de como funcionam os programas, o estabelecimento de pontos críticos e a elaboração de uma estratégia de intervenção – tarefas rotineiras do trabalho sistemático, também são fundamentais para a continuidade do Sorteio. Do mesmo modo, as fiscalizações mediante sorteio também favorecem o acompanhamento de programas de governo, na medida em que, apesar de não possuírem caráter estatístico e com isso não permitirem inferências nacionais, seus dados são utilizados para análise e fornecimento de informações aos gestores a respeito do andamento dos programas federais.

3.8 – Conclusões Parciais

Uma das principais características dos 200 anos de história das instituições encarregadas de controlar os recursos públicos no âmbito do poder executivo federal é a instabilidade de suas estruturas e atribuições. Contudo, deve ser observado que, no período, ocorreram também enormes transformações econômicas, sociais e políticas.

O Brasil se transformou de uma economia primário-exportadora em uma das dez maiores economias do mundo. No período, ocorreram diversas crises e variados planos econômicos, no período mais recente podem ser citadas a crise da dívida externa após o

choque do petróleo de 1973 e a hiperinflação vencida apenas em 1994, após seis tentativas frustradas no período de 1985 a 1992. Em termos político-institucionais, foram sete constituições, mais de 30 anos de ditadura e interrupção de mandato de pelo menos cinco presidentes da república eleitos pelo voto popular – Vargas em 1954, Jânio em 1961, Jango em 1964, Tancredo em 1985 e Collor em 1992. Do ponto de vista sócio-demográfico, a população brasileira, somente de 1920 para cá, aumentou de 30 para 190 milhões de pessoas e migrou do campo para as cidades.

A despeito das inúmeras transformações, nem tudo está resolvido, pelo contrário, a desigualdade social ainda é uma marca da sociedade brasileira, a educação no país carece de um salto de qualidade. Do mesmo modo, a carga tributária continua elevada e não foi ampliada a taxa de poupança doméstica, fatores que influenciam negativamente o crescimento sustentado. Diante desse panorama geral, que revela avanços inegáveis e caminhos tortuosos a percorrer, fica patente a necessidade de se desenvolver um organismo dentro do próprio governo capaz de contribuir para que a administração pública se torne cada vez mais eficiente. Então, é este o desafio colocado à Controladoria-Geral da União para os próximos anos, visto que desafios semelhantes, como se viu neste capítulo, foram enfrentados pelas instituições que a precederam.

A Figura 3.4 ilustra o período de 200 anos da história do Controle Interno no Brasil, realçando as principais questões envolvendo dos modelos e os dirigentes que mais permaneceram no cargo em cada período.

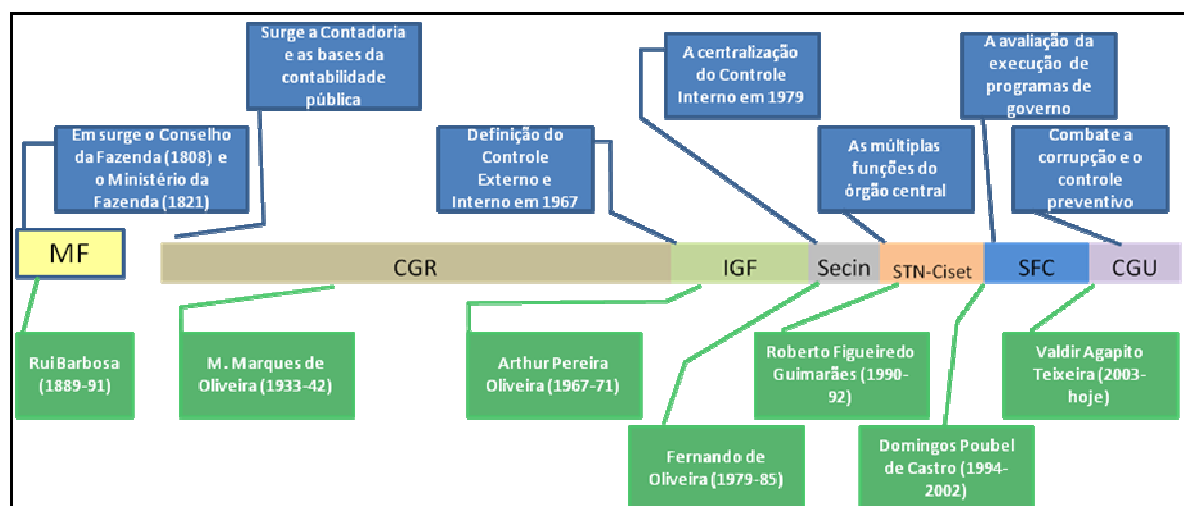


Figura 3.4 – Fatos relevantes e principais dirigentes no período (ver Anexo II)

O Conselho da Fazenda (1808) e mais tarde o próprio Ministério da Fazenda (1821) podem ser considerados os embriões do Controle no Brasil. No entanto, a primeira

organização voltada especificamente para o exercício do controle das contas públicas foi criada em 1921, com o nome de Contadoria Central da República, transformada em Contadoria Geral da República no ano de 1940. Durante a vigência do Modelo CGR de Controle Interno, foram instituídas as bases iniciais da atividade no Brasil, com destaque para a edição do Código de Contabilidade Pública (Decreto n.º 4.536/1922) e o nascimento do princípio constitucional da prestação de contas (art. 29 combinado com art. 60 da Constituição de 1934).

Já em 1967, deu-se início ao Modelo IGF de Controle Interno. Na data, foram criadas treze inspetorias-gerais de finanças nos ministérios civis, sendo a IGF do Ministério da Fazenda a responsável pela coordenação do SCI. O período foi marcado por grandes mudanças nas atividades de controle externo e interno no Brasil. No contexto da Reforma Administrativa de 1967, a institucionalização do controle interno do poder executivo permitiu, e ao mesmo tempo visou, alterar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas. Iniciou-se, no período, a realização das auditorias anuais sobre os processos de tomada e prestação de contas, regulamentadas pelo Decreto 67.090/1970. Tais auditorias, conduzidas pelas IGF, passaram a ser encaminhadas ao TCU para julgamento da regularidade das contas dos administradores públicos, tendo em vista outra previsão constitucional (§ 4º do art. 71).

O Modelo Secin de Controle Interno, que começa em 1979 e se encerra em 1986 com a extinção da Secretaria Central de Controle Interno, foi a primeira experiência de centralização do controle interno. A aproximação do órgão de controle interno ao Presidente República, por meio da subordinação ao poderoso Ministro da Secretaria de Planejamento – Seplan em 1979, foi a tentativa de fortalecer o organismo, que, já no final da ditadura militar, mostrava sinais de desgaste e baixa capacidade de exercer o efetivo controle dos gastos públicos. Uma característica marcante do período foi a realização concentrada das auditorias no âmbito da Secin, diferentemente do modelo precedente e do seu sucedâneo.

Com a redemocratização do país a partir de 1985, as demandas, até então reprimidas, promoveram intensas modificações no âmbito da Administração Pública. O novo modelo do Controle Interno, iniciado em 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, traz a dispersão de atividades como marca, o que pode ter contribuído para a não consolidação da iniciativa e o surgimento de uma nova forma de atuação. O órgão central do sistema, novamente no interior do Ministério da Fazenda, abrigava diversas outras funções além do controle interno. A nova configuração do controle interno – Modelo SFC – surge e se desenvolve com a estabilização econômica a partir do Plano Real e a consolidação democrática, concretizada pelas três eleições presidenciais (1994, 1998, 2002). A Secretaria

Federal de Controle nasce do interior da STN, tendo origem em fatores internos e externos: a) internos – remodelagem das atividades a partir do Sistema Siafi, redefinição do papel do controle interno na Constituição, e reestruturação do Ministério da Fazenda; b) externos – auditoria do TCU sobre o controle interno em 1992, CPI do Orçamento de 1993; reformas administrativas do governo Fernando Henrique.

O Modelo SFC de Controle Interno ficou marcado por dois momentos distintos. O primeiro vai de 1994 até 1998, quando ocorreu a implantação da nova forma de atuação com a maior capacidade de coordenação do SCI por parte do órgão central. No segundo momento – de 1999 até 2002, ocorreu a consolidação, ainda que incompleta, do modelo. Assim, a despeito das diversas modificações em sua estrutura e das restrições orçamentárias, a Secretaria Federal de Controle Interno conseguiu desempenhar sua principal finalidade – avaliar a execução dos programas de governo – mediante descentralização de sua capacidade de fiscalização. Com a iniciativa, o órgão de Controle Interno passou a se dedicar mais às verificações *in loco* das ações governamentais.

Diante da descentralização das políticas públicas acolhida na Constituição de 1988, o fortalecimento da capacidade fiscalizatória da SFC contribuiu para o surgimento do novo modelo em 2003. A primeira e principal iniciativa gestada no Modelo CGU de Controle Interno foi a criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Públicos. O mecanismo do sorteio, cujo objetivo principal era a dissuasão da corrupção, conseguiu não somente a maior mobilização da sociedade na vigilância do uso do dinheiro público, como também dinamizou a articulação entre os outros órgãos de defesa do Estado. Mais recentemente – em 2007, mesmo mantendo a postura firme de combate a corrupção, a CGU vem dando sinais claros de retomada do Controle Interno de caráter preventivo.

Nesse sentido, o próximo capítulo discutirá justamente o período mais recente do histórico do controle, de 1994 até os dias atuais, sob o prisma dos resultados da atuação do controle interno no Brasil. Para tanto, serão apresentados os conceitos de resultado, a tabulação dos principais exemplos ao longo do período e proposta de aprimoramento da forma de aferição dos resultados.

CAPÍTULO IV – O RESULTADO DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

Paciência e tempo dão mais resultado que força e raiva

Jean de La Fontaine (1866) em “O Leão e o Rato”

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o levantamento realizado a respeito dos resultados da atuação do Controle Interno. Para tanto, inicialmente serão apresentados os conceitos essenciais associados à ideia de resultado; na sequência os resultados sistematizados serão expostos, tendo como base os dados disponíveis nos Relatórios Anuais de Atividades do Controle Interno no período 1998 a 2009. Com a exposição acredita-se ser possível identificar os fatores que favorecem e atrapalham a obtenção de resultados. Desse modo, embora não se pretenda tornar o trabalho de caráter prescritivo, espera-se, ao final do capítulo, poder contribuir com uma agenda de discussões, que tanto pode fomentar futuras pesquisas, quanto pode servir como reflexões capazes de provocar mudanças no órgão de controle sob estudo.

4.1 – A orientação estratégica do Controle Interno

Como já salientado no capítulo anterior, ocorreu no biênio 2007/2008 a retomada do discurso que posiciona o Controle Interno – CI como sendo de caráter preventivo. Naquele momento, frisou-se que ocorria, na verdade, a retomada da postura de “auxiliar o gestor federal” porque esta tinha sido a iniciativa, quando da institucionalização da SFC¹. Os excertos extraídos dos Relatórios Anuais confirmam esta assertiva:

Tal como vem fazendo desde 1995, a SFC continua priorizando em suas intervenções as ações de caráter *preventivo* (SFC, 1998, 1)

Os resultados do controle se evidencia pelo zelo pela boa e regular aplicação dos gastos públicos, sendo que o enfoque *preventivo*, prioritariamente buscado pelo atual modelo, será tão mais adequado quanto menores forem as irregularidades cometidas na Administração Pública Federal e, portanto, menores os retornos financeiros aos cofres públicos, pois a saída indevida de recursos públicos estaria sendo evitada a priori. (SFC, 1999, 725)

Destaca-se que a ênfase é sobre os resultados das ações de governo e a intervenção ocorre durante sua implementação, de modo que o controle passa a ser essencialmente *preventivo* e concomitante. (SFC, 2000, C-283)

¹ Durante a etapa de entrevistas, a Entrevistada B apresentou posicionamento semelhante a respeito tema, afirmando que a postura preventiva “nunca saiu do comando e da diretriz da Casa. Acompanhar preventivamente, acompanhar resultados, acompanhar melhorias de processos, até porque faz parte do princípio constitucional.” Maiores detalhes sobre as entrevistas estão no item III.5 do Anexo III.

Dessa forma, a SFC consolida o enfoque constitucional, avaliativo, de seu trabalho, cujos principais produtos passam a ser as informações relativas à avaliação da execução das ações integrantes dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos federais, com caráter *preventivo*, orientativo ou corretivo, conforme circunstância e cliente (SFC, 2001, C-196).

Trabalhos estratégicos, sistematizados e *preventivos* com enfoque de avaliação e acompanhamento da gestão pública foram desenvolvidos, apresentando ou gerando expectativas de resultados: Elaboração de indicadores e indicativos contábeis (...); Consolidação das constatações (...) com o objetivo de elaborar pauta de negociação junto aos gestores públicos, visando o saneamento das ressalvas e irregularidades; Acompanhamento e consolidação das comunicações processuais emitidas pelo TCU, com trâmite pelo órgão central da SFC (...) (SFC, 2002, 63).

Nos exercícios de 2003 a 2006, houve uso menos intenso da expressão “preventivo”, sendo que, quando ocorreram, as citações foram com sentido diverso:

(...) no âmbito da STN, (...) emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade e realizar o acompanhamento *preventivo* dos atos e fatos de gestão ocorridos no período (CGU, 2003, 74).

Outro grande avanço no acompanhamento sistemático da aplicação de recursos públicos pelas entidades do Sistema “S”, foi o acesso aos sistemas informatizados (...) permite a esta Secretaria um trabalho realizado de forma *preventiva* e com atuação concomitante (CGU, 2005, 130).

A partir de 2007 ocorreu a retomada do uso das expressões “preventivo” ou “preventiva” no âmbito do CI, tendo sido utilizadas 5, 8, 15 e 13 vezes, respectivamente nos relatórios 2006 (redigido em 2007), 2007, 2008 e 2009. A título de exemplo cabe apresentar:

(...) a ênfase na avaliação da execução dos programas de governo, ao privilegiar o caráter *preventivo* da auditoria, busca auxiliar os gestores federais na identificação e correção das fragilidades existentes nas ações governamentais (CGU, 2007, 7).

O detalhamento das principais ações desenvolvidas pela Instituição no exercício de 2008 constam de tópicos específicos deste relatório, entretanto, cabe ressaltar que, com foco na ampliação do controle *preventivo* e consciente de que é também parte integrante e ativa do ciclo da gestão pública (CGU, 2008, 11).

Com o objetivo de fortalecer o papel *preventivo* do controle interno e valorizar as iniciativas de interação da CGU com os órgãos gestores, foram realizados mais de 100 eventos, na linha de Orientação e Capacitação dos Gestores Federais, envolvendo aproximadamente 7200 servidores públicos federais (CGU, 2009, 28).

Como registrado, o movimento em direção ao controle preventivo voltou a estar presente na agenda do CI, o que foi determinante para a escolha da linha de pesquisa desenvolvida neste trabalho. Constatou-se em 2008, época da preparação do anteprojeto de pesquisa, que “havia algo a ser descoberto” acerca do CI no Brasil, foi, então, estabelecida a seguinte pergunta de partida “qual o resultado da atuação do CI?” Passou-se a investigar se o

trabalho do órgão vem sendo útil à gestão governamental. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes questionamentos: Qual o papel do CI? Quais seus produtos? Quais os resultados decorrentes de sua atuação?

De início, as dificuldades que surgiriam adiante foram logo percebidas, notadamente aquelas relacionadas com a ausência de trabalhos precedentes cuidando da matéria. Assim, muito embora tenha ocorrido aumento na produção acadêmica a respeito da atuação do controle no Brasil (já demonstrado na seção 2.3 deste trabalho), quando se compara com a produção de outros ramos do conhecimento (ciência política, administração pública, contabilidade pública, como exemplos), conclui-se que o caminho a ser seguido deveria passar também pela busca de material dentro do próprio órgão, bem como a realização de entrevistas com personagens responsáveis pela condução do órgão no período recente.

Dessa maneira, cabe registrar que inicialmente foram identificados dois eventos importantes para o mapeamento da orientação estratégica do CI, são eles: a edição do Plano de Integridade Institucional, Controle dos Recursos Públicos e Prevenção da Corrupção 2007/2010 e a realização do Encontro de Dirigentes da CGU em setembro de 2008².

O Plano da CGU apresenta as diretrizes, as ações e os projetos a serem realizados ao longo dos quatro anos do 2º mandato do presidente Lula. No rol de atividades previstas para o CI destaque-se a “Interação com os gestores federais”, onde fica patente a proposta de aprofundar as relações de cooperação de suas equipes com os gestores federais. Ficou registrado no Plano que as ações da CGU devem intensificar o fornecimento aos gestores, de dados e informações produzidos pelas ações de controle, identificados como relevantes para a formação de juízos e aperfeiçoamento da tomada de decisões.

O Plano, conhecido pela sigla PII 2007/2010, previu ainda na seção “Interação com os gestores federais” atenção específica para: sugestões de temas que necessitam ser melhor regulamentados ou de aperfeiçoamento de normativos relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial; fóruns de discussão de entendimentos sobre temas comuns com vistas a padronizar procedimentos; discussão sobre medidas que possam ser adotadas com vistas à melhoria da transparência, do controle da gestão pública e prestação de contas; treinamento sobre temas de interesse dos gestores em áreas afetas ao controle (CGU, 2009c).

² Somam-se às duas questões os fatores já mencionados na seção 3.7, que ao mesmo tempo favorecem e comprovam o processo de retomada do controle preventivo: o lançamento do Programa de Sorteio do PAC; a nova regulamentação das auditorias anuais e o fortalecimento do acompanhamento sistemático.

A segunda questão relevante refere-se ao Encontro de Dirigentes da Controladoria Geral da União, ocorrido em 24, 25 e 26 de setembro de 2008³. No evento, de frequência anual, foram apresentadas as diretrizes e os planos da CGU, enfatizando o caminho do CI em direção ao controle preventivo.

Na abertura dos trabalhos, o Ministro Chefe do Controle e da Transparência, Jorge Hage Sobrinho, na palestra intitulada “Informe de Atualização sobre as Ações da CGU” abordou o tema preventivo quando dos comentários sobre as barreiras e desafios atuais no campo do CI. Segundo Sobrinho (2008), o primeiro grande desafio, sob a perspectiva interna, é a necessidade de se privilegiar o caráter preventivo do CI, mediante atuação tempestiva e voltada para a orientação dos gestores. Com isso, acredita o Ministro, será possível o CI detectar potenciais problemas antes da consumação dos fatos.

Na sequência, o Ministro alertou para a necessidade de se fazer a diferenciação, bem como a harmonização, entre controle interno e externo. Mostrou também como ponto relevante a importância de se “discernir as situações em que o agente do Controle lida com Gestores que necessitam de orientação e aquelas em que se defronta com Gestores desonestos”, anotando ter efeito deletério o nivelamento indevido das duas situações. No final, Sobrinho (2008) sinalizou ser imperativo “buscar o ponto de equilíbrio entre o Controle de Legalidade e o Controle de Resultados” no atual estágio evolutivo da Administração Pública Brasileira.

No mesmo evento, o Secretário-Executivo da CGU, Luiz Navarro Britto Filho deu prosseguimento à sinalização do caminho em direção ao controle de caráter preventivo. Com uma apresentação provocativa intitulada “Desafios do Controle Interno”⁴. Britto Filho (2008) fez diversas indagações: qual o papel do CI? Qual a diferença entre o CI e externo? Qual o papel do CI na gestão? O controle atrapalha a gestão? O que o gestor espera do CI? Na sequência, enumerou oito problemas que vêm atrapalhando a interação do gestor com o CI⁵.

³ O evento reuniu aproximadamente 70 pessoas, dentre secretários, diretores (6 da SFC), coordenadores-gerais (30 da SFC) e chefes regionais (26). Cabe registrar que o evento foi antecedido em uma semana por outro (dias 18 e 19 de setembro/2008), de caráter preparatório, tendo como diferença a ausência dos chefes regionais.

⁴ A apresentação guarda similaridade com a apresentação da semana anterior, intitulada “Perigos que rondam o Controle”, que tomou como referência aula inaugural do geógrafo Milton Santos denominada “Perigos que rondam a Universidade brasileira”.

⁵ Os problemas apontados foram: 1) postura do auditor – por meio da qual muitos servidores do controle alegam a necessidade de segregar as funções, de forma a evitar a co-gestão; 2) postura do gestor – forma pela qual os gestores não cooperam com o órgão de controle, havendo situações agem com desprezo, descaso e desconsideração; 3) falhas de comunicação – ocorrência muito comum em diversas atividades, as falhas na interação prejudicam enormemente a interação com o gestor, Brito Filho (2008) citou a expressão “mande por

Diante dos problemas, o Secretário-Executivo foi taxativo “o controle não pode onerar a gestão”. Britto Filho (2008) disse que o controle teria que mudar a postura, aprimorar a sua forma de atuação e melhorar a sua comunicação junto aos gestores federais, de maneira a se transformar em um órgão realmente útil à ação governamental.

Britto Filho (2008) ponderou que “não podemos nos considerar uma ilha, sobretudo porque nós temos compromisso com os resultados do governo”. Para ele, interagir com os gestores não significa apenas responder as consultas, é necessário mudar o momento de intervenção, assim como apresentar recomendações exequíveis.

Dando sequência ao evento, o Secretário Federal de Controle Interno, Valdir Agapito Teixeira, ratificou as palavras proferidas pelo Secretário-Executivo, em especial com a necessidade de melhorar a comunicação institucional. Teixeira (2008) mencionou ainda que a ideia de controle preventivo vem desde a criação da SFC em 1994. Lembrou também que todos no controle precisam ter “paciência, perseverança, prudência, persistência”, do contrário não se constrói uma instituição de CI efetivamente útil.

Mediante entrevistas realizadas no período de junho de 2010⁶, foi possível captar o pensamento de alguns dos servidores que coordenam os trabalhos da SFC sobre as questões centrais presentes neste trabalho. O Entrevistado A acredita que CI tem tido um papel cada vez mais estratégico dentro do governo, sobretudo recentemente, quando vem enfatizando seu papel primordial na busca de soluções possíveis e viáveis para os problemas detectados durante os trabalhos de controle. A Entrevistada B, por sua vez, entende que o bom funcionamento da atividade de CI pode ser determinante para a consecução dos programas e das políticas de governo, visto que sua participação no processo de gestão é mais uma garantia de que os objetivos institucionais a cargo de cada função de governo poderão ser atingidos.

escrito” como um sintoma desta categoria de problema; 4) deficiências nos relatórios e nas informações dos gestores – a respeito deste problema o Secretário assinala que a redação dos documentos (de ambos os lados, já que o relatório de auditoria se compõem dos apontamentos e da manifestação dos gestores) nem prezam pela clareza; 5) falta de agenda comum – neste caso o problema se deve a existência de objetivos diferenciados, quando não opostos, na condução dos trabalhos; 6) falta de controle preventivo – mecanismo por meio do qual as constatações precisam ser tempestivamente apresentadas visando a tomada de decisão dentro de um prazo útil a solução dos problemas detectados; 7) processo de contas anual – de acordo com Britto Filho (2008) a atividade realizada ao longo das últimas quatro décadas tem se tornado um empecilho na construção da ponte de interação do controle com gestor; 8) excesso de recomendações – o Secretário lembrou ainda que é comum nos trabalhos realizados pelo controle interno a elaboração de uma quantidade excessiva de recomendações, o que acaba por gerar a tomada de decisão por parte dos gestores confusa, complexa e prolongada.

⁶ O item III.5 do Anexo III traz detalhes sobre as entrevistas.

Em conclusão, o que se constata é que, embora existam espaços para implementação de melhorias nos processos de trabalho e na comunicação interna e externa, as sinalizações dadas pela alta administração da CGU, corroborada pelos entrevistados citados, confirmam que o papel do CI é atuar visando o aperfeiçoamento da gestão pública.

4.2 – A conceituação de produtos e resultados da atuação do Controle Interno

Tendo clareza quanto à orientação estratégica e à definição do papel a ser desempenhado pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no Brasil, parte-se para a explicitação de quais seriam seus principais produtos e resultados, a partir do que se fundará a base para a sistematização das informações sobre a atuação do CI. Para tanto, será utilizado um breve apanhado teórico sobre os modelos de gestão para resultados, com vistas a buscar subsídios para a conceituação dos produtos e dos resultados.

Atualmente existem variadas metodologias envolvendo gestão por resultados. O assunto vem sendo tratado por diversos autores – Lustosa e Castanhar (2002), Rua (2005), Ferreira e outros (2009), Palvarini (2010). De modo geral, os trabalhos apresentam como principal referência a metodologia denominada “Marco Lógico” (também conhecida como matriz lógica, lógica do programa, estrutura do programa). A metodologia, adotada por diversos organismos (Cepal, Pnud, BID, Banco Mundial, Governo Federal Brasileiro), tem como fonte primária a teoria desenvolvida por Joseph S. Wholey⁷.

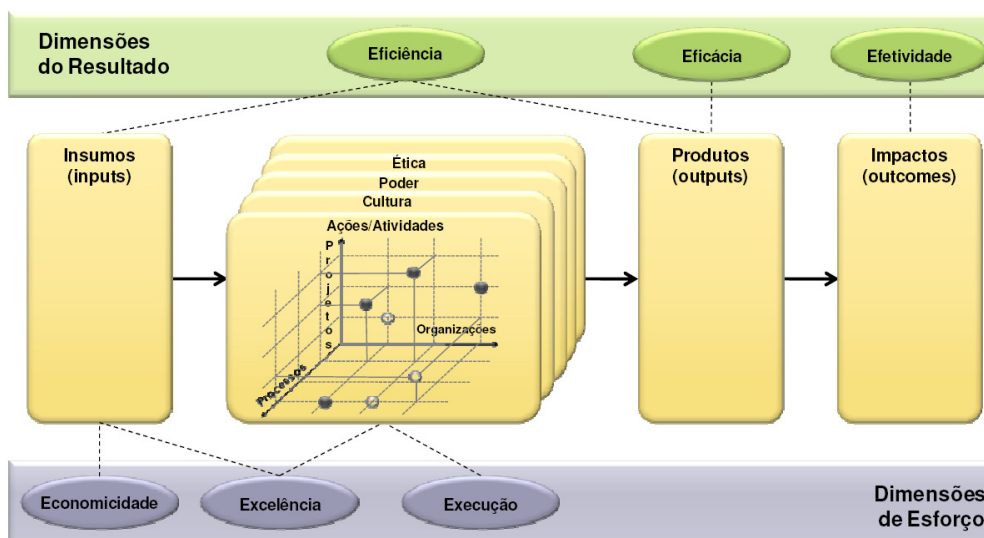
Martins e Marini (2010) promovem a catalogação de onze diferentes metodologias de gestão do desempenho⁸ e experiências de implantação de modelos de gestão para resultados em governos e organizações públicas. De acordo com os autores, embora todos sejam necessários, nenhum deles, isoladamente, é capaz de atender a todas as demandas das organizações, razão pela qual se faz necessária a compreensão da contribuição de cada um

⁷ Wholey e outros (2004), citados por Ferreira e outros (2009), elaborou o instrumento chamado de Exame de Avaliabilidade, cujo objetivo é realizar pré-avaliação de programas, de modo a verificar se estes estão prontos para serem gerenciados por resultados. A metodologia, que é capaz também de identificar quais as mudanças necessárias para que adotar a gestão por resultados, estabelece o modelo lógico do programa, identificando objetivos, recursos alocados, ações que se pretende executar, resultados esperados e relações causais assumidas; os indicadores de desempenho.

⁸ Balanced Scorecard (BSC); Bain & Company; Prisma de Desempenho (ênfase em stakeholders); Hoshin Kanri (ênfase nas diretrizes); Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management – TQM); Rummler & Brache (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão); Cadeia de Valor de Porter; Gestão de Projetos – PMBOK (áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto); Cadeia de Suprimento (Supply Chain) – Desempenho Logístico (redes e integração dos processos corporativos); Planejamento Estratégico Situacional (PES); e Valor Público

para efeito da composição de um modelo abrangente de gestão para resultados. O “modelo ideal” de gestão para resultados deve ser dinâmico no sentido de não se limitar apenas a definir e mensurar resultados, mas sim ser abrangente englobando tanto os esforços quanto os resultados propostos.

Diante do exposto, bem como considerando o contexto organizacional da CGU, o que se pode aproveitar dos modelos é a representação gráfica a seguir, denominada de Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho, de onde sobressaem as questões de interesse da presente dissertação neste momento: produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*). A Figura 4.1 coloca ainda ênfase na segregação das dimensões em dois pontos distintos. As dimensões da parte inferior cuidam de avaliar o grau de esforço para a realização das atividades, já as dimensões da parte superior revestem-se de valiosos mecanismos de aferição dos resultados.



Fonte: Martins e Marini (2008), citados por Palvarini (2010)

Figura 4.1 – Modelo Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho®

Tendo por base as entrevistas realizadas, alguns entrevistados foram enfáticos em apontar o Acompanhamento de Programas de Governo (atividade também conhecida como Avaliação da Execução de Programas de Governo) como a principal atividade desenvolvida pelo CI. O Entrevistado D assinala que esta atividade é onde a CGU pode ajudar mais os gestores, já que com o *feedback* é apresentado ainda quando as coisas estão acontecendo. O Entrevistado E confirma a importância da atividade e ratifica que a postura adotada recentemente, na verdade, está retomando a visão construída há alguns anos atrás, de se dar uma resposta útil ao governo. O Entrevistado E entende que o Acompanhamento de Programas de Governo “além de fortalecer a gestão desses programas, também tem um

segundo aspecto de dar transparência à sociedade daquilo que o governo está fazendo, de que forma o governo está controlando essas políticas.”

Quando questionados sobre quais são os produtos do CI, de uma maneira geral, os entrevistados apontaram o relatório como sendo o produto mais representativo. De forma mais específica, cabe destacar algumas das afirmações mais relevantes que auxiliam na construção do Quadro 4.1, que apresenta os componentes da Cadeia de Valor do CI.

A Entrevistada B, por exemplo, acredita que produto é a informação disponibilizada para a tomada de providências, dado que esta informação, independente de sua formatação, é essencial para apresentar o diagnóstico da situação que vai influenciar o processo decisório do gestor federal. O Entrevistado D entende que o principal produto é permitir que o gestor conheça um fato que precisa de sua intervenção, o que pode ser feito por meio de relatórios, reuniões, notas técnicas, seminários. Já o Entrevistado G apresenta um posicionamento levemente diferente ao afirmar que os “principais produtos são as nossas recomendações, ou seja, o resultado de nossa análise em cima do trabalho de auditoria e fiscalizações realizadas”. Assim, o que fica patente é que o produto apresentado pelo CI é o insumo para o gestor federal adotar providências de correção de rumo das políticas públicas.

No que se refere ao resultado da atuação do CI, os entrevistados apresentaram respostas semelhantes, ainda que com algumas *nuances*. A Entrevistada B ponderou que resultado é o que se consegue efetivamente alterar. “O resultado é o produto pelo qual se conseguiu modificar o estado de coisas. O resultado efetivo do controle é o produto que possibilita uma contribuição efetiva para o processo decisório”. Já o Entrevistado C, sinalizou que resultado do CI é “tudo aquilo que o controle consegue ajudar o gestor a gerir melhor”. Ao exemplificar aponta: o desperdício indicado e evitado; a implantação de um mecanismo de controle, a alteração de uma rotina interna, o mapeamento de fluxo de processo que possa racionalizar o processo de trabalho. Ao ampliar a análise para o contexto atual da Administração Pública, o Entrevistado C pondera que atualmente, diante de tantas exigências normativas e demandas tão complexas, o CI deve buscar intensamente estudar e apontar melhorias nos processos de trabalho, direcionando o foco para a automatização de processos e gestão eletrônica de documentos.

Quando questionado, o Entrevistado D assinalou que resultados da atuação do CI são “ações do gestor provocadas pelos inputs da CGU”. Além de apontar para itens já anotados pelos outros entrevistados, ele entende que também a punição por desvios pode ser considerada um resultado. Isto porque “tem um efeito punitivo imediato, mas tem uma consequência preventiva depois, pois gera um efeito demonstração”. A Entrevistada F, por

sua vez, enfatiza a visão de que o resultado não está contido nos relatórios, mas sim, no ato de “sentar com os gestores e discutir a busca das soluções”. De acordo com sua concepção, esta postura ainda favorece o distanciamento da discussão de aspectos eminentemente legais, que é uma crítica acentuada que se faz à atuação do CI. O Entrevistado G, ao seu turno, interpreta que “resultados são as implementações das recomendações e que efetivamente contribuíram para a resolução dos problemas apontados”. Ele acrescenta que, em geral, estes resultados são materializados na forma de economias na gestão dos recursos, de aprimoramentos de processos, de novos procedimentos especificados em normas.

Diante do exposto, notadamente os registros oriundos das entrevistas, considerando os componentes da Figura 4.1, o Quadro 4.1 a seguir apresenta os conceitos/exemplos de produtos e de resultados do CI.

Quadro 4.1 – Componentes e exemplos no contexto do Controle Interno

	Insumos (inputs)	Atividades	Produtos (outputs)	Resultados de curto prazo (outcomes)	Resultados de longo prazo (impacts)
CONCEITOS	Recursos financeiros, humanos, tecnológicos utilizados nas atividades da organização	Variados processos e procedimentos desenvolvidos visando o benefício do público alvo	Serviços prestados em função das atividades realizadas, são, portanto, os efeitos imediatos da execução da política públicas	São as mudanças diretas da ação governamental, refletindo os efeitos esperados e não esperados (externalidades)	São os efeitos acumulados das diversas ações, posto que raramente podem ser atribuídos a um único fato gerador
EXEMPLOS	Orçamento, os servidores públicos e os equipamentos (carros, computadores)	Avaliação da execução de programas de governo; Auditorias Anuais de Contas	Relatórios, reuniões, apresentações, publicações, orientações e capacitações realizadas	Adoção de medidas corretivas recomendadas pela CGU, visando à reformulação das políticas públicas e/ou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente	Fornecimento de serviços públicos mais rápidos e acessíveis eficientes, com tecnologia mais apropriada

Fonte: exemplificação do próprio autor e conceituação adaptada de Ministério da Saúde (2005)

Em resumo, analisando o Modelo da Figura 4.1 e as informações dos Quadros 4.1, nota-se que a aferição dos resultados e sobretudo dos impactos no longo prazo dependem de informações que estão totalmente ou em parte fora do ambiente do CI. A seção que vem na sequência pretende apresentar a sistematização dos resultados, reunidos a partir dos relatórios anuais da Instituição, objeto de análise escolhido para subsidiar a investigação ora apresentada.

4.3 – Sistematização e Análise dos Resultados

Após a apresentação dos conceitos centrais relacionados à ideia de resultados, parte-se para a quantificação dos trabalhos realizados e a mensuração de quais desses trabalhos provocaram os efeitos positivos sobre a Administração Pública, ou mais precisamente, tiveram estes efeitos registrados nos Relatórios Anuais de Atividades do Controle Interno. A

análise deste levantamento de dados, promovido em caráter exploratório, visa avaliar o desempenho do órgão de controle interno ao longo dos anos, de maneira a corroborar, ou não, com a hipótese de que o CI vem contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas do Governo Federal brasileiro.

Nesse sentido, como comentam Pollitt e Summa (2008:25), a ausência de um trabalho acadêmico prévio torna a pesquisa uma tarefa ao mesmo tempo mais fácil e mais difícil. Fácil no sentido de exigir pouca investigação para se adentrar no terreno desconhecido e, portanto, útil em termos de desenvolvimento científico. E difícil, já que exige o estabelecimento de um grupo razoável e robusto de categorias e conceitos. De fato, o mesmo se repetiu com o presente trabalho, na medida em que se vislumbrou logo de início o que poderia ser arbitrado como resultado, o caminho escolhido foi ratificado e robustecido pelos comentários extraídos das entrevistas realizadas. Contudo, ao usar a fonte de dados disponível – Relatório Anual de Atividades – RAA (período 1998/2002) , inserido tanto na Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR quanto na Tomada de Contas da CGU – TCCGU (período 2003/2009), a tarefa exigiu a sistematização de muitos dados, tornando o trabalho árduo e prolongado.

Aos serem questionados sobre como aferir os resultados da atuação do CI, os entrevistados confirmam ser este, atualmente, um dos grandes desafios da CGU. Na sequência, abre-se espaço para registrar as respostas mais relevantes sobre como superar este desafio. O Entrevistado A vê necessidade de aprimoramento do Sistema Ativa e de recorrer a estudos de outros órgãos, tendo em vista as peculiaridades da iniciativa. Segundo ele, com o estabelecimento de parâmetros no sistema, será possível, dentro de um ou dois anos, verificar se houve evolução da política pública, objeto de atenção prévia da SFC. Sob a ótica da Entrevistada B, já houve um avanço muito significativo na atividade de planejamento, visto que esta já foi internalizada, no entanto, “a equipe precisa também estar alinhada com o compromisso de acompanhar os trabalhos”.

O Entrevistado C reforça o argumento que a aferição dos resultados está vinculada à busca da interação com os gestores. Para ele, o compromisso do gestor com a implantação das medidas de melhorias é fundamental. De acordo com seu ponto de vista, não basta constatar, é preciso transformar a constatação em uma atitude concreta do gestor. Conforme registra, “o vetor do nosso trabalho é o gestor, ele tem sempre que estar do nosso lado, se ele ficar em uma posição de resistência, então nós começamos a perder a guerra”. Com essa atitude, esclarece o Entrevistado C, ou se transfere o problema para fora do binômio CGU/Gestor, correndo o risco de alguém determinar o que deve ser feito, ou o Gestor ficará dando explicações, reagindo, provocando o insucesso de ambos os lados. Dessa maneira, ele

considera o processo de busca dos resultados muito doloroso. O Entrevistado C se diz convencido que o maior legado do controle deste período será a adoção da política de interação com os gestores, posto que somente mediante esse exercício será possível dar mais qualidade e maior efetividade na atuação da SFC.

O Entrevistado D concorda com as dificuldades impostas ao Controle para se aferir resultados. Ele destaca a necessidade de se usar entrevistas regulares e formulários para se obter o *feedback* sobre a atuação da CGU. Ele também não descarta a possibilidade de ouvir também a sociedade, dado ser esta, no limite, a principal destinatária de todas as ações governamentais. Já os Entrevistados F e G acreditam que o caminho está em aprimorar o banco de dados das ações de controle, entretanto, o Entrevistado G gera um alerta para aquilo que considera o mais importante, que é o resultado final da atuação governamental. Segundo ele, a despeito de os trabalhos do CI apontarem os diversos problemas e o Ministério da Previdência, adotar, de forma eficaz, providências para recuperação dos valores pagos indevidamente, o processo de concessão de benefícios ainda carece de muitas melhorias. Desta forma, acredita que o CI ainda tem espaço para ser mais efetivo neste campo de atuação.

O registro das entrevistas apontou para questões de ordem interna e externa. Na categoria interna podem ser mencionados: o aprimoramento do sistema de informações utilizado pela SFC (Sistema Ativa) e a capacitação e alinhamento da equipe. Na categoria externa, podem ser citados: a maior interação com os gestores e a realização de estudos sobre o tema resultados. Este conjunto de fatores ratificou a opção adotada nesta pesquisa por utilizar os Relatórios Anuais de Atividades – RAA da SFC/CGU como fonte de dados principal. Assim, diante da ausência de sistema ou sistemática de trabalho utilizado pela Instituição, entendeu-se que o método mais adequado para aferir o resultado do controle no âmbito deste trabalho seria a sistematização dos resultados apresentados nos RAA.

Outro elemento que reforça esta escolha, diz respeito a uma das características centrais do RAA, que é ser o local onde historicamente se depositou as informações sobre o Acompanhamento de Programas de Governo. Como já exposto nas seções 3.6 e 3.7, a atividade, também conhecida como Avaliação da Execução dos Programas de Governo, teve importância acentuada no desenvolvimento recente do CI. A leitura e a catalogação dos dados permitiram se chegar à conclusão de que os RAA, a despeito da restrição de espaço, eram a única publicação externa do CI no período estudado. Ademais se percebeu com a leitura do material que esta atividade, desde as mudanças estruturais no funcionamento da SFC em 1998, passou a ser o fio condutor dos RAA que descreveram os trabalhos realizados pelo órgão.

Por outro lado, esta alternativa, como toda e qualquer opção, implica em riscos. Risco de os relatórios ao longo dos anos não serem suficientemente abrangentes e de terem metodologia de elaboração e formatos diferenciados. Como se verá mais adiante, buscou-se minimizar estes riscos adotando um método de sistematização dos dados.

Uma possível alternativa ao uso dos RAA seria a utilização dos relatórios de Auditorias Anuais de Contas – AAC dos órgãos federais, atividade, como visto no Capítulo 3, ao encargo do CI desde início da década de 1970, portanto ainda mais tradicional que AEPG. Contudo, a sistematização dos resultados mediante o uso dos relatórios de AAC dos órgãos conteria pelo menos três outras restrições: volume, foco e publicidade. No que tange ao volume, calcula-se que de 1998 a 2009 tenham sido realizadas mais de 12 mil AAC, o que permite estimar mais de 500 mil páginas⁹. Quanto ao foco, em função do vínculo inicial Tribunal de Contas da União e das características do trabalho de até bem pouco tempo atrás, os relatórios das AAC não abarcam a totalidade das atividades do CI. Ademais, os relatórios, com viés de conformidade, apontam apenas os problemas detectados e, sobretudo, não realçam as eventuais melhorias decorrentes de constatações e recomendações anteriores, que vem a ser o cerne da questão dos resultados da atuação do CI¹⁰. A respeito da publicidade, cabe mencionar que apenas a partir de 2005 que os órgãos e entidades foram obrigados a dar divulgação ao relatório e demais documentos associados à auditoria¹¹.

O Quadro 4.2 apresenta o panorama do conjunto de RAA estudados, que somados ultrapassam 800 páginas.

Quadro 4.2 – Características dos Relatórios Anuais de Atividades – RAA

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nº de pág. de Controle Interno (PCPR)	21	21	21	61	88	9	14	10	11	14	10	9
Nº de pág. de Controle Interno (TCCGU)					18	122	88	185	58	52	14	17
Nº de pág. Com dados individualizados ^a	10	14	15	51	78	109	64	173	39	27	0 ^b	4

Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

Observações: (a) 3ª linha indica o total de páginas com informações desagregadas por área de atuação do controle interno, sendo portanto uma seção do conjunto principal; (b) Em 2008 aponta zero na quantidade de páginas de dados individualizados, por conta de não ter sido publicado, no entanto, foi preparada versão preliminar internamente (com 41 páginas), a qual serve de base para o presente trabalho, com vistas a preservar a série histórica.

⁹ A quantidade de auditorias foi obtida nos relatórios anuais da SFC/CGU (1998 a 2009). Com base em uma amostra aleatório de 36 relatórios (3 por ano no período de 1998 a 2009), estima-se que, em média, os relatórios possuem 40 páginas, portanto, $40 \times 12 \times 12000 = 576.000$.

¹⁰ O Entrevistado G relata sua experiência na área da Previdência Social, dando conta que até tentava materializar os resultados da atuação do controle nos relatórios de contas, “mas depois do assunto resolvido, isso não ficava mais registrado”.

¹¹ O Decreto n.º 5.481, de 30/6/2005 obrigou os órgãos a divulgarem na Internet os relatórios de auditoria e demais componentes dos processos de TC e PC (ver também Portaria CGU n.º 262, de 30/8/2005). No mesmo ano, LDO 2006, de 20/9/2005, tornou também obrigatória a publicação (Lei n.º 11.178, Art. 18, § 1º, I, j).

Entendeu-se, contrabalançando os prós e os contras, que a sistematização dos resultados tendo com base os Relatórios Anuais de Atividades publicados na página de Internet da CGU pode ser considerada uma boa aproximação da realidade, sobretudo para a finalidade desta pesquisa científica.

É possível notar a oscilação de tamanho dos trechos dos relatórios reservados ao CI, indicando mudanças de metodologia e critérios utilizados na redação dos mesmos. Com referência à PCPR, vê-se que houve um patamar inicial de 20 páginas, que se estabilizou no período recente em torno de 10 páginas. Já a TCCGU, que se inicia em 2002, varia entre 185 (2005) a 14 páginas (2008). Tal oscilação se explica em função do tamanho dos anexos reservados ao relato individualizado por área de atuação do CI (3ª linha do Quadro 4.2), sendo este foi extraído da PCPR de 1998 a 2002 e da TCCGU de 2003 a 2009.

Quadro 4.3 – Total de registros por área do Controle

Ministério	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Posição
MAPA	1	4	3	5	9	6	9	7	3	3	4	1	55	13º
MC	2	3	1	5	9	9	11	12	6	5	5	3	71	7º
Mcidas						7	3	0	8	3	2	2	25	20º
MCT	1	1	3	5	7	9	3	4	6	2	4	3	48	16º
MDA	1	1	2	5	4	10	16	4	4	2	6	1	56	12º
MDIC	3	3	3	3	6	4	8	11	6	1	2	1	51	14º
MDS						12	7	7	5	5	5	1	42	17º
ME		3	3	2	2	3	1	7	8	4	2	1	36	19º
MEC	2	3	11	12	11	20	10	8	10	11	9	1	108	2º
MF	3	2	5	15	7	11	17	0	8	5	1	0	74	6º
MI	0	0	3	13	10	17	9	9	3	3	6	2	75	5º
MinC	2	5	4	4	5	7	14	11	3	2	1	0	58	9º
MJ	1	3	5	6	8	1	5	6	6	4	3	1	49	15º
MMA	1	4	2	10	10	13	3	3	5	4	3	0	58	10º
MME	3	8	5	4	5	7	4	5	6	4	6	1	58	11º
MP	4	3	0	3	0	10	10	0	7	2	0	0	39	18º
MPS	4	3	8	14	12	13	5	6	12	6	5	2	90	3º
MS	3	10	10	12	13	15	11	12	10	8	7	1	112	1º
MT	1	4	4	8	4	9	8	20	5	11	7	5	86	4º
MTE	1	1	1	4	3	5	8	7	11	8	9	3	61	8º
Mtur		0	3	2	2	2	2	2	1	1	1	1	17	21º
Sistema S						0	0	5	1	2	4	0	12	22º
Total geral	33	61	76	132	127	190	164	146	134	96	92	30	1.281	-

Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

A segregação e a indicação da existência do relato individualizado por área (em geral na forma de anexo do relatório anual) são cruciais para o presente trabalho em função da constatação de que somente por meio deste é possível identificar, nos RAA, os resultados da atuação do controle. O corpo do relatório apresenta o quantitativo de ações realizadas, o

orçamento envolvido e as principais realizações do ano. Tais dados, de acordo com o Quadro 4.1, podem ser classificados como produtos. Já o relato individualizado traz informações, ainda que não suficientemente detalhadas, do que foi realizado em cada uma das áreas do CI, por exemplo, saúde e agricultura, sendo, portanto, possível identificar os resultados do CI. A partir da leitura dos 12 relatórios anuais individualizados foi possível identificar 1281 registros, conforme se vê no Quadro 4.3, que discrimina o total por área da SFC.

Quadro 4.4 – Total de registros com resultados por área do Controle

Ministério	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Posição
MAPA	1	1	1	1	0	0	1	2	0	1	1	1	10	17º
MC	2	1	0	2	0	1	4	6	2	3	1	3	25	3º
Mcidas						0	3	0	1	3	1	2	7	21º
MCT	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0	1	1	8	19º
MDA	1	0	0	0	0	0	7	0	1	1	0	1	11	15º
MDIC	0	0	0	0	1	0	1	7	4	0	0	1	14	12º
MDS						0	5	6	0	0	3	1	15	11º
ME		0	0	0	1	1	0	7	0	0	2	1	12	14º
MEC	0	0	0	3	2	1	2	5	1	0	3	0	17	9º
MF	3	0	1	0	2	1	9	0	3	1	1	0	21	6º
MI	0	0	1	4	3	0	6	3	1	1	1	2	22	4º
MinC	1	0	0	1	1	2	7	6	1	0	0	0	19	8º
MJ	1	0	1	1	1	1	2	1	0	0	1	1	10	18º
MMA	1	0	0	4	4	0	2	2	1	0	0	0	14	13º
MME	0	1	2	3	0	3	3	2	1	1	0	1	17	10º
MP	4	0	0	2	0	0	2	0	1	2	0	0	11	16º
MPS	4	0	3	7	4	3	1	4	3	1	3	2	35	2º
MS	3	6	0	1	3	3	7	10	0	0	4	1	38	1º
MT	1	0	0	0	0	0	1	11	1	0	3	5	22	5º
MTE	1	0	1	2	1	1	5	2	0	0	6	2	21	7º
Mtur		0	1	1	0	0	2	2	1	0	0	1	8	20º
Sistema S						0	0	3	0	0	0	0	3	22º
Total geral	24	10	11	32	23	17	72	81	22	11	31	26	360	-

Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

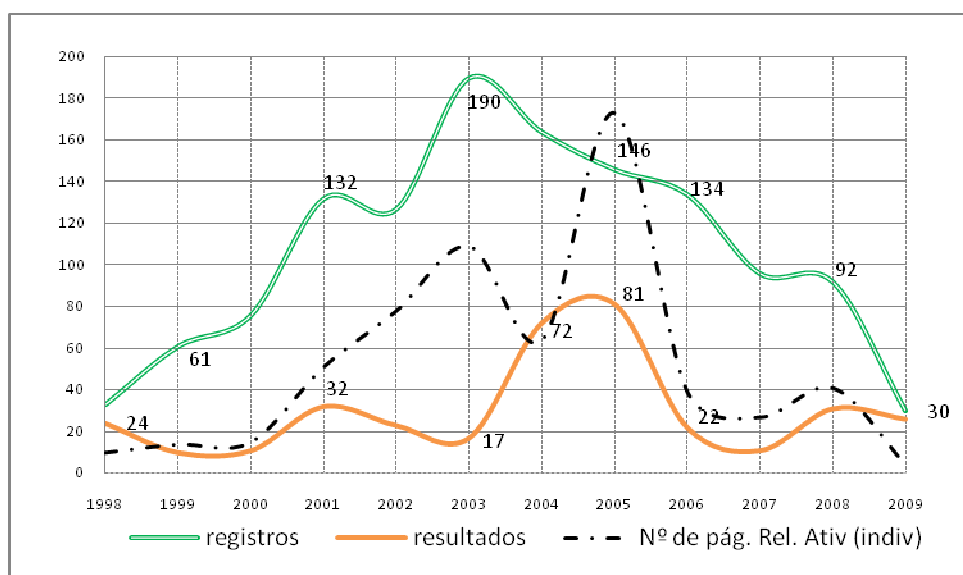
Com base nos relatórios, segregados por ano e por ministério, partiu-se para a identificação dos seguintes elementos: programa/ação de governo ou assunto tratado; constatações; recomendação; e resultado. Nem todos os registros continham elementos mencionados, especialmente o último, que representa justamente a essência da informação buscada. Este somente foi considerado quando ficou configurado o efeito do trabalho do controle, ainda que tais efeitos também tenham sido originados também de outros fatores,

como, por exemplo, a iniciativa própria do gestor federal, após tomar conhecimento dos problemas apontados pelo CI¹². O Quadro 4.4 apresenta a tabulação dos resultados.

Cabe enfatizar que a opção metodológica escolhida foi a que se entendeu possível para atingir a finalidade deste trabalho, já que, ainda que tenham existido outros efeitos não registrados nos relatórios anuais, cada área da SFC teve oportunidades iguais para efetuar tais anotações. Ademais, outra opção seria recolher os resultados (efeitos) dentro de cada área individualmente, no entanto, entendeu-se que este caminho seria ainda mais tortuoso ou seria afunilado para dentro de umas poucas áreas e não conteria a visão do todo, como agora se apresenta, que parece útil para avaliar a atuação do CI. O item III.1 do Anexo III, apresenta exemplos e contraexemplos que ilustram como e o que foi classificado como resultado.

Sendo assim, considerando os dados dos Quadros 4.3 e 4.4, é possível notar a área responsável pelo controle do Ministério da Saúde tem a maior quantidade de registros ao longo do período (112) e o Sistema “S” possui a menor (12), importando ressaltar que esta área somente foi criada em 2003. Com relação à totalização dos resultados, ocorre a repetição das áreas com maior e menor incidência: MS (38 registros) e Sistema “S” (3 registros).

Em termos gráficos, a Figura 4.2 ilustra os totais de registro e resultados no período 1998 a 2009, demonstrando correlação fraca entre as duas curvas.



Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

Figura 4.2 – Comparativo dos registros e resultados 1998-2009

¹² Conforme alertam Pollitt e Summa (2008:37), a efetividade se produz no mundo além da própria organização, portanto, depende de outros fatores que não estão na governabilidade do órgão de controle.

Foi inserida na Figura 4.2 uma terceira curva auxiliar, que apresenta a quantidade de páginas do RAA (parte individualizada por área, ver Quadro 4.2). As duas primeiras séries mencionadas iniciam e terminam em pontos semelhantes, no entanto, o total de registros sobe sucessivamente até 2003, atingindo o valor máximo de 190, enquanto, no mesmo período – 1998 a 2003, o total de resultados se mantém estabilizado em aproximadamente 20 casos, fazendo os valores percentuais declinarem de 73% para 9%. No biênio seguinte (2004/2005), ao contrário, o total de registros desce de patamar (146) enquanto o total de resultados sobe para 72 e 81 unidades, elevando assim os números relativos (44% e 59%, respectivamente). Nos quatro últimos anos, os registros seguiram tendência declinante e os resultados se estabilizaram na faixa entre 20 a 30 unidades, causando uma progressão em termos percentuais. A série “Nº de pág. Rel. Ativ (Indiv)”, extraída do Quadro 4.2, mostra uma oscilação ainda maior que as outras duas, sobretudo no período 2003/2005.

Na média, o quantitativo de registros alcança 106 unidades/ano e o de resultados 30 casos/ano. A grande oscilação ao longo do período, em parte, se explica pelas mudanças institucionais que ocorreram – notadamente nos anos de 2002/2003 – e alterações na legislação que trata da prestação de contas – especialmente em 2004/2006 (pontos objeto de análise na seção 3.6 e 3.7 desta dissertação).

Outro aspecto que ajuda a explicar os movimentos diz respeito à preparação dos relatórios anuais da SFC e CGU. Do que foi possível apurar, a elevação, nos anos 2004 e 2005, foi provocada pela elaboração de quadro com campos específicos, inclusive um campo para anotação dos resultados. Já a queda das três curvas a partir de 2005 decorreu da iniciativa de reduzir o tamanho dos relatórios, inclusive seus anexos. O item III.1 do Anexo III apresenta detalhes da metodologia usada na elaboração dos relatórios anuais.

O Anexo IV apresenta 30 exemplos de resultados da atuação do CI ao longo do período sob análise. Os casos escolhidos, em função da relevância e dos impactos gerados dentro da Administração Pública Federal, alguns dos quais com notoriedade na imprensa, passaram a fazer parte da história do Controle. Ilustrativamente, cabe mencionar: a mudança na forma de arrecadação do Seguro – DPVAT, conforme Decreto 2.867(1998); as 14 mil fiscalizações sobre o Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor (1999); o trabalho da SFC sobre a erradicação do *Aedes aegypti*, responsável pela transmissão da Dengue (2001); as fiscalizações sobre o Plano Geral de Metas de Universalização de Telecomunicações (2003); o levantamento da situação do pavimento, e a respectiva filmagem, de mais de 23 mil quilômetros de rodovias federais, na chamada Operação “tapa buraco” (2006); atuação da

SFC sobre os pagamentos de benefícios da Previdência Social (2009); o trabalho do CI no aprimoramento do Programa Bolsa Família (2009).

A combinação dos dois quadros anteriores dá origem ao Quadro 4.5, apresentado na sequência. Antes, porém, é importante destacar que, a metodologia utilizada neste trabalho pretendeu medir a efetividade da atuação do CI ao longo dos anos, sobretudo em termos agregados, o uso de rankings é apenas circunstancial, até porque se reconhece as peculiaridades das áreas controladas, cada qual com seu histórico e sua complexidade.

Quadro 4.5 – Total de registros com resultados em termos relativos, por área do Controle

Ministério	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Posição
MAPA	100%	25%	33%	20%	0%	0%	11%	29%	0%	33%	25%	100%	18%	20º
MC	100%	33%	0%	40%	0%	11%	36%	50%	33%	60%	20%	100%	35%	4º
Mcidades						0%	100%	0%	13%	0%	50%	100%	28%	13º
MCT	100%	100%	0%	0%	0%	0%	67%	50%	0%	0%	25%	33%	17%	21º
MDA	100%	0%	0%	0%	0%	0%	44%	0%	25%	50%	0%	100%	20%	19º
MDIC	0%	0%	0%	0%	17%	0%	13%	64%	67%	0%	0%	100%	27%	14º
MDS						0%	71%	86%	0%	0%	60%	100%	36%	3º
ME		0%	0%	0%	50%	33%	0%	100%	0%	0%	100%	100%	33%	7º
MEC	0%	0%	0%	25%	18%	5%	20%	63%	10%	0%	33%	0%	16%	22º
MF	100%	0%	20%	0%	29%	9%	53%	0%	38%	20%	100%	0%	28%	11º
MI			33%	31%	30%	0%	67%	33%	33%	33%	17%	100%	29%	9º
MinC	50%	0%	0%	25%	20%	29%	50%	55%	33%	0%	0%	0%	33%	8º
MJ	100%	0%	20%	17%	13%	100%	40%	17%	0%	0%	33%	100%	20%	18º
MMA	100%	0%	0%	40%	40%	0%	67%	67%	20%	0%	0%	0%	24%	17º
MME	0%	13%	40%	75%	0%	43%	75%	40%	17%	25%	0%	100%	29%	10º
MP	100%	0%	0%	67%	0%	0%	20%	0%	14%	100%	0%	0%	28%	12º
MPS	100%	0%	38%	50%	33%	23%	20%	67%	25%	17%	60%	100%	39%	2º
MS	100%	60%	0%	8%	23%	20%	64%	83%	0%	0%	57%	100%	34%	6º
MT	100%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	55%	20%	0%	43%	100%	26%	15º
MTE	100%	0%	100%	50%	33%	20%	63%	29%	0%	0%	67%	67%	34%	5º
Mtur		0%	33%	50%	0%	0%	100%	100%	100%	0%	0%	100%	47%	1º
Sistema S						0%	0%	60%	0%	0%	0%	0%	25%	16º
Total	73%	16%	14%	24%	18%	9%	44%	55%	16%	11%	34%	87%	28%	-
Média	78%	13%	17%	26%	16%	13%	45%	48%	20%	15%	31%	68%	29%	-
Desv. P.	41%	27%	26%	24%	16%	23%	30%	31%	25%	26%	32%	45%	8%	-

Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

Observação: os valores percentuais foram calculados colocando os resultados do Quadro 4.4 no numerador e os registros do Quadro 4.3 no denominador.

Portanto a exposição dos números por ministérios nos quadros não tem por objetivo apontar áreas que possam ser consideradas menos efetivas em termos de obtenção de resultados, o que somente será realizado pela própria Instituição, quando dispuser um Sistema permita o acompanhamento de todos os resultados. A discriminação das áreas deve servir apenas como uma visão aproximada da realidade, posto que os dados registrados nos

relatórios anuais são estáticos e somente úteis para fins históricos. Um eventual sistema a ser utilizado pela CGU poderia dar a dimensão mais adequada da situação, sobretudo por permitir ajustes ao longo do tempo, o que é improvável em relação aos RAA.

Feita a ressalva, o Quadro 4.5 apresenta resultados em termos relativos, por área do Controle, calculados pela divisão do total de resultados (efeitos) sobre o total de registros em cada ano individualmente. A tabela traz ainda a média aritmética (28%) e o desvio padrão (8%), a partir do que se conclui que ficaram acima do desvio padrão: áreas responsáveis pelos MTur (47%), MPS (39%), MDS (36%) e MC (35%). As unidades que ficaram abaixo foram: MEC (16%), MCT (17%), MDA (20%), MJ (20%).

Com referência às áreas com percentuais mais elevados em termos de registros com resultados nos RAA, cabe comentar que uma das áreas foi criada apenas em 2003 (MAS, transformado em MDS), portanto, não sofreu influência do período de 1999 a 2002, exercícios em que o desempenho geral ficou abaixo da média. Outro ponto a destacar, refere-se à área do MTur, que tanto no Quadro 4.3 quanto no 4.4, ficou bem abaixo das outras áreas em termos nominais, respectivamente em 21ª e 20ª posições, ou seja, a fração de 8/17 deu origem ao percentual elevado de 47% de registros com resultados, ainda que em termos gerais os números sejam bastante modestos. Já as áreas do MPS e MC, posicionadas na 2ª e 4ª posições respectivamente, foram áreas com uma elevada quantidade de registro (90 e 71) e valores altos em termos de resultados (35 e 25).

Situação contrastante se verificou no segundo conjunto – as áreas com percentual mais baixo em termos de registros com resultados nos RAA. A área do MEC, por exemplo, 2ª colocada no Quadro 4.3 com 108 registros ficou apenas na 9ª posição no Quadro 4.4 com 17 situações em que foram detectados resultados. A fração 17/108 deu origem ao percentual de 16%, posicionando a área na 22ª colocação, ou seja, o fato de ter exposto vários trabalhos, sem as anotações dos efeitos da atuação do CI prejudicou a área na medida em que os registros se limitavam à indicação das constatações, ou das constatações conjugadas com as recomendações e não o efeito esperado a partir das medidas adotadas pelos gestores. As outras três áreas que ficaram abaixo do desvio padrão – MCT, MDA e MJ, foram unidades que, diferentemente do MEC, não tiveram valores elevados no Quadro 4.3. Os totais de registros nos RAA foram: 8, 11 e 10, respectivamente.

Os números apresentados anteriormente, tanto nos quadros quanto nas análises que os seguiram, indicam a discrepância entre as áreas responsáveis pelo controle interno sobre os ministérios. Ainda que todas as áreas tenham recebido estímulos semelhantes – período de preparação, orientações isonômicas, espaço inicialmente equilibrado entre as áreas, é possível

supor a existência de outros fatores que podem ter influenciado a elaboração, revisão e finalização do RAA.

O primeiro é uma possível maior dificuldade junto ao gestor federal em atender as recomendações do CI. De fato, dependendo das condições estabelecidas no âmbito do ministério objeto da atuação do CI, é possível que uma área da SFC tenha encontrado maior receptividade por parte dos gestores, o que, por sua vez, pode se explicar em função de eventual carência de orientações sobre o desempenho de suas políticas públicas. Em contrapartida, em ministérios mais estruturados e tradicionais, a repercussão das sugestões de melhorias apresentadas pelo CI podem ter surtido menos efeitos positivos. As irregularidades constatadas pela CGU em relação ao Fundef, por exemplo, não encontram reação positiva por parte do MEC, como registrou Mendes (2004). O autor analisou fiscalizações em 67 municípios, tendo concluído que em 73% das municipalidades os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo são ineficazes FUNDEF, contudo, diante deste e de outros problemas, o principal responsável pela educação no país apenas repassa as constatações da CGU aos outros entes/órgãos envolvidos.

Um segundo fator a ser considerado é a maior rotatividade na chefia da área no âmbito da SFC. Como relatado nas seções 3.6 e 3.7, nos anos 2000, 2002 e 2003 ocorreram mudanças relevantes na condução dos trabalhos do CI, tendo ocorrido inclusive troca do Secretário Federal de Controle Interno em 2002 e 2003 (como registra o Anexo I). Desse modo, aconteceram várias mudanças entre os titulares das Coordenações-Gerais, o que também pode ter concorrido para prejudicar a continuidade dos trabalhos, ocasionando menor incidência de resultados em determinados anos no período estudado.

Outro fator a ser sopesado diz respeito ao menor grau de entendimento das orientações quanto ao que colocar nos relatórios. Acredita-se que uma eventual desatenção na leitura dos requisitos pode ter ocasionado a elaboração de relatórios menos focados nos resultados e mais voltados para apresentação dos produtos da SFC, ou seja, a apresentação das constatações em detrimento da apresentação dos efeitos esperados, provocados a partir da atuação do CI. Ademais, como se sabe, os efeitos têm prazo de maturação mais longo, e autoria, por vezes, questionável. Esta última questão, é relevante, sobretudo, porque as providências adotadas pelos gestores federais podem ter origem em diagnósticos próprios, serem iniciadas a partir do CI ou mesmo a combinação entre as duas alternativas. Sendo assim, considera-se crível que determinadas áreas dentro da SFC tenham adotado postura mais cautelosa que outras, ou inversamente proporcional, atitude mais ousada em assumir a autoria por algo que fez parte de um acordo entre as Controle e Gestor.

Alguns dos fatores acima mencionados também foram citados pelos entrevistados, cabendo destacar, no entanto, que durante as seções de entrevistas, os números e análises anteriormente expostos não foram apresentados, portanto, os entrevistados responderam aos questionamentos com base nas respectivas experiências.

O Quadro 4.6 resume os comentários dos entrevistados sobre “O que tem influenciado, positiva e negativamente, a obtenção de resultados por parte do Controle Interno?”. Objetivou-se juntar mais elementos para concluir a análise sobre o desempenho do CI no período. O saldo do balanço do quadro é de 15 pontos positivos e 11 negativos. Quando analisados em conjunto, os 15 itens favoráveis à obtenção de resultados podem ser agrupados em três categorias: gestão de pessoas e do conhecimento (a, c, g, j); processo de trabalho (b, d, e, l); a imagem do CI (f, h, i, k, m, n, o). A partir da visão dos entrevistados, os 11 itens desfavoráveis podem ser classificados nestas mesmas três categorias: gestão de pessoas e do conhecimento (a, b, c, h); processo de trabalho (d, e, f, i); a imagem do CI (g, j).

Quadro 4.6 – Fatores positivos e negativos para a obtenção de resultados

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
A	a) Multidisciplinaridade dos servidores;	a) Baixa capacidade de gerenciar as equipes;
B	b) Os processos estão bem definidos; c) Comprometimento dos servidores; d) Disponibilidade de muitas informações; e) Uniformização de procedimentos;	b) Deficiência do corpo gerencial; c) Comunicação interna falha; d) Excesso de demandas externas, em especial da mídia;
C	f) A interação com os gestores	e) Falta sistematização acompanhamento dos resultados; f) Processo complexo que exige avaliação permanente;
D		g) Ideia de que o controle atrapalha a gestão;
E	g) Maior estabilidade dos gestores do órgão de CI em comparação com os gestores federais; h) Gestor começa perceber que o CI boas contribuições;	h) Instabilidade gerencial nos órgãos controlados prejudica a obtenção de resultados; i) Falta maior compreensão e agilidade em fazer o trabalho de acompanhamento sistemático;
F	i) Atuação do CI começa a provocar melhorias no relacionamento com os gestores; j) Pessoas da carreira à frente do órgão; k) Publicidade da CGU tem sido positiva;	j) Imagem da CGU de controle repressivo;
G	l) Melhoria do processo de trabalho; m) Nova postura do CI; n) Maior visibilidade e a respeitabilidade; o) Parcerias com a PF e MPF e os próprios gestores;	k) Dificuldade de acesso as bases de dados;

Fonte: Entrevistados, conforme detalhes no item III.2 do Anexo III

Dentro da primeira categoria – questões envolvendo gestão de pessoas e do conhecimento, os entrevistados A e B enxergaram fatores que favorecem e desfavorecem a obtenção de resultados no âmbito do CI. O Entrevistado A, por exemplo, vê a formação multidisciplinar dos servidores como algo que ajuda a atingir os objetivos institucionais, no entanto, revela ser um desafio a ser enfrentado o aprimoramento da capacidade de gerenciar equipes. Ele acredita ser importante desenvolver a cultura da razoabilidade dentro do corpo

funcional, de modo a obter “compreensão global bastante desenvolvida, e com isso, enxergar a floresta e não a árvore”.

A Entrevistada B concorda com a deficiência do corpo gerencial e acrescenta a constatação de que a comunicação interna ainda deixa a desejar. Mas, ao mesmo tempo, enxerga um grande nível de comprometimento funcional. O Entrevistado E anota que a direção do órgão de CI se diferencia das demais por sua maior estabilidade, com o que concorda a Entrevistada F. Em contraposição, o Entrevistado F acredita que a instabilidade na gestão dos órgãos controlados prejudica a adoção das providências anotadas pelo CI. Segundo ele, não existem garantias de que os problemas detectados serão resolvidos pelo próximo gestor se houver descontinuidade dentro das instituições controladas.

A segunda categoria de análise, também presente nos dois lados do Quadro 4.6, refere-se ao processo de trabalho. O tema foi objeto de atenção de quatro entrevistados: B, C, E e G. Para a Entrevistada B, “as ações estão bem definidas, os processos de trabalhos já estão em marcha larga de construção, mesmo com todas as resistências”. Contudo, no entender do Entrevistado C, ainda é preciso avançar na sistematização do acompanhamento dos resultados, segundo ele, este é um processo que exige avaliação e reavaliação permanente. A Entrevistada B aponta para uma questão que tanto tem influenciado positiva como negativamente. De acordo com sua posição, a maneira de trabalhar da CGU permite responder a várias demandas, dado que o processo de trabalho disponibiliza diagnósticos pontuais e estratégicos de todos os setores da administração pública: “até parece a Caixa de Pandora ...tira e tira e esse negócio nunca acaba”. No entanto, ao mesmo tempo, ela pondera ser necessário saber dosar esta capacidade de responder a todos os questionamentos:

Enfrentamos ainda dificuldades estruturais, talvez a mais crítica é a demanda de imprensa, que atravessa os processos de trabalho e acaba atropelando em alguma medida. Uma demanda especial de magnitude de uma CPMI, traz uma inconstância. Mas isto nós não controlamos, mas corpo gerencial precisa internalizar a demanda desta natureza e demonstrar os riscos que a Casa corre, a relevância do interesse social intrínseco, para que ele movimente a equipe no sentido correto e não no sentido contrário, dizendo porque ‘a imprensa não se cala’. (Entrevistada B, 2010)

A terceira categoria de análise arrola tanto aspectos positivos quanto negativos. Do lado positivo estão a iniciativa de interação com os gestores, a maior publicidade dos seus atos e a intensificação das parcerias com a Polícia Federal e o Ministério Público. De acordo com o Entrevistado E, na medida em que o CI se organiza e passa a trabalhar sistematicamente sobre os programas de governo, o “gestor começa a perceber que o controle dá uma boa contribuição”. Ele aponta este aspecto o mais promissor nos dias de hoje. A

Entrevistada F ratifica esta posição e acrescenta outro aspecto positivo, que é a maior publicidade das ações do CI. No seu entendimento, mesmo que ainda existam questões negativas, o saldo é favorável, até porque a CGU é o “Ministério da Transparência”.

Como questões que influenciam negativamente, ainda dentro da terceira categoria – estereótipo de controle, os entrevistados apontaram a “ideia preconcebida de que o controle atrapalha” (Entrevistado D) e “a imagem da CGU, com aquela presença ostensiva que somente quer pegar erros” (Entrevistado F).

Em resumo, a partir da coleta, do tratamento e da análise dos dados foi possível perceber que o CI vem contribuindo para o aprimoramento da gestão pública federal brasileira. Observou-se também que as entrevistas corroboram com esta conclusão. Desse modo, os sinais captados ao longo deste trabalho indicam os caminhos para superar o desafio de tornar a atuação do CI ainda mais efetiva.

Um dos principais pontos de aperfeiçoamento deve ser o desenvolvimento de um sistema (ou aprimoramento dos sistemas em uso: Ativa e Monitor Web), de modo a permitir o registro e acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais, com a inclusão de campos que comportem anotações sobre os impactos gerados a partir da adoção das medidas sugeridas. A fim de minimizar insucesso na empreitada, tal sistema, deve buscar minimizar o esforço de reunião, inserção e monitoramento de dados, visto que a atividade em si, notadamente a adoção de providências, exige um esforço mútuo tanto dos gestores quanto dos controladores. *Pari passu* com o aprimoramento do sistema, deve estar o aprimoramento dos processos de trabalho, por meio da definição tão detalhada quanto possível dos procedimentos a serem adotadas quando do acompanhamento de resultados.

Na esteira destas duas questões – sistema e sistemática de trabalho, outros fatores capazes de otimizar a obtenção de resultados no futuro, também podem ser anotados. A melhor disseminação interna e externa do efetivo papel do Controle Interno como um parceiro dos gestores no aprimoramento das políticas públicas. A melhor preparação das pessoas nas atividades que desempenham ou que deveriam desempenhar, especialmente o desenho ou redesenho das rotinas relacionadas à obtenção de resultados também parece ser uma prioridade. Nessa questão, particular atenção deveria ser dedicada aos os gerentes intermediários, que atualmente estão sobrecarregados com diversas demandas simultâneas.

Nesse sentido, acredita-se ainda ser premente a necessidade de se desenvolver lideranças capazes de influenciar e mobilizar pessoas em prol da boa gestão dos recursos públicos. A atividade de controle governamental, cabe enfatizar, diferentemente da cadeia produtiva de automóveis, por exemplo, as funções de operadores de máquina e vendedores

são desempenhadas pela mesma pessoa. Por isso, revela-se como de suma importância a preparação dos servidores para, ao mesmo tempo, exercitarem a função de marqueteiros do papel preventivo do controle interno e a função de analista dos gastos públicos.

Entende-se ainda ser fundamental investir na contratualização, mediante a pactuação de resultados. Ainda que o órgão já adote mecanismo voltado para este fim, como é o caso da Portaria de Metas, vislumbra-se que a firmatura de compromissos cada vez mais acordados entre as partes, combinados com os outros elementos anteriormente mencionados, permitirá atingir mais eficientemente os resultados almejados. Nessa linha, o aperfeiçoamento de indicadores de desempenho parece ser fundamental. Acredita-se que é preciso desenvolver indicadores cada vez mais focados no resultado da atuação do CI, como por exemplo: percentual de recomendações atendidas; recomendações com impacto positivo sobre o funcionamento do órgão ou do programa de governo; recomendações com repercussão financeira.

Sobre este último item, cabe esclarecer que os relatórios de atividades do CI até 2001 trouxeram o quadro intitulado “Evolução da Relação Custo x Benefício da SFC”, reproduzido a seguir. Desse modo, mesmo considerando as observações já expostas sobre a dificuldade de se medir impactos de longo prazo – na maioria das vezes, envolvendo diversos fatores e agentes externos, cabe, neste encerramento, anotar a pertinência de se buscar maneiras de aprimorar os mecanismos de medição de resultados do CI.

Quadro 4.6 – Relação Custo x Benefício da SFC (Em milhões de reais)

Item/Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Resultado financeiro efetivo	464	160	379	249	511	750	1014
Resultado financeiro potencial	216	2009	1861	3600	440	141	554
Custos	65	66	77	75	66	58	71

Fonte: Relatórios da PCPR (1998 a 2001)

4.4 – Conclusões Parciais

Com a discussão sobre os resultados do CI foi possível perceber que existe atualmente uma orientação estratégica na condução dos trabalhos da CGU. Esta orientação, que posiciona o Controle como sendo de caráter preventivo, pode ser considerada, na verdade, uma retomada da diretriz adotada desde a reformulação do Sistema de Controle Interno em 1994.

Nesse contexto, o presente trabalho procurou averiguar se a atuação do órgão responsável pelo CI tem colaborado para aprimoramento da Administração Pública brasileira. Para tanto, investigou-se, preliminarmente, o que poderia ser considerado como resultado da atuação do CI. Sinteticamente, verificou-se que há resultados de curto prazo, caracterizados

pela adoção de medidas corretivas recomendadas pelo Controle, visando à reformulação das políticas públicas ou eventuais ressarcimentos de valores gastos indevidamente. Há também resultados de longo prazo e, portanto, objeto de variadas ações por vezes simultâneas. Estes resultados de efeitos prolongados, quando ocorrem, em geral, provocam o fornecimento de serviços públicos mais acessíveis e eficientes, como também, serviços prestados com base em tecnologias mais apropriadas.

A conclusão geral, balizada pelos dados recolhidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 1998 a 2009, confirma a hipótese de que o CI vem contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Foram registradas, no período, 360 situações em que, após a detecção de problemas na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, houve adoção de providências suficientes para oferecer serviços mais eficientes gastando menos recursos públicos. Quando se compara este conjunto de situações com o total de casos registrados nos RAA – 1281, significa dizer que aproximadamente um a cada quatro trabalhos realizados pelo CI gerou resultados positivos para a gestão pública federal. O percentual médio de 28% ao longo dos 12 anos equilibra momentos favoráveis (1998, 2004, 2005 e 2009, respectivamente, 73, 44, 55 e 87%), com períodos desfavoráveis em termos de obtenção de resultados do Controle Interno (1999, 2000, 2002, 2003, 2006 e 2007, respectivamente, 16, 14, 18, 9, 16 e 11%).

Os pontos extremos, no que se refere a desempenho, foram marcados por fatores metodológicos e aspectos político-institucionais. A estrutura e o conteúdo dos relatórios foram alterados acentuadamente ao longo dos anos de 2003 a 2007. Se por um lado, os altos índices de 2004 e 2005 decorrem da iniciativa de expor os resultados mais detalhadamente, mediante o estabelecimento de campo próprio nos RAA para indicação das medidas adotadas pelos gestores. Por outro, o biênio 2006/2007 foi marcado pela contenção do número de páginas nos relatórios.

Em termos institucionais, como ficou registrado não somente neste, mas, sobretudo, no capítulo anterior, a estrutura político-administrativa foi alvo de intensas mudanças no decorrer dos anos de 1999 a 2003. A extinção das Cisets, a junção com a atividade de corregedoria, o reposicionamento do órgão na Presidência da República e a troca do Secretário Federal de Controle Interno em 2002 e 2003 foram alguns dos fatores que contribuíram para a menor quantidade de registros com resultados nos relatórios anuais.

Ainda que não tenha sido o principal foco de atenção deste trabalho, o resultado da atuação do CI desagregado por áreas dentro da SFC indicou acentuada discrepância. Quatro áreas ficaram acima do desvio padrão – MTur (47%), MPS (39%), MDS (36%) e MC (35%)

e outras quatro ficaram abaixo – MEC (16%), MCT (17%), MDA (20%), MJ (20%). Pelo menos três fatores foram apontados como responsáveis por esta discrepância: maior grau de dificuldade junto a alguns gestores específicos para atendimento das recomendações; maior rotatividade na chefia da área no âmbito da SFC, com a conseqüente descontinuidade dos trabalhos; menor grau de entendimento das orientações quanto ao que colocar nos relatórios, sobretudo o esforço de registrar os efeitos do CI, que em geral somente são observados no decorrer de vários anos.

Quando perguntados a respeito dos aspectos positivos e negativos que influenciam a obtenção de resultados, os entrevistados apontaram diversas questões, que puderam ser agrupadas em três categorias, que se entrelaçam simultaneamente em aspectos prejudicam e favorecem a atuação do CI. As categorias de análise foram: gestão de pessoas e do conhecimento; processo de trabalho; a imagem do CI.

Os entrevistados entendem que a formação e o comprometimento da maioria dos servidores são pontos positivos em termos de gestão de pessoas e do conhecimento. Por outro lado, acreditam que existe espaço para evoluir em termos de capacidade de gerenciar equipes. Em relação ao processo de trabalho, há pontos positivos e negativos, sobressaltando a ideia de que é urgente a necessidade de desenvolver um sistema, ou aprimorar o atual, no que se refere ao acompanhamento de resultados. A terceira categoria de análise é sintomaticamente a imagem do Controle, que tem sido aprimorada e já se percebe os resultados positivos deste investimento, por outro, como anotado por alguns dos entrevistados, a imagem antiga do controle formal e policialesco ainda não está superada, o que requer esforços adicionais para superar este estereótipo.

Ao final do capítulo, foi possível indicar ainda os possíveis caminhos para superar o desafio de tornar a atuação do CI ainda mais efetiva. O principal alvo deve ser o aperfeiçoamento do sistema de informação a fim de permitir o registro e acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais, com a inclusão de campos que comportem anotações sobre os impactos gerados a partir da adoção das medidas sugeridas. Simultaneamente, outras quatro questões também merecem atenção redobrada. O aprimoramento dos processos de trabalho é mais um ponto essencial para o acompanhamento de resultados. A melhor disseminação interna e externa do efetivo papel do Controle Interno como um parceiro dos gestores no aprimoramento das políticas públicas também é um ponto relevante neste processo. O desenvolvimento de lideranças capazes de influenciar e mobilizar pessoas em prol da boa gestão dos recursos públicos contribuirá também para se alcançar os resultados institucionais. A contratualização, mediante a pactuação de resultados, é mais um

aspecto a ser aperfeiçoado. Neste caso, mesmo se reconhecendo a importância do trabalho atualmente desenvolvido com o mecanismo da Portaria de Metas, acredita-se ser possível avançar na firmatura de compromissos cada vez mais acordados entre as partes, combinados com os outros elementos anteriormente mencionados, permitirá atingir mais eficientemente os resultados almejados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o tema estabelecido para o presente trabalho – controle dos recursos públicos, mais especificamente a atuação do órgão de controle interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira, foram estabelecidas perguntas visando orientar a condução da pesquisa. Dentre as principais questões, destaca-se: quais os resultados da atuação do Controle Interno. Desse modo, o primeiro passo foi promover a revisão da bibliografia acerca das reformas na Administração Pública e da evolução da função controle no Brasil.

O primeiro capítulo apresentou o contexto mais geral da discussão a respeito do controle, ao tratar dos movimentos de reformas na administração pública, em especial, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. Descreveu-se também o panorama das reformas conduzidas no Brasil, com ênfase no período recente que teve no fortalecimento da democracia seu aspecto fundamental. Da análise das reformas, ficou registrada a semelhança entre as mudanças empreendidas no Brasil e nos outros países, ainda que estas mudanças em terras brasileiras tenham ocorrido *ex-post*, permitindo, portanto, adaptações em função das críticas, especialmente aquelas direcionadas ao modelo gerencial adotado originalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América.

Uma ponte foi erguida entre o primeiro e o segundo capítulos, trata-se da constatação de que as reformas trouxeram novas demandas no âmbito da administração pública, como por exemplo, maior *accountability*, pressão fiscal para redução de gastos públicos e busca da maior eficiência e qualidade nos serviços públicos. Tais fatores foram determinantes para a ampliação do escopo da auditoria tradicional, até então voltada para a regularidade e a legalidade dos atos, para o controle de resultados, cuja vertente mais conhecida é a auditoria de desempenho.

Nessa linha, o segundo capítulo apresentou conceitos fundamentais da função controle, tanto seus aspectos mais abrangentes, quanto suas questões mais específicas ligadas ao controle dos recursos públicos. No mencionado capítulo foi possível caracterizar CI, objeto deste trabalho, como sendo um organismo de natureza interna empenhado em ajudar o

governo a trabalhar melhor, seja propondo melhoria dos processos administrativos, seja na adoção de medidas de exceção, como, por exemplo, apuração de desvio de recursos ou de conduta de gestores encarregados pelo gerenciamento do dinheiro público. O capítulo também realçou o surgimento, no âmbito da SFC, da metodologia de acompanhamento de programas de governo. O método, que guarda semelhança com a auditoria de desempenho exercida por outros órgãos ao redor do mundo, leva em conta as dimensões continentais e o grau de descentralização das políticas públicas para estados e municípios brasileiros.

O terceiro capítulo descreveu os antecedentes históricos da atual organização que cuida do CI no Brasil. Ao analisar os modelos organizacionais precedentes, foi possível perceber a instabilidade das estruturas e atribuições das instituições encarregadas de controlar os recursos. A fase embrionária do controle aconteceu ainda no século XIX, quando após a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, diversas instituições foram criadas, com destaque para o Conselho da Fazenda (1808) e mais tarde o próprio Ministério da Fazenda (1821). No entanto, a primeira organização voltada especificamente para o exercício do controle das contas públicas foi criada em 1921, com o nome de Contadoria Central da República, transformada em Contadoria Geral da República no ano de 1940. Destacam-se do período a edição do Código de Contabilidade Pública (1922) e o nascimento do princípio constitucional da prestação de contas (art. 29 combinado com art. 60 da Constituição de 1934).

Já em 1967, deu-se início ao Modelo IGF de CI. Na data, foram criadas treze inspetorias-gerais de finanças nos ministérios civis, sendo a IGF do Ministério da Fazenda a responsável pela coordenação do SCI. O período foi marcado por grandes mudanças nas atividades de controle externo e interno no Brasil, em especial a Reforma Administrativa de 1967. Iniciou-se, no período, a realização das auditorias anuais sobre os processos de tomada e prestação de contas, regulamentadas pelo Decreto 67.090/1970. O Modelo Secin de CI, que começa em 1979 e se encerra em 1986 com a extinção da Secretaria Central de Controle Interno. A experiência marcou a aproximação do órgão de CI ao Presidente República, por meio da subordinação ao Ministro da Secretaria de Planejamento – Seplan em 1979. Uma característica marcante do período foi a realização concentrada das auditorias no âmbito da Secin, diferentemente do modelo precedente e do seu sucedâneo.

Com a redemocratização do país a partir de 1985, as demandas, até então reprimidas, promoveram intensas modificações no âmbito da Administração Pública. O novo modelo do CI, iniciado em 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, traz a dispersão de atividades como marca, o que pode ter contribuído para a não consolidação da iniciativa e o

surgimento de uma nova forma de atuação. O órgão central do sistema, novamente no interior do Ministério da Fazenda, abrigava diversas outras funções além do CI.

A nova configuração do CI, Modelo SFC – surge e se desenvolve com a estabilização econômica a partir do Plano Real e com a consolidação democrática, concretizada pelas três eleições presidenciais (1994, 1998, 2002). A SFC nasce do interior da STN, tendo origem em fatores internos (remodelagem das atividades a partir do Sistema Siafi, redefinição do papel do CI na Constituição, e reestruturação do Ministério da Fazenda) e externos (auditoria do TCU sobre o CI em 1992, CPI do Orçamento de 1993; reformas administrativas do governo Fernando Henrique). O Modelo SFC teve dois momentos distintos, o primeiro de 1994 até 1998, quando ocorreu a implantação da nova forma de atuação com a maior capacidade de coordenação do SCI e o segundo momento – de 1999 até 2002, quando ocorreu a consolidação, ainda que incompleta, do modelo. O que sobressai do período é a capacidade do órgão de implantar sua principal finalidade – avaliar a execução dos programas de governo – mediante descentralização de sua capacidade de fiscalização.

As características do Modelo SFC, bem como a descentralização das políticas públicas acolhida na Constituição de 1988, contribuíram para o surgimento do novo modelo a partir de 2003. A principal iniciativa desenvolvida no início do “Modelo CGU de Controle Interno” foi a criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Públicos. O mecanismo do sorteio, tendo por objetivo a dissuasão da corrupção, conseguiu ao mesmo tempo a maior mobilização da sociedade, como também dinamizou a articulação com os outros órgãos de defesa do Estado. Mais recentemente – em 2007, mesmo mantendo a postura firme de combate a corrupção, a CGU vem dando sinais claros de retomada do CI de caráter preventivo.

Esta mudança em direção ao controle preventivo foi objeto central de análise do quarto e último capítulo, na medida em que se buscou inicialmente conceituar a orientação estratégica do CI, seus produtos e resultados. Na sequência, este trabalho promoveu, a partir do levantamento realizado sobre os resultados da atuação do Controle Interno, avaliação do desempenho do órgão responsável pela atividade no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe comentar que a opção metodológica desta dissertação ao sistematizar os trabalhos do CI ao longo dos anos de 1998 a 2009 tentou superar a indisponibilidade de dados para promover análise sobre o desempenho. Contudo, como mencionado, ainda que respeitando regras de análise de conteúdo¹³, é possível que, no futuro, falhas de tabulação sejam identificadas

¹³ Bardin (2009) apresenta as seguintes regras: da exaustividade (não se pode deixar de fora qualquer elemento que não possa ser justificável); da representatividade (a análise pode efetuar-se em uma amostra desde que o material a isso se preste); da homogeneidade (os documentos obedecem a critérios precisos de escolha e não

mediante sistematização realizada pela própria CGU ou outro trabalho acadêmico desenvolvido com finalidade semelhante. De todo modo, é importante assinalar que o levantamento realizado teve a virtude de permitir abrir a discussão sobre resultados.

Em resumo, a tabulação dos dados recolhidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 1998 a 2009 confirma a hipótese de que o CI vem contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Ao longo dos 12 anos foram registradas 360 situações em que houve adoção de providências sugeridas pelo CI com impactos positivos sobre a gestão pública federal. Estas situações representam o que se conceituou como resultados da atuação do CI. O montante representa aproximadamente 28% do total de registros anotados nos relatórios (1281). Este percentual, ao longo dos 12 anos, equilibra momentos favoráveis (1998, 2004, 2005 e 2009, respectivamente, 73, 44, 55 e 87%), com momentos desfavoráveis em termos de obtenção de resultados do CI (1999, 2000, 2002, 2003, 2006 e 2007, respectivamente, 16, 14, 18, 9, 16 e 11%).

O desempenho cíclico decorreu, dentre outros fatores, das intensas mudanças, como por exemplo, no período de 1999 a 2003, quando houve a extinção das Cissets, a junção com a atividade de corregedoria, o reposicionamento do órgão na Presidência da República e a troca de dois Secretários Federais de Controle Interno. Tais fatores contribuíram para a menor quantidade de registros com resultados nos relatórios anuais naquele intervalo de tempo. Por outro lado, foi possível identificar que no biênio 2004/2005 houve uma mudança na estrutura dos relatórios, que contribuiu para o aumento dos registros com resultados favoráveis.

Ao tratar a obtenção de resultados de forma geral, os entrevistados apontaram três categorias de fatores que influenciam positiva e negativamente a obtenção de resultados: gestão de pessoas e do conhecimento; processo de trabalho; a imagem do CI. Eles acreditam que a formação e o comprometimento da maioria dos servidores são pontos positivos em termos de gestão de pessoas e do conhecimento. Ao mesmo tempo, ponderaram que existe espaço para evoluir em termos de capacidade de gerenciar equipes. Em relação ao processo de trabalho, há pontos positivos e negativos, sobressaltando a ideia de que é urgente a necessidade de desenvolver um sistema, ou aprimorar o atual, no que se refere ao acompanhamento de resultados. A terceira categoria de análise é sintomaticamente a imagem do Controle, que tem sido aprimorada e já se percebe resultados positivos deste investimento, no entanto, como anotado por alguns dos entrevistados, a imagem antiga do controle formal e policalesco ainda perdura, o que requer esforços adicionais para superar este estereótipo.

representam singularidades em demasia); da pertinência (os documentos são adequados, posto que correspondem

Como forma de aprimorar o trabalho de acompanhamento dos resultados do órgão de CI, a partir do levantamento e análise promovidos ao longo desta dissertação é possível apresentar pelo menos cinco pontos que merecem atenção especial:

- O primeiro, e talvez o mais importante, é o desenvolvimento de um sistema que permita o registro e o acompanhamento das providências adotadas pelos gestores federais, notadamente com a inclusão de campos que comportem anotações sobre os impactos gerados a partir da adoção das medidas sugeridas pelo CI.
- O segundo aspecto refere-se ao aprimoramento dos processos de trabalho, por meio da definição tão detalhada quanto possível dos procedimentos a serem adotadas quando do acompanhamento de resultados.
- A terceira questão é a melhor disseminação interna e externa do efetivo papel do Controle Interno como um parceiro dos gestores no aprimoramento das políticas públicas.
- A quarta envolve o desenvolvimento de lideranças capazes de influenciar e mobilizar pessoas em prol da boa gestão dos recursos públicos, este aspecto se torna relevante na medida em que se percebeu, a partir da entrevistas que o desempenho da gerência intermediária ainda carece de aprimoramentos.
- O quinto ponto diz respeito à contratualização, mediante a pactuação de resultados. Mesmo se reconhecendo a importância do trabalho atualmente desenvolvido nesta área por meio da Portaria de Metas, vislumbra-se que a assinatura de compromissos cada vez mais acordados entre as partes, combinados com os outros elementos anteriormente mencionados, permitirá atingir mais eficientemente os resultados almejados.

O país avançou muito nos últimos anos e para superar os próximos desafios serão necessários novos aprimoramentos dentro da Administração Pública. Para tanto, acredita-se que o bom funcionamento do órgão de CI será fundamental no processo de monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrúcio, Fernando Luiz (1998), *Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- ____ (2005), “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, 24 (junho), Curitiba.
- ____ (2007), “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”, *Revista de Adm Púb*, vol. 41, Rio de Janeiro.
- Alencar, José Daniel de (2000), *Bandeira Contra a Corrupção & suas Irmãs Siamesas*, Brasília, LGE.
- Almeida, Maria H. (2005), “Recentralizando a Federação?”, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba (24).
- Alves, Maria Fernanda C (2009), *Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008*, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, Unb.
- Antunes, Eugénio (2003), *As Autarquias Locais e a Nova Gestão Pública (Empresas municipais e a prestação de contas)*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Iscte.
- Araújo, J. Felipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista da Associação de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1, Lisboa.
- Balbe, Ronald da Silva (2006), “Uma Longa História de Corrupção: dos Anões às Sanguessugas”, *Revista da Controladoria-Geral da União*, Vol. 1.
- ____ e Eliane Viegas Mota (2008), “Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público” (mimeo), iniciativa inscrita (0150/2008) no 13º Concurso Inovação Enap/Ministério do Planejamento, Brasília, Secretaria Federal de Controle Interno.
- Bardín, Laurence (2009), *Análise de conteúdo*, Lisboa, Ed 70.
- Barzelay, Michael (1997), “Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OCDE”, *Governance*, V. 10 (3).
- Bilhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciência Sociais e Políticas*, n.º 2, Primavera. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1997), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Unb, 9ª Ed.
- Boynton, William et al (2002), *Auditoria*, São Paulo, Atlas.
- Bresser-Pereira, Luis C. e Nuria Cunill Grau (2006), “A responsabilização na Nova Gestão Pública Latino-Americana” em Luis Carlos Bresser-Pereira E Nuria Cunill Grau (Coords.) (2006), *Responsabilização na Administração Pública*, São Paulo, Clad/Fundap.
- Carreirão, Yan (2004), “A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais”, *Rev. Sociol. Polit.*, (22).
- Castro, Domingos P. (2008), *Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONG*, São Paulo, Atlas
- ____ e Leice M. Garcia (2004), *Contabilidade Pública no Governo Federal*, São Paulo, Atlas.
- Castro, Leonardo (2009), *Do abstrato ao concreto pensado: estruturação do acompanhamento da execução de políticas públicas realizado pela Secretaria Federal de Controle Interno*, Trabalho de Conclusão de

- Curso de Aperfeiçoamento em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA.
- Caulliraux, Heitor M. e Proença, Adriano (2004), “Gestão: Introdução Conceitual” em Heitor M. Caulliraux e Mauro Yuki (2004), *Gestão Pública e Reforma Administrativa*, Rio de Janeiro, Lucerna.
- Chang, Ha-Joo (2004), *Chutando a escada*, São Paulo, Editora Unesp, 2004.
- Chiavenato, Idalberto (1999), *Introdução à teoria geral da administração*, Rio de Janeiro, Campus, 5ª Ed.
- Codato, Adriano (2003), Estado militar, política econômica e representação de interesses: dificuldades da transição democrática do Brasil nos anos 80, *Espacio Abierto*, v. 12, n. 4.
- Costa, Frederico Lustosa e José Cezar Castanhar (2002), Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- ____ (2008), “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”, *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42.
- ____ e Maria Cecília Landim (2007), Gestão pública nos governos subnacionais do Brasil: avanços, omissões e perspectivas, Congreso Internacional del Centro Latino-americano de Administración para o Desenvolvimento, Santo Domingo, República Dominicana.
- Costa, Rogério da (2004), “Sociedade de controle”, *São Paulo Perspec.*, vol.18 (1).
- Couto, Cláudio G. e Rogério B. Arantes (2006), “Constituição, governo e democracia no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21 (61).
- Denhardt, Robert B. e Janet V.Denhardt (2003), “The new public service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, Vol.8 (1).
- ____ (2007), *The new public service: serving, not steering*, New York, M.E.Sharpe.
- Diamond, Jack (2002), “The role of internal auditing in government financial management: an international perspective”, Washington, International Monetary Fund (Working paper).
- Drucker, Peter (1973), *Management: Tasks, responsibilities and practices*, Nova York, Harper & Row
- Esping-Andersen, Gøsta (2002), “Toward the Good Society, Once Again?” em Gøsta Esping-Andersen et al, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Ferlie, Ewan et al (1999), *A nova administração pública em ação*, Brasília, Editora UnB/ENAP.
- ____ Laurence E. J. Lynn e Christopher Pollitt (2005), “Introductory remarks” em Ewan Ewan Ferlie et al (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford, University Press.
- Ferraz, Cláudio e Frederico Finan (2006), “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral”, disponível em <http://ftp.iza.org/dp2836.pdf>.
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, INA.
- Ferreira , Helder e outros (2007), Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo, Texto para discussão n.º 1369, IPEA, Brasília.
- Ferreira, Alcides (2006), *Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos: um marco institucional na história econômica do Brasil*, Brasília, STN.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare State in Western Europe” em Peter Flora e Arnold Heidenheimer (Orgs.) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick/Londres, Transaction Publishers.

- Fritsch, Winston (1992), “Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930” em Marcelo de Paiva Abreu (1992), *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana – 1889/1989*, Rio de Janeiro, Campus.
- Giambiagi, Fabio e Ana Cláudia Além (2000), *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Giambiagi, Fabio e Octavio de Barros (2009), *Brasil pós-crise: Agenda para a próxima década*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Giauque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: the liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4).
- Groisman, Enrique e Emilia Lerner (2006), Responsabilização pelos controles clássicos em Luis Carlos Bresser-Pereira e Nuria Cunill Grau (Coords.) (2006), *Responsabilização na Administração Pública*, São Paulo, Clad/Fundap.
- Gruening, Gernod (1998), Origin and theoretical basis of the New Public Management, comunicação apresentada no IPMN conference in Salem/Oregon.
- ____ (2001), Origin and theoretical basis of new public management, *International Public Management Journal*, Vol 4, (1).
- Hood, Christopher (1990), *Hood, C. Beyond the public bureaucracy State? Public administration in the 1990s*. London, LSE.
- ____ (1991), “A Public Management for all seasons?” *Public Administration*, Vol. 69, Spring
- ____ (2005), “The Word, the movement, the science” em Ewan Ferlie *et al* (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford, University Press.
- Leite, Adailton A. B. (2010), Descentralização, Responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros, Tese de Doutorado defendida na Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Linz, Juan e Alfred Stepan (1999), *A transição e a consolidação da democracia: A experiência no sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz & Terra.
- Lonslale, Jeremy (2008), “Impactos”, em Christopher Pollitt *et al* (2008) *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- Lynn, Laurence E., Jr. (2005), Public Management: A concise History of the Field em em Ewan Ferlie *et al* (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford, University Press.
- Malan, Pedro S. (1998), “Discurso de abertura das atividades do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MF n.º 271/98”, realizado no Ministério da Fazenda, 19 de outubro de 1998, Brasília, SFC
- Martins, Carlos Estevam (1998), Governabilidade e Controles, *Revista São Paulo em Perspectiva*, 2(1).
- Martins, Humberto F. e Caio Marini (2010), Governança para resultados: atributos ideias de um modelo, III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.
- Martins, Rosane Silva (1997), Modernização do sistema de controle interno no Brasil: a importância do controle concomitante, Dissertação de Mestrado em Administração, Brasília, UnB.
- Medauar, Odete (1993), Controle da administração pública, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- Medeiros, Ana *et al* (2008) Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá, disponível em http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/17.pdf , consultado

em 22 de março de 2009

- Meireles, Hely L. (2003), *Direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 28ª Ed.
- Mendes, Marcos (2004), *Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União*, disponível em <http://bvc.cgu.gov.br/> acessado em 10 de julho de 2009
- Monteiro, Jorge V. (2000), *As regras do jogo – Plano Real (1997 – 2000)*, Rio de Janeiro, FGV.
- Mota, Eliane V. (2007), *Proposta para avaliação de mudanças na execução de programas de governo federais executados de forma descentralizada em consequência de fiscalizações realizadas pela controladoria-geral da união no âmbito do programa de fiscalização a partir de sorteio público de municípios*, Trabalho monográfico apresentado no Curso de Especialização em Gestão Pública/2006, Brasília, Enap.
- Motta, Fernando C.P. e Vasconcelos, Isabella F. G. de (2006), *Teoria Geral da Administração*, São Paulo, Thomson.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- ____ et al (2001), *Administração e Política – Perspectiva de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- ____ e João Salis Gomes (2003), *Ética e Administração - Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- O'Donnell, Guillermo (1998), “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”, *Lua Nova*, São Paulo, n.44.
- Oliveira, Fernando de (2001), Carta publicada na Separata do Livro em José Daniel de Alencar (2000), *Bandeira Contra a Corrupção & suas Irmãs Siamesas*, Brasília, LGE.
- Olivieri, Cecília (2008), *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas no Brasil*, Tese de Doutorado defendida na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), São Paulo.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1994), *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, Ed. MH Comunicações, Brasília
- Osborne, Stephen (2001), “Public Management across the twentieth century: a review of practice and research” em Stephen Osborne (Org.) (2001), *Public Management – Critical perspectives*, London, Routledge
- Palvarini, Bruno (2010), *Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública*, III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.
- Paula, Ana Paula Paes de (2005), *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora FGV
- Peter, Maria da G. e Machado, Marcus V. (2003), *Manual de Auditoria Governamental*, São Paulo, Atlas.

- Peters, Guy (1997), "Policy transfers between governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*. Vol. 20 (4).
- ____ (2001), *De mudança em mudança: padrões de reforma administrativa contínua* em Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos, Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Orgs.), Celta Editora.
- ____(2008), "Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar", *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 59 (3).
- Peters, Thomas e Robert Waterman (1983), *Vencendo a Crise*, editora Harper & Row do Brasil, São Paulo
- Piscitelli, Roberto B. (1988), O controle interno na administração pública federal brasileira, Brasília, Esaf.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Basil Blackwell.
- ____ e G. Bouckaert (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press.
- ____ (2004), *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- ____ et al (2008a), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- ____ (2008b), "A interface administração-auditoria", em Christopher Pollitt *et al* (2008), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- ____ (2008c), "O contexto cambiante", em Christopher Pollitt *et al* (2008), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- ____ (2008d), "Visão Geral", em Christopher Pollitt *et al* (2008), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- ____ e Summa, Hilka (2008), "Auditoria Operacional e reforma da administração pública", em Christopher Pollitt *et al* (2008), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- Power, Michael (2005), "The theory of the audit explosion", em Ewan Ferlie *et al* (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford, University Press.
- Rezende, Maria de Fátima (2002), *Os resultados da avaliação como instrumento nas tomadas de decisões. O Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador como base empírica*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Administração, Brasília, UnB.
- Ribeiro, Beatriz B. (2006) *Subsídios metodológicos para aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa família*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, Ence.
- Ribeiro, Sheila (1997), *Controle interno e paradigma gerencial*, Brasília, Enap.
- Rocha, J. A. Oliveira. (2000), "Modelos de Gestão Pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. V. I (1).
- Rosenbloom, David (2008), "The practice and discipline of public administration: conception concerns" em David H. Rosenbloom e *et al* (2008) *Public Administration Understanding Management*, Politics, and Law in the Public Sector Robert S. Kravchuk, M. Clerkin, McGraw-Hill.
- Rua, Maria das Graças (2005), *A Aplicação Prática do Marco Lógico*, Mimeo, 2005.
- Silva, Arthur Adolfo C (1999), "O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica,

- política e administrativa (1890 – 1998)” em Brasil (1999), Prêmio Serzedello Corrêa 1998 : Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, Instituto Serzedello Corrêa.
- Silva, Pedro Luiz Barros (2003), “Serviços de Saúde: o dilema do SUS na nova década”, . São Paulo Perspectiva, São Paulo, V. 17 (1).
- Souza, Flávia C. e Jean F. Siqueira (2007), A Convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública: uma análise dos Artigos Internacionais e Nacionais Publicados entre 2000 e 2006, 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, disponível em <http://www.congressousp.fipecafi.org> acessado em 30 de mar de 2010.
- Souza, Márcia (2003), “O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais”, *Lua Nova*, (58).
- Spinelli, Mário V. C. (2008), *Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros*, Dissertação mestrado apresentada à Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Summa, Hilka (2008), “Definições e estrutura”, em Christopher Pollitt *et al* (2008), *Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*, Belo Horizonte, Editora Fórum.
- Viegas, W. (1996), Controle administrativo e controle social: analogias, contrastes e paralogismos, Brasília, UnB (mimeo).
- Vieira, Fabíola S. (2008), “Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde”, *Rev Panam Salud Publica*, nº 24(2).
- Vilhena, Renata *et al* (2006), *O choque de Gestão em Minas Gerais*, Editora UFMG, Belo Horizonte.
- Wagner, Gastão (2006), “Efeitos paradoxais da descentralização no Sistema Único de Saúde no Brasil”, em Sônia Fleury (org.) (2006), *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Weber, Luiz Alberto (2006), *Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros (o poder do associativismo)*, Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política, Brasília, UnB.
- Weber, Max (1999), *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 2, Brasília, Editora UnB.
- Wilken, Edgard da Silva (1974), *Manual de Administração Financeira e Contabilidade Pública para Órgãos da Administração Direta*, Rio de Janeiro, Editora Aurora.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- Alencar, Kennedy (2005), Dilma aceita convite de Lula para substituir José Dirceu, Folha de São Paulo, 18 de junho de 2005, consultado em <http://search.folha.com.br>, em 18 de março de 2009.
- Alvarez, Regina (2009), Governo propõe que TCU só fiscalize obra pronta, *O Globo*, 14 de Nov. 2009, consultado em <http://www.oglobo.com.br/fsp>.
- Brasil (1995), Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- _____(2003), Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República.
- _____(2006), Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência

da República.____(2010a), Programa de Aceleração do Crescimento, consultado em <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

____ (2010b), Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República.

Brito Filho, Luiz Navarro (2008), “Desafios do Controle Interno”, comunicação apresentada no Encontro de Dirigentes da CGU, realizado em 24, 25 e 26 de setembro de 2008, Brasília.

CGU – Controladoria-Geral da União (2003), Relatório de Gestão – Exercício 2003, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2003b), CGU terá apoio da Polícia Federal nas fiscalizações, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (1/8/2003), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2003c), CGU e procuradores vão atuar juntos, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (1/9/2003), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2004), Relatório de Gestão – Exercício 2004, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2004b), CGU vai auditar contratos de compras do MS, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (21/5/2004), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2005), Relatório de Gestão – Exercício 2005, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2005b), CGU conclui auditoria sobre “vampiros” no MS, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (7/4/2005), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2006), Relatório de Gestão – Exercício 2006, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2007), Relatório de Gestão – Exercício 2007, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2008), Relatório de Gestão – Exercício 2007, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2008b), CGU e Caixa fazem força-tarefa para fiscalizar 268 contratos do PAC, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (23/6/2008), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2009), Relatório de Gestão – Exercício 2009, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2009b), PAC: ação preventiva da CGU corrige falhas em municípios, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (14/5/2009), disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2009c), Plano de Integridade Institucional, documento de uso interno disponível apenas na intranet do órgão.

____ (2010a), Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos –Versão 10.1, (mimeo – documento de uso interno), Brasília, CGU.

____ (2010b), CGU realiza 31º sorteio para definir municípios que serão fiscalizados, disponível em <http://www.cgu.gov.br>.

____ (2010c), Número de acessos ao Portal da Transparência foi recorde em janeiro, Notícia – Assessoria de Comunicação CGU (9/2/2010), disponível em www.cgu.gov.br.

CGU – Corregedoria-Geral da União (2001), Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2002), Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União, Brasília, CGU, disponível em www.cgu.gov.br.

Congresso Nacional (1994), Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 1994, Volume I.

Correio Braziliense (2009), Novo choque de gestão federal, Correio Braziliense, 16 de fevereiro de 2009, consultado em <http://www.correioweb.com.br>.

Delfim Netto, Antônio (2005), Coragem Política, Folha de São Paulo, 22 de junho de 2005, consultado em <http://search.folha.com.br>.

Folha de S. Paulo (2009), Ministro critica "demonização" de órgão fiscalizador, Folha de São Paulo, 27 de novembro de 2009, disponível em <http://www.uol.com.br/fsp>.

Krugman, Paul (2008), "A maior disputa na história do pensamento econômico", Revista Época, 19 de outubro de 2008.

Ministério da Saúde (2005), Manual da oficina de capacitação em avaliação com foco na melhoria do programa, disponível em www.aids.gov.br.

Ministério do Planejamento (2009), 2009 será o Ano Nacional da Gestão Pública, consultado em <http://www.planejamento.gov.br/>.

____ (2010), Boletim Estatístico de Pessoal, consultado em www.planejamento.gov.br.

Pires, Waldir (2003), "Discurso de lançamento do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos", comunicação apresentada no 1º Sorteio, realizado pela CGU, 4 de abril de 2003, Brasília.

Rocha, Graciliano (2009) Yeda defende gestão no RS e ataca críticos, Folha de São Paulo, 28 de fevereiro de 2009, consultado em <http://search.folha.com.br>.

Rosa, Vera et al (2010), Dilma é para 2 mandatos, diz Lula, O Estado de S. Paulo, 19 de fevereiro de 2010, disponível em <http://www.estadao.com.br/>.

Senado Federal (2010), Constituinte 1987/1988, disponível em www.senado.gov.br.

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno (1998), Relatório do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Balanço Geral da União, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (1999), Relatório da SFC, Balanço Geral da União, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2000), Relatório da SFC, Balanço Geral da União, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2001), Relatório da SFC, Balanço Geral da União, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2001a), Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Anexo à Instrução Normativa n. 1, de 06 de abril de 2001, disponível em www.cgu.gov.br.

____ (2002), Relatório da SFC, Balanço Geral da União, disponível em www.cgu.gov.br.

Siqueira, André (2009), Gestão sem choque, Carta Capital, edição n.º538 de 25 de março de 2009.

Sobrinho, Jorge Hage (2008), "Informe de atualização sobre as Ações da CGU", comunicação apresentada no Encontro de Dirigentes da CGU, realizado em 24, 25 e 26 de setembro de 2008, Brasília.

Souza, Vivaldo (1999), Em 98, ano eleitoral e de baixo crescimento, houve queda de arrecadação, mas também contratações, Folha de São Paulo, 13 de junho de 1999, consultado em <http://search.folha.com.br>.

Teixeira, Valdir Agapito (2008) "O controle interno preventivo", comunicação apresentada no Encontro de Dirigentes da CGU, realizado em 24, 25 e 26 de setembro de 2008, Brasília.

Tribunal de Contas da União (2000), Ata n.º 34 – Sessão Ordinária do Plenário de 30 de agosto de 2000, em <http://www.in.gov.br/>.

UOL Eleições 2002 (2002), Portal Universo on line, consultado em <http://eleicoes.uol.com.br/2002/>.

Veja (2000), Anatomia de um Crime, Revista Veja, Edição 1.660, de 2 de agosto de 2000.

Anexo I – Operações com maior grau de associação com CGU

Ano	Operação	UF	Ordem A	Citação	Ordem B	Citação com CGU	Ordem C	%	Soma das Ordens A, B, C	rank ing
2008	Toque de Midas	AP	4	334.000	2	185.000	5	55%	130	1
2004	Vampiro	DF	12	25.900	6	8.030	9	31%	114	2
2007	Rêmora	PA	20	9.070	7	7.500	1	83%	113	3
2006	Sanguessuga	MT	7	62.500	5	8.690	16	14%	113	4
2008	João de Barro	MG	1	4.330.000	1	244.000	30	6%	109	5
2007	Carranca	AL	18	11.300	9	3.080	11	27%	103	6
2008	Vassoura de Bruxa	BA	3	500.000	4	12.900	37	3%	97	7
2008	Passárgada	MG	29	4.070	10	2.110	6	52%	96	8
2009	Rapina IV	MA	15	18.100	11	2.020	19	11%	96	9
2008	Mão-de-obra	DF	2	1.310.000	3	22.300	40	2%	96	10
		AL/SE/DF/								
2007	Navalha	PI	5	197.000	8	6.410	34	3%	94	11
2005	Guabiru	AL	25	6.070	13	1.620	12	27%	91	12
2004	Pororoca	AP	24	6.130	15	1.190	14	19%	88	13
2008	Hígia	RN	16	17.600	14	1.350	25	8%	86	14
2009	Transparência	PB	31	3.950	16	1.090	10	28%	84	15
2009	Orthoptera	MA	21	8.180	19	940	17	11%	84	16
2007	Galiléia	PA	33	3.340	17	1.050	8	31%	83	17
2008	Telhado de Vidro	RJ	6	167.000	12	1.850	43	1%	80	18
2006	Alcaides	PE	41	1.460	18	955	4	65%	78	19
2009	Fumaça	CE	17	15.300	20	934	29	6%	75	20
2005	Confraria	PB	22	7.580	22	663	24	9%	73	21
2008	Solidária	RS	9	45.700	21	907	39	2%	72	22
2008	Dupla Face	MT	8	49.700	23	658	41	1%	69	23
2007	Metástase	RR	27	4.890	26	521	20	11%	68	24
2008	Nemése	MA	11	30.400	24	651	38	2%	68	25
2009	Rapina III	MA	14	19.800	25	609	35	3%	67	26
2008	Rapina II	MA	30	4.000	28	361	22	9%	61	27
2009	Covil	TO	26	5.700	27	401	28	7%	60	28
2007	Mecenas	DF	36	2.740	29	311	18	11%	58	29
2006	Enguia	SP	44	158	40	109	2	69%	55	30
2005	Gafanhoto	RR	13	21.700	31	267	42	1%	55	31
2008	Rapina I	MA	40	1.560	33	220	15	14%	53	32
2007	Antídoto	AP	32	3.930	30	283	27	7%	52	33
2009	Owari	MS	10	37.400	36	167	46	0%	49	34
2007	Selo	DF/PI/SE	35	3.000	32	225	26	8%	48	35
2009	Alto da Serra	RN	43	567	39	111	13	20%	46	36
2008	Sufrágio Livre	MA	47	3	46	2	3	67%	45	37
2006	FOX	SE	39	2.290	34	202	23	9%	45	38
2006	Grande Família	PB	28	4.460	35	198	33	4%	45	39
2008	Panacéia	PA	45	4	45	2	7	50%	44	40
2008	Aliança	RN	19	10.400	41	92	44	1%	37	41
2004	Mamoré	RO	42	743	43	69	21	9%	35	42
2009	Luxo	CE	38	2.520	37	127	31	5%	35	43
2006	Suíça	PE	37	2.720	38	124	32	5%	34	44
2005	Campus Limpo	DF/RJ/PE	34	3.110	42	90	36	3%	29	45
2006	Cartas Marcadas	PB	23	7.350	44	63	45	1%	29	46
2009	Negociata	CE	46	4	47	-	47	0%	1	47
Total				7.303.399		520.452				

Fonte: Relatórios de Gestão – 2003 a 2009 e pesquisa no Google em 7/12/2009 (valores aproximados).

Observação: (1) A ordem apresentada respeitou a quantidade de pontos que cada operação obteve, mediante a seguinte fórmula: \sum dos Pontos = ranking invertido da coluna citação da operação + ranking invertido de citação da operação com o nome da CGU + ranking invertido do percentual de incidência no termo CGU junto com o nome da "Operação". (2) O ranking invertido significa que a Operação João de Barro ficou na 1ª colocação no quesito Citação da Operação, logo recebeu 48 pontos.

Anexo II – Titulares do Controle Interno

Período	Titular	Órgão	
1874 a 1914		Diretoria Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional	
1915 a 1919		Diretoria Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional	
1920		Contadoria Geral da República	
1921 a 1932		Contadoria Central da República	
1933 a 1942	M. Marques de Oliveira	Contadoria Central da República	10
1942	Claudionor de S. Lemos	Contadoria Geral da República	1
1943	Hamilton Beltrão Pontes	Contadoria Geral da República	1
1945 a 1948	Ovídio Paulo de Menezes Gil	Contadoria Geral da República	4
1949 a 1951	Antônio Francisco Pereira	Contadoria Geral da República	3
1952 a 1953	Hamilton Beltrão Pontes	Contadoria Geral da República	2
1954 a 1957	Raul Fontes Cotia	Contadoria Geral da República	4
1958	Mário Calvão Menezes	Contadoria Geral da República	1
1959 a 1961	Hamilton Beltrão Pontes	Contadoria Geral da República	3
1962 a 1963	Raul Fontes Cotia	Contadoria Geral da República	2
1964 a 1965	Percy Santiago	Contadoria Geral da República	2
1966	Álvaro Brandão	Contadoria Geral da República	1
1967 a 1971	Fernando de Oliveira	Inspetoria Geral de Finanças	5
1972 a 1978	Arthur Pereira	Inspetoria Geral de Finanças	7
1979	Antônio Alves de Oliveira Netto	Inspetoria Geral de Finanças	1
1980 a 1984	Fernando de Oliveira	Secretaria Central de Controle Interno	5
Mar/1986 a Fev/1988	Andrea Sandro Calabi	Secretaria do Tesouro Nacional	2
Fev/1988 a Mar/1988	Paulo César Ximenes Alves Ferreira	Secretaria do Tesouro Nacional	
Mar/1988 a Mar/1990	Luiz Antônio Andrade Gonçalves	Secretaria do Tesouro Nacional	2
Mar/1990 a Out/1992	Roberto Figueiredo Guimarães	Secretaria do Tesouro Nacional	2
Out/1992 a abr/1994	Murilo Portugal Filho	Secretaria do Tesouro Nacional	1
Abr/1994 – Jul/2002	Domingos Poubel de Castro	Secretário Federal de Controle	8
Jul/2002 – Jun/2003	José Vanderlei Pinheiro	Secretário Federal de Controle Interno	1
Jun/2003	Valdir Agapito Teixeira	Secretário Federal de Controle Interno	7

Fonte: Balanços Gerais da União (1933-1985), site STN e CGU

Observações: Até 1984, o titular do período foi identificado tendo como base a edição do Balanço Geral da União, que se processa no ano seguinte.

Anexo III – Metodologia de Pesquisa

III.1 – Aspectos específicos da sistematização do resultados

Os relatórios anuais foram transformados em uma espécie de banco de dados, com os seguintes campos: Ano; Ministério; Programa/Assunto; Constatações; Recomendação; Resultado (efeito do trabalho do controle). Foram computados 1281 registros, sendo o Ministério da Saúde com a maior quantidade (112 registros) e o Sistema “S” com a menor quantidade (12 registros). Deste conjunto, a parte de maior interesse foi o subconjunto dos registros com “Efeito do trabalho do controle”, que totaliza 390 casos, ocorrendo uma repetição das áreas em relação aos ministérios com maior e menor incidência: MS (38 registros) e Sistema “S” (3 registros). O quadro a seguir apresenta as situações consideradas como exemplo e contraexemplos de resultados.

Exemplos e contraexemplos de Resultados da Atuação do Controle Interno

Resultados da atuação do Controle Interno	Situações não consideradas como resultados
<p>Desde 1994, a atuação da SFC junto ao Ministério da Cultura contribuiu, através do aperfeiçoamento dos processos de trabalho e dos controles internos; (...) acabou com o pagamento da taxa de administração dos órgãos públicos para intermediários da iniciativa privada na apresentação de projetos; (...) normatizou diversos procedimentos quanto à apresentação, a análise e a aprovação dos projetos, liberação e movimentação dos recursos (SFC, 1998, 7);</p> <p>No período de 1998 a 1999, a SFC realizou trabalhos na aquisição, controle, distribuição e utilização de Iodato de Potássio. As informações recolhidas foram levadas ao conhecimento dos gestores responsáveis que tomaram medidas saneadoras, tais como: mobilização das Vigilâncias Sanitárias Estaduais com vistas a garantir a qualidade do sal, contendo teores de iodação, recomendados pelo Ministério da Saúde e transferência da responsabilidade da aquisição do Iodato de Potássio para as indústrias produtoras de sal. Essa medida trouxe uma economia efetiva de aproximadamente R\$8 milhões por ano (SFC, 1999, C-723)</p> <p>[Com referência ao Programa Esportes de Criação Nacional e de Identidade foram detectadas] Irregularidades na execução de Convênio firmado com o Ministério do Esporte, tais como: despesas realizadas fora da vigência; despesas com hospedagem fora da cidade do evento; despesas inelégíveis e incompatíveis com o objeto, etc [tendo sido registrado como resultado alcançado] O Ministério instaurou o processo de Tomada de Contas Especial (...) (CGU, 2005, 217).</p> <p>Os trabalhos [da CGU] realizados sobre o Programa Inclusão Digital (...) registra (...):1. a alocação dos recursos sem que fossem considerados os índices oficiais de exclusão Digital (...).2. não publicação de diretrizes da ação governamental (...) 4. a implementação deu-se na ausência de parâmetros técnicos que possibilitassem uma formulação consistente, apoiada em estudos setoriais, regionais, de demandas sociais ou de interesses Estratégicos (...) A partir de junho de 2005 o MC determinou que os telecentros de inclusão digital seriam na modalidade fixa, vez que era previsto na sua concepção inicial, (fixos e móveis). Diante de diversas dificuldades do MC na condução do programa, houve reformulação das estratégias para as parcerias com as prefeituras municipais e outros agentes, de modo que não haveria mais a descentralização de recursos (...) o MC lançou edital em dezembro de 2006 para aquisições centralizadas (CGU, 2006, 117)</p>	<p>O resultado desse trabalho [atuação da SFC sobre Ação Formação de Estoque Público do MAPA] foi encaminhado à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, empresa responsável pela gestão dos estoques públicos do Governo Federal, recomendando, dentre outras, implementar medidas que visem a priorizar a destinação de produtos que estejam estocados sob risco de perda ou abaixo do padrão(SFC, 2000, C-289).</p> <p>[atuação sobre Programa Turismo, a Indústria do Novo Milênio] Apresentadas as recomendações aos Gestores, a implementação das providências ao saneamento das constatações vem sendo monitorada pela Secretaria (SFC, 2001, C-222).</p> <p>[no Programa Apoio Administrativo – MC] A Agência Nacional de Telecomunicações acatou as recomendações e informou que nas licitações e contratações futuras, as melhorias recomendadas por esta Secretaria serão implementadas (CGU, 2004, 81)</p> <p>[no Programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas – MDIC] O gestor ainda não encaminhou as medidas adotadas (CGU, 2004, 67)</p> <p>[no Programa Inovação e Competitividade – MCT] As justificativas foram encaminhadas a SFC à SFC em janeiro de 2004 e estão em análise (CGU, 2004, 79)</p> <p>[no Programa Apoio Administrativo – MinC] Atrasos nas obras de reforma do prédio do Ministério da Cultura com alterações do quantitativos, sem autorização formal do gestor, incorrendo em prejuízos de R\$ 3.375,28/mês (...) Promover a alteração do Cronograma de Execução, incluindo eventuais mudanças de quantitativos e justificativas para as alterações, e proceder a regularização dos postos, alterando seus quantitativos por meio de apostilamento ao contrato. [Resultado Alcançado] Prejuízo estimado (R\$) 60.503,00 (CGU, 2005, 163).</p> <p>Para a ação de governo Sinalização Rodoviária, ressaltam-se, como resultados, nas Unidades da Federação: i) em determinado contrato 15% do serviço atestado não foi executado; ii) em outro, houve sobreposição de objeto contratual, com a possibilidade de danos ao erário (CGU, 2007, 95).</p>

Fonte: do próprio autor, com base nos relatórios anuais de 1998 a 2009

Os exemplos e contraexemplos de resultados foram anotados do quadro anterior, sendo que os registros da coluna à esquerda demonstram situações em que a atuação do Controle Interno produziu efeitos positivos, cabendo destacar: aperfeiçoamento dos processos de trabalho e dos controles internos (MinC em 1998); adoção de medidas saneadoras com economia efetiva para os cofres públicos (MS em 1999); instauração de TCE em função dos problemas apontados pela controle (ME em 2005); reformulação radical da estratégia do programa, posto que deixou de descentralizar recursos para efetuar aquisições centralizadas (MC em 2006).

No lado direito da tabela, foram assinalados os contraexemplos – casos não considerados como resultados. Os excertos dos relatórios indicam: situações em que ficou registrado apenas o encaminhamento (MAPA em 2000); quando o monitoramento não é preciso em afirmar se houve providências por parte do gestor federal (Mtur em 2001); as providências adotadas por parte do gestor federal foram registradas de forma genérica (MC em 2004), as providências do gestor, se adotadas, ainda não foram comunicadas ao Controle (MDIC em 2004) as providências do gestor ainda não foram analisadas pelo Controle (MCT em 2004); quando do apontamento de prejuízo sem qualquer menção de outras providências por parte do gestor (MinC 2005); quando, ainda que utilizando a palavra resultado, não se apresenta o efeito da atuação do controle, mas sim as constatações (no MT em 2007).

Data	Nº*	Assunto	Signatário	Observações
05/12/2003	137	Encerramento das Ativ. do Ex.2003	Diretor DGI/SE	30 dias, PCPR
22/12/2003	146	Relatório de Atividades 2003	Secretário SFC	19 dias; detalhes sobre resultados
10/01/2005	008	Relatório de Atividades 2004	Secretário SFC	22 dias; IN TCU nº 47/2004, detalhes sobre resultados
22/12/2005	194	Relatório de Atividades 2005	Secretário SFC	40 dias; detalhes sobre resultados
22/01/2007	14	Relatório de Atividades 2006	Diretor DC/SFC	10 dias apenas em decorrência de alteração do prazo do PCPR – EC nº 50/2006
23/01/2008		Relatório de Atividades 2007 - BGU e TC Anual da CGU	Diretor DC/SFC	5 dias para PCPR e 16 dias para TCCGU
11.02.2009	40	Relatório de Gestão – Ex 2008	Sec. Executivo	38 dias para envio
05.01.2010	1	Relatório de Gestão – Ex 2009	Sec. Executivo	38 dias para envio

Fonte: Sistema de Gestão de Informações /CGU

Observações: nº do memorando-circular, exceto de 2007 para o que se encontrou apenas uma mensagem eletrônica

Conforme quadro anterior, foi possível apurar quais foram as orientações de preparação dos relatórios anuais a partir do final de 2003. A primeira disponível foi o Memorando-Circular nº 137, por meio do qual o diretor de Gestão Interna da CGU estabelece 30 dias para preparação do relatório de gestão, que será tanto utilizado na Tomada de Contas Anual da CGU como na Prestação de Contas do Presidente da República. O documento traz instruções do que colocar “as atividades planejadas para o ano corrente; sua execução e avaliação, por meio do cumprimento das metas fixadas e dos indicadores de desempenho utilizados” e a estrutura básica do relatório, com destaque para o item “VI. Resultados – Incidência Social”.

Ainda tratando de 2003, o Secretário Federal de Controle Interno, pelo Memorando-Circular nº 146, orientou as diretorias da SFC e algumas coordenações específicas de como apresentarem as partes do relatório que comporiam a Tomada de Contas Anual da CGU – 2003. O prazo fixado foi de 19 dias, em função de determinação externa (Ciset/PR)

Durante a fase de preparação do relatório de atividades de 2004, foi editado o Memorando-Circular nº 008/DG/SFC/CGU-PR, de 10/01/2005, por meio do qual o Secretário Federal de Controle Interno fixou 19 dias de preparação de relatório que comporia o processo de Tomada de Contas Anual da CGU – 2004. O documento referencia a IN/TCU nº 47/2004 e DN/TCU nº 62/2004 (item 4 do Anexo II) para sinalizar que o relatório deverá conter informações afetas aos resultados dos trabalhos de auditoria e fiscalização, pessoal, e de TCU. Especificamente em relação à competência das diretorias finalísticas envolvendo a “*Avaliação dos resultados da execução dos programas governamentais e/ou das ações administrativas*” ponderou que não deveriam compor o texto informativo:

conceitos e descrições dos fluxos dos programas, por estarem contidos na Parte do Ministério; resultados financeiros não quantificados; descrição pormenorizada de procedimentos de atuação do controle interno e menção

a documentação interna, bem como a utilização de termos próprios da atividade do controle; termos incompatíveis com a prática auditorial (“suspeitas”, por exemplo); e constatações de pequena materialidade/importância/relevância (SFC, 2004, 2).

Especificamente em relação ao Anexo, que deveria ser utilizado pelas áreas para facilitar consolidação e a apresentação das informações, cabe destaque dois campos:

Resumo dos Resultados das Ações de Controle (4)

Informar somente os principais resultados da atuação do controle interno, positivos ou negativos. Para os negativos, indicar, de forma resumida, os problemas relevantes (irregularidades/impropriedades) e a representatividade dos problemas detectados em relação à amostra analisada (ex.: de X contratos analisados, a irregularidade/impropriedade foi detectada em y % desses contratos). Informar como resultado apenas as irregularidades/impropriedades os problemas que já foram comunicados ao gestor.

Medidas adotadas pelo gestor (5)

Informar as medidas efetivas adotadas pelo gestor, destacando as boas práticas gerenciais advindas da ação do controle interno(SFC, 2004, 4)

No ano seguinte, de forma semelhante, o Memorando-Circular nº 194/DG/SFC/CGU-PR, de 22/12/2005, também apresentou orientações para a composição do relatório anual, dividindo-o em duas partes: dados de caráter geral (informações a respeito da quantidade de ações de controle executadas, municípios fiscalizados, etc.) e dados de caráter específico (resultados das ações de controle executadas pela SFC e unidades descentralizadas da CGU). Os registros colocados na parte específica foram regulamentados, mediante a discriminação de nove campos, dos quais se destaca:

2.9) Resultados Alcançados: descrever, quando possível, os resultados advindos da atuação do Controle Interno, tais como melhorias, recursos devolvidos, alteração de legislações, etc. Deverá também ser indicado neste campo (último parágrafo), quando for possível mensurar, o valor estimado, relativo ao possível prejuízo ou dano causado ao erário, além de valores relativos a melhorias ou economia potencial. Quando ainda não houver resultado alcançado a ser inserido neste campo, identificar o motivo (por exemplo: “ainda aguardando a implementação de providências”) (SFC, 2005, 4)

apenas.

Na organização da PCPR de 2006, o Memorando-Circular nº 14/DC/SFC/CGU-PR estabeleceu o prazo exíguo de 10, tendo em vista redução de prazo estabelecida pela Emenda Constitucional nº 50, de 14/2/2006.

Com referência ao ano de 2007, o processo de elaboração da Tomada de Contas 2007 da CGU e da PCPR foi orientado mediante mensagem eletrônica originária da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, de 23 de janeiro de 2008 (13:05). O documento faz referências ao Plano de Integridade Institucional 2007 – 2010 e a Portaria CGU nº 1950, bem como traz anexo o arquivo utilizado ainda no mês de dezembro na preparação da Mensagem do Presidente de 2006. A referida mensagem assinala que o documento, em relação à PCPR, deve primar pela concisão, visto que cabe a esta SFC apenas 16 páginas, assim como alerta para a segregação nas quatro ações de governo que compõem programa da CGU em 2007. Já em relação ao relatório de gestão da Tomada de Contas 2007, por ser mais extenso, houve sugestão para que relatório se ampliasse mediante a inclusão de um anexo “onde cada coordenação fará a exposição dos principais resultados nos programas de governo acompanhados, nos moldes dos anos anteriores (...) para manter a série histórica de

registro por programas, tendo em vista que este talvez seja o único documento publicado (internet) em que esta SFC apresenta seus resultados detalhados.”

Em relação ao Relatório de Gestão do exercício 2008, o Memorando-Circular nº 40/SE/CGU-PR, de 11/2/2009, tratou da questão, sem maiores inovações, apenas realçou, objetivando a uniformidade, a necessidade de observar as orientações contidas no “Anexo V – Modelo de Relatório de Gestão” da Portaria CGU Nº 2.238, de 19 de dezembro de 2008. Já o Relatório de Gestão do exercício 2009, o Memorando-Circular nº 1/SE/CGU-PR, de 5/1/2010, mais uma vez solicitou atenção aos termos da Portaria CGU Nº 2.270/2009.

Cabe mencionar também que houve ao longo dos doze anos analisados mudanças na estrutura dos ministérios, contudo, antes vale anotar o significado das siglas.

Sigla	Nome
MAPA	Ministério da Agricultura e Agropecuária
MC	Ministério das Comunicações
Mcidas	Ministério das Cidades
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério dos Esportes
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
Mtur	Ministério do Turismo
Sistema S	Coordenação-Geral de Auditoria da Área dos Serviços Sociais

Em razão da extinção e criação de ministérios ao longo do período estudado foram promovidas algumas adaptações, de forma a tornar a comparação mais contínua possível. Assim, no caso do Ministério da Assistência Social – MAS, criado em 2003, e transformado em Ministério do Desenvolvimento Social – MDS em 2004, a opção foi agrupar tudo em MDS. No caso do Ministério do Esporte e do Turismo, criado em dezembro de 1998 (MP nº 1.794-8) e desmembrado em dois ministérios (do Esporte e do Turismo) em janeiro de 2003, a opção foi separar os fatos atinentes a cada área no período anterior a 2003. Já o atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, já teve outras denominações: Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, de 1995 a 1998, Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, de janeiro a julho de 1999, e a partir de então a atual nomenclatura. Ao conjunto de ministérios, foi criada agregada a área denominada “Sistema S”, que representa o setor específico encarregado de controlar a área de Serviços Sociais no âmbito da SFC.

III.2 – Das entrevistas realizadas

As entrevistas foram semi-estruturadas e tiveram o objetivo de captar a percepção dos envolvidos de quais são os principais aspectos a respeito do resultado da atuação do controle interno. As respostas foram

usadas essencialmente na seção 4.3 desta dissertação tendo em vista o objetivo definido para o capítulo IV, que foi apresentar os conceitos essenciais associados a ideia de resultado, a sistematização dos resultados do controle e a análise do que tem influenciado a obtenção desses resultados.

1. Qual o papel do Controle Interno no contexto da administração pública atual?
2. Quais são as principais atividades desempenhadas pelo Controle Interno?
3. Quais são os produtos do Controle Interno?
4. Quais são os resultados do Controle Interno?
5. Como aferir os resultados do Controle Interno?
6. O que tem influenciado, positiva e negativamente, a obtenção de resultados por parte do Controle Interno?

No total foram realizadas 7 entrevistas nos meses de junho e julho de 2010 nos escritórios de cada entrevistados. Os entrevistados autorizaram a gravação, a fim de permitir o melhor aproveitamento dos detalhes assinalados durante o processo de coleta de dados. O perfil dos entrevistados foi discriminado no quadro a seguir.

Identificação	Data	Faixa Etária	Tempo de serviço
Entrevistado A	22/06/10	Entre 30 e 50 anos	Entre 10 a 20 anos
Entrevistado B	23/06/10	Acima de 50 anos	Entre 10 a 20 anos
Entrevistado C	23/06/10	Acima de 50 anos	Mais de 20 anos
Entrevistado D	01/07/10	Entre 30 e 50 anos	Entre 10 a 20 anos
Entrevistado E	05/07/10	Entre 30 e 50 anos	Entre 10 a 20 anos
Entrevistado F	07/07/10	Entre 30 e 50 anos	Entre 10 a 20 anos
Entrevistado G	08/07/10	Entre 30 e 50 anos	Entre 10 a 20 anos

Anexo IV – Exemplos de Resultados da Atuação do Controle Interno – 1998 a 2009

Ano	Constatação e Recomendação	Resultado da Atuação do Controle Interno
Ministério		
Programa		
1 1998 MDA Aquisições de Imóveis Rurais	As auditorias realizadas pela SFC na área de aquisições de imóveis rurais para o programa de Reforma Agrária (...) Foram apontadas a valiações desfavoráveis ao Incra, nos diversos estados, que chegaram a R\$ 20,5 milhões.	(...) estão contribuindo para aprimorar os processos de compra e reduzir custos. Um dos principais resultados foi a alteração da legislação que disciplina os procedimentos de vistoria e avaliação de imóveis rurais. Por considerar isoladamente as benfeitorias, as pastagens, a terra nua e a cobertura florística, a avaliação terminava, freqüentemente, por onerar o valor total do bem, em relação aos preços praticado no mercado.
2 1998 MinC Lei de Incentivo a Cultura	As 715 fiscalizações "in loco" realizadas representaram um acompanhamento de 44,22% dos 1.617 convênios firmados pelo MinC(...)Um dos programas acompanhados foi o de Fomento à Produção Cultural – Projeto "Bandas", onde foi feita a fiscalização de 84% dos municípios beneficiados constatando-se, na sua maioria, a adequada utilização dos instrumentos recebidos sendo que as impropriedades de uso, guarda e armazenagem foram informadas aos gestores para as devidas correções.	(...) aperfeiçoamento dos processos de trabalho e dos controles internos; (...) acabou com o pagamento da taxa de administração dos órgãos públicos para intermediários da iniciativa privada na apresentação de projetos; (...) normatizou diversos procedimentos quanto à apresentação, a análise e a aprovação dos projetos, liberação e movimentação dos recursos
3 1998 MPS Serviços de arrecadação e pagamentos	Sugestões da Auditoria de Acompanhamento realizada pela SFC na Diretoria de Administração Financeira do INSS para identificar e avaliar os preços pagos pelo Instituto à rede bancária em contratos de prestação de serviços de arrecadação e pagamentos de benefícios começam a ser implementadas, reduzindo custos e racionalizando o processo.	(...) reduzindo custos e racionalizando o processo. (...) alteração da periodicidade da Guia de Contribuição Individual (...) diminuiu a quantidade de documentos processados pelos bancos e reduziu as despesas com processamento em 25%.
4 1998 MS DPVAT	Em auditoria no Fundo Nacional de Saúde (FNS), a SFC constatou que as Companhias Seguradoras deixaram de recolher ao FNS, em 1997, cerca de R\$ 450 milhões. Antes da publicação do Decreto, as Companhias Seguradoras eram responsáveis pela arrecadação do seguro, devendo repassar 50% do valor total recolhido ao SUS, para indenizar as vítimas de acidentes de trânsito, nos casos de morte, invalidez ou despesas médico-hospitalares. Após o pagamento obrigatório pelos proprietários de veículos, os recursos iam para a conta corrente da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg) que, 27 dias depois, repassava 50% do valor para o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Somente após 5 dias úteis, o IRB depositava os recursos na conta do SUS.	A partir da publicação do Decreto 2.867/98, o DPVAT passará a ser pago com o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e repassado diretamente à conta do Fundo Nacional de Saúde (FNS) (...), sem qualquer retenção, da seguinte maneira: 45% para o FNS, 5% para o Departamento Nacional de Trânsito e 50% para as companhias seguradoras.
5 1999 MME Prodeem	A auditoria realizada no DNDE teve por objetivo avaliar a gestão operacional do Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios – PRODEEM .	As sugestões oferecidas permitiram incrementar a eficiência dos processos, conferindo maior eficácia à gestão do Programa. (...) [notadamente por conta da realização de] fiscalização para avaliação da implantação dos sistemas de desenvolvimento energético. (...) o que resultou na elaboração de novo Planejamento Estratégico, consoante as diretrizes estabelecidas pelo Ministério, bem como na implantação de uma ampla reestruturação da Empresa.
6	A Assistência Hospitalar, um dos componentes do projeto Manutenção e	[Aprimoramento do] cadastro das Unidades Prestadoras de Serviços - UPS [mediante] inclusão dos pagamentos realizados no

1999	Operacionalização do SUS, tem como objetivo financiar o atendimento medico ambulatorial e hospitalar à população, por meio da disponibilização dos recursos para os gestores estaduais e municipais, em condição plena do sistema, que utilizam esses recursos para pagamento dos serviços prestados pelos estabelecimentos de saúde (...). Ainda sobre o cadastramento, realizou-se verificação sobre a consistência dos dados recolhidos, mediante amostra de fichas cadastrais referentes a 461 municípios (...) correspondente a um universo de 3.525 municípios (...). Tal verificação, dimensionada para oferecer resultados com nível de confiança de 95% sobre o universo de interesse, trouxe informações que estão subsidiando a tomada de importantes decisões dos gestores, quanto aos desdobramentos de seus trabalhos.	SIAFI [com] melhorias no controle das despesas [e] necessidade de introdução de aperfeiçoamentos no próprio processo de cadastramento/cadastramento geral das UPS (...) levou a melhorias no controle das despesas que, ao final, acabaram evidenciando a necessidade de introdução de aperfeiçoamentos no próprio processo de cadastramento/cadastramento geral das UPS, então em execução.
MS		
Manutenção e Operacionalização do SUS (Assistência Hospitalar, Piso de Atenção Básica e Programa de Saúde da Família)		
7	Uma das ações implementadas no Programa [Reestruturação do Sistema Penitenciário] (...) tem por finalidade construir e adequar estabelecimentos penais, reestruturando o sistema. Nessa ação, o Controle Interno, além dos trabalhos de acompanhamento efetuados diretamente junto ao órgão gestor, planejou 109 fiscalizações nas obras recebidas, sendo 46 executadas no exercício, cujos relatórios foram encaminhados ao gestor responsável com providências a serem implementadas. No exercício de 2000, em decorrência de recomendações da SFC	Em decorrência de recomendações da SFC, o gestor responsável pela ação passou a desenvolver controles que visam o acompanhamento da execução dos projetos (...) à construção, reforma e investimentos em equipamentos, quais sejam: acompanhamento in loco; solicitação de relatórios de acompanhamento de obra; e solicitação de relatórios de acompanhamento de obra, a ser elaborado periodicamente por técnicos do Estado e enviado ao DEPEN para atualização do andamento da obra.
2000		
MJ		
Reestruturação do Sistema Penitenciário		
8	O Programa "Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência" destina-se a prevenir a incidência das deficiências, assegurar o atendimento integral e contribuir para habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências que não possuam meios de prover à própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. O Programa "Valorização e Saúde do Idoso" destina-se a promover a valorização das pessoas idosas carentes, com 67 anos de idade ou mais, no que concerne a sua saúde, à promoção de sua independência funcional e à assistência social	Atuação do controle interno nesses Programas resultou na adoção de medidas, por parte do gestor, no sentido de que fosse elaborado instrumento de avaliação social dos requerentes dos benefícios, de modo a assegurar que as suas condições sociais e econômicas permitam enquadrá-los como beneficiários, bem como o estabelecimento de prioridades nos processos de revisão dos benefícios, inclusive com criação de sistema de registro de beneficiário e de agendamento da Revisão prevista em lei
2000		
MPS		
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência		
9	Buscando acompanhar o desenvolvimento dos Planos Estaduais-PEQ, a SFC iniciou um processo de fiscalização (...) foi estabelecida, para fins de fiscalização da execução dos cursos, em cada unidade da federação, uma amostragem de turmas, projetada para apresentar um nível de confiança de 95% e um erro estimado de 5%, resultando na solicitação de 14.752 fiscalizações abrangendo: 885 entidades contratadas para ministrarem cursos 9.116 turmas em um universo de 53.596 das entidades cujos dados foram fornecidos para a SFC; 1.912 municípios em um universo de 3.815 participantes do PEQ. O resultado dos trabalhos, com 65% das fiscalizações concluídas, possibilitou à SFC a emissão de notas técnicas referentes ao andamento do PEQ, em 3 estados, com informações, fatos apurados e importantes recomendações ao gestor. Além disso, em atendimento à solicitação do Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, a SFC realizou Auditoria Especial para apurar denúncias formuladas pela imprensa, envolvendo a Secretaria de Trabalho no DF, cujos resultados concorreram para a instauração de Tomada de Contas Especial no respectivo convênio.	Diante dos fatos apurados pelo Controle Interno, o MTE adotou algumas medidas visando dar maior transparência e eficiência à execução das ações de qualificação profissional, quais sejam: a) publicação da Resolução nº 234/2000, que define as entidades que podem ser contratadas no âmbito do PLANFOR (...); b) implementação do Sistema de Integração das Ações de Qualificação Profissional e Intermediação do Emprego e Seguro Desemprego - SIGAE, que objetiva a alimentação, "on line" das informações acerca da execução dos cursos (...) c) instituição da Comissão Consultiva de Avaliação de Programas e Políticas Públicas de Emprego- CCAPPE (...) [com a função de] avaliar o desempenho de programas de governo (...) ; d) instituição da Comissão Consultiva de Supervisão e Acompanhamento de Programas-CCSAP(...); e) criação da "Ouvidoria do Planfor" para recebimento de reclamações, denúncias (...). A SFC encaminhou ao MTE proposta para definição de Termo de Referência, bem como um Referencial Mínimo, com a finalidade de orientar a contratação das entidades que realizarão supervisão operacional nas ações desenvolvidas no âmbito do PEQ.
2000		
MTE		
Plano Nacional de Qualificação Profissional-Planfor		
10	O exame abrangeu o universo de 122 municípios contemplados com recursos do programa no Orçamento de 2000, para avaliação da totalidade das transferências	O MinC, a partir dos resultados obtidos em trabalho empreendido pelo Gerente para avaliação do projeto - no qual constatou a baixa qualidade do acervo bibliográfico disponibilizado nas bibliotecas implantadas - bem como considerando as constatações
2001		

MinC Produção e Intercâmbio de Eventos e Implantação de Bibliotecas Públicas em cada Município.	públicas. Os resultados da avaliação serviram para corrigir disfunções aferidas pelos trabalhos de 128 fiscalização in loco. Do universo demandado, 51% apresentam-se finalizados, sendo as principais constatações: não implantação de bibliotecas, itens adquiridos não encontrados e/ou não entregues, aquisição com preços acima da média de mercado; ausência de divulgação do apoio do MinC, irregularidades nos processos licitatórios, local inadequado/provisório.	e recomendações da SFC, modificou a metodologia de execução da Ação Governamental (...) MinC adotou o sistema de compra centralizada do acervo bibliográfico e estantes, promovendo a doação do Kit-básico aos Municípios interessados e selecionados para implantarem uma biblioteca pública.
11 2001 MEC Programas Toda Criança na Escola, Alimentação Escolar	A avaliação sistemática desta Ação pelo Controle Interno vem desde 1998 e, em 2001, objetivou aferir a atuação e o funcionamento dos CAE, em conformidade com suas atribuições legais, a partir do envio de questionários para 4.351 conselhos. Obteve-se resposta de 63% , sendo que a análise preliminar dos dados informados por membros dos conselhos sinaliza para uma atuação em processo de evolução no desempenho de suas atribuições, necessitando, ainda, de maior apoio em capacitação e logística. Em razão da transferência automática de recursos e da dispensa do acompanhamento da execução do PNAE pelo órgão transferidor (art. 34 § 8º da LDO 2002), é necessário que se dê prosseguimento à normatização do PNAE, visando criar mecanismos de controle específicos.	A SFC está trabalhando em articulação permanente com o gestor federal, no sentido de aperfeiçoar o acompanhamento e controle da Ação, sugerindo, por exemplo, a realização de treinamentos específicos dos CAE e a obrigatoriedade de prestação de contas trimestral em audiência pública para o legislativo local. Registre-se ainda a inclusão no orçamento/2002 da Ação Capacitação de Conselheiros para o Exercício do Controle Social, capacitação esta que deverá ser precedida pela manualização dos procedimentos a serem realizados nas diversas fases da Ação PNAE, desde a liberação dos recursos (planejamento prévio de sua utilização) até a prestação de contas para o gestor federal. Outra situação ainda pendente é o registro das transferências voluntárias no SIAFI, à semelhança dos registros daquelas realizadas mediante convênio.
12 2001 MPS Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	Foi monitorada a implementação das recomendações feitas ao gestor, relativas aos problemas detectados em 2000, tais como ausência de sistemática de revisão do BPC (com planejamento por exercício), o sistema não marca as revisões efetuadas; atrasos na revisão e não adoção de providências dos benefícios já revisados, a falta de informações do beneficiário no processo de revisão e a probabilidade de pagamento indevido (aproximadamente R\$ 800 milhões).	O resultado desse monitoramento motivou reuniões com os gestores, ficando acertada a implementação das seguintes providências: alteração das espécies 87 e 88 no Sistema SISBEN, com inclusão de datas de revisões por benefício, geração de Relatório Gerencial para o planejamento da revisão sistemática dos Benefícios LOAS, por Gerência/Agência, discriminando os municípios, e alimentação no sistema das informações obtidas pelas revisões dos benefícios LOAS.
13 2001 MS Programa Prevenção e Controle da Dengue, Ação Erradicação do Aedes aegypti para Prevenção e Controle da Dengue,	As constatações advindas dos trabalhos indicam que a utilização dos recursos repassados pelo Governo Federal não vêm sendo aplicados, de forma apropriada, em 76% dos Municípios, no que tange ao controle do mosquito e à mobilização da população, o que vem comprometendo a efetividade do Programa no universo investigado. Na origem desse quadro, estão os problemas apontados nas fiscalizações que indicam por parte do Ministério, fragilidade dos mecanismos de planejamento, coordenação e acompanhamento/fiscalização e, nos Municípios, monitoramento entomológico deficiente, gerenciamento inadequado de inseticidas, ausência de campanhas de esclarecimento, insuficiência/inadequação de equipamentos/veículos adquiridos, realização de despesas estranhas ao objeto do Programa, pagamento a servidores que não atuam diretamente no Programa e desvio de finalidade. Diante do quadro apresentado, a SFC recomendou ao gerente e aos gestores federais a revisão da logística do Programa, de forma a contemplar o acompanhamento da execução nos âmbitos estadual e municipal e estabelecimento de medidas restritivas/punitivas para os entes que não cumprirem com suas responsabilidades, critérios objetivos de distribuição de veículos/equipamentos e controle sistemático para fornecimento de inseticida, melhoria da capacitação de coordenadores e agentes e investimento em campanhas de conscientização da população.	Em decorrência do cenário apresentado, o MS, no exercício de 2001, atuou principalmente no sentido de sanar as deficiências apresentadas, exercendo mais fortemente o acompanhamento da execução das atividades de combate ao vetor na esfera municipal e priorizando as ações do programa nas localidades classificadas como mais críticas.
14 2002	Para avaliação da execução do referido Programa, a Secretaria concentrou-se na Ação Implantação de Bibliotecas Públicas em Cada Município (...) Foram avaliados os objetos	Nos exercícios de 2001 e 2002, O MinC, a partir dos resultados obtidos em trabalho empreendido pelo Gerente para avaliação do projeto - no qual constatou a baixa qualidade do acervo bibliográfico disponibilizado nas bibliotecas implantadas - bem como

MinC Prog. Livro Aberto	dos convênios firmados em 122 municípios contemplados (...) O produto final do trabalho, concluído em 2002, foi encaminhado ao gestor e apresentou como principais constatações: não implantação de bibliotecas; itens adquiridos não encontrados e/ou não entregues; aquisição com preços acima da média de mercado; promoção pessoal pela utilização indevida de nomes de pessoas vivas em bens públicos; ausência de divulgação do apoio do MinC, irregularidades nos processos licitatórios, local inadequado/provisório. (...) Ademais, das bibliotecas visitadas foram encaminhados 568 questionários, nos quais foram avaliadas questões como a facilidade de acesso à biblioteca; instalações e espaço físico, iluminação, ventilação e aspectos visuais; conforto e adequabilidade do espaço e do mobiliário colocado à disposição em relação à quantidade de usuários; quantidade e qualidade de títulos(...)	considerando as constatações e recomendações da SFC, modificou a metodologia de execução da Ação Governamental. Diferentemente dos anos anteriores, quando firmava convênios para descentralização de recursos, no final do ano de 2000, o MinC adotou o sistema de compra centralizada do acervo bibliográfico e estantes, promovendo a doação do Kit-básico aos Municípios interessados e selecionados para implantarem uma biblioteca pública.
15 2002 MEC Bolsa Escola	Em 2002, foi realizada auditoria de acompanhamento na Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola e foram constatadas fragilidades, informadas ao gestor, dentre elas destacamos: processos de adesão formalizados em desacordo com a legislação, procedimentos de cadastramento sem a verificação da consistência dos dados e acompanhamento incipiente dos controles de frequência. Dando continuidade aos trabalhos de avaliação do Programa, foram demandadas 76 ações de controle, em realização, a fim de avaliar a execução do Bolsa Escola, a partir da verificação do cadastramento das famílias, dos controles exercidos pelas prefeituras, do pagamento aos beneficiários e da existência e funcionamento dos conselhos municipais, bem como dos mecanismos de acompanhamento e controle da Ação.	Visando corrigir as disfunções apontadas por esta Secretaria em 2001, o gestor federal adotou as seguintes providências: padronizou as normas de operacionalização para o controle de frequência dos alunos beneficiados pelo Programa, devido à ausência de informações para transmissão da frequência escolar, e implantou ações relacionadas à orientação dos Conselhos de Controle Social, com a realização de seminários.
16 2002 MI Finor	As ações de controle empregadas pela SFC revelaram deficiências estruturais e operacionais nos entes públicos responsáveis pela gestão do FINOR, agravados após a extinção da SUDENE, pela total falta de estrutura colocada pelo MI à disposição da Inventariança daquela extinta autarquia - a qual foram delegadas, dentre outras, as atribuições de gestão do Fundo. Adicionalmente, foi constatada a falta de providências tempestivas quanto ao andamento das apurações de irregularidades, em curso naquela Inventariança.	Esta Secretaria teve importante atuação no grupo de trabalho designado pelo Ministério da Fazenda, voltado para a discussão da atual sistemática de concessão dos incentivos fiscais em favor dos Fundos de Investimentos Regionais e formulação das premissas básicas que nortearam a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDNE, Decreto nº 4.253, de 31/05/2002.
17 2002 MTE Plano Nacional de Qualificação Profissional-Planfor	No início do exercício de 2002, foi realizada auditoria de avaliação de gestão no Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQP/SPPE/MTE, relativo ao exercício de 2001, tendo sido verificadas, dentre outras, as seguintes constatações: alimentação intempestiva e incompleta de dados dos cursos de qualificação profissional no SIGAE, por parte das entidades executoras; metas previstas pelo Gestor do Planfor aquém das realizadas; reincidência de falhas, impropriedades/irregularidades de gestões anteriores; e não atendimento às recomendações propostas por esta SFC, por meio das Notas Técnicas no que se refere às fiscalizações realizadas, referente ao exercício de 1999. Com referência a esta última constatação, releva acrescentar que as Notas Técnicas advêm dos resultados consolidados das 12.192 fiscalizações realizadas nos PEQs, iniciadas em 1999 e concluídas em 2001. As principais recomendações do Controle Interno ao MTE foram no sentido de adotar medidas de aprimoramento dos mecanismos de controle e providências	Os trabalhos realizados pela SFC ensejaram que o MTE adotasse medidas para o aperfeiçoamento do Programa, relacionadas com o planejamento, a execução e o monitoramento das ações de qualificação profissional. Dentre as principais medidas adotadas pelo Ministério destacam-se: aprimoramento do Sistema SIGAE; instauração de Tomadas de Contas Especiais; não aprovação das prestação de contas, em alguns estados com indicativos de irregularidades; e reestruturação das competências das Comissões Estaduais de Emprego. (...) O MTE, a partir das recomendações realizadas por esta Secretaria tomou várias providências, tais como: determinou à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego o sobrestamento da análise da respectiva prestação de contas, até que fossem concluídas as apurações por parte do MTE; imediata suspensão do repasse de recursos; e constituição de Comissão para proceder a análise minuciosa das constatações da SFC, apurando eventuais irregularidades

	de aprofundamento das investigações e apuração das responsabilidades, tendo em vista que o trabalho foi realizado com base em amostra e as inferências estatísticas indicaram a possibilidade de ocorrência das mesmas irregularidades/impropriedades para o universo das turmas informadas.	
18 2003 MEC Programa de desenvolvimento do ensino de graduação - funcionamento de cursos de graduação	A estratégia do controle interno contempla o exame dos contratos estabelecidos pelas IFES; a compatibilidade legal dos casos de acumulação de cargos públicos, por meio de batimento de bases de dados (Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE, e o banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego - RAIS/MTb) e a relação entre as IFES e suas Fundações de Apoio. Os trabalhos realizados têm demonstrado que as IFES vêm apresentando impropriedades e irregularidades administrativas na gestão, sendo que parte considerável reincidência. Um mapeamento desses problemas foi consolidado e encaminhado à SESu por meio da Nota Técnica n.º 735 DSEDU/DS/SFC/CGU-PR, de 22.8.2003. Foi recomendado àquela Secretaria que promovesse a formação de um grupo de trabalho para avaliar as questões que dificultam a gestão das IFES, uma vez que estas podem estar na raiz de muitas impropriedades/irregularidades verificadas na relação IFES/Fundações de Apoio. Também foi recomendado a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial para discutir a questão da autonomia universitária, objetivando incorporar a dessa discussão pontos relevantes quanto ao controle dos gastos públicos na esfera do ensino superior, dado que o assunto não pode ser tratado de forma corporativa. Como resultado, foram publicados a Portaria SESu n.º 34, de 3.9.2003, e o Decreto Presidencial de 20.10.2003, dando encaminhamento às recomendações.	Após recomendações, foram criados dois grupos de trabalho (portaria SESu n.º 34 e Decreto de 20.10.2003), com vistas a discutir a autonomia universitária
19 2003 MS Programa Controle da Hanseníase e outras Dermatoses - Tratamento da Hanseníase e outras Dermatoses	As ações de controle, realizadas em 180 municípios sorteados, tiveram como objetivo avaliar a execução das diversas ações de prevenção e controle da Hanseníase tais como treinamento de recursos humanos, campanhas de esclarecimento e vigilância epidemiológica. Dos 180 municípios fiscalizados, destacam-se como principais ocorrências: em 31 municípios constatou-se divergências entre as informações epidemiológicas produzidas pelas Secretarias Estaduais e as Secretarias Municipais de Saúde; em 9 municípios, verificou-se a não realização de campanhas de esclarecimento à população sobre o programa da Hanseníase; e em 5 municípios, verificou-se carência na realização de treinamentos para os profissionais de saúde que atuam no programa da Hanseníase.	Face às situações levantadas, a SFC recomendou à Secretaria de Vigilância em Saúde - SVS incrementar a descentralização das ações de combate à hanseníase; aumentar a periodicidade das campanhas educativas; realizar treinamentos regulares no intuito de tornar mais efetiva a execução do Programa por parte dos municípios; aprimorar o fluxo de coleta das informações epidemiológicas nos níveis estadual e municipal e implementar estratégias e ações continuadas nos âmbitos federal, estadual e municipal que compõem o "Plano Nacional de Mobilização e Intensificação das Ações para a Eliminação da Hanseníase e Controle da Tuberculose". O Ministério da Saúde vem atuando no sentido de sanar as deficiências apresentadas, exercendo o acompanhamento da execução das diversas atividades que compõem o programa nos estados e municípios. Espera-se até o final de 2005, conforme proposição da Organização Mundial de Saúde - OMS e apoiada pelo Brasil, atingir a meta de eliminação da hanseníase, ou seja, menos de 1 caso por 10 mil habitantes.
20 2003 MC Plano Geral de Metas de Universalização	As ações da Secretaria Federal de Controle Interno indicaram pendências no cumprimento de metas de universalização por parte de concessionárias do serviço telefônico fixo comutado. Constatou-se, também a não disponibilização de atendimento pessoal a usuários na quase totalidade dos municípios.	A Agência Reguladora informou a adoção de medidas corretivas implementadas, direcionadas à deflagração de ação de fiscalização específica e à instauração de procedimento administrativo por descumprimento de obrigações contratuais e regulamentares, como por exemplo o Regulamento de Sanção em 18 de julho de 2003, por meio da Resolução Anatel nº 344.
21 2005 MS	Na fiscalização realizada nos Estados de MG, SC, MS, RN e AM foram registradas, em síntese, as seguintes constatações: 1) Inconsistência entre os recibos de dispensação e os faturamentos constantes do Sistema de Informação Ambulatorial - SIA/SUS (Interferon Alfa	1) A SCTIE informou, por meio do Ofício nº 361/GAB/SCTIE/MS, de 10.10.2005, que elaborou a Nota Técnica nº 14/CGPAGP/DAF/SCTIE, por meio da qual notifica as Secretarias Estaduais de Saúde sobre o conteúdo das constatações levantadas por esta CGU, entretanto essa Nota encontra-se na Assessoria Jurídica/SCTIE e, ainda, não foi enviada aos Estados. 2) A SCTIE

Assistência Farmacêutica - Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais	Peguilado e outros medicamentos) - incidência em 80% dos estados visitados. 2) Divergência entre o quantitativo de medicamentos dispensados, no período de janeiro a junho/2004, fornecido pelas Secretarias Estaduais de Saúde e o quantitativo faturado junto ao Ministério da Saúde - incidência em 80% dos estados visitados. 3) Interrupção do tratamento por falta de medicamentos - incidência em 20% dos estados visitados. 4) Ausência de documentação obrigatória nos processos - incidência em 100% dos estados visitados. (...) Recomendações: 1) Solicitar ao FNS a glosa das APAC reembolsadas indevidamente. 2) Estabelecer, com base no protocolo clínico federal, filtros com os limites das quantidades máximas possíveis a serem dispensadas; e desenvolver e implementar nas unidades estaduais de distribuição de medicamentos excepcionais, um sistema informatizado para o controle de estoques, cadastramento dos pacientes, autorização das APAC, dispensação dos medicamentos e seu faturamento automático, aumentando a eficiência do processo de atendimento à população e fortalecendo os mecanismos de controle.(...)	promoveu a instalação de uma crítica no sistema de solicitação das APAC, por meio da qual só é possível, atualmente, realizar o faturamento de um único tratamento com o Interferon Peguilado, por paciente, porém conforme verificado pela CGU, apenas 26 dos 226 procedimentos de medicamentos excepcionais possuem críticas no sistema SIA/SUS. 3,4,6,8 e 9) A SCTIE informou que está iniciando um trabalho de captação de dados das Coordenações Estaduais de Assistência Farmacêutica, e a realização de oficinas voltadas à reorientação das ações em Assistência Farmacêutica, e afirmou que quando o controle de movimentação de estoques é eficiente, tem-se como resultado menor possibilidade de falta de medicamentos à população, o que só ocorreria, neste caso, se a Programação e os recursos orçamentários forem insuficientes/inadequados à realidade local.
22 2005 ME Esporte e Lazer na Cidade	Em decorrência do Projeto de Sorteio Público de Municípios, foram realizadas 136 ações de controle para verificar a execução da Ação de Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer, dentre as 128 municipalidades fiscalizadas pela CGU com execução de Programas do Ministério do Esporte. Nesse contexto, foram verificadas as seguintes impropriedades: 1) Em 73 das 136 ações de controle realizadas em Municípios executores dessa Ação, ou seja, em 53,68% das fiscalizações realizadas, constatou-se descumprimento ao art. 2º da Lei n.º 9.452, de 20.3.1997, que trata das notificações de liberação de recursos federais. 2) Constatou-se em 13 das 136 ações de controle realizadas para acompanhamento dessa Ação, ou seja, em cerca de 9,56%, a ocorrência de obra paralisada. (...) Recomendações: 1) Recomendamos ao Ministério do Esporte que instasse a Caixa Econômica Federal/ME para a inclusão de procedimento de fiscalização e orientação aos contratados da obrigação de guardar a estrita observância à forma legal prescrita; Informar à Câmara Municipal respectiva do descumprimento ao dispositivo, com vistas a adoção das providências pertinentes; e Com relação aos contratos de repasse em execução, encaminhe diligência aos tomadores dos recursos instando ao cumprimento que trata a legislação em comento, observando por ocasião da análise da respectiva prestação de contas o atendimento da prescrição legal. (...)	Em atendimento às recomendações emanadas por esta Secretaria Federal de Controle Interno/Coordenação-Geral de Auditoria dos Programas da Área de Esporte, o Ministério do Esporte tem apresentado a adoção das seguintes providências: 1) Foi providenciada pela Caixa a inclusão, nos novos Contratos de Repasse, de cláusula obrigando o Município beneficiário da liberação de recursos a notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município da respectiva liberação, também no prazo de 2 dias úteis, contado da data do recebimento dos recursos. 2) Os gestores do Programa têm adotado medidas efetivas com vistas a retomada das obras paralisadas, por meio de realização de diligências às Prefeituras, sendo que, na maioria dos casos, verifica-se um avanço no percentual de execução física do empreendimento. 3) Os gestores do Programa têm realizado diligências junto às Prefeituras no intuito de corrigir as falhas verificadas e de garantir o pleno atendimento do objetivo do Programa/Ação. 4) O Ministério do Esporte além de notificar o tomador dos recursos para correção dos problemas detectados, passou a realizar levantamento dos Convênios e Contratos de Repasse dos Municípios com problemas referentes à conservação e manutenção dos espaços esportivos, no intuito de montar um banco de dados que demonstre tal situação, para que a liberação de novos recursos seja vetada/dificultada caso o município seja classificado como "mal conservador" dos bens públicos.
23 2006 MT	Foram realizadas fiscalizações de campo objetivando o levantamento de dados primários que possibilitassem a esta Controladoria formar juízo a respeito do cabimento ou não da emergencialidade dos trechos contemplados no programa, bem como, dos custos das obras de recuperação associadas. Isto significou o levantamento da situação do	Como resultado das análises verifica-se, que ao término da execução das obras referentes ao PETSE, houve uma melhoria das condições de trafegabilidade e segurança das rodovias contempladas. As fiscalizações mostraram que, 5 meses após o término das obras do PETSE, as condições de trafegabilidade e segurança mantiveram-se em boa parte dos trechos, sendo que os casos de sua não preservação, relacionam-se ao desgaste natural do pavimento, que já apresentava, anteriormente ao

Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE e do Programa de Sinalização nas Rodovias Federais – PROSINAL.	pavimento, e a respectiva filmagem, de 23.873,70 quilômetros de rodovias federais. Foram produzidos e enviados, ao DNIT, para conhecimento e providências, 240 relatórios preliminares. Estes relatórios apontaram diversas ocorrências, envolvendo os anexos I e II, as quais dizem respeito a formalidades legais e controle da execução.(...) Em seqüência aos levantamentos realizados em campo, tratou-se de analisar os processos de contratação e demais documentos referentes a cada trecho do anexo I.	PETSE, comprometimento em sua capa asfáltica, e em pequena parte, à má execução dos serviços. Ocorrências já comunicadas ao órgão gestor competente para as providências corretivas.
24 2008 MTE Fundo de Amparo ao Trabalhador	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as constatações e/ou recomendações)	As constatações do controle interno permitiram ao gestor renegociar sistematicamente a diminuição da taxa de administração no Fundo de Investimento do FAT, que em 2008 representou uma economia anual de cerca de R\$ 3 milhões.
25 2008 MT Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros	A atuação da CGU se procedeu na sede da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e na Secretaria de Política Nacional dos Transportes (SPNT/MT), com objetivo de avaliar a proposta do novo modelo de outorga de permissões para o transporte rodoviário de passageiros, que deve substituir 98,5% das linhas em operação no país até o final de 2009. As ações de controle, efetuadas durante o ano de 2008, buscaram antever entraves e dificuldades relacionadas ao processo licitatório, procurando colaborar para a consistência dos estudos que embasarão o certame.	A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) implementou algumas das recomendações exaradas, principalmente no que se refere à modificação do modelo de outorgas a ser adotado nas licitações, com a adoção da definição de lotes que incluíssem tanto ligações mais rentáveis quanto menos rentáveis em um mesmo objeto de licitação, tendo em vista que o novo modelo proposto prevê a realização da licitação em bloco de ligações, intraregionais e inter-regionais. Como a ANTT não havia concluído os estudos do novo modelo para realizar as licitações, foram publicadas as Resoluções nº 2.868 e 2.869/2008, que autorizaram as empresas prestadoras dos serviços públicos regulares de transporte coletivo rodoviário a continuar operando esses serviços no regime de Autorização Especial até o dia 31/12/2009. Além disso, a ANTT elaborou um novo cronograma, com previsão de realizar a licitação em julho/2009, e vem desenvolvendo estudos que deram origem ao ProPass Brasil - Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros.
26 2009 MPS Previdência Social Básica	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as constatações e/ou recomendações)	Recuperação de valores por pagamentos indevidos de benefícios no importe de R\$ 286 milhões dentre parcelamentos, consignações em folha e recolhimentos por GPS; criação de uma unidade de controle interno administrativo/operacional, voltado para o monitoramento (por estratégias de acompanhamento e supervisão) das situações apontadas pela Auditoria Interna, pela CGU e pelo TCU; melhoria dos sistemas relacionados ao processo de gestão da informação previdenciária; e edição de normativos internos para otimização da atividade de perícia médica, com adequação da sua estrutura organizacional e implantação de controles administrativos de assiduidade e produtividade
27 2009 MDA Assentamentos para Trabalhadores Rurais	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as constatações e/ou recomendações)	Instituição e alteração de rotinas e fluxos operacionais e a realização de verificações em assentamentos, objetivando a validação de dados cadastrais e a identificação das causas que ensejaram as inconsistências sobre a seleção e a homologação dos beneficiários da Reforma Agrária. Foram reformuladas, também, rotinas e procedimentos para a seleção, cadastramento e homologação de novos beneficiários do Programa.
28 2009 MC Programa Inclusão Digital	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as constatações e/ou recomendações)	Instituição de mecanismos de gerenciamento remoto do acesso à internet e ao incremento dos esforços nas ações de fiscalização "in loco"
29	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as	reformulação, pelo gestor, da regulamentação que orienta a seleção dos parceiros, o acompanhamento da execução dos

2009	constatações e/ou recomendações)	instrumentos contratuais e a análise dos pleitos apresentados, visando à comprovação da capacidade técnica, financeira e operacional das entidades proponentes
ME		
Programa Segundo Tempo		
30	Diversos trabalhos na área (não consta do relatório informações detalhadas sobre as constatações e/ou recomendações)	Reforço na estratégia de implementação de nova versão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; aperfeiçoamento nos mecanismos de monitoramento/controle utilizados pelo Ministério para a concessão dos Benefícios do Bolsa Família; e • elaboração de medida provisória, convertida na Lei nº 12.058/2009 que criou o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD), cuja execução financeira em 2009 atingiu mais de R\$ 230 milhões.
2009		
MDS		
Programa Bolsa Família		

Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República (1998 a 2002) e Relatório de Atividades da CGU – Tomada de Contas Anual (2003 a 2009)



Europass Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Ronald da Silva Balbe**
Morada(s) SQN 304, Bloco G, Ap 301
70736-070 Brasília (Brasil)
Telefone(s) 55 61 3328-1322 Telemóvel | 55 61 996776-30
Endereço(s) de correio electrónico ronald.balbe@cgu.gov.br
Nacionalidade Brasileira
Data de nascimento 07 de Setembro 1969
Sexo Masculino

Experiência profissional

Datas 01/07/2007 - 27/09/2010
Função ou cargo ocupado Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle da SFC/CGU-PR
Principais actividades e responsabilidades orientar, aprovar e supervisionar a execução das atividades de Controle da SFC; propor os parâmetros e a metodologia a ser utilizada para elaboração do planejamento, garantindo sua compatibilidade com as diretrizes e as metas da CGU; monitorar os resultados decorrentes de recomendações de ações de controle realizadas e encaminhadas para providências dos gestores federais
Nome e morada do empregador Controladoria-Geral da União
SAS Quadra 1, Bloco A, 70000000 Brasília (Brasil)
Tipo de empresa ou sector Administração Pública E Defesa; Segurança Social Obrigatória

Datas 01/07/2003 - 30/06/2007
Função ou cargo ocupado Diretor de Auditoria da Área Social da SFC/CGU-PR
Principais actividades e responsabilidades Supervisionar o planejamento das ações de controle interno no âmbito dos Ministérios da Saúde, Educação, Previdência Social, Desenvolvimento Social, Justiça e Esporte
Nome e morada do empregador Controladoria-Geral da União
SAS Quadra 1, Bloco A, 70000000 Brasília (Brasil)
Tipo de empresa ou sector Administração Pública E Defesa; Segurança Social Obrigatória

Datas 01/07/2002 - 30/07/2003
Função ou cargo ocupado Coordenador-Geral de Auditoria de Programas da Área de Trabalho e Emprego da SFC/CGU-PR
Tipo de empresa ou sector Administração Pública E Defesa; Segurança Social Obrigatória

Datas 01/02/2000 - 30/06/2002
Função ou cargo ocupado Coordenador-Geral de Auditoria de Programas das Áreas de Cultura, Desporto e Turismo da SFC/MF
Tipo de empresa ou sector Administração Pública E Defesa; Segurança Social Obrigatória

Datas 01/08/1998 - 28/01/2000
Função ou cargo ocupado Coordenador-Geral de Articulação Externa das Ações do Controle Interno da Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda SFC/MF
Tipo de empresa ou sector Administração Pública E Defesa; Segurança Social Obrigatória

Educação e formação

Datas	01/10/2008 - 30/09/2010
Designação da qualificação atribuída	Mestrado em Administração Pública
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Universitário de Lisboa – IUL/Isct (Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas) Lisboa (Portugal)
Datas	28/08/2000 - 08/11/2001
Designação da qualificação atribuída	Especialização em Administração Pública
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Fundação Getúlio Vargas Brasília - DF (Brasil)
Datas	01/03/1993 - 30/07/1994
Designação da qualificação atribuída	Especialização em Administração de Marketing
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho Juiz de Fora - MG (Brasil)
Datas	01/01/1991 - 30/07/1994
Designação da qualificação atribuída	Economia
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Federal de Juiz de Fora (Faculdade de economia e Administração) Juiz de Fora – MG (Brasil)
Datas	01/01/1989 - 15/12/1992
Designação da qualificação atribuída	Administração
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho (Administração) Juiz de Fora - MG (Brasil)

Aptidões e competências pessoais

Primeira língua **Português**

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (*)

Inglês

Espanhol / Castelhana

Compreensão				Conversaão				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente
B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico

(*) [Nível do Quadro Europeu Comum de Referência \(CECR\)](#)

Informação adicional

Produção Escrita

1) Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal - Revista do Serviço Público - Vol 61, nº 2 - Abr/Jun 2010

2) O Serviço Público no Brasil e em Portugal no contexto dos recentes movimentos de reforma administrativa - trabalho publicado no V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (4 a 6 de março de 2010, Aveiro/Portugal)

3) Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público – Ago/2008 (apresentado 13º Concurso Inovação Enap/MP/mimeo);

- 4) Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas – Revista da CGU n.º 1; Dez/2006
- 5) Participação do Estado no desenvolvimento do cinema no Brasil – Nov/2001 (mimeo);
- 6) A Produtividade na indústria brasileira no início da década de noventa – Jun/94; UFJF (mimeo);