

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

CECÍLIA OLIVIERI

**POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL:
o controle sobre a execução das políticas públicas**

**SÃO PAULO
2008**

CECÍLIA OLIVIERI

**POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL:
o controle sobre a execução das políticas públicas**

**Tese apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação
Getúlio Vargas, como requisito para obtenção
do título de Doutora em Administração
Pública e Governo**

**Linha de Pesquisa: Transformações do
Estado e Políticas Públicas**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Rita Loureiro

**SÃO PAULO
2008**

Olivieri, Cecília.

Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas / Cecília Olivieri. - 2008.

229 f.

Orientadora: Maria Rita Loureiro.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Presidencialismo - Brasil. 2. Burocracia - Brasil. 3. Brasil. Secretaria de Controle Interno. 4. Responsabilidade administrativa - Brasil. 5. Controle administrativo. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

CECÍLIA OLIVIERI

POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL:

o controle sobre a execução das políticas públicas

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: __/__/____

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Maria Rita Loureiro (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Unicamp

Prof. Dr. Francisco Gaetani
Ministério do Planejamento

SÃO PAULO

2008

*Para Maurício,
com quem aprendo tudo o que não cabe em uma tese*

Agradecimentos

À minha orientadora, Maria Rita Loureiro, pelos incentivos constantes e pela orientação compromissada e generosa. Sua seriedade, competência e delicadeza são paradigmas para a minha carreira.

Aos professores que mais de perto acompanharam e contribuíram para meus estudos, em especial Regina Pacheco e Fernando Abrucio, aos quais devo preciosos comentários sem os quais esta tese seria muito menos interessante.

Aos amigos com que compartilhei as alegrias e dificuldades da vida acadêmica nos últimos quatro anos, em especial Roberta, Hiro e Fábio, que me aceitaram em sua “fraternidade”; às minhas “economistas” preferidas Cibele, Lilia, Paula e Fernanda, com quem superei barreiras que pareciam intransponíveis; e aos colegas Otávio, Eduardo, Daniel, Rachel, Marcos e Fábio, que discutiram meu trabalho e compartilharam seus conhecimentos.

A Maria Fernanda Alessio e Ivan Salomão, jovens e promissores pesquisadores que, como parte de seus trabalhos de iniciação científica na EAESP, me ajudaram na busca e na organização de informações cruciais para a tese.

Resumo

Este tese é um estudo de caso sobre a criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Executivo federal e das suas atividades como órgão de monitoramento da execução das políticas públicas. Através da análise de depoimentos e de documentos oficiais foi possível demonstrar que: a) a atividade de monitoramento sobre a execução das políticas federais existe, b) que ela é desempenhada por um órgão – a SFC - criado recentemente e que é fruto de uma ampla reforma do sistema de controle interno do Executivo federal, e c) que essa atividade representa um recurso de poder do governo federal para controlar a direção da burocracia federal e a distribuição de poder na coalizão de governo.

As principais contribuições desta tese são: 1) demonstrou como e em quais condições o monitoramento das políticas públicas se caracteriza como uma das formas do controle político sobre a burocracia, 2) analisou a construção institucional da SFC enquanto um recurso de poder do governo federal em face da burocracia e da coalizão de governo, 3) realizou um estudo inédito do órgão de monitoramento da execução das políticas públicas no Executivo federal, e 4) apontou os desdobramentos da atuação da SFC do ponto de vista do funcionamento do sistema político, levantando novas hipóteses e perspectivas de trabalho.

Palavras-chave

Controle político; *accountability*; burocracia; controle interno; monitoramento; presidencialismo de coalizão.

Abstract

This dissertation is a case study about the creation of the federal Executive Secretaria Federal de Controle Interno - SFC - and of its activities as an oversight institution over the execution of the public policies. By the use of analysis, interviews and official documents it was possible to demonstrate that: a) the execution of federal public policies is monitored, b) this monitoring is performed by an organ – SFC – that was recently created as a result of a sizeable reform of the federal Executive internal control system, c) the monitoring represents the ability of the federal government to control the bureaucracy and the government coalition.

The main contributions of this dissertation are: 1) it has shown the conditions by which monitoring over public policies can be one form of political control over the bureaucracy, 2) it analyses the institutional building of the SFC as a federal government resource to control the bureaucracy and the government coalition, 3) it studied unprecedentedly the federal Executive monitoring institution, and 4) it points out the new hypothesis and research perspectives.

Key words

Political control; accountability; bureaucracy; internal control; oversight; coalizational presidentialism.

Índice de quadros

Quadro 1 – Distribuição das atribuições de fiscalização entre os órgãos federais.....	22
Quadro 2 - Distribuição do orçamento da CGU entre os grupos de despesa.....	66
Quadro 3 - Distribuição do gasto da CGU entre suas ações finalísticas.....	67
Quadro 4 - Volume das transferências voluntárias a estados e municípios.....	79
Quadro 5 - Avaliação dos atos de pessoal.....	83
Quadro 6 - Motivos de instauração de Tomada de Contas Especial.....	86
Quadro 7 - Projetos, acordos e contratos internacionais.....	88
Quadro 8 - Evolução do número de municípios fiscalizados.....	132
Quadro 9 - Evolução dos certificados de auditoria entre 1995 e 1999.....	133
Quadro 10 - Evolução do número de páginas do relatório da SFC.....	134
Quadro 11 - Cronologia da criação da SFC.....	151
Quadro 12 - Cronologia da criação da CGU.....	181

Índice de Figuras

Figura 1 – Estrutura da Controladoria Geral da União (CGU).....	62
Figura 2 – Estrutura da Secretaria Federal de Controle.....	62
Figura 3 - Acompanhamento do julgamento de TCE pelo TCU.....	87
Figura 4 - Evolução das ações de controle.....	132
Figura 5 - Evolução da Avaliação da Execução dos Programas de Governo.....	133

Sumário

1. Introdução.....	11
Os controles democráticos sobre os governantes.....	15
O monitoramento sobre as políticas públicas.....	20
As hipóteses.....	24
A metodologia.....	28
1. O controle democrático dos políticos sobre a burocracia	31
1.1 Governo, burocracia e democracia em Max Weber: o controle da burocracia como controle político	32
1.2 A relação entre política e burocracia.....	42
1.3 O controle dos políticos sobre a burocracia nos presidencialismos.....	49
2. O monitoramento sobre a execução das políticas públicas.....	56
2.1 O sistema brasileiro de auditoria e fiscalização	56
2.2 A estrutura da SFC.....	60
2.3 O que a SFC faz.....	67
2.3.1 A avaliação da execução dos programas federais.....	75
2.3.2 A avaliação da gestão dos administradores	82
2.4 Conclusões parciais.....	90
3. A construção da capacidade de monitoramento sobre a burocracia	92
3.1 A construção das instituições de fiscalização financeira no Brasil: insulamento burocrático e baixa responsabilização.....	95
3.2 Conclusões parciais.....	102
3.3 A reforma da década de 1990: os desafios democráticos às instituições insuladas	103
3.3.1 O SIAFI anuncia a morte da contabilidade artesanal.....	104
3.3.2 A Constituição democrática amplia o escopo do controle interno.....	106
3.3.3 O controle externo soa o alarme sobre a ineficiência do controle interno	110
3.3.4 O fim da inflação libera energias para a reestruturação administrativa	115
3.3.5 As reformas administrativas do governo FHC.....	117
3.4 Conclusões parciais.....	121
3.5 A construção da capacidade de avaliar a execução das políticas públicas	123
3.5.1 As reformas organizacionais.....	123
3.5.2 A nova concepção da auditoria e o programa de fiscalização nos municípios	131
3.6 Sumário.....	150
4. O controle interno como recurso político	152
4.1 O monitoramento como controle político sobre o gabinete, a burocracia e a coalizão de governo	153
4.2 O monitoramento como possível controle federativo.....	180
4.3 Conclusões parciais.....	206
5. Considerações Finais	209
Referências	215
Lista de Entrevistados por órgão	221
Lista de Entrevistados por nome.....	222
ANEXOS.....	223
ANEXO I - Cronologia do FAT	223
ANEXO II – Relatório Sintético do município de Itaberaba.....	226

1. Introdução

“Democracia e controle não são termos antitéticos: todos os tipos de República (desde o puro e simples Estado de direito até o regime participativo mais amplo e irrestrito que se possa imaginar) são perfeitamente compatíveis com a instituição de sistemas eficazes de controle. O que, sim, não combina com a idéia de controle são os vários tipos de autocracia (desde os despotismos tradicionais ou carismáticos até os autoritarismos de base militar ou tecnocrática).” (Carlos Estevam Martins, 1989, p. 9)

Como se governa o Brasil? Essa é uma pergunta que vários cientistas políticos têm tentado responder, diante das mudanças que ocorreram no país nos últimos vinte anos.

As duas maiores transformações por que o Brasil passou recentemente foram a transição democrática e a reformulação do papel do Estado. Em um período relativamente curto de tempo a sociedade e o Estado tiveram que se adaptar à nova economia globalizada, e isso ocorreu em situação de grandes dificuldades econômicas – inflação alta, dívida pública elevada, para citar as mais prementes – e de grandes desafios políticos – construção de regras democráticas e combate às desigualdades sociais e econômicas. O país obteve sucesso em algumas dessas áreas, como o controle da inflação e a realização contínua de eleições limpas e competitivas, mas ainda há enormes tarefas a enfrentar, como a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Esse sucesso foi possível, em boa parte, graças à capacidade do governo de implementar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico dentro das regras democráticas. É o caso da capacidade do governo para realizar uma política monetária que garantisse a estabilidade da moeda (o Plano Real) e para promover várias ações que controlassem o déficit público (política fiscal e privatização dos bancos estaduais).

Os enormes desafios que restam dependem da ampliação dessa capacidade do Estado e do governo de organizar-se para implementar as políticas públicas de forma mais eficiente, em especial em relação aos problemas sociais.

Uma das formas para se tentar responder à questão sobre como se governa o Brasil é procurar entender a formação e as características das instituições usadas pelos governantes para colocar as políticas públicas em funcionamento. Para produzir serviços essenciais - como saúde e educação - é necessário formular políticas públicas bem definidas e construir instituições que garantam ao governante o poder para implementar essas políticas. No caso da saúde, por exemplo, para executar a política, definida pela Constituição, de universalização

dos serviços para toda a população, foi construído o Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS organiza a repartição dos serviços de saúde entre as três esferas de governo, permitindo sua difusão por todo o país e, portanto, ampliando seu acesso à população.

Para colocar em prática as políticas de saúde e de educação, entretanto, não basta a construção de escolas e de hospitais; é necessário construir a estrutura administrativa dos respectivos ministérios. São os ministérios que implementam as políticas de universalização e de descentralização, ou seja, que dão direção e sentido comuns para a atuação das diversas escolas e dos hospitais. Mas os ministérios também não são suficientes; são necessários, ainda, órgãos de monitoramento sobre a execução das políticas públicas, cuja função é garantir ao Presidente que seus ministros estão executando, de fato, as políticas definidas na Constituição e as definidas no seu programa de governo.

Por que o governo precisa de um órgão desse tipo? O governo precisa de um órgão de monitoramento das políticas públicas por dois motivos: um administrativo e um político. Do ponto de vista administrativo, como o governo é uma “máquina” muito complexa, que agrega vários órgãos e diversos interesses, ele precisa de mecanismos de coordenação para garantir que esses diversos órgãos promovam as políticas públicas tal como definidas pela direção do governo. Do ponto de vista político, o governo deve garantir que essa máquina administrativa grande e complexa atenda aos interesses dos eleitores, ou seja, que ela se mantenha responsiva aos cidadãos e às suas preferências em relação às políticas públicas.

Os políticos – senadores, deputados, Presidente, governadores, prefeitos – delegam boa parte do seu poder de governar para a burocracia, e por isso eles precisam “tomar contas” da burocracia para poder prestar contas à população e responder pelos seus atos e pelos atos de seus assessores e funcionários. Em regimes democráticos, o governante tem que controlar politicamente a atuação da burocracia, para garantir que ela atinja os resultados esperados das políticas públicas e que a população tenha suas preferências atendidas.

Em regimes federativos, como o nosso, além desse controle do Presidente sobre a burocracia, também há a necessidade de o governo federal coordenar as ações desenvolvidas conjuntamente com as esferas estaduais e municipais. Segundo a Constituição de 1988, boa parte das políticas públicas é de competência comum entre os governos federal, estaduais e municipais, ou seja, exigem a participação das três esferas. Dessa forma, o governo federal precisa de órgãos que monitorem como os governadores e prefeitos executam as políticas públicas nacionais, especialmente nos casos em que há repasse de recursos federais para estados e municípios.

O objetivo desta tese é entender como foi criada e como funciona uma das instituições que permitem ao governo federal acompanhar a implementação das políticas públicas: o

órgão de monitoramento sobre a execução das políticas públicas, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Essa secretaria é uma das várias instituições do sistema político atual que promovem a capacidade do governo federal de se certificar que os diversos órgãos da administração estão atuando de acordo com as políticas públicas definidas por ele.

Na atual estrutura da administração pública brasileira, a SFC monitora a burocracia (seus diversos órgãos, dirigentes e funcionários) e avalia se ela está implementando as políticas públicas conforme a orientação geral do governo expressa no programa de governo e nos diversos documentos legais, como a lei orçamentária. Ao fazer isso, a SFC também monitora se os governos estaduais e municipais – que implementam muitas das políticas federais - estão sendo fiéis à definição do governo federal sobre a finalidade dessas políticas.

A SFC é um órgão tipicamente burocrático, uma vez que suas atribuições são definidas formalmente na Constituição e nas leis, seus funcionários são todos escolhidos através de concurso público e são promovidos conforme os critérios de ascensão da sua carreira, a atuação dos funcionários é definida através de normas e processos padronizados e eles têm pouca liberdade ou discricionariedade para atuar além dos limites dessas normas. A SFC não é, portanto, um órgão político, como o é o Tribunal de Contas da União, que tem a atribuição de julgar as contas do Presidente da República, e como são as comissões do Congresso, que também podem avaliar a execução das políticas públicas de acordo com critérios políticos dos deputados e senadores.

Embora seja um órgão burocrático, a atuação da SFC no monitoramento das políticas públicas tem o efeito de 1) garantir o controle político do Presidente sobre a atuação da burocracia, e de 2) garantir o controle do governo federal sobre a atuação dos governos estaduais e municipais em relação às políticas federais.

Esta tese analisa o processo de construção da SFC enquanto órgão burocrático e enquanto recurso político. Como órgão burocrático, a SFC é um órgão de monitoramento administrativo sobre a execução das políticas públicas. Enquanto recurso político, a SFC é um instrumento do Presidente para monitorar sua burocracia e um instrumento do governo federal para monitorar a implementação de políticas federais pelos governos subnacionais.

A SFC resultou do processo de reconfiguração do Estado brasileiro, no sentido da criação de capacidade de governo em regime democrático, ou seja, criação de capacidade para implementar políticas públicas que alterem a realidade do país de forma transparente e responsiva aos cidadãos.

Dentre o conjunto das instituições que promovem a capacidade do governo e do Estado de interferir na realidade, a SFC é uma instituição destinada a exercer os controles democráticos. Ao monitorar a execução das políticas públicas, a SFC promove, diretamente, o

controle da burocracia pelos políticos e, indiretamente, o controle do governo pelos governados.

Dessa forma, o próximo item desta introdução é a apresentação da temática teórica da tese: os controles democráticos sobre os governantes. É sob a perspectiva do potencial de produzir a transparência do governo e a responsabilização dos governantes que se analisa a construção da SFC enquanto instituição de fiscalização ou controle interno ao governo. A análise dos aspectos administrativos da fiscalização financeira, orçamentária e contábil da gestão das políticas públicas, que consubstanciam o controle interno, é guiada pela visão de seu papel no regime democrático e de seus efeitos sobre a relação entre política e burocracia.

O objeto da tese é o controle dos políticos sobre a burocracia enquanto uma das formas de garantir o controle democrático. Na medida em que a atividade de governar envolve a delegação de poder dos políticos aos burocratas, torna-se impossível discutir a capacidade do governo de prestar contas à sociedade sem entender como um ator político tão importante como a burocracia presta contas, ou não, de suas atividades aos governantes legitimamente eleitos.

No Brasil, a relação entre política e burocracia ocorre em um contexto de governo de coalizão e de federalismo. Além da delegação de poder dos políticos para a burocracia, há também uma distribuição de poder entre os aliados da coalizão e uma repartição de responsabilidades entre os três níveis de governo. A delegação para a burocracia é, portanto, permeada pelas lógicas da distribuição de cargos da administração pública entre aliados políticos e pelas injunções da coordenação das relações federativas. Isso significa que a fiscalização financeira, orçamentária e contábil sobre a administração pública é um dos instrumentos para controlar a atuação dos nomeados políticos e dos entes subnacionais que são responsáveis pela gestão de políticas públicas federais.

Os mecanismos de fiscalização financeira, orçamentária e contábil constituem um dos instrumentos da relação entre políticos e burocratas. Em outras palavras, essa fiscalização se transforma em um dos recursos de poder dos políticos para controlar o que a burocracia faz, ou não faz.

Os controles democráticos sobre os governantes

Um dos requisitos básicos de uma poliarquia é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos. Em uma democracia efetiva, os cidadãos devem ter liberdade para formular suas preferências, para expressá-las individual ou coletivamente, e suas preferências devem ser igualmente consideradas pelo governo (Dahl, 1997).

Essa responsividade ou *accountability* governamental significa a obrigação de prestação de contas do governo à sociedade. Ela é tanto um valor político quanto um processo. Enquanto valor, a *accountability* está relacionada com o princípio da soberania popular, com a idéia de que o poder emana do povo, e este deve poder controlar os governantes. Enquanto processo, designa o efeito - a responsabilização - que se espera da atuação de um conjunto de mecanismos institucionais que garantem o controle público sobre as ações dos governantes - através das eleições e ao longo dos mandatos (Bresser Pereira, Cunill Grau, 2006, 27).

A busca desse valor político de prestação de contas e desse efeito de responsabilização é um processo contínuo, e não uma situação definitiva e acabada. A *accountability* governamental não é um estado ou situação dos regimes políticos, mas um processo de “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (Abrucio e Loureiro, 2005, 75).

A prestação de contas dos governantes perante os governados depende, entre outros fatores, do controle que os políticos sejam capazes de exercer sobre a burocracia. Para poder prestar contas aos eleitores, os políticos precisam *tomar as contas* da burocracia, ou seja, precisam se certificar de que a burocracia cumpriu todas as tarefas que os políticos lhe delegaram. Os políticos delegam para a burocracia muitas das atividades governativas, e por isso precisam manter algum tipo de controle sobre como a burocracia desempenha essas tarefas. O julgamento dos políticos pela população nas eleições ao fim de seus mandatos depende, entre outros fatores, do desempenho da burocracia na administração das políticas públicas definidas pelos políticos nos seus programas de governo.

Apesar de a burocracia assumir funções governativas muito importantes através da delegação dos políticos, há poucos mecanismos que capacitam os cidadãos a sancionarem diretamente a burocracia (Przeworski, 1999, 332). A burocracia responde, primordialmente, aos políticos:

“não parece claro o lugar e o papel desempenhado pelos funcionários públicos enquanto representantes da população. Eles, afinal, são agentes do governo ou da população? Se são agentes do governo, eles primeiramente prestam conta ao executivo que os emprega, ou ao legislativo o qual define seus orçamentos? Embora seja esperado que a burocracia sirva e/ou forneça políticas e serviços à população, ela é eminente ou primeiramente controlada [accountable] pelos políticos (ou por outros níveis ou órgãos designados pelos políticos tais como cortes ou agências de supervisão administrativa).”
(Dunn, Uhr, 1993, 2, apud Przeworski, 1999, 332)

Ainda que não se defina claramente a relação entre a burocracia e a população quanto aos poderes e deveres de prestação de contas, a relação entre a burocracia e os políticos é, por sua vez, clara: em regra geral, a burocracia deve responder aos políticos.

A independência da burocracia em relação aos políticos costuma ser uma exceção, detalhadamente regulamentada nas Constituições ou na legislação dos países. Essa independência pode ser desejável, como nos casos em que se espera que os órgãos burocráticos ajam de acordo com princípios ou padrões de procedimentos incompatíveis com a direção por um político eleito e com pretensões a reeleger-se. É o caso, por exemplo, da direção dos bancos centrais, em que a preocupação com a re-eleição pode reduzir o comprometimento dos políticos com decisões que representam custos no curto prazo e benefícios apenas no longo prazo; é o problema da consistência temporal das decisões do governo. Os políticos eleitos podem até indicar os funcionários desses órgãos independentes, mas estes não devem seguir as políticas desses políticos.

Todavia, essa independência apresenta sérios riscos à democracia. O mais grave deles é a transformação desses órgãos independentes em instituições que atuam apenas em função de seus próprios interesses, sem nenhuma possibilidade de interferência por parte dos cidadãos ou dos seus legítimos representantes. Quando essas instituições têm a atribuição de supervisão sobre outros órgãos, eles podem se tornar *unchecked checkers*.

O tipo de relação que os políticos desenvolvem com a burocracia é, portanto, essencial para a existência de *accountability* governamental e, conseqüentemente, do regime político democrático. Se essa relação for de usurpação pela burocracia da autoridade dos políticos para definir o rumo das políticas públicas, a democracia é colocada em risco, pois os funcionários que compõem a burocracia não têm, em regra, legitimidade política para tomar decisões de governo no lugar dos representantes do povo. Ao contrário, se os políticos forem capazes de manter sua supremacia em relação aos funcionários na direção da administração pública, pode-se afirmar que tanto a *accountability* quanto a democracia estão em seu curso normal.

Os riscos de a burocracia usurpar a autoridade dos políticos para dirigir o governo são conhecidos pelo menos desde as análises de Weber sobre a política alemã no início do século XX, e esses riscos continuam atuais devido à permanência e, talvez, ao acirramento das características da burocracia apontadas pelo próprio Weber há um século: seu domínio e relativo “monopólio” (em relação aos políticos) sobre o conhecimento técnico, e sua ambição de poder. Como veremos no capítulo 1, a burocracia moderna é regida por dois princípios conflitantes: o da vocação para a subordinação ao líder político e o do germe da ambição do exercício autônomo da autoridade estatal. Quando a ambição se torna mais forte que a vocação, o líder político perde para a burocracia a supremacia para governar, e isso representa uma ameaça ao regime político democrático.

“[...] acredito que no longo prazo a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia: uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda irá seguramente deteriorá-la, mas não a elimina necessariamente. Além disso, a usurpação impõe maiores obstáculos do que a corrupção à emergência de agências estatais relativamente autônomas que atuem de acordo com a autoridade propriamente definida que caracteriza as poliarquias formalmente institucionalizadas.” (O’Donnell, 1998, 47)

A literatura brasileira é pródiga em apontar as formas pelas quais a burocracia tomou o lugar dos políticos na direção das decisões de governo. Essa prática é tão recorrente na organização da gestão pública que foi caracterizada como uma das formas de relacionamento entre política e burocracia, ou como uma das “gramáticas políticas brasileiras”: o insulamento burocrático, ou seja, a proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências do público ou de outras organizações, inclusive os partidos e o Congresso. Através do insulamento, a burocracia e os políticos do Executivo constroem ilhas de racionalidade e de especialização técnica “blindadas” contra interferências de grupos sociais e, principalmente, dos partidos políticos e do Congresso (Nunes, 1999). Mas o poder que políticos do Executivo concedem aos seus técnicos pode ser usado à sua revelia, também. Este foi o caso da burocracia da área financeira que, na passagem do regime militar para o democrático em 1985, formulou autonomamente uma política de reforma das finanças públicas (Gouvêa, 1994). Foi também o caso dos economistas alçados às posições de direção da política monetária já no regime pós 1985, que formularam políticas e pacotes de contenção da inflação com alto grau de independência em relação aos dirigentes eleitos (Loureiro, 1997).

O tipo de relação entre políticos e burocratas não é só uma questão de *accountability* vertical, ou seja, de garantia à expressão da vontade dos cidadãos através das eleições, mas

também de *accountability* horizontal. A eleição é “um instrumento rude de controle dos governos” (Przeworski, 1999, 342); políticos e burocratas tomam milhares de decisões ao longo de um único mandato, decisões essas que não são passíveis de controle através de eleições. Consequentemente, as eleições deixam uma grande parcela da política e das decisões governamentais - tomadas tanto por políticos quanto pela burocracia - fora do controle dos cidadãos (Przeworski, Stokes, Manin, 1999).

A *accountability* vertical não é suficiente para garantir que políticos e burocracia ajam de acordo com a vontade popular expressa nas eleições, nem para garantir que a burocracia não usurpe a autoridade dos políticos; além dela, é necessária a *accountability* horizontal, que é:

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

Segundo essa definição de O’Donnell, constituem *accountability* horizontal ações de natureza tão distinta quanto supervisionar atos administrativos, sancionar agentes públicos e cassar mandatos políticos. Além disso, são muito diferentes as instituições e os poderes a elas atribuídos para realizar tão distintas tarefas.

Apesar dessas diferenças, as ações de *accountability* horizontal se caracterizam como ações emanadas de instituições estatais e não da ação de cidadãos individualmente (como o é o voto). Essas instituições constituem o sistema de divisão, controles e equilíbrio entre os poderes estatais, ao qual se somam as agências estatais de supervisão e as agências estatais de fiscalização das prestações de contas (O’Donnell, 1998, 43).

No Brasil recente, uma dessas agências de supervisão é a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Ela não é uma instituição clássica de controle entre os Poderes, como o é o Tribunal de Contas, mas ela também contribui para o funcionamento do sistema de controles e equilíbrio entre os Poderes.

A SFC é uma agência de fiscalização do Poder Executivo sobre si próprio. A SFC é o órgão de cúpula do sistema de controle interno do Executivo, e é responsável, como veremos no capítulo 2, pelo monitoramento da burocracia e pela organização da prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo.

Segundo a Constituição de 1988, o Presidente deve encaminhar, no início de cada ano, a prestação de contas do Executivo ao Congresso, o que se faz através do Balanço Geral da

União (BGU). Essa organização da prestação das contas do Poder Executivo somente pode ser realizada pela SFC graças ao poderes que ela detém para fiscalizar a burocracia e para cobrar, em nome do Presidente da República, suas prestações de contas; o documento pelo qual todos os órgãos burocráticos da administração direta prestam contas de sua atuação ao Presidente denomina-se, não por acaso, processo de Tomada de Contas.

Apesar da relação intrínseca entre as instituições de controle e a democracia e a *accountability*, este trabalho não se preocupa diretamente com o efeito da atuação da SFC sobre a *accountability* dos governantes perante os governados. Dada a ausência de trabalhos sobre a atuação da SFC e considerando os limites de uma tese de doutorado, o objeto deste trabalho circunscreveu-se à análise da SFC como uma instituição que fiscaliza a execução das políticas públicas e, nesse sentido, garante a responsabilização dos burocratas perante os políticos. O objeto da tese, portanto, limita-se à análise da construção do instrumento de monitoramento dos políticos sobre a execução das políticas públicas.

A criação da SFC em 1994 representou a reconfiguração do sistema de controle interno do Poder Executivo e a promoção de efetiva capacidade de monitoramento desse sistema sobre as políticas públicas. A partir de 1994, com as reformas desencadeadas pela criação da SFC, o sistema de controle interno do Executivo passou a ser, efetivamente, um instrumento de monitoramento dos políticos sobre a burocracia. Esse tipo de análise não nos permite produzir considerações sobre se a SFC aumentou ou diminuiu a *accountability* governamental, pois esse efeito depende da confluência de outros fatores, em especial da atuação dos outros órgãos do sistema de *checks and balances*, que estão fora do escopo deste trabalho. O estudo da criação e da atuação da SFC permite afirmar que sua instituição como órgão de monitoramento sobre a burocracia indica o aperfeiçoamento das instituições democráticas de controle.

O monitoramento sobre as políticas públicas

O objeto desta tese é o monitoramento da execução das políticas públicas federais, realizado pela SFC. O monitoramento é, primordialmente, o controle interno realizado pelos dirigentes políticos de um Poder sobre a sua burocracia, através de instrumentos técnicos de auditoria e fiscalização sobre a gestão pública. Na medida em que as políticas federais são implementadas de forma descentralizada pelos estados e municípios, o monitoramento pode se transformar em controle federativo, ou seja, em controle de políticos da esfera federal sobre políticos das esferas subnacionais.

A Constituição denomina como atividade de controle interno o poder do dirigente do Poder Executivo de controlar o desempenho de sua própria burocracia. Essa denominação controle interno foi criada em oposição à de controle externo, que é o controle realizado entre os Poderes, mais especificamente pelo Parlamento sobre o Executivo. As denominações “controle interno” e “controle externo” são correntes na literatura sobre administração e ciência política, com o mesmo sentido que o adotado pela Constituição de 1988.

O controle interno do Poder Executivo é atribuição da SFC, que é responsável pelo monitoramento de todos os órgãos da administração direta e da administração indireta do Executivo. O controle interno é composto pelos controles financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Eles são exercidos através dos instrumentos de fiscalização da gestão pública, como auditorias e avaliações, e essa fiscalização abrange todos os atos envolvidos na gestão pública (os atos financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais). Essa fiscalização deve ser feita, ainda segundo a Constituição, conforme critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70).

O controle externo, por sua vez, é aquele realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos: o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo; o Executivo detém os instrumentos de execução das decisões judiciais e legislativas, e o Congresso não apenas define quais são as leis, como controla diretamente o Executivo tanto através de comissões parlamentares quanto através de instituições de auditoria, como o TCU.

A SFC e a atividade de monitoramento da burocracia se relacionam, ou deveriam se relacionar, com diversas outras instituições que realizam atividades complementares ao monitoramento no âmbito do governo federal. Dentro do Executivo, o sistema de controle interno, ou seja, de fiscalização financeira, orçamentária etc., está, ou deveria estar, articulado

com os outros tipos de fiscalização, monitoramento e avaliação envolvidos no ciclo de gestão: o planejamento governamental, a formulação das políticas públicas, a implementação de políticas propriamente, o monitoramento dos processos de implementação, a avaliação dos resultados e dos impactos da política pública, as alterações na formulação e no planejamento conforme as informações re-alimentadoras dos controles (nas suas diversas formas: monitoramento, avaliação etc.).

Essas formas de fiscalização, monitoramento e avaliação do ciclo de gestão não estão sob a competência da SFC, nem se caracterizam como controles internos, mas deveriam atuar de forma conjunta para promover a eficiência e a eficácia da gestão pública.

Nenhum órgão é responsável por todas as fases do ciclo de gestão; essas fases são divididas ou distribuídas entre os ministérios, a Presidência e outros órgãos. Os ministérios são responsáveis por implementar as políticas públicas definidas pelo Presidente da República, e também por fiscalizar a eficiência dos gastos realizados para executar essas políticas, através dos seus mecanismos de autocontroles. Os autocontroles dos ministérios, representados pelos seus órgãos de orçamento, finanças e supervisão e avaliação são os responsáveis pela produção das informações sobre a execução das políticas públicas.

Essas informações são, ou deveriam ser, usadas pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil para avaliar, de forma global, o andamento das políticas públicas. Em cada governo, o arranjo ou distribuição de tarefas entre o Ministério do Planejamento e a Casa Civil variou, mas ambos têm sido responsáveis pela coordenação das políticas dos ministérios e pela avaliação de cúpula da atuação dos ministérios. Desde a implementação do Plano Pluri Anual (PPA), em 1991, o Ministério do Planejamento vem desenvolvendo formas e instrumentos para monitorar e avaliar o andamento dos programas definidos no PPA. A Presidência, através da Casa Civil, acompanhou ou centralizou alguns desses instrumentos, em especial o monitoramento e a avaliação dos programas definidos como prioritários para o governo.

Entre os órgãos da administração indireta relacionados de alguma forma com o ciclo do planejamento, ou seja, com a produção de informações cuja utilização podem aperfeiçoar a gestão pública e o planejamento governamental está o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que é uma fundação pública dedicada às pesquisas e aos estudos sociais e econômicos nas áreas de avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas.

A SFC, por sua vez, tem como função, dentro do ciclo de planejamento, fiscalizar os autocontroles dos ministérios, ou seja, atestar seu bom funcionamento enquanto mecanismos primários de fiscalização financeira, física, orçamentária etc. Nesse sentido, a SFC funciona como os “olhos” do Presidente dentro dos ministérios, já que o Presidente não controla,

diretamente, os mecanismos de autocontrole dos ministérios. Como veremos no capítulo 3, esses autocontroles são falhos ou inexistentes, o que “obriga” a SFC a produzir as informações sobre a atuação dos ministérios na execução das políticas públicas.

Esquemáticamente, as funções desses órgãos podem ser representadas da seguinte forma:

Quadro 1 – Distribuição das atribuições de fiscalização entre os órgãos federais

Órgão	Atribuições
Ministérios	implementar políticas públicas e fiscalizar os recursos executados
SFC	fiscalizar se o Ministério fiscaliza os recursos que executa; atestar que os autocontroles dos ministérios funcionam
Ministério do Planejamento e/ou Casa Civil	garantir que as políticas formuladas no PPA sejam implementadas; avaliar se os objetivos da política de governo foram alcançados
IPEA	avaliar os impactos das políticas de governo

Fonte: autora, a partir de informações de entrevistados.

O controle executado pela SFC, portanto, é um dos vários tipos de controle do Executivo sobre as políticas públicas, e deveria estar integrado com os processos de implementação das políticas nos ministérios e de avaliação e planejamento das políticas públicas, dentro da lógica do ciclo de planejamento. Essa integração não existe de forma institucionalizada, mas pode estar começando a ocorrer de forma informal, conforme será discutido no capítulo 3.

Além dessas instituições do Executivo, a SFC também teria que se integrar a dois outros conjuntos de instituições de controle: os sistemas de controle interno dos outros Poderes, e o controle externo.

Segundo a Constituição de 1988, os três Poderes devem manter sistemas de controle interno, ou seja, cada Poder deve organizar e manter um órgão ou um conjunto de órgãos que avaliem sua própria atuação segundo os critérios de legalidade, cumprimento de metas, eficácia e eficiência da gestão (CF, art. 74). No Legislativo, cada Casa tem um órgão dedicado ao controle interno, a secretaria de controle interno e, no Judiciário, cada tribunal tem uma secretaria de controle interno própria.

A finalidade principal desses sistemas de controle de cada Poder é realizar o controle de cúpula sobre si próprios. A cúpula ou direção de cada um dos Poderes tem por obrigação monitorar o desempenho de sua própria burocracia, e o faz através dessas estruturas de controle interno.

Esses sistemas de controle interno devem se relacionar com o controle externo, tanto o realizado pelas comissões parlamentares quanto pelo TCU. Apesar de os controles internos serem de responsabilidade dos seus respectivos Poderes e de sua finalidade primordial ser o controle sobre si próprios, uma de suas finalidades constitucionais é apoiar o controle externo através da produção e do fornecimento de informações ao TCU (CF, art. 74).

A natureza da SFC é realizar o controle interno da administração pública, ou seja, o monitoramento sobre a legalidade e sobre a eficiência da gestão pública federal. Nesse sentido, o controle dos políticos sobre a burocracia é a finalidade precípua da SFC.

A auditoria e a fiscalização sobre a execução das políticas públicas, que são o cerne do trabalho da SFC, permitem ao Presidente da República monitorar a atuação dos seus ministros e da burocracia a eles subordinada. As informações produzidas pela SFC sobre o desempenho das políticas públicas executadas pelos ministérios constituem, portanto, um dentre os vários instrumentos à disposição do Presidente para controlar a delegação de poder que faz aos seus ministros e à burocracia.

A natureza da SFC não é de órgão de controle sobre políticos, mas ela tem servido a essa finalidade, na medida em que o monitoramento das políticas públicas federais implica algum tipo de avaliação sobre a atuação de governadores e prefeitos que utilizam verbas federais. A SFC tem a atribuição constitucional de fiscalizar todos os recursos federais, sejam eles utilizados por entidades públicas ou privadas, por entidades federais, estaduais ou municipais. As informações produzidas pela SFC sobre a execução das políticas públicas federais geram não apenas capacidade de controle dos políticos sobre sua burocracia, mas também capacidade de controle do governo federal sobre a atuação de governadores e prefeitos. Como veremos no capítulo 4, os prefeitos são mais atingidos que os governadores.

Isso significa que o Presidente da República tem a seu serviço um órgão burocrático que produz informações sobre a qualidade da gestão de governadores e prefeitos em relação aos recursos federais que eles recebem. Essa atuação é absolutamente consentânea com a Constituição, que atribui à SFC, bem como ao TCU, o poder de fiscalizar os recursos federais, sejam quais forem os agentes que manipulem esses recursos. Dessa forma, a fiscalização da SFC sobre os recursos federais nos municípios acaba assumindo o caráter de avaliação da gestão de outros agentes políticos, como os prefeitos, como veremos no capítulo 4.

As hipóteses

O monitoramento sobre as políticas públicas foi definido como objeto de pesquisa a partir de três constatações sobre a literatura que trata da burocracia e do sistema político brasileiro. Elas são apresentadas a seguir, em forma de tópicos, e serão desenvolvidas de forma mais detalhada no capítulo 1:

1. em regime democrático, a relação entre política e burocracia pressupõe o controle dos políticos sobre a atuação dos burocratas na gestão administrativa. Uma das formas de controle dos políticos sobre a burocracia é o monitoramento sobre a execução das políticas públicas, ao lado da nomeação, do controle orçamentário, da estruturação administrativa e da legislação;
2. o monitoramento ou controle interno governamental (fiscalização e auditoria financeira, orçamentária, contábil, etc.) nunca foi estudado sistematicamente no Brasil, nem sob a ótica da contabilidade ou da administração públicas, nem sob a ótica do seu papel como monitoramento dos políticos sobre a burocracia;
3. à pergunta “como se governa o Brasil?” é preciso acrescentar a preocupação com as formas de controle da burocracia civil. Os cientistas políticos têm tentado analisar o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro ignorando a burocracia. Do nosso ponto de vista, ela é uma peça chave do sistema político, que consubstancia o aparato administrativo - sem o qual não existe o exercício do poder político - e é, portanto, a base das negociações das coalizões de governo;

Essa leitura leva à elaboração de duas perguntas:

- o órgão dedicado à fiscalização e auditoria permite a realização do controle dos políticos sobre a burocracia?
- esse monitoramento influencia, de algum modo, a formação ou o comportamento da coalizão de governo e/ou a capacidade de coordenação intra-federativa?

Para respondê-las, definiu-se como objeto de estudo o órgão responsável pelo monitoramento da execução das políticas públicas: o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo - a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Uma análise preliminar do tema indicou que não havia nenhum estudo sobre a SFC, apesar de ela não ser um órgão muito recente (foi criado em 1994), e nem sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo, apesar de ele já ser bastante antigo (foi criado em 1964, e antes disso já existiam estruturas com funções similares). Partiu-se, portanto, para uma análise preliminar dos relatórios de gestão da SFC, que indicou que o sistema de controle interno, que está sob a coordenação da Secretaria, passou por grandes transformações durante o período de consolidação da própria SFC. Ela foi criada em 1994 no Ministério da Fazenda, e entre 1994 e 2000 o sistema de controle interno passou por um processo de reestruturação organizacional e funcional. Ao mesmo tempo em que a SFC consolidava seu papel como órgão central do sistema, as antigas estruturas de controle interno, as Secretarias de Controle Interno (Cisets), que existiam em todos os ministérios, foram extintas, e os órgãos da SFC nos estados foram fortalecidos.

Além disso, o órgão ao qual a SFC foi incorporada em 2002, a Controladoria Geral da União (CGU), está em relativa evidência no noticiário político devido à fiscalização que realiza sobre municípios que recebem verbas federais. A SFC é o órgão da CGU responsável por essa fiscalização. Essas notícias ressaltam a atuação da CGU no combate à corrupção ao fiscalizar o uso das verbas federais; elas levam ao questionamento quanto aos efeitos sobre as relações federativas de um órgão federal que fiscaliza ações e programas implementados pelos prefeitos.

A incorporação da SFC à CGU indicou mais um fator de interesse no seu estudo: ela significou a elevação do status da SFC à de órgão de supervisão ministerial, uma vez que a CGU está alocada na Presidência da República. Nessa posição, a função de fiscalização da SFC sobre a execução das políticas públicas representa a atividade de monitoramento do Presidente sobre a burocracia, além do monitoramento do governo federal sobre os governos subnacionais.

Essas informações levantadas a partir das nossas pesquisas preliminares levaram à formulação das seguintes hipóteses:

1. a reforma do controle interno do Executivo Federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia – que é o órgão de monitoramento sobre a burocracia, a SFC;

2. esse órgão passou a ser utilizado como instrumento de controle da Presidência sobre a coalizão de governo, pelos seguintes motivos:
 - o Presidente precisa de instrumentos para controlar a coalizão de governo, pois ela envolve a delegação de poder através principalmente de nomeação para cargos em comissão e o Presidente precisa controlar o desempenho de seus ministros, da burocracia que os ministros comandam, e dos indicados políticos espalhados pela burocracia,
 - a criação de real capacidade de realizar o controle interno sobre a burocracia com a instituição da SFC em 1994,
 - o tipo de relação federativa no Brasil permite ao Executivo federal formatar a administração pública dos governos subnacionais devido à fragilidade da autonomia financeira de alguns estados e da maior parte dos municípios e devido ao formato homogeneizador das políticas públicas federais implementadas descentralizadamente.

Para testar essas duas hipóteses, a tese foi organizada da seguinte forma:

O capítulo 1 constrói o problema teórico da tese – o controle político sobre a burocracia – a partir de uma releitura da visão weberiana sobre a relação entre política e burocracia e a partir da problematização dessa relação no presidencialismo de coalizão brasileiro. Essa discussão nos permite definir os principais conceitos utilizados no trabalho, como controle democrático, controle interno, políticos, burocracia.

O capítulo 2 apresenta a Secretaria Federal de Controle, sua estrutura e suas atividades. É um capítulo aparentemente muito descritivo, pois expõe detalhadamente os tipos de fiscalização e de avaliação que a SFC realiza. Sua elaboração, no entanto, envolveu um grande esforço analítico, uma vez que as informações em que ele se baseia estão dispersas entre os vários relatórios da Secretaria e, muitas vezes, esses relatórios não mantêm o mesmo formato nem a mesma ordem de apresentação das informações. O trabalho de análise e de classificação dessas informações teve como objetivo torná-las mais compreensíveis ao leitor, mantendo a fidelidade ao significado que os relatórios lhes atribuem. Além disso, esse capítulo também é relativamente longo, mas acreditamos que sua leitura é essencial para a compreensão da discussão da efetividade do monitoramento realizado pela SFC no capítulo 3.

O capítulo 3 é o “coração” da tese, pois seu objetivo é demonstrar a primeira hipótese do trabalho, ou seja, que a reforma do controle interno do Executivo Federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia.

As duas primeiras seções desse capítulo reconstroem a história das instituições de controle interno, em especial a partir da década de 1960, e os fatores que levaram à reforma do controle interno na década de 1990. A perspectiva de análise dessa reconstrução histórica é a idéia de que a reforma da década de 1990 é resultado de fatores contraditórios: por um lado, a tradição insulada e não responsiva dos órgãos de auditoria e fiscalização e, por outro, demandas democratizantes originadas na redemocratização de 1985 e na Constituição de 1988.

A terceira e última seção do capítulo 3 analisa a capacidade da SFC de monitorar o desempenho da burocracia a partir das informações dos seus relatórios de gestão. Esses documentos apresentam informações tanto sobre os processos de trabalho da Secretaria (como, por exemplo, o volume de ações de fiscalização) quanto sobre os resultados desse trabalho em termos de produção de informações sobre a gestão dos ministérios nas ações e programas governamentais. A análise dessas informações revela a capacidade da SFC para fiscalizar e auditar o aparato administrativo (os órgãos e a burocracia federal) e a execução das políticas públicas federais, tanto no nível ministerial quanto no nível subnacional.

O capítulo 4 analisa as duas condições que desencadeiam o uso das informações produzidas pela SFC sobre a execução das políticas públicas como mecanismo de controle político:

- pressão sobre o governo por transparência por parte da opinião pública em decorrência da divulgação de denúncias sobre má gestão ou desvio de recursos públicos;
- nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização.

A necessidade do governo de responder às denúncias mobiliza os mecanismos de controle sobre a burocracia, demonstrando que a prestação de contas e a transparência são menos rotinas governamentais do que respostas espasmódicas a escândalos, apesar da existência de mecanismos “rotineiros” de prestação de contas e de publicidade sobre as ações governamentais.

A necessidade de alterar o funcionamento das políticas públicas e/ou de redistribuir os recursos de poder entre os membros da coalizão, por sua vez, levam o governo a mobilizar os mecanismos de fiscalização e auditoria como um “escudo” para se contrapor aos nichos políticos e/ou corporativos que dominam órgãos governamentais e dirigem políticas públicas.

A confirmação das hipóteses, conforme veremos ao longo do trabalho, leva à principal conclusão do trabalho: de que a reforma do sistema de controle interno do Executivo Federal na década de 1990 criou um órgão burocrático (no sentido da burocracia weberiana: formal, impessoal, regido por normas, por hierarquia e meritocracia) que se caracteriza como órgão de controle político da Presidência sobre a burocracia.

A metodologia

Este trabalho é um estudo de caso, e tem o objetivo de construir inferências sobre uma problemática teórica específica dentro dos limites da análise do caso. Através do estudo da criação e do funcionamento do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a tese trata de questões teóricas amplas, como a relação entre democracia e burocracia e as formas e funcionamento do controle político da burocracia. Como veremos na Conclusão, o estudo da SFC nos permite especificar as condições gerais em que ocorre o controle dos políticos sobre a burocracia, bem como levantar hipóteses acerca dos efeitos desse controle para o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, e vice-versa.

Nesse sentido, além de produzir conhecimento sobre uma instituição governamental e seu relacionamento com o sistema político, a tese também abre novos caminhos para outras pesquisas, em especial sobre os outros tipos de controle político da burocracia (conforme veremos no capítulo 1) e as formas de relacionamento desse controle com as instituições políticas.

As principais fontes de informação da tese foram entrevistas e documentos oficiais. Realizaram-se 24 entrevistas, a maioria concentradas no primeiro semestre de 2007, e, na sua maior parte, foram entrevistados funcionários da SFC, com o cuidado de contatar tanto os que ocupam os cargos mais altos (Secretário, coordenadores, diretores) quanto os que não ocupam posições de chefia ou direção, conforme a Lista de Entrevistados. Fora da SFC, foram entrevistados funcionários de instituições cujas funções são, de alguma forma, ligadas às dela, como o TCU e o Ministério do Planejamento, além de pessoas que não trabalham no governo, mas cuja atuação profissional tem relação com o tema do controle sobre os governantes. Todas as entrevistas foram realizadas pela autora.

Os principais documentos utilizados foram os Relatórios de Gestão da SFC e da CGU e a legislação respectiva. Todos os documentos utilizados são de acesso público, através da internet, conforme indicado na bibliografia. Foram analisados todos os relatórios disponíveis:

9 da SFC (entre 1998 e 2006¹) e 6 da CGU (entre 2001 e 2006), em um volume total de aproximadamente 1.000 páginas. Os relatórios de 2007 não estão incluídos no trabalho, pois não foram divulgados até o momento (dezembro de 2007).

As entrevistas tiveram caráter exploratório, com o objetivo de identificar os processos chave da reforma do controle interno da década de 1990 e indícios e evidências da utilização do controle interno como controle político. Elas foram cruciais para a realização do trabalho, na medida em que nos permitiram desvendar o enorme volume de informações dos relatórios e da legislação. Isso não significa que a tese seja baseada apenas em relatos pessoais, pois os alicerces do trabalho são os documentos e a legislação, mas que as entrevistas foram fundamentais para o trabalho de construção dos dados.

Sem as entrevistas teria sido impossível apreender, apenas da leitura dos relatórios, o significado dos processos administrativos descritos nos documentos e na legislação, bem como o sentido político da atuação das instituições. As informações obtidas através das entrevistas somente foram utilizadas após um incessante e exaustivo trabalho de confrontação dos relatos dos entrevistados com a legislação e com os relatórios oficiais das instituições, do qual resultou a construção dos dados apresentados e discutidos ao longo da tese. Na maior parte das vezes essa confrontação foi possível, ou seja, havia informações documentadas que confirmassem ou corroborassem as entrevistas. Em alguns casos, entretanto, essa confrontação não é possível, devido à inexistência de documentos ou à não preservação de documentos que constituem a memória das instituições (como no caso das Cissets).

A confiabilidade das entrevistas foi aferida com base nos relatórios e na legislação; a confiabilidade dos relatórios da SFC, por sua vez, só pode ser aferida através de uma avaliação sobre sua coerência interna e entre os próprios relatórios, ao longo do tempo. De fato, apesar da relativa falta de uniformidade a que nos referimos acima, os relatórios mantêm-se coerentes quanto às informações e avaliações apresentadas ao longo dos oito anos consecutivos analisados. Alguns exemplos apresentados nos capítulos 3 e 4 deixam evidente o reflexo, nos relatórios, da continuidade do trabalho da SFC ao longo do tempo, através da referência às conclusões de relatórios anteriores e da continuidade das fiscalizações nos anos seguintes em função dessas conclusões. As alterações no volume e na qualidade das informações são, portanto, na maior parte, determinadas pelo desenvolvimento interno da SFC, como a definição de novas metodologias de trabalho e a reestruturação organizacional.

¹ Apesar de a autora ter viajado até Brasília para entrevistar os funcionários da SFC, não foi possível descobrir se relatórios anteriores a 1997 existem ou não. Um funcionário da SFC indicou que, se existirem, eles estariam no Ministério da Fazenda, onde a Secretaria foi criada, mas não conseguimos encontrar ninguém no Ministério que soubesse informar a localização desses documentos.

Finalmente, a confiabilidade dos relatórios da SFC também pode ser avaliada de forma positiva na medida em que eles integram o principal documento de prestação de contas do Poder Executivo ao Congresso: o Balanço Geral da União (BGU). Cremos que é razoável acreditar na veracidade das informações apresentadas pelos órgãos do Executivo ao Legislativo, dada a importância, ao menos do ponto de vista formal, da prestação de contas entre os Poderes.

1. O controle democrático dos políticos sobre a burocracia

A primeira seção deste capítulo faz uma releitura de Weber com o objetivo de definir, com precisão, os termos sob os quais esta tese discutirá a questão do controle democrático dos políticos sobre a burocracia. A leitura de Weber nos permite, como será demonstrado adiante, estabelecer as seguintes definições:

- Político é o agente eleito por voto popular para os cargos de dominação política.
- Burocracia é o conjunto de funcionários especializados e de funcionários políticos. Funcionários especializados são os burocratas, contratados com base em algum sistema de mérito (geralmente concurso), e os funcionários políticos são os nomeados para cargos de confiança (podem ser burocratas ou não, mas mesmo que sejam burocratas prevalece a definição como funcionários políticos).
- Controle democrático dos políticos sobre a burocracia é a supremacia das decisões dos políticos sobre as decisões dos burocratas.

A segunda e a terceira seção revisam a literatura brasileira a partir do espelho da literatura norte-americana com o objetivo de mostrar que há uma imensa lacuna na literatura nacional nos temas da relação entre política e burocracia na ordem democrática e do controle político sobre a burocracia.

Quanto à relação entre política e burocracia, o debate norte-americano explicita sua ausência, no Brasil, na perspectiva democrática. O olhar dos cientistas sociais brasileiros sobre a burocracia sempre teve como foco a construção do Estado, e não as condições de democratização da administração pública e de responsabilização dos dirigentes políticos.

Conseqüentemente, o debate acerca do controle político sobre a burocracia é praticamente inexistente no Brasil, especialmente se comparado à profusão de textos sobre o tema nos EUA. As semelhanças institucionais entre os dois países – presidencialismo, burocracia aberta a entrada lateral e a nomeações políticas, tradição clientelista (*spoils system*) – não são suficientes para produzir preocupações teóricas semelhantes a respeito do controle democrático sobre a burocracia.

Essa breve comparação mostra, ainda, que o espelho americano não pode ser aproveitado em sua totalidade, mas apenas parcialmente, devido às particularidades da distribuição de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil em relação aos EUA.

Uma diferença fundamental entre os dois países - a predominância do Poder Executivo nas relações com o Legislativo no Brasil, face ao equilíbrio das relações entre os dois Poderes nos EUA - explica a aparência do tema do controle político sobre a burocracia no Brasil como uma idéia “fora de lugar” e explica, também, parcela do desinteresse da literatura nacional pela questão. Essa aparência, entretanto, é falsa.

1.1 Governo, burocracia e democracia em Max Weber: o controle da burocracia como controle político

As questões desenvolvidas por Weber nas suas obras sobre burocracia e governo ainda são atuais. Duas questões, centrais no pensamento weberiano, são particularmente atuais e importantes para o estudo do controle político da burocracia, e balizarão nosso enfoque sobre seus textos:

- A expansão da burocracia nos domínios público e privado, devido à sua superioridade técnica.
- O conflito latente entre burocratização e democratização, expresso, entre outras formas, nas disputas sobre o controle da burocracia em nome da democracia.

Apesar dos movimentos de reforma administrativa da década de 1980, que pretendiam reduzir o aparato burocrático, e apesar do desenvolvimento da tecnologia da informação através da informática, a qual prometia, entre outras coisas, reduzir ou eliminar atividades e procedimentos burocráticos, a burocracia enquanto forma de organização do domínio continua em expansão nas sociedades contemporâneas. E continua, portanto, um objeto importante de estudo.

Além da evolução dos aparatos burocráticos, Weber também analisou as implicações do desenvolvimento da burocracia para o governo democrático. A democracia depende da expansão da burocracia, na medida em que o aparato burocrático é o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o regime democrático, mas o desenvolvimento da burocracia

pode representar uma ameaça à democracia, na medida em que os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo.

Essa questão do controle democrático sobre os atos do governo tem aparecido atualmente na literatura das ciências sociais, em especial da ciência política, sob a rubrica de *accountability*, ou seja, a capacidade do governo e da sociedade de controlarem as decisões tomadas por políticos e burocratas.

Neste trabalho, utilizaremos a seguinte definição de *accountability* política: relação formal entre um ator que pode legalmente controlar, monitorar e/ou punir e um agente público (Mainwaring, Welna, 2003). A *accountability* política é, portanto, uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Essa relação se caracteriza pela obrigação legal do agente público de responder ao ator ou órgão de controle. Segundo Mainwaring, essa relação não inclui, necessariamente, a capacidade de sanção pelo ator ou órgão de controle, desde que exista a possibilidade de sanção através do encaminhamento pelo órgão de controle a instâncias com poder legal de sanção, como o Judiciário, por exemplo.

Weber se preocupou com a questão da burocracia ao tratar da sociologia da dominação, ou seja, sobre as formas pelas quais o poder e a dominação moldam a ação social, moldam as relações entre os indivíduos. “Todas as formas de ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação.” (Weber, 1999, p.187). O exemplo citado por Weber dessa inevitável influência da dominação sobre toda ação social é o que ocorre em uma área aparentemente tão alheia a questões de poder, como a área da lingüística, em que um evento como a elevação de um dialeto a idioma oficial, por iniciativa estatal, pode promover grandes mudanças, como o desenvolvimento de comunidades lingüístico-literárias homogêneas (Weber, 1999, p.187). Ou seja, relações aparentemente prosaicas como o idioma pelo qual as pessoas se comunicam são influenciadas pela estrutura de dominação, e não apenas pela cultura ou pela escolha das pessoas.

Dois grandes temas da sociologia da dominação de Weber são as formas de dominação, ou seja, as formas de legitimação do poder de mando (dominação legal, racional ou burocrática, dominação tradicional e dominação carismática) e a sociologia do Estado, ou seja, as formas modernas da dominação racional, através do Estado, dos partidos e do parlamento. A burocracia ocupa posição de destaque na sociologia weberiana porque é o instrumento por excelência da forma moderna de dominação - a dominação racional - e por causa das conseqüências para a democracia e para o exercício do governo da posição de poder que o funcionalismo ocupa no Estado.

A burocracia, como forma de organização da dominação através da ocupação de funcionários a serviço do soberano, não surgiu com a dominação racional, nem é dela exclusiva, uma vez que as formas tradicionais e patrimoniais de dominação também se organizavam através do trabalho de funcionários. Mas a burocracia moderna tem especificidades que a diferenciam radicalmente da burocracia patrimonial.

As características da moderna burocracia, seja ela pública ou privada, são (Weber, 1999, p. 199-200):

- ser regida pelo princípio das competências fixas (distribuição fixa das atividades necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição fixa dos poderes de mando e dos meios coativos, criação de providências planejadas e contratação de pessoas qualificadas segundo critérios gerais),
- ser regida pelo princípio da hierarquia de cargos,
- documentação dos atos e decisões,
- especialização das tarefas,
- profissionalização da força de trabalho dos funcionários (ou seja, o trabalho na organização burocrática é a ocupação principal dos funcionários, e não uma ocupação amadora ou diletante),
- administração de acordo com regras.

No âmbito da dominação baseada no direito público, esses fatores constituem a autoridade burocrática, e, no âmbito da dominação da economia privada, essas características constituem a empresa burocrática (Weber, 1999, p. 199).

A moderna burocracia pública exerce, portanto, autoridade política, o que a coloca no centro da disputa pela divisão do poder, pela divisão de cargos enquanto instrumentos de exercício do poder. Veremos adiante as conseqüências da burocratização para a disputa política e a democracia.

Weber afirmou que o avanço da organização burocrática se deve à sua “superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma [de organização]” (Weber, 1999, p. 212). Afirmar a superioridade técnica da burocracia não significa que Weber analisasse esse avanço como um fenômeno inexorável, que cumpriria uma função na evolução da sociedade ocidental. Nada mais distante da sociologia weberiana do que análises que não consideram fatores históricos e sociais complexos e de longa duração. Entre os fatores que permitiram o desenvolvimento da burocracia e que moldaram suas características atuais estão fenômenos complexos como o desenvolvimento da economia financeira moderna, a racionalização do

direito, a democratização (“fenômeno de massa”), a extensão da intervenção estatal aos domínios mais diversos das atividades humana e, sobretudo, o desenvolvimento da racionalização técnica (Freund, 2003, p. 171-172).

Vários desses desenvolvimentos que moldaram a burocracia moderna contribuíram decisivamente para um aspecto essencial da burocracia para Weber: sua ética de disciplina. O desenvolvimento da economia monetária, por exemplo, contribuiu para o estabelecimento da disciplina burocrática ao permitir o pagamento em forma de salário, substituindo o sistema de prebendas. Essa modificação garantiu ao governante maior controle sobre o funcionário, uma vez que o sustento deste deixa de depender de seus meios privados para a coleta de recursos, o que caracteriza o sistema de prebendas, e passa a depender de um montante fixo pago pelo Estado (Weber, 1999, p. 207). A separação entre a esfera privada do funcionário e a atividade oficial, por sua vez, permitiu a profissionalização dos funcionários. A profissionalização atribui ao cargo um caráter objetivo, desvinculando o funcionário de uma relação pessoal com o governante, ou seja, estabelecendo a norma e não a vontade do soberano como fundamento da subordinação e da disciplina (Weber, 1999, p. 208).

A subordinação hierárquica na estrutura da burocracia é tão rigorosa na disciplina do funcionalismo moderno que Weber chega a compará-la à sujeição dos escravos aos senhores:

“Somente onde a sujeição dos funcionários ao senhor era absoluta também em sentido puramente pessoal, isto é, no caso da administração por parte de escravos ou empregados tratados como se fossem escravos [como na organização feudal], podia ser alcançada, pelo menos sob uma direção muito enérgica [do senhor], uma precisão semelhante àquelas que apresentam, no Ocidente da atualidade, os funcionários contratados” (Weber, 1999, p. 207, grifos nossos).

Ou seja, nenhuma forma de organização da administração da dominação, nem mesmo a escravidão, como ressaltou Weber, é tão eficaz na garantia de disciplina sobre os funcionários quanto a moderna burocracia, baseada na normatização de procedimentos, na profissionalização dos funcionários, na especialização do trabalho, na fixação prévia (ou seja, não arbitrária) de competências e de poderes de coação.

Para Weber, a disciplina do funcionalismo é pressuposto absoluto do êxito da administração da dominação (Weber, 1999, p. 540). Sem disciplina ética da burocracia, ou seja, sem a obediência dos burocratas aos políticos mesmo contra as próprias convicções, todo o aparato viria abaixo (Weber, 1999, p. 539). Mas a eficácia inigualável da burocracia em estabelecer a disciplina dos funcionários não neutraliza conflitos entre políticos e burocratas pelo poder. A posição de poder da burocracia é muito forte, e essa posição se fundamenta

tanto no controle sobre o conhecimento técnico especializado necessário à condução do Estado, adquirido através da educação formal, quanto no controle sobre as informações exclusivas advindas do cargo (Weber, 1993, p. 73). Mas esse poder sofre contrapontos e resistências por parte dos políticos, que lutam para não ser subordinados pela burocracia.

Bendix ressalta que, nas três formas de dominação, o líder que assume o poder tem que lidar com o mesmo problema: dirigir e controlar o “aparelho”. Na dominação tradicional e carismática, o líder consegue obediência pessoal direta, mas, na dominação legal, o problema da liderança e a luta pelo poder são de ordem diferente. Na dominação legal, a autoridade é corporificada no domínio da lei, então o sucesso na luta pelo poder se manifesta na influência decisiva sobre a promulgação de regras obrigatórias. Para obter essa posição o político compete por votos nas eleições e no Parlamento, mas também disputa com a burocracia a supervisão da execução das leis. O controle sobre a implementação administrativa é fundamental, pois é a burocracia que, na dominação legal, exerce a autoridade. Sem esse controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua tendência fundamental de transformar questões políticas em problemas administrativos (Bendix, 1986, p. 337-338).

O poder da burocracia é muito grande, e ela procura aumentá-lo através da manutenção do segredo sobre seus conhecimentos e intenções (Weber, 1999, p. 225).

“Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público” (Weber, 1999, p. 225).

Há motivos objetivos para a burocracia procurar manter o segredo, como na área militar ou diplomática, em que o segredo é necessário à eficiência de sua atuação. Mas o segredo também tem como motor o puro interesse no poder, o interesse da burocracia em se contrapor ao Parlamento ou ao monarca em situação privilegiada (Weber, 1999, p. 226).

“Uma vez que o conhecimento especial se torna, em proporção crescente, a base da posição de poder dos detentores de cargos oficiais, constitui há muito tempo um objeto de preocupação do ‘senhor’ a maneira em que pode aproveitar-se deste conhecimento sem renunciar a favor dele, mantendo, ao contrário, sua posição dominante.” (Weber, 1999, p. 227).

Ou seja, o soberano, que se torna cada vez mais diletante (relativamente à crescente especialização dos funcionários), precisa se aproveitar do conhecimento especial e ao mesmo

tempo procurar defender-se do poder crescente deste conhecimento e manter, diante dos seus detentores, a burocracia, sua posição dominante.

A burocracia permite a dominação, mas também a desafia (Weber, 1999, p. 537). A burocracia é inescapável, por causa de sua especialização e treinamento, ou seja, nenhum governante pode prescindir dela, mas a burocracia pode representar uma ameaça ao soberano, pois este não domina o conhecimento especializado e depende do conhecimento da burocracia para tomar decisões (Weber, 1999, p. 540-541). Uma luta latente entre funcionalismo especializado e autocracia pela direção suprema do Estado já existia muito tempo antes da afirmação da moderna burocracia, e permanece presente (Weber, 1999, p. 537).

A expansão da burocracia por toda parte não significa, necessariamente, o aumento universal do poder da burocracia dentro do Estado. A supremacia técnica da burocracia e sua indispensabilidade não implicam, necessariamente, poder social ou político (os proletários também são indispensáveis, mas isso não lhes atribuiu automaticamente poder político) (Weber, 1999, p. 225). Há resistência a esse aumento de poder da burocracia, na forma da consulta a outros especialistas, de criação de órgãos deliberativos locais ou órgãos centrais parlamentares (Weber, 1999, p. 225).

Uma das formas que os políticos encontraram para se fortalecer nesse combate e se contrapor ao poder burocrático crescente foi a politização de uma parcela da burocracia, em especial do alto escalão. Segundo Weber, o desenvolvimento da política em uma organização que exigia treinamento na luta pelo poder e nos métodos dessa luta levou à divisão dos funcionários públicos em duas categorias: funcionários especializados e funcionários políticos (Weber, 1999, p. 538). Os funcionários políticos se caracterizam por poderem ser transferidos, demitidos ou colocados à disposição, mas principalmente por terem a tarefa, e este é o componente político, de manter a ordem no país, ou seja, as condições de dominação existentes (Weber, 1999, p. 538).

Outra forma de resistência dos políticos ao aumento de poder dos burocratas é gerar disputas ou concorrência entre especialistas (o dirigente reprime um especialista por meio de outro, para chegar a conclusão própria e ter certeza de que não lhe foram sugeridas decisões arbitrárias) (Weber, 1999, p. 228). Weber descreveu a forma de atuação perante a burocracia de muitos dirigentes atuais por meio do exemplo de Frederico Guilherme. Para usar o conhecimento da burocracia e dele se defender, o rei prussiano se ausentava das sessões ministeriais, manifestando sua opinião por relatórios escritos ou decretos, depois de discutir com servidores pertencentes ao “gabinete”. Esse gabinete era constituído por funcionários que lhe eram pessoalmente devotados, e funcionava como anteparo do soberano perante os dominados em caso do fracasso de alguma decisão (à semelhança do moderno *blame*

shifting). Por outro lado, esse gabinete também permitia ao soberano contrapor o domínio objetivo da burocracia sobre a administração, pelo quê era odiado pela burocracia especializada (Weber, 1999, p. 228).

Este exemplo mostra dois instrumentos muito comuns de controle sobre a burocracia:

- A nomeação de funcionários pessoalmente muito próximos ou ideologicamente afinados com o dirigente para cargos de direção da burocracia.
- A manipulação da estrutura organizacional de forma a criar contraposições e mútuo controle entre órgãos burocráticos.

A obediência do quadro executivo ao detentor do poder não se baseia apenas na legitimidade, mas também em dois outros meios, que são particularmente atraentes para os interesses pessoais dos executivos: recompensa material (nas diversas formas de feudo, prebendas, salário) e honraria social (como honra do servidor público, honra dos cavaleiros, privilégios dos estados). Ou seja, a obediência também é determinada por medo e esperança, e pelos mais variados interesses (Weber, 1982).

Se o avanço da burocratização é irrefreável, nos resta considerar seus efeitos sobre as futuras formas de organização política. Nesse sentido, as questões levantadas por Weber são (Weber, 1999, p. 542):

- como salvar resquícios de uma liberdade de ação individual?
- como controlar e manter os limites do funcionalismo estatal? Que poder fará isso?
- como suprir limites internos da burocracia, ou seja, sua incapacidade de tomar decisão? (é a questão mais importante, segundo Weber)

As três questões estão relacionadas com a limitação política do poder da burocracia, seja no sentido de impedir a burocracia de solapar direitos individuais, seja no sentido do estabelecimento de controles contra o abuso de poder da burocracia sobre a esfera própria da ação política.

A ameaça da burocracia tem duas faces: a ameaça aos direitos individuais e à liderança política responsável (Weber, 1993, p. 54). O crescimento do poder da burocracia, tornando-se um poder incontrastável, significa uma ameaça potencial aos direitos humanos. Por outro lado, o limite intrínseco da burocracia, ou seja, sua incapacidade de assumir responsabilidades

políticas significa que ela precisa de uma liderança política, ou seja, um líder responsável e não apenas obediente. Weber ressaltou que democracia sem parlamento significa forma pura de dominação burocrática acima de qualquer controle, e por parlamento quer dizer tanto representação, ou seja, a expressão de um mínimo de aceitação dos governados em relação à dominação exercida por meios burocráticos, quanto o controle político sobre a burocracia, através do direito de arguição e investigação do parlamento. Essa representação, por sua vez, deve ser via partidos livres, e não através da influência de grupos corporativos sobre a burocracia.

A relação entre burocratização e democratização é ambivalente:

“...a ‘democracia’, como tal [como igualdade jurídica dos dominados], apesar de fomentar inevitavelmente, mas sem querer, a burocratização, e também por causa disso, é inimiga do ‘domínio’ da burocracia, podendo criar, neste papel, rupturas e obstáculos muito sensíveis para a organização burocrática.” (Weber, 1999, p. 224).

Ou seja, a democracia espera que o poder se organize de forma a respeitar a igualdade legal entre os indivíduos com base em normas, portanto, que se organize de forma burocrática, mas, ao mesmo tempo, a democracia se volta contra a resistência da burocracia em ser controlada e dirigida pela sociedade e pelos políticos. Esta última questão leva à discussão sobre as relações entre políticos e burocratas.

A diferença entre políticos e burocratas reside parcialmente na natureza da atuação esperada de cada um, e principalmente na natureza de suas responsabilidades. A natureza de suas atuações é semelhante, uma vez que se exigem capacidades de decisão e de organização de ambos.

“...a idéia de que o funcionário se limite a cumprir deveres subalternos rotineiros e somente o dirigente tenha que realizar as tarefas ‘interessantes’, que requerem capacidade intelectual, é completamente absurda e somente pode surgir em um país que não está a par da forma em que se administram seus assuntos e da atuação de seus funcionários públicos.” (Weber, 1999, p. 543).

A diferença de suas responsabilidades significa que o funcionário só deve responder pelo seu dever, ou seja, pelo cumprimento de ordens (o que não significa que não possa e, mais que isso, que não deva fazer objeções a ordens que considere equivocadas, mas que deve cumpri-las se o governante reafirmá-las, ainda que continue discordando delas), enquanto a responsabilidade do político é pela luta pelo poder próprio e pelos acordos que realiza, enfim,

pelas suas escolhas. O líder é pessoal e exclusivamente responsável, enquanto a natureza do servidor é ser mau político e, principalmente, político irresponsável (Weber, 1982).

Weber desenvolveu o tema da responsabilidade política na discussão sobre o funcionamento do Parlamento alemão e suas relações com a burocracia, e ressaltou o papel do controle sobre a burocracia como condição para a atuação política independente e responsável dos políticos. O controle do Parlamento sobre a burocracia é uma das formas de atuação positiva do Parlamento, ou seja, de atuar não apenas aprovando ou rejeitando o orçamento (atuação negativa), mas definindo políticas, liderando o governo, assumindo a responsabilidade pela direção do Estado e pela inovação. Os burocratas não podem assumir o papel de renovação, pois a natureza de seu trabalho é a manutenção da ordem, da rotina, e, mais importante, eles não podem assumir responsabilidades políticas.

Controlar a direção do funcionalismo é a primeira tarefa fundamental do Parlamento.

“E não apenas as tarefas atribuídas às supremas instâncias centrais [da burocracia], mas também a instrução em cada questão particular nas instâncias inferiores, mesmo que seja de caráter puramente técnico, podem ser politicamente importantes, determinando-se sua solução por aspectos políticos. Os políticos têm que constituir o contrapeso do funcionalismo. Mas a isto opõe resistência o interesse de poder das instâncias dirigentes da burocracia, as quais sempre aspirarão à liberdade incontrolada, à monopolização dos cargos de ministro para a ascensão de funcionários” (Weber, 1999, p. 564).

Na passagem citada, Weber prenunciou os temas da literatura contemporânea sobre burocracia e política, como o poder da burocracia de ponta de linha (os *street level bureaucrats*, que não apenas implementam as políticas públicas, mas tomam decisões típicas de formuladores), a relevância política dos controles administrativos de procedimentos enquanto instrumentos de controle dos políticos sobre a burocracia (visão de “MacNollGast” dos procedimentos administrativos como *fire alarms*, essenciais na relação entre congressistas e burocratas e não apenas como instrumentos de garantias legais ou do *rule of law*) (McCubbins, Noll, & Weingast, 1987), e a importância da análise diferenciada da burocracia quanto às formas de provimento dos cargos (cargos de livre nomeação e cargos providos por concurso/mérito devem ser analisados de forma diferente, pois os primeiros se assemelham aos cargos políticos e os segundos representam a burocracia meritocrática a que Weber se refere) (Loureiro e Abrucio, 1999).

“Enquanto os escalões inferiores da hierarquia oficial são controlados e criticados pelos superiores, falava na Alemanha todo controle, tanto o técnico quanto o político, em relação às instâncias supremas, isto é, as que se ocupam da ‘política’.” (Weber, 1999, p. 565).

A hierarquia e o controle hierárquico não são suficientes para manter a disciplina da burocracia; são inescapáveis as questões da politização do alto escalão da burocracia e das formas de controle político da burocracia.

A falta de controle do Parlamento sobre a burocracia gera dois tipos de problemas: a invisibilidade da atuação da burocracia perante a população e, no extremo, a irresponsabilidade dos parlamentares face aos desafios do Estado. Comparando o funcionamento das comissões parlamentares inglesas e alemãs, Weber afirmou que, na Alemanha,

“...os problemas com os quais têm que lutar os funcionários na realização de seu trabalho não se manifestam, em nenhuma parte, de forma visível. Jamais poderá ser compreendido e estimado seu desempenho, jamais serão superados aqueles ataques estereis contra o ‘São Burocrático’, que tomam o lugar da crítica positiva, se continuar a situação da dominação incontrolada dos funcionários” (Weber, 1999, p. 565).

Para Weber, o acompanhamento das discussões nas comissões do Parlamento inglês pela imprensa e pela população eram indicadores da integridade do funcionalismo e do alto nível de educação política na Inglaterra, mas Weber identificou o fundamento dessa integridade e dessa educação no direito de arguição do Parlamento inglês, o qual faltava ao Parlamento alemão.

Além de promover o escrutínio público da atuação da burocracia e a participação responsável dos dominados na gestão do domínio, o poder de controlar a administração através do direito de arguição é pressuposto indispensável para a transformação do Parlamento em um lugar de seleção dos líderes políticos responsáveis pela direção da nação (Weber, 1999, p. 566). Sem o poder de convocar funcionários para argui-los e interrogá-los e sem poder de inspeção dos documentos oficiais, o Parlamento não passa de uma casa de demagogos, cujas falas não têm importância para a vida da nação, e cuja principal motivação passa a ser a busca por prebendas. Os políticos somente assumirão seu papel de liderança política quando tiverem poder de influenciar a administração, de dirigir a burocracia.

Voltemos, agora, às duas questões com que iniciamos a discussão dos textos de Weber: a expansão da burocracia devido à sua superioridade técnica, e o conflito latente entre burocratização e democratização.

A superioridade técnica da burocracia continua determinando sua expansão nos domínios público e privado, através do aprofundamento de suas principais características: profissionalização e especialização das tarefas, normatização e documentação, controle e

disciplina. O desenvolvimento da técnica, como, por exemplo, o aprimoramento da tecnologia da informação, não combate a burocratização. Ao contrário do que afirma o senso comum, o desenvolvimento de algumas técnicas, como a informatização, promove a burocratização e aprofunda e reforça sua “função” disciplinadora.

Os sistemas de informação, por exemplo, cuja aplicação está em incipiente expansão no setor público brasileiro, têm possibilitado maior controle hierárquico nas organizações. Sanchez analisou a informatização do processo de compras no governo estadual de São Paulo e apontou seu principal resultado: o maior controle sobre a atuação da burocracia da “ponta” do sistema (Sanchez, 2005).

A outra questão fundamental para Weber é o conflito latente entre burocratização e democratização, expresso, entre outras formas, nas disputas sobre o controle da burocracia em nome da democracia. A burocracia moderna, como já vimos, é sinônimo de disciplina, e, no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (como instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (ao controlar os meios de dominação, a técnica e o conhecimento advindo do cargo). Por causa disso, a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício autônomo da autoridade. Na democracia, a ameaça da perda de supremacia pelo líder político para a burocracia é mais que uma ameaça à ordem pública, ela coloca em risco a liberdade individual como valor e como fundamento da ação política (sem liberdade de escolha e de exercício do poder os políticos não são responsáveis pelas suas ações).

Sendo a burocracia uma ameaça à democracia de que não podemos, apesar disso, prescindir, a questão, então, é: como organizar os sistemas do controle democrático entre burocratas e políticos? Ou seja, como organizar um sistema de equilíbrio, um equilíbrio inevitavelmente precário e instável, dada a natureza conflituosa da relação entre política e burocracia? Vejamos, a seguir, como a literatura contemporânea tem respondido, ou não, a essas perguntas e desafios.

1.2 A relação entre política e burocracia

O debate sobre a relação entre política e burocracia na literatura norte-americana é marcado por duas características: a referência a um debate que remonta ao texto de Woodrow Wilson de 1887 sobre a relação entre política e administração, e à intensa referência às visões liberais e republicanas sobre a esfera pública.

Na literatura norte-americana, o tema do controle da burocracia não tem referência explícita à obra de Weber. Os textos que fazem a “genealogia” da temática do controle da burocracia referem-se ao debate inaugurado na época da primeira reforma administrativa dos EUA, no final do século XIX.

A idéia básica de Woodrow Wilson (acadêmico e presidente dos EUA entre 1913 e 1921), ou ao menos a idéia apontada na literatura mais recente como o antecedente do debate atual, é a de separação entre burocracia e política (Eisner, Meier, 1990). Wilson defendia a separação clara entre as atividades dos burocratas e as dos políticos, de forma que os políticos governassem, ou seja, decidissem sobre as escolhas das políticas públicas, e os burocratas apenas as implementassem, como agentes técnicos e neutros².

É interessante notar a oposição entre as idéias de Wilson e as Andrew Jackson (presidente dos EUA entre 1829 e 1837). Apesar de a literatura não apontar o debate direto entre suas idéias, fica clara a posição de Wilson em favor da noção de burocracia neutra e meritocrática, em relação à defesa de Jackson do que ele denominava como burocracia representativa.

Jackson defendia o sistema de espólio (*spoils system*), com base na idéia de burocracia representativa (Divine, 1979). O sistema de espólio se caracteriza pela distribuição dos cargos da burocracia pública entre os eleitores e correligionários do candidato vencedor à presidência da República. Para Jackson, essa era uma forma de reforçar a democracia, pois os cidadãos comuns trazidos para dentro da administração representariam os diversos grupos ou setores da sociedade que poderiam não estar representados, ou não estar adequadamente representados, no Congresso.

O espírito do sistema de espólio não era, portanto, anti-republicano, como o é o do clientelismo e do sistema de prebendas. A concepção da distribuição do espólio entre os vencedores não era a de atribuição de benesses aos aliados com recursos públicos, mas, sim, de uma forma de reforçar a democracia representativa. O *spoils system* permitia que, através da escolha de pessoas comuns, que representavam as concepções e a moral de seus concidadãos, a representatividade do sistema democrático fosse aperfeiçoada ou aprofundada.

A idéia de burocracia representativa não pode ser colada diretamente à de clientelismo; ela realça, na verdade, a ligação antiga entre burocracia e democracia no debate norte-americano. Essa comparação será desenvolvida adiante. Continuemos na comparação entre burocracia meritocrática e representativa.

² Wilson escreveu seu trabalho no contexto da discussão sobre a primeira reforma administrativa norte-americana, que foi aprovada em 1883, na forma de uma lei conhecida como Pendleton Act (Wilson, 1887). Essa reforma instaurou a obrigatoriedade de concurso público para a escolha de algumas categorias de funcionários públicos e foi o primeiro passo de um processo de constituição de uma burocracia meritocrática que se estendeu ao longo do século XX.

No sistema de espólio, a escolha de servidores públicos civis por critérios políticos não se opunha à escolha por critérios técnicos. Havia, sim, uma sobreposição, uma coincidência entre político e técnico, mas de forma a que o político não se reduzisse ao técnico e permanecesse com escopo e amplitude maiores que o técnico. Ou seja, não interessava apenas escolher, dentre os cidadãos, aquele que sabia mais e estava mais capacitado para assumir o cargo. Tratava-se de escolher, ao mesmo tempo, conforme critérios técnicos mínimos e conforme a possibilidade de representação de grupos sociais dentro do serviço público federal (Divine, 1979).

Uma conseqüência importante da burocracia representativa é que ela permitia trazer a política para dentro da burocracia. Trazer a política para dentro da administração pública significava reproduzir as divisões e os interesses da sociedade dentro do Executivo, de forma tão legítima quanto as eleições promoviam a representação do povo dentro do Congresso. E o que legitimava a representatividade da burocracia era não apenas o princípio democrático da representação, mas a visão pluralista da sociedade, a visão da sociedade como dividida em grupos com interesses diferentes e igualmente legítimos perante o poder público.

Na oposição entre burocracia representativa e burocracia neutra não estava apenas o debate sobre a necessidade de conhecimento técnico, mas, principalmente, sobre a concepção de política e de democracia. A possibilidade de cidadãos comuns exercerem funções públicas, fossem elas legislativas ou administrativas, era típica da exaltação norte-americana do homem comum. Na Europa, ao contrário, a política era a esfera privativa do sábio e do experiente, daquele capaz, por sua condição natural ou social, de exercer o poder (Divine, 1979). A burocracia representativa se opunha a tal diferenciação entre os homens, colocando-se, portanto, ao lado da tradição americana que prezava o homem comum, bem como da tradição da igualdade e da democracia representativa.

Isso não significa que os defensores da burocracia meritocrática fossem contra a igualdade como direito civil básico e contra a democracia representativa. Mas a institucionalização da burocracia meritocrática, a partir de fins do século XIX, obrigava a uma reconsideração da relação entre política e burocracia no quadro dessas instituições.

Se, com o sistema meritocrático, a burocracia passa a ser o lugar dos *experts*, dos que detêm conhecimento técnico e profissional, surge espaço para a oposição entre burocracia e política. A profissionalização da burocracia pressupõe a formação de um grupo social com um *ethos* diferente, tanto em relação aos demais grupos da sociedade (pois os burocratas administram a coisa pública, e não um negócio privado), quanto em relação aos políticos (cuja posição, em relação à definição das políticas, é de comando, e que assumem a

responsabilidade pelos seus resultados – ao contrário dos burocratas, que são comandados e politicamente irresponsáveis).

Dessa diferença quanto à responsabilidade de burocratas e de políticos surge espaço para se pensar a idéia do controle sobre a burocracia. Na medida em que os burocratas, com a reforma meritocrática e o abandono da burocracia representativa, deixam de ser cidadãos comuns com a função de legitimamente representar grupos e interesses da sociedade dentro do Estado, surge a possibilidade de eles não serem fiéis às escolhas ou preferências do povo. No sistema de espólio, se os burocratas eram, antes e acima de tudo, cidadãos como todos os outros, não havia como questionar sua fidelidade aos interesses do povo.

A conseqüência natural do surgimento dessa “desconfiança” contra a burocracia de mérito é a necessidade de controlar os burocratas para que eles sejam fiéis aos interesses dos representantes do povo, dos únicos representantes que permaneceram no Estado: os legisladores. A outra conseqüência natural é a possibilidade de pensar a burocracia como uma fonte de ameaça à democracia.

Esse novo formato das relações entre política e burocracia, baseado na burocracia meritocrática, encontra respaldo no constitucionalismo, como antes a burocracia representativa encontrava respaldo nas instituições da igualdade civil e da representação democrática. O constitucionalismo norte-americano está fundado na afirmação da soberania do poder Legislativo, como único ou principal poder legitimamente competente para determinar a direção da política (Long, 1952).

A força dessa doutrina e de sua prática mostra-se na divisão do controle sobre a burocracia civil entre o Legislativo e o Executivo. Muitos órgãos burocráticos (*agencies*) norte-americanos têm suas diretrizes definidas por comissões do Congresso e somente a elas respondem, e uma das principais formas de controle político da burocracia é aquele exercido pelo Congresso.

As questões sobre a autonomia da burocracia e sobre a sua captura pelos interesses privados aparecem na literatura norte-americana de forma a problematizar o caráter democrático ou não da autonomia e da captura, e não o caráter do Estado e suas formas de institucionalização.

Nesse sentido, os grandes problemas que a burocracia meritocrática impõe ao regime democrático, segundo os estudiosos norte-americanos, são o grau de discricionariedade da burocracia e o risco de captura das agências executivas por interesses de minorias.

A discricionariedade da burocracia (que nada mais é do que um certo grau de autonomia de decisão da burocracia) é um problema porque coloca nas mãos de outros agentes que não os legisladores – que são os legítimos representantes da vontade do povo - a

decisão sobre a direção das políticas públicas. Disso deriva seu caráter anti-democrático, e a necessidade de controlar o modo pelo qual a burocracia exerce sua inevitável discricionariedade.

A captura das agências governamentais pelos interesses privados, por sua vez, é antidemocrática porque caracteriza a sobreposição do interesse da minoria sobre o interesse geral ou da maioria, cuja guarda é atribuição do governo. A captura é uma anomalia da representação democrática dos diversos interesses sociais. O principal remédio para esse desvio também é o controle político sobre a burocracia.

Sinteticamente, a relação entre política e burocracia nos EUA apresentou duas formas distintas. Uma baseada na burocracia representativa, respaldada nas instituições da igualdade civil e da representatividade democrática, e em que a relação entre política e burocracia se estabelecia como sobreposição e indiferenciação. A outra, baseada na burocracia meritocrática, respaldada no constitucionalismo norte-americano e em que a relação entre política e burocracia se estabelece como de complementaridade (devido à divisão das tarefas entre políticos e burocratas) e de contraposição (graças à oposição das suas responsabilidades).

Na literatura brasileira, a política e a burocracia sempre foram vistas como opostas e conflitantes. A história da relação entre política e burocracia no Brasil é contada em termos de oposições entre a racionalidade da política (distributiva) e a racionalidade da burocracia (eficiência), e entre a burocracia politizada (instrumentalizada pelo clientelismo ou capturada por grupos da sociedade) e a burocracia meritocrática (supostamente neutra) (Nunes, 1999).

O que sempre se analisou e apontou na literatura brasileira foram o clientelismo e a ineficiência da burocracia. O clientelismo é conceito corrente da análise sobre a prática política e sobre as formas de organização de setores da administração pública. Enquanto prática política, o clientelismo se opõe à política ideológica - a representação de interesses da sociedade nas esferas públicas e estatais é distorcida pela forma patrimonial de relação entre políticos e parcela significativa da sociedade. Por outro lado, enquanto forma de organização da administração pública, o clientelismo se opõe à burocracia meritocrática e neutra, que leva à prática de insulamento burocrático e seus corolários: os anéis burocráticos e o tecnocratismo.

Além disso, os estudos sobre burocracia, no Brasil, não têm como foco a relação entre burocracia e democracia, mas entre burocracia e formação do Estado. O que talvez explique essa diferença de foco em relação à literatura norte-americana é, principalmente, a diferença de perspectiva analítica adotada, que faria estudiosos norte-americanos e brasileiros olhar para problemas diferentes. Assim, se o pluralismo é uma das principais vertentes analíticas nos

EUA, no Brasil predominou, nas últimas décadas, o neomarxismo do Estado (Marques, 1997).

Nessa perspectiva marxista, os temas principais no estudo sobre o Estado são a sua autonomia e as alianças entre as elites estatais e as elites econômicas. O problema teórico que se busca resolver é identificar os atores que exercem a autonomia do Estado, bem como as formas pelas quais os agentes econômicos conseguem manter a ação do Estado na direção de seus interesses. Assim, a autonomia dos burocratas aparece, e só pode aparecer, como a comprovação de um certo grau de autonomia do Estado, e não como uma ameaça aos legítimos interesses da sociedade. Da mesma forma, as alianças entre as classes econômicas e as elites estatais é a comprovação da instrumentalização do Estado pelos interesses da classe dirigente, e não a hegemonia não democrática de interesses de uma minoria.

No Brasil, não há um fundador do debate, que exerça um papel semelhante ao que Woodrow Wilson ocupou na literatura norte-americana, nem há a preocupação, de forma direta e explícita, com a democracia, mas sim com a formação e a institucionalização do Estado enquanto poder público.

É interessante perceber que, nos EUA, aparecem as mesmas questões sobre autonomia da burocracia e sobre sua captura pelos interesses privados, mas de forma diferente, posto que se problematiza não o caráter do Estado e suas formas de institucionalização, mas o caráter democrático ou não da autonomia e da captura.

Como já vimos, os grandes problemas que a burocracia meritocrática impõe ao regime democrático, segundo os estudiosos norte-americanos, são o grau de discricionariedade da burocracia e o risco de captura das agências executivas por interesses de minorias. A discricionariedade da burocracia é um problema porque coloca nas mãos de outros agentes que não os legítimos representantes da vontade do povo (os legisladores) a decisão sobre a direção das políticas públicas. Disso deriva seu caráter anti-democrático, e a necessidade de controlar o modo pelo qual a burocracia exerce sua inevitável discricionariedade.

A captura das agências governamentais pelos interesses privados, por sua vez, é antidemocrática porque caracteriza a sobreposição do interesse da minoria sobre o interesse geral ou da maioria, cuja guarda é atribuição do governo. A captura é uma anomalia da representação democrática dos diversos interesses sociais. O principal remédio para esse desvio também é o controle político sobre a burocracia.

Essa diferença de perspectivas analíticas talvez seja um dos fatores responsáveis pela ausência do tema do controle político sobre a burocracia na literatura brasileira que trata do tema da relação entre política e burocracia. A necessidade de controle político sobre a burocracia não é um problema que se coloca na perspectiva analítica em que o Estado é,

inevitavelmente, um instrumento das elites econômicas. Nessa perspectiva, o controle político seria, talvez, interpretado como instrumento inócuo diante dessa estrutura intrinsecamente desigual, inevitavelmente manipulada e utilizada como instrumento de dominação.

Carlos Estevam Martins identificou a ojeriza dos cientistas sociais brasileiros em relação ao tema do controle político, qualificando-a como uma atitude preconceituosa e inconseqüente:

“Este artigo visa apenas apresentar, sem maiores pretensões, algumas anotações a respeito de *um assunto que é meio tabu no contexto brasileiro das ciências sociais: a questão do controle*. Em geral, as pessoas preferem evitar esse tema, temendo talvez provocar mal-entendidos e reações de reprovação, carregadas de emocionalidade negativa. Esse clima, tipicamente preconceituoso, talvez se deva à própria ambigüidade do assunto. A existência de controles pressupõe sempre dois lados – o do controlador e o do controlado – sendo que não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima. O povo, na condição de classe dominada, é controlado, enquanto a classe dominante, por definição, é controladora. Estar a favor dos controles, deduz-se, é atitude muito suspeita, sinal quase certo de que não se está do lado dos oprimidos.

Do ponto de vista do credo democrático, porém, tal argumentação é inaceitável. Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser conseqüente.” (Martins, 1989, p. 5, grifos nossos)

A perspectiva de análise que privilegia a estrutura do Estado soma-se a uma outra influência analítica, a weberiana, no sentido de concentrar a atenção dos estudiosos na estruturação do Estado e da sociedade, em detrimento da esfera da política enquanto representação e jogo de interesses.

As mais influentes análises sociais e históricas do Brasil, como as de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, apontam como fundamental a estrutura social patrimonialista, e têm Weber como principal referência. Esses autores apontam a “ausência de encaminhamento tipicamente burguês e classista do desenvolvimento nacional, baseada na representação de interesses” (Campante, 2003). Ou seja, essa perspectiva de análise também coloca como central a figura do Estado (e a do estamento, ou das elites), em contraposição à sociedade e aos interesses difusos.

Antes da preocupação com a democracia, temos, no Brasil, a preocupação com a modernidade e com a construção das instituições modernas: o Estado racional-legal, a

sociedade plural (sempre ausente e abúlica, na interpretação de Faoro), a burocracia meritocrática e republicana)³.

Essas análises fundadas no patrimonialismo reforçam a visão da política como domínio do clientelismo. Esse é outro fator que também afasta os estudiosos brasileiros do tema do controle democrático da burocracia: a identificação da política com a prática do clientelismo. Se a política, quando dentro da administração pública, significa clientelismo, ou seja, distribuição de recursos públicos segundo critérios patrimonialistas ou, em outras palavras, critérios não universalistas e não democráticos, as soluções que necessariamente se apresentam são tirar a política da burocracia, reforçando a dicotomia entre política e burocracia, e isolar a burocracia da política, insulando-a.

O problema desta solução está em que, reforçando a dicotomia, nega o caráter político das decisões da burocracia (e o discurso da neutralidade da técnica é importante aliado dessa negação). E, ao negar o caráter político das decisões burocráticas, coerentemente reduz ou anula a necessidade de controle político sobre a burocracia.

1.3 O controle dos políticos sobre a burocracia nos presidencialismos

Uma nova vertente de análise da política brasileira, que não se filia aos estudos sobre a formação do Estado nem aos trabalhos de cunho mais sociológico, abriu novas perspectivas, ainda pouco exploradas, para o estudo sobre a burocracia. É a vertente neo-institucional, que se diferencia pelo fato de permitir a análise da política e das instituições políticas (sistema de governo, regras eleitorais, relações entre Executivo e Legislativo etc.) como entes analiticamente autônomos em relação à estrutura social, à estrutura de classes, ao desenvolvimento econômico-social.

Na literatura internacional, essa vertente deu origem a novos estudos de política comparada e sobre o processo de democratização. Entre os trabalhos que exerceram maior influência no debate latino-americano e nacional estão os de Juan Linz, Alfred Stepan, Scott Mainwaring e Arend Lijphart, que compararam as características institucionais dos sistemas

³ Seria interessante estabelecer um paralelo entre a grande influência do pensamento weberiano sobre os clássicos do pensamento social brasileiro e sobre as análises do Estado e da burocracia, com a grande ausência de citações a Weber nos trabalhos norte-americanos. Uma pergunta interessante seria: por que o patrimonialismo em que “degenerou” a burocracia representativa de Andrew Jackson não foi analisada nos termos weberianos de tradição *versus* modernidade?

presidencialista e parlamentarista quanto a sua capacidade de produzir governos democráticos estáveis.

No Brasil, essa vertente deu origem a um debate em torno da governabilidade do sistema presidencialista na Nova República. O diagnóstico de Mainwaring, afirmando a ingovernabilidade do sistema político brasileiro devido à combinação das características do presidencialismo, do multipartidarismo e do federalismo (Mainwaring, 1997), deu origem a uma série de estudos que confirmavam (Lamounier, 1994) ou contestavam a tese da ingovernabilidade (Figueiredo e Limongi, 1998).

Esse debate produziu muitos estudos inovadores sobre as instituições políticas brasileiras, mas poucos trabalhos sobre o papel da burocracia como lócus de poder e ator político, e nenhum sobre o controle democrático dos políticos sobre a burocracia.

Na literatura norte-americana, ao contrário, a perspectiva neo-institucional avançou no debate sobre esse tema, e indica os termos em que essa discussão pode ser adotada no Brasil: a identificação dos mecanismos de controle sobre a burocracia e sua compreensão na perspectiva do funcionamento do sistema político.

Esses mecanismos são: nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, *personnel power*⁴, monitoramento (*oversight*), e legislação (Wood, Waterman, 1991). Nos EUA, esses mecanismos de controle promovem a transparência da administração pública e a responsabilização dos políticos graças ao equilíbrio e à constante competição entre os Poderes Executivo e Legislativo. A distribuição equilibrada desses instrumentos de controle entre o Presidente e o Congresso garante um controle efetivo entre os Poderes (*checks and balances*), e a competição de ambos pelo controle sobre a burocracia promove a transparência e a responsabilização.

Os principais estímulos a que a burocracia norte-americana responde são compartilhados pelos dois Poderes: nomeação e orçamento (Wood, Waterman, 1994). O Presidente tem o poder de nomear os ocupantes de diversos cargos de direção da burocracia, mas esse poder não é exercido de forma incontestada, uma vez que há a necessidade de aprovação desses nomes no Congresso. As negociações sobre os nomes apresentados pelo Presidente no Congresso levaram à institucionalização de um processo semi-formal e relativamente transparente de escolha desses nomes, a *clearence*, pelo qual as credenciais pessoais e profissionais do candidato são avaliadas pelo Executivo e negociadas com a comissão congressional responsável pela sua aprovação (Mackenzie, Shogan, 1996).

Apesar de o sistema político norte-americano de separação de poderes ter sido desenhado antes do crescimento da administração pública, essa ampliação foi acompanhada

⁴ Poder de escolher os *senior career executives*, que são os funcionários estáveis da burocracia norte-americana.

do desenvolvimento, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, de formas de monitoramento sobre a ação da burocracia (Aberbach, 1990). A agência de supervisão sobre o Executivo - Government Accountability Office (GAO) - foi criada em 1921 por determinação do Congresso. Ao longo do século XX, o Executivo reagiu ao crescimento da capacidade do Congresso de acompanhar as ações do governo através do fortalecimento do gabinete presidencial, em especial do Office of Management and Budget (OMB), responsável pela revisão da legislação emanada dos ministérios e de muitos órgãos autônomos, bem como, principalmente, responsável pelo acompanhamento da elaboração e execução do orçamento (Wood, Waterman, 1991).

Para trazer esse debate para o Brasil, é preciso construir a pergunta “Como se constroem controles políticos democráticos sobre a burocracia?” tendo em vista as características do sistema político brasileiro: presidencialismo consensual, federalismo forte, multipartidarismo e partidos fracos (Palermo, 2000).

A questão é como essas características influenciam a relação entre políticos e burocracia, mais especificamente a relação de direção dos funcionários especializados pelos funcionários políticos e pelos próprios políticos.

Por causa do presidencialismo consensual, o Presidente divide a direção da burocracia com os membros da coalizão e, por causa do multipartidarismo, da fraqueza dos partidos e do federalismo, essa repartição é feita de acordo com critérios não exclusivamente partidários nem técnicos, mas também federativos (considerando as lideranças regionais dos partidos) e pessoais (do Presidente da República), entre outros (Loureiro, Abrucio, 1999).

Uma das principais faces dessa repartição é o preenchimento dos cargos de direção da burocracia por membros da coalizão ou por pessoas por eles indicados. O problema dessa distribuição de milhares de cargos entre os aliados políticos do governo não é a politização em si que ela acarreta, mas a existência, ou não, de mecanismos democráticos de controle sobre a atuação desses nomeados.

A politização sempre ocorre, até em regimes autoritários, pois alguma visão sobre a direção governamental das políticas públicas sempre prevalece sobre outras, seja em decorrência da definição autocrática por parte do governante, que privilegia alguns grupos em detrimento de outros, seja graças à vitória nas urnas de uma corrente ou de um partido político. A questão é como garantir a *accountability* após as eleições, ou seja, desde a nomeação de pessoas que não necessariamente foram eleitas, até sua atuação na direção das políticas públicas.

Nesse sentido, os instrumentos de controle sobre a burocracia à disposição do Congresso e do Presidente funcionam, ou deveriam funcionar, como formas de transparência

e de responsabilização das escolhas sobre quem são os nomeados e sobre quais são os acordos políticos envolvidos na nomeação.

Como já vimos, os controles políticos são necessários porque há delegação de poder. Os políticos recebem delegação do povo para governar, e por isso precisam, em primeiro lugar, ser controlados quanto à possibilidade de abuso de poder, e, em segundo lugar, mas não menos importante, precisam prestar contas do que fizeram com esse poder. Os políticos, por sua vez, delegam parte desse poder para a burocracia, e por isso precisam, da mesma forma, impedir abusos e garantir o controle sobre a atuação dessa burocracia. Os políticos precisam garantir a supremacia sobre os burocratas, ou seja, garantir que a burocracia respeite e acate a definição sobre políticas públicas dos políticos, do contrário o princípio democrático deixa de ser respeitado.

Na relação de delegação do Presidente para a burocracia, o Presidente e o gabinete (ministros) precisam tomar contas da burocracia para, a partir daí, poderem prestar contas à população sobre o exercício de seus mandatos. Para isso, o Presidente e o gabinete precisam de mecanismos capazes de tomar as contas da burocracia, ou seja, controlar seu desempenho.

Essa delegação do Presidente para a burocracia é controlada através dos mecanismos de controle entre políticos e burocratas: nomeação, orçamento, legislação, monitoramento. As principais características desses mecanismos de controle no Brasil são:

- sua concentração no Executivo, em detrimento do Legislativo, e
- a influência da forma de construção da coalizão e do gabinete de governo sobre o funcionamento desses mecanismos de controle.

O Presidente tem o poder de nomear milhares de cargos e funções de confiança, e apenas um número extremamente reduzido deles deve ser ratificado pelo Congresso. Existem quase 70.000 cargos e funções de livre provimento do Presidente (Brasil, 2005). As nomeações do Presidente que devem ser aprovadas pelo Senado não chegam a uma centena de cargos, apesar de serem nomeações a cargos de alta relevância, como os de Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, Ministros do Tribunal de Contas da União, de Procurador-Geral da República, e de presidente e diretores do Banco Central, entre outros (CF, art. 52).

Há um grande número de cargos de livre nomeação, caracterizando uma enorme abertura da burocracia para entradas laterais (em oposição à entrada via concurso e à progressão hierárquica), o quê, por sua vez, caracteriza um relativo enfraquecimento da entrada por mérito e da progressão hierárquica com base na carreira.

O Congresso tem poder de aprovar algumas nomeações feitas pelo Executivo para cargos muito importantes, mas esse poder tem sido pouco utilizado, pois há indicações de que a sabatina é ritualística (Anastasia, 1999). As nomeações são feitas com base na lógica da formação da coalizão de governo, ou seja, com base nos mesmos critérios das negociações entre Planalto e os partidos e as lideranças regionais quanto à formação da coalizão de apoio ao governo no Congresso. Os controles são feitos, basicamente, de forma informal e pessoal, já que não há mecanismos formais de *clearence*, e os cargos e as relações pessoais entre os nomeados estruturam a atuação da burocracia (Olivieri, 2007).

Ao repartir o poder entre os aliados da coalizão de governo basicamente preenchendo os postos de direção da burocracia com indicações dos partidos da coalizão, o Presidente passa a precisar manter controle sobre a atuação dessa burocracia. Duas características da política e da administração pública brasileira reforçam essa necessidade: os políticos almejam posições no Executivo para se promover politicamente (pois o poder sobre a elaboração e a execução orçamentárias está no Executivo e não no Legislativo) e a administração pública brasileira é muito aberta (há poucas carreiras estruturadas e muitos cargos de livre nomeação ou de entrada lateral). Ou seja, não só há muitos cargos a serem ocupados, como eles adquirem um peso político muito grande na carreira dos políticos devido ao tipo de distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo.

A repartição de poder e de cargos entre os aliados do governo na coalizão envolve, além de acordos partidários, relações federativas em dois níveis: os cargos de direção da burocracia federal são distribuídos conforme clivagens partidárias e regionais, ou seja, essa distribuição tem que passar por acordos partidários e intra federativos, e, em outro nível, o formato atual da federação gera uma relação entre governo federal e governos municipais esquizofrênica: os municípios e os estados são autônomos política, administrativa e financeiramente, mas, na sua maioria, dependem, na prática, da transferência de verbas federais e da organização das políticas públicas pelo governo federal (por causa da repartição de competências) para conseguirem cumprir suas obrigações constitucionais (Abrucio, 2005).

O Presidente detém a iniciativa da lei orçamentária, e controla a liberação das verbas através do contingenciamento dos recursos. O Executivo concentra grandes poderes, pois tem “a faca e o queijo na mão”, uma vez que a iniciativa da lei orçamentária é exclusiva do Presidente e o orçamento é autorizativo e não mandatário. Ou seja, o Presidente tem enorme poder sobre a elaboração do orçamento e sobre sua implementação. Assim, o Executivo controla com mão de ferro a liberação das verbas orçamentárias, executando o que foi aprovado no Congresso conforme suas prioridades, praticamente sem prestar contas a ninguém.

Sabe-se muito pouco sobre a negociação para a liberação das previsões orçamentárias, bem como sobre a negociação das emendas parlamentares ao orçamento - apenas que as emendas individuais são pouco relevantes, tanto em número quanto em valores monetários no total de emendas (Figueiredo, Limongi, 2002). Os jornais são pródigos em publicar acordos que envolvem trocas entre votos no Congresso e liberação de verbas para emendas parlamentares.

A direção da administração pública federal é competência privativa do Presidente (CF, art. 84). Isso significa, entre outros poderes, o de reorganizar a administração pública por decreto, ou seja, sem a influência formal do Congresso, quando isso não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84), além da iniciativa legislativa exclusiva quanto à criação de cargos e funções e à criação e extinção de ministérios e órgãos públicos (CF, art. 61).

O controle dos políticos sobre a burocracia também se exerce através da legislação, pela qual se definem os rumos das políticas públicas a serem executadas pela burocracia. Esse poder também é concentrado no Executivo brasileiro, que detém grande poder de iniciativa legislativa, como já vimos, além do poder de decreto, ou seja, poder de emitir decretos com força de lei.

Sabe-se que a negociação em torno da aprovação das leis é feita preponderantemente caso a caso, ou seja, não há acordos prévios e amplos sobre uma agenda mínima a ser implementada pelo governo e por sua coalizão, de tal forma que o Executivo tem que negociar constantemente com sua base de apoio parlamentar. Já se conhecem os efeitos das prerrogativas do Executivo (poder de agenda, poder de decreto) sobre essa negociação com o Congresso. Todavia, esses poderes não são suficientes para uma completa submissão do Congresso ao Executivo, ou seja, há margem de negociação entre Presidente e coalizão e dentro da coalizão (entre líderes partidários e seus liderados).

Quanto ao Legislativo, a questão é sua aparente apatia diante dessa concentração de poderes do Executivo, que se reflete inclusive na não utilização dos recursos à disposição do Parlamento para controlar as políticas públicas (corpo técnico de assessores parlamentares, poderes constitucionais, órgão de apoio forte e poderoso – o TCU).

O controle rotineiro e direto do Congresso e suas comissões sobre o Executivo é fraco e pouco eficaz, apesar do aparato legal, informacional e organizacional à disposição dos congressistas. Concomitantemente a essa fraqueza, entretanto, o Congresso exerce um controle indireto muito importante, através das CPIs, ao prover informações para a sociedade (Figueiredo, 2003).

O monitoramento sobre a execução das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo também é atribuição do Presidente, mas ela é compartilhada com o Congresso, ao qual cabe monitorar a atuação do Executivo através do Tribunal de Contas da União (TCU).

Os mecanismos de monitoramento sobre as políticas públicas federais e sobre a atuação da burocracia federal na implementação das políticas federais nos estados e nos municípios acaba “cruzando” com os acordos partidários e regionais, na medida em que esses acordos informaram a nomeação de muitos dos dirigentes dessa burocracia, e na medida em que os prefeitos acabam se tornando responsáveis pela execução de muitas políticas públicas federais implementadas descentralizadamente através de transferências voluntárias do governo federal aos governos subnacionais. Ao fiscalizar as políticas públicas federais implementadas nos municípios, o governo federal tem um instrumento para controlar políticos de outras esferas da União sob uma justificativa formal e impessoal.

Este trabalho estuda um desses instrumentos de controle, o que foi menos estudado de todos eles: o mecanismo do monitoramento. Ele é realizado através do órgão de controle interno, a Secretaria Federal de Controle (SFC), que é um órgão do Executivo com atribuição de monitorar o desempenho e a legalidade da atuação da burocracia federal, e também tem monitorado os estados e municípios que utilizam verbas federais.

O significado político do controle interno é controle político via instrumentos burocráticos sobre a coalizão de governo – controle sobre como indicados dos partidos em postos burocráticos desempenham suas tarefas e como estados e municípios implementam políticas públicas federais, verbas federais ou programas coordenados pelo governo federal.

2. O monitoramento sobre a execução das políticas públicas

Este capítulo apresenta a SFC e descreve sua estrutura e suas atividades com dois objetivos:

1. delimitar nosso objeto de estudo - o órgão que coordena o controle interno do Poder Executivo -, excluindo, portanto, os sistemas de controle interno dos outros Poderes e as instituições de controle externo - o Congresso e o TCU. Para tanto, a primeira seção analisa, ainda que de forma sucinta, o enquadramento constitucional dos sistemas e das instituições de controle interno, e a segunda seção apresenta os contornos da estrutura atual da SFC.
2. caracterizar o controle interno do Executivo como uma atividade que, através da verificação de registros contábeis, orçamentários, físicos e financeiros, avalia a materialidade dos resultados das políticas públicas, e que, portanto, não é um controle com caráter meramente legalista e formal. A descrição das atividades da SFC na terceira seção apresenta o funcionamento atual da SFC, que é resultado das reformas por que passou o sistema de controle interno na década de 1990, e que significam, como veremos no capítulo 3, a construção da capacidade de monitoramento sobre a burocracia.

2.1 O sistema brasileiro de auditoria e fiscalização

O sistema de controles do Poder Executivo é um dos elementos do sistema de promoção da accountability e da transparência do Estado brasileiro. A CF de 1988 define a forma e o funcionamento desse sistema de controles ao tratar da organização dos Poderes, ou seja, da estrutura e da competência específicas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário.

A estrutura e as competências do sistema de controles estão entre as atribuições constitucionais do Poder Legislativo, conforme a doutrina da separação entre os poderes e o

princípio da soberania popular, segundo as quais cabe ao Legislativo fiscalizar as atividades do Poder Executivo sob a prerrogativa de ser o principal órgão de representação popular.

Sob o título “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, a CF estabelece, nos artigos 70 a 75, a amplitude dessa fiscalização e sua estrutura organizacional. Em diversos aspectos, como veremos no capítulo 3, a CF de 88 ampliou, em relação à CF de 1967, os poderes e as atribuições do Congresso, do TCU e do controle interno.

O artigo 70 define o âmbito e a estrutura do sistema de controles. O sistema de controles é responsável pela fiscalização do patrimônio e das atividades de todas as entidades da União, e essa fiscalização é realizada conjuntamente pelas estruturas de controle externo (o Congresso Nacional e o TCU) e pelo sistema de controle interno de cada um dos três Poderes.

O artigo 70 define, ainda, que a competência dessas estruturas de controle se estende a qualquer entidade, pública ou privada, que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos”. A redação original desse artigo na CF de 88 se referia apenas às pessoas físicas e aos órgãos públicos como os entes passíveis de controle. A Reforma da Administração de 1998 (Emenda Constitucional n. 19) estendeu essa competência às entidades privadas que, sob qualquer forma, se responsabilizem por valores ou bens públicos.

O artigo 71 define as competências do controle externo, ou seja, do Congresso e do seu órgão auxiliar, o TCU. Entre as atribuições do controle externo estão: apreciar e julgar as contas do Presidente e dos gestores de dinheiros públicos, apreciar a legalidade dos atos de pessoal (admissão, desligamento, aposentadoria), auditar as unidades administrativas dos três Poderes, fiscalizar recursos federais repassados a estados e municípios, aplicar multa no caso de dano ao erário, sustar a execução de ato administrativo considerado irregular.

O artigo 72 garante à Comissão mista permanente de Orçamento o poder de fiscalizar e de propor ao Congresso a sustação de despesas não autorizadas.

O artigo 73 define a forma e os critérios de nomeação dos ministros do TCU: um terço será nomeado pelo Presidente, com aprovação prévia do Senado, e dois terços serão nomeados pelo Congresso. Os critérios para nomeação são: idade (entre 35 e 70 anos), ao menos dez anos de atividade profissional nas áreas jurídica, contábil, econômica, financeira ou na administração pública, idoneidade moral e reputação ilibada.

O artigo 75 estende essas normas aos tribunais de contas estaduais e municipais.

O artigo 74 define as competências do controle interno. Como este é nosso tema, vale a pena reproduzir o artigo na íntegra:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Além da definição das competências do controle interno, que dizem respeito diretamente à função da SFC, há outros dois elementos fundamentais no artigo 74 que devem ser ressaltados: a exigência de controle interno em todos os Poderes e o papel do controle interno de apoio ao controle externo.

A exigência constitucional de criação de estruturas de controle interno nos três Poderes aparece logo no caput do artigo. Entretanto, apenas o Poder Executivo tem um órgão centralizado de controle interno, que é a Secretaria Federal de Controle. No Judiciário, cada tribunal tem sua secretaria de controle interno, e, no Legislativo, a Câmara e o Senado têm, cada um, sua secretaria de controle interno. No Judiciário e no Legislativo as diversas secretarias de controle interno de cada tribunal ou de cada casa legislativa não estão integradas em um sistema coordenado, como é o caso do Executivo.

As secretarias de controle interno dos tribunais, da Câmara e do Senado não aparecem na estrutura organizacional apresentada nas páginas da internet dessas instituições, e não publicam relatórios sobre sua atuação. A solicitação a essas secretarias, via correspondência eletrônica, de informações sobre sua atuação, tais como relatórios de gestão da secretaria ou relatórios de avaliação sobre os órgãos que fiscalizam, mostrou-se infrutífera, pois a resposta, quando houve, consistiu em decretos ou portarias que deram origem a essas estruturas. Esse resultado indica o caráter formalista das atividades dessas estruturas, cuja atuação provavelmente se resume à revisão contábil das operações administrativas, e indica também a

reduzida importância desses órgãos na estrutura e na gestão dos tribunais e das Casas do Congresso.

Um exemplo da importância do papel do órgão de controle interno, por exemplo, na Câmara dos Deputados, é a fiscalização dos gastos dos deputados com verbas indenizatórias. Os deputados têm que apresentar notas fiscais que comprovem tais gastos, mas a secretaria de controle interno da Câmara não tem estrutura para realizar essa fiscalização de forma substantiva. Em reportagem do jornal O Estado de São Paulo, os deputados reconhecem que a ausência desse controle permite a impunidade aos membros da Casa que apresentam notas frias para comprovar gastos com gasolina (OESP, 23 e 24 de abril de 2007).

O órgão de controle interno do Poder Executivo é mais estruturado do que nos outros Poderes, e isso provavelmente ocorre devido a dois fatores: porque é mais antigo (a CF de 1967 não exigia que Legislativo e Judiciário organizassem estruturas de controle interno) e por causa da exigência constitucional expressa de prestação de contas pelo Executivo ao Congresso (artigo 84, inciso XXIV). Mas mesmo essa estrutura de controle interno do Executivo, como veremos adiante, foi centralizada e estruturada muito recentemente, através da criação da Secretaria Federal de Controle em 1994.

O segundo elemento a ressaltar no artigo 74 é a finalidade do controle interno, ou seja, a definição do cerne de suas atividades nos dois primeiros incisos: avaliar a execução das atividades do governo, tendo como referência a previsão orçamentária anual e o planejamento de longo prazo, e realizar essa avaliação de acordo com os critérios não apenas de legalidade, mas também de eficácia e eficiência. Isso significa, em primeiro lugar, que a atividade de controle interno deve se integrar ao ciclo de gestão, ou seja, deve re-alimentar a função de planejamento. Ao gerar informações sobre a execução das políticas públicas, o controle interno permite que o governo planeje suas ações futuras tendo como base um diagnóstico preciso sobre como as políticas foram implementadas, quais seus resultados efetivos, quais seus méritos e deficiências. Em segundo lugar, a CF concebeu o controle interno não apenas como controle formal da legalidade, mas como controle da eficácia das políticas. Dessa forma, a atividade do controle interno deve ser abrangente, conciliando a avaliação sobre os procedimentos (controle da legalidade e da eficiência) com a avaliação sobre os fins das políticas públicas (controle da eficácia).

As competências previstas no inciso terceiro (controle das operações de crédito) são realizadas pela STN. Como veremos adiante, a SFC foi criada a partir de um departamento da STN, ou seja, a STN realizava tanto as atividades de controle de caixa quanto de controle interno. Com a separação, a STN manteve o controle sobre as operações de crédito.

O terceiro elemento a ressaltar sobre a configuração do sistema de controle interno é seu papel como instituição de apoio ao Congresso e ao TCU. Isso significa que as atividades de controle interno e externo são concebidas pela CF como complementares, ou seja, as informações geradas e compiladas pelo órgão de CI do Executivo são fundamentais para instruir e alimentar os processos – em especial os do TCU - de avaliação e julgamento das contas do governo, que é finalidade do sistema de controles. De fato, várias atividades da SFC têm como objetivo precípua fornecer informações ao TCU, como é o caso das auditorias sobre atos de pessoal, das certificações das contas dos administradores públicos, do encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais (TCE). O TCU exerce um papel de preeminência no sistema de controle e, apesar de a SFC não estar organizacionalmente ligada ou subordinada ao Tribunal, ele regulamenta a atuação da SFC na realização de algumas dessas atividades.

Finalmente, o primeiro parágrafo obriga todos os servidores do sistema de controle interno a informarem o TCU sobre irregularidades encontradas durante as auditorias e fiscalizações, sob pena de o servidor ser considerado cúmplice de quem cometeu as irregularidades. E o segundo parágrafo garante a qualquer cidadão, partido ou entidade representativa o poder de encaminhar denúncia sobre irregularidades ao TCU.

2.2 A estrutura da SFC

Atualmente, a SFC integra a estrutura da Controladoria Geral da União (CGU). A SFC foi criada em 1994 como uma secretaria do Ministério da Fazenda, onde permaneceu até fevereiro de 2002, quando foi integrada à Casa Civil. Em março de 2002 a SFC foi transferida para a CGU, onde está até hoje.

A CGU, por sua vez, foi criada em 2002, como Corregedoria Geral da União, e em 2003 foi transformada em Controladoria Geral da União. Desde então, a CGU é responsável pela supervisão técnica e pela orientação normativa dos quatro órgãos que compõem os sistemas de integridade do governo federal:

- a Secretaria Federal de Controle, que é responsável pelo Sistema de Controle Interno,
- a Corregedoria-Geral da União, pelo Sistema de Correição,
- a Ouvidoria-Geral da União, pelas unidades de ouvidoria, e
- a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, pela função de prevenção e combate à corrupção do Poder Executivo.

A Secretaria Federal de Controle realiza as atividades de avaliação da execução dos programas de governo e a comprovação da legalidade da gestão orçamentária, patrimonial e financeira dos órgãos do Executivo Federal. As ações de controle descentralizadas, ou seja, a fiscalização da gestão dos órgãos federais situados fora de Brasília e a fiscalização da utilização das verbas federais pelos estados e municípios são realizadas pelas Controladorias-Regionais da União (CRU), que são órgãos da CGU presentes em todos os estados da federação.

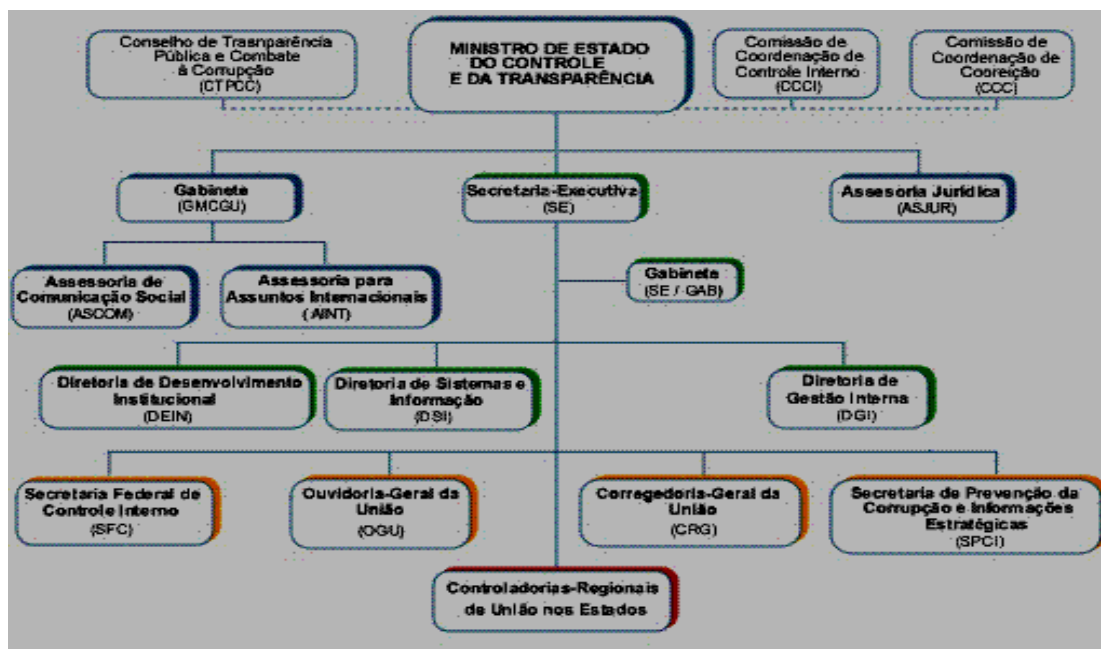
A Corregedoria-Geral da União supervisiona a apuração de responsabilidades por irregularidades administrativas dos gestores nos órgãos do Executivo Federal, a aplicação das sanções cabíveis e a reposição de eventuais prejuízos aos cofres públicos. A Corregedoria é responsável pela atividade de correição, ou seja, de repressão e prevenção da lesão ao patrimônio público através de investigações, inspeções, sindicâncias e processos administrativos disciplinares para apurar a responsabilidade de agentes públicos.

A Ouvidoria-Geral da União normatiza e organiza as atividades de ouvidoria no Executivo Federal, e recebe as manifestações dos cidadãos sobre a prestação dos serviços públicos, encaminhando-as aos órgãos responsáveis e buscando soluções para as questões apresentadas.

A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas tem como objetivos promover a transparência da gestão pública e desenvolver projetos de caráter preventivo para inibir e dissuadir a corrupção.

A CGU está na estrutura da Presidência da República, ou seja, ocupa uma posição de supervisão em relação aos ministérios. Sua estrutura é ilustrada na figura abaixo:

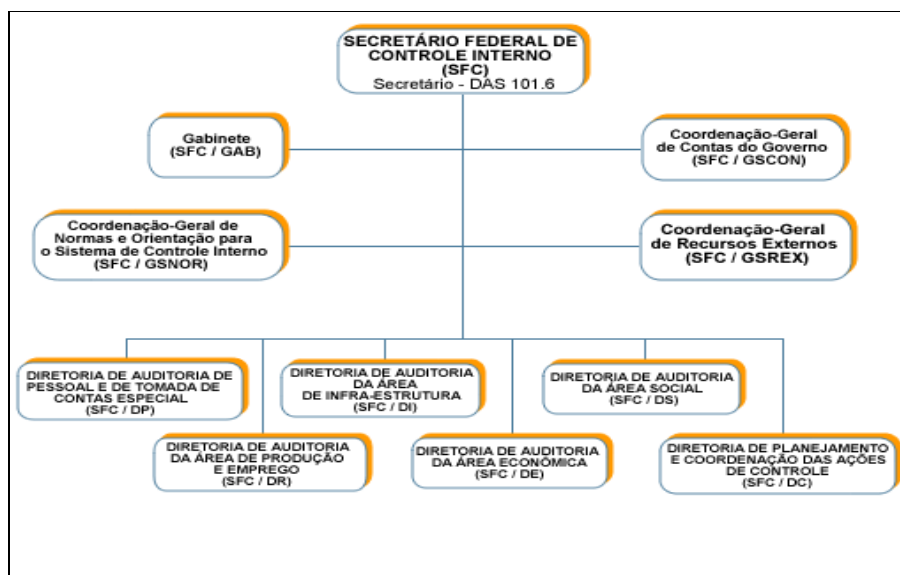
Figura 1 – Estrutura da Controladoria Geral da União (CGU)



Fonte: site da CGU (www.cgu.gov.br), acesso em setembro de 2007.

A SFC, por sua vez, tem a seguinte estrutura:

Figura 2 – Estrutura da Secretaria Federal de Controle



Fonte: site da CGU (www.cgu.gov.br), acesso em setembro de 2007.

A SFC organiza sua estrutura com base em dois critérios diferentes: conforme o tipo dos processos que realiza e conforme os setores dos ministérios que fiscaliza.

O critério setorial organiza as diretorias por áreas ou setores. Cada diretoria é responsável por um grupo de ministérios, distribuídos conforme quatro áreas:

- Diretoria de Auditoria da Área Social (ministérios da Saúde; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Previdência Social; da Educação; da Justiça; do Esporte),
- Diretoria de Auditoria da Área Econômica (ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão),
- Diretoria de Auditoria da Área de Infra-estrutura (ministérios dos Transportes; do Meio Ambiente; das Cidades; da Ciência e Tecnologia; de Minas e Energia; das Comunicações; da Integração Nacional) e
- Diretoria de Auditoria da Área de Produção e Emprego (ministérios do Trabalho e Emprego; da Cultura; do Desenvolvimento Agrário; do Turismo; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o Sistema “S”).

Essas diretorias de área são responsáveis pela tomada de contas anual dos gestores federais e pela avaliação da execução dos programas implementados pelos ministérios. A tomada de contas anual é o processo pelo qual os gestores federais prestam contas ao TCU e têm suas contas julgadas pelo Tribunal. As unidades gestoras federais de todos os ministérios apresentam anualmente relatórios de suas atividades à SFC, a respectiva diretoria setorial audita a gestão dessa unidade e envia o relatório para o TCU julgar. A avaliação da execução dos programas, por sua vez, consiste em um conjunto de auditorias de gestão e de fiscalizações contábeis, financeiras e orçamentárias que visam avaliar a legalidade, a eficiência e a efetividade das ações do governo, tendo como referência o planejamento do Plano Pluri Anual (PPA).

O critério do tipo dos processos, por sua vez, organiza algumas estruturas conforme o tipo de processos pelos quais elas são responsáveis:

- Coordenação-Geral de Recursos Externos: realiza auditorias de avaliação do desempenho dos contratos e acordos de financiamento e de cooperação técnica do governo federal com organismos internacionais (Ex.: doações e empréstimos do Banco Mundial e projetos de cooperação técnica com organismos da ONU);
- Coordenação-Geral de Contas do Governo, que tem duas atribuições:

- coordenar o processo de elaboração do volume do Balanço Geral da União (BGU), referente às ações do Executivo, ou seja, consolidar as prestações de contas dos gestores federais de acordo com as informações exigidas pelo TCU, e
- aferir a consistência dos dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (a Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos três Poderes a apresentação desse Relatório a cada quadrimestre; o Relatório contém informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, e, no último quadrimestre do ano, o relatório é acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, das inscrições em restos a pagar e das despesas com serviços de terceiros⁵);
- Diretoria de Auditoria de Pessoal e de Tomada de Contas Especial:
 - em relação à Auditoria de Pessoal, esta Diretoria:
 - analisa a legalidade dos atos de pessoal (atos de admissão, desligamento, concessão de aposentadoria e de pensão) e encaminha esses processos para julgamento do TCU,
 - analisa a consistência das folhas de pagamento dos órgãos federais, para evitar pagamentos irregulares, e
 - acompanha o Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares, para garantir o cumprimento da norma que impede que gestores cujas contas foram julgadas irregulares pelo TCU exerçam cargos nos sistemas de planejamento e orçamento;
 - em relação aos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), a Diretoria certifica se os processos de tomada de contas dos gestores federais estão regulares ou não, e os encaminha para julgamento do TCU (a tomada de contas é especial porque não consta do rol das ações de fiscalização previstas no planejamento anual da SFC, e geralmente é iniciada a pedido de órgãos como TCU, Ministério Público e Polícia Federal, mas também pode ser iniciada por auditores da SFC que

⁵ A Coordenação-Geral de Contas revisa os dados do Relatório no SIAFI Gerencial. O único demonstrativo que não tem seus dados confirmados pela Coordenação é o das Operações de Crédito, pois esse demonstrativo é emitido pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Essas informações são ratificadas pela unidade de Auditoria Interna do Bacen, conforme acordo entre o Banco e a SFC.

percebam a necessidade de extrapolar a fiscalização para além do âmbito das ações planejadas).

Duas estruturas da SFC não se encaixam nessa classificação, mas são muito importantes, pois são órgãos de planejamento e normatização das ações de todas as diretorias e coordenações da SFC:

- Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle:
 - planeja as ações de controle rotineiras, tais como as auditorias de gestão e o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos,
 - autoriza a realização de ações de controle não rotineiras, como as auditorias desencadeadas por denúncias, e
 - coordena a atuação das diretorias setoriais;
- Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno: elabora e consolida as normas e instruções referentes ao controle e assessora as demais coordenações e diretorias.

A estrutura da SFC é a maior dentre as quatro áreas da CGU em termos orçamentários e de pessoal.

Em 2006, a CGU tinha um total de 2.146 servidores. Destes, 80% ou 1.716 servidores pertenciam à SFC (CGU, 2006, p. 37).

Em sua grande maioria (95,6%), os servidores da SFC são concursados e pertencem às carreiras específicas do controle: técnicos de finanças e controle (TFC) e auditores de finanças e controle (AFC). A diferença entre eles é a exigência de formação em nível superior no concurso para auditor. Os auditores representam 67% do total de servidores de carreira da SFC, e os técnicos somam 33% (idem).

A maior parte dos servidores da SFC não está no órgão central em Brasília, mas nas regionais dos estados, as chamadas Controladorias-Regionais da União (CRUs). As CRUs concentram (ou desconcentram) 64% ou 1.095 servidores da SFC. Essa descentralização do quadro de pessoal reflete a divisão de tarefas entre a unidade central de Brasília e as CRUs. A unidade central planeja e comanda as ações de controle e agrega os resultados das auditorias, enquanto as unidades descentralizadas nos estados implementam as ações de controle - cerca de 80% das ações de fiscalização e auditoria são realizadas pelas regionais, ou seja, fora de Brasília.

Apesar de estarem hierarquicamente subordinadas ao Ministro do Controle e da Transparência, as CRUs respondem, de fato, à SFC, pois elas fazem parte do sistema de controle interno. Como veremos adiante, as CRUs são estruturas que existem desde antes da criação da CGU, e, sob uma denominação diferente, já cumpriam a função de “braços” da SFC nos estados.

Quanto ao orçamento, os gastos da CGU em 2005 alcançaram o montante de R\$ R\$ 166.888.667,98, que são distribuídos em quatro grandes grupos de despesa, conforme o quadro abaixo⁶:

Quadro 2 - Distribuição do orçamento da CGU entre os grupos de despesa

grupo de despesa	descrição	valor	porcentual
gestão da unidade	salários e benefícios, pagamento de aposentadorias e pensões, manutenção, e capacitação e qualificação de pessoal	R\$ 150.777.062,00	90,35%
ações finalísticas	gestão dos programas, fiscalização e avaliação	R\$ 11.622.253,00	6,96%
convênios e termos de cooperação	atividades conjuntas e de cooperação técnica com outras organizações	R\$ 4.458.212,00	2,67%
suprimento de fundos	despesas com viagens e manutenção administrativa	R\$ 31.140,98	0,02%
Total		R\$ 166.888.667,98	100,00%

Fonte: CGU, 2005, p. 10-11.

O maior montante de recursos, ou 90,35%, é destinado à gestão da unidade. Como a descrição deste item aponta que sua composição é majoritariamente formada por despesas de pessoal, e como 80% dos servidores da CGU pertencem à SFC, pode-se inferir que boa parte dos recursos destinados à gestão da unidade são destinados ao pagamento aos servidores da SFC.

Sobre o segundo maior montante de gastos, que se refere às ações finalísticas dos órgãos da CGU, há informações mais detalhadas, que descrevem a sua distribuição entre as quatro áreas de atuação da CGU. O quadro abaixo mostra que 96% desses R\$ 11.622.253,00 são gastos com controle interno e corregedoria, sendo 54% destinados às ações de controle interno e 42%, às de correição:

⁶ Como o objetivo desta seção era fazer uma apresentação esquemática e de fácil visualização da estrutura atual da CGU, utilizamos as informações orçamentárias do Relatório de Gestão de 2005 porque são as mais recentes e as mais bem organizadas (o relatório de 2006, que é o mais recente, apresenta os dados orçamentários de forma dispersa e de difícil agregação).

Quadro 3 - Distribuição do gasto da CGU entre suas ações finalísticas

área	ações	gasto por ação	gasto por área
Sistema Federal de Controle	Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos em Áreas Municipais	R\$ 4.257.892,00	R\$ 6.542.709,00
	Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	R\$ 1.327.403,00	
	Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	R\$ 626.320,00	
	Avaliação da Gestão de Projetos de Financiamento e de Cooperação Técnica com Organismos Internacionais	R\$ 167.187,00	
	Gestão e Administração do Programa	R\$ 163.907,00	
Correição	Gestão e Administração do Programa	R\$ 4.907.788,00	R\$ 4.983.963,00
	Investigação, Apuração e Repressão de Irregularidades no Poder Executivo Federal	R\$ 76.175,00	
Sistema Federal de Ouvidorias	Funcionamento do Sistema Federal de Ouvidorias	R\$ 65.581,00	R\$ 65.581,00
Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	Transparência Brasil – Emenda	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
Total			R\$ 11.622.253,00

Fonte: CGU, 2005, p. 10-11.

2.3 O que a SFC faz

As atividades da SFC são, basicamente, duas: avaliar a execução dos programas de governo através de diversos tipos de auditorias e fiscalizações, e organizar a prestação de contas do Poder Executivo ao Congresso e ao TCU. Para compreender essas atividades, as ações da SFC podem ser classificadas da seguinte forma:

1. avaliação da execução dos programas federais;
 - a. avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União,
 - b. avaliação dos instrumentos de controle interno dos órgãos do Poder Executivo;
2. avaliação da gestão dos administradores públicos federais:
 - a. auditoria anual da prestação de contas dos administradores públicos federais,

- b. ações de controle nos gastos com pessoal da administração federal,
 - c. auditoria das Tomadas de Contas Especiais,
 - d. auditoria e fiscalização em projetos de financiamento externo e de cooperação internacional,
 - e. auditorias e operações especiais;
3. organização e encaminhamento da prestação de contas dos órgãos do Poder Executivo ao TCU e do Presidente da República ao Congresso.

A avaliação da execução dos programas federais (item 1) e a avaliação da gestão dos administradores públicos federais (item 2) não têm natureza diferente. Ambas são realizadas com base nas informações apresentadas pelos gestores nas suas prestações de contas e através de fiscalizações e auditorias sobre essas contas e sobre os resultados da gestão dos administradores públicos. A diferença entre elas está no seu destinatário e no seu objetivo: a avaliação da execução dos programas é realizada para “consumo interno” do Poder Executivo, ou seja, para melhorar a gestão dos ministérios, enquanto a avaliação da gestão dos administradores é feita para “consumo externo”, ou seja, para fins de prestação de contas ao TCU e julgamento das contas dos administradores do Poder Executivo pelo Tribunal.

Tanto a avaliação da execução de programas quanto a avaliação da gestão dos administradores são realizadas a partir da análise dos processos de prestação de contas enviados pelos gestores à SFC e através de fiscalizações e auditorias dos auditores nas unidades administrativas avaliadas.

Devido à exigência constitucional de prestação de contas do Executivo ao TCU, os gestores enviam à SFC suas prestações de contas anuais⁷. Esses processos de prestação de contas incluem demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários e relatórios de gestão sobre a implementação dos programas do PPA sob responsabilidade do gestor.

Como não é possível fiscalizar in loco todos os órgãos, devido à limitação de pessoal da SFC e devido ao tamanho e à complexidade da administração pública federal, a SFC fiscaliza presencialmente apenas algumas unidades administrativas, escolhidas conforme os critérios de priorização de programas definidos na metodologia de planejamento anual das atividades de controle (essa metodologia será apresentada a seguir).

A SFC analisa as contas dos gestores federais através da conferência dos dados nos sistemas de informação (em especial no SIAFI), fiscaliza a execução física dos programas

⁷ Todos os gestores federais, da administração direta e indireta, devem prestar contas ao TCU, mas nem todos devem enviar suas prestações de contas à SFC. A Presidência da República e os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores têm órgãos de controle interno próprios (as Cissets – Secretarias de Controle Interno) que não estão subordinados à SFC, e por isso suas prestações de contas não passam pelo crivo da SFC.

federais nos estados e municípios onde eles são implementados, e avalia os instrumentos de gestão e de controle dos ministérios. As informações produzidas nesse processo alimentam tanto as avaliações de execução de programas quanto as avaliações da gestão.

A diferença entre esses dois tipos de avaliação, como já foi dito, está no seu destinatário e no seu objetivo.

A avaliação da execução dos programas é realizada com o objetivo de melhorar a gestão dos ministérios. Essa avaliação produz informações sobre a execução dos programas de governo e sobre os instrumentos de controle dos ministérios, e visa o aprimoramento desses mecanismos, ou seja, visa maior eficiência gerencial. Os resultados dessa avaliação são publicados nos relatórios de gestão da SFC, e apresentam as avaliações de uma parcela dos programas de todos os ministérios.

Os programas a serem avaliados são escolhidos de acordo com uma metodologia de planejamento das ações de controle criada pela própria SFC. Essa metodologia “parte da visão geral das políticas públicas, traduzidas nos orçamentos e nos objetivos estratégicos da ação do Estado, para chegar, no final, à definição do objeto”, ou seja, à definição dos programas a serem fiscalizados (SFC, 2000, p. C-282). As etapas desse planejamento envolvem desde a escolha dos programas até a definição das ações de controle:

1. mapeamento das políticas públicas de cada Ministério para identificar seus macro-objetivos e seus elementos caracterizadores (recursos previstos, agentes responsáveis, interfaces) de modo a evidenciar sua importância político-estratégica, inclusive em relação ao projeto global de governo;
2. classificação dos Programas quanto à sua importância relativa (em essenciais, relevantes e coadjuvantes), ou seja, estabelecimento da hierarquização dos diversos Programas com base nos critérios políticos e estratégicos definidos pelo governo. Na conformação atual da classificação orçamentária, a hierarquização se faz no nível de Programa, por ser esse o que apresenta, em geral, uma definição consistente de limites e abrangência e, também, por ser o elemento organizador do Plano Plurianual e do orçamento anual;
3. detalhamento das informações envolvendo a descrição dos Programas essenciais e a identificação das Ações que o compõem;
4. hierarquização das Ações (projeto ou atividade) que representam a essência do Programa, razão pela qual é possível, ao acompanhá-las, praticamente garantir que o Programa esteja controlado;

5. uma vez escolhidos os programas e as ações a serem fiscalizados, elabora-se o Relatório de Situação das Ações selecionadas, que mapeia a situação atual dessas ações governamentais a partir da identificação dos seguintes itens:
 - a. objetivos e as metas das ações de governo,
 - b. órgãos responsáveis,
 - c. documentação legal que lhes dá suporte,
 - d. razões de implementação,
 - e. formas de execução e mecanismos de implementação,
 - f. clientela e o público alvo,
 - g. existência de recursos externos financiando todo ou parte das ações,
 - h. critérios para a seleção dos beneficiários,
 - i. formas de divulgação que serão utilizadas para mobilizar a clientela - situação em que a viabilização das ações está vinculada à manifestação de interesse da clientela (programas de “balcão”),
 - j. mecanismos de controle - inclusive de controle social,
 - k. informações a respeito das ações do sistema de controle interno no exercício anterior, bem como sobre o exercício atual;
6. elaboração do Plano Estratégico da Ação selecionada, que inclui levantamento dos pontos críticos e frágeis que podem afetar a execução e a definição da abordagem de controle a ser adotada;
7. elaboração do Plano Operacional:
 - a. identificação das ações de controle a serem realizadas,
 - b. identificação dos instrumentos de auditoria e fiscalização a serem usados,
 - c. período de execução das fiscalizações e auditorias.
8. do Plano Operacional derivam pedidos para a realização sistematizada de auditoria, fiscalizações e estudos diversos. (SFC, 2001, 23-24).

De acordo com vários entrevistados, a finalidade dessa metodologia é concentrar os recursos da SFC no controle das ações de governo que realmente “importam”. Dada a impossibilidade prática de se avaliarem todos os programas em execução, a SFC concentra suas ações de controle nos programas definidos como prioritários pelo governo e para os quais são destinados mais recursos. Nesse sentido, os principais critérios de escolha dos programas são:

- materialidade (volume de recursos dos programas),
- relevância (importância relativa do programa em relação aos demais programas de cada ministério ou em relação ao contexto do governo),
- criticidade (grau de risco ou vulnerabilidade dos programas a ineficiências ou ilegalidades). (SFC, 2001a, 55)

A identificação desses programas não é feita discricionariamente pelos auditores, mas a partir de documentos oficiais, como a LOA, o PPA, o discurso presidencial de apresentação do orçamento ao Congresso. Essa metodologia constitui uma estratégia, portanto, para aumentar a eficiência das ações de controle, evitando que programas que estão “no papel”, mas que não recebem recursos e não “funcionam” de fato, sejam objeto da atenção dos auditores.

A avaliação da gestão dos administradores, por sua vez, é feita para fins de prestação de contas ao TCU e julgamento das contas pelo Tribunal. Essa avaliação tem como foco comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A partir de uma diretriz definida anualmente pelo TCU, a SFC direciona os processos de auditoria das contas e dos programas para algumas unidades gestoras e para alguns processos administrativos específicos, de forma a construir uma amostra significativa da atuação do Executivo e instruir os julgamentos do Tribunal.

Esse processo de análise das prestações de contas pela SFC consiste na chamada Certificação Anual de Contas. As etapas desse processo são:

1. o TCU define as diretrizes anuais para avaliação (quais unidades e quais processos devem ser auditados) (segundo entrevista, o “cardápio” do TCU para 2007 incluía a análise, entre outros, de processos licitatórios, convênios e gastos com cartão corporativo);
 - a. a Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle elabora as diretrizes internas para o planejamento das ações de controle pela SFC e pelas regionais, e orienta os gestores federais quanto ao formato e ao conteúdo da apresentação das contas;
2. todos os gestores montam processos de prestação de contas, que incluem demonstrativos contábeis do órgão pelo qual é responsável e relatórios de gestão sobre a implementação dos programas do PPA sob sua responsabilidade;

- a. esses processos são enviados às unidades de controle interno dos estados onde estão localizados os órgãos (em Brasília, são remetidos à SFC, e nos estados, às Controladorias-Regionais) - das cerca de 1350 unidades gestoras da administração direta e indireta sob jurisdição da SFC, 80% estão fora de Brasília;
 - b. esses processos devem ser enviados à SFC no início do ano seguinte ao ano cujas contas estão sendo prestadas. As unidades simplificadas (que gastaram menos de 100 milhões de reais, segundo classificação criada pelo TCU) têm prazo até 15 de fevereiro para o envio da prestação de contas, e as unidades não simplificadas (que gastaram mais de 100 milhões de reais) têm até 15 de março;
3. a SFC coordena as atividades envolvidas na avaliação da gestão dos administradores
- a. as Diretorias setoriais elaboram Pedidos de Ação de Controle (PAC), levando em consideração as peculiaridades de cada área;
 - b. a Diretoria de Planejamento envia Ordens de Serviço (OS) para as regionais executarem fiscalizações;
4. as unidades de controle interno implementam as OS, verificando a acuidade das informações prestadas pelos gestores nos relatórios. São feitas verificações através de sistema (como o SIAFI) e in loco. As verificações in loco são feitas por amostragem e incluem os procedimentos definidos previamente pelo TCU;
- a. as unidades de controle interno elaboram Relatório Prévio a partir do resultado da execução das OS;
 - b. o principal produto desse Relatório Prévio ou de Auditoria é a certificação das contas dos gestores; os chefes das unidades de controle interno emitem a certificação de auditoria, pela qual caracterizam as contas dos gestores como regulares, regulares com ressalva ou irregulares;
 - c. os relatórios de auditoria das regionais são enviados para a SFC em Brasília;
 - d. na SFC, os relatórios são distribuídos para os diretores de área, que fazem um parecer sobre os Relatórios dos órgãos dos seus ministérios;
 - e. a SFC envia os Relatórios Prévios para os gestores nos ministérios, que devem se pronunciar sobre o resultado da fiscalização através de esclarecimentos e justificativas;
 - f. as Diretorias setoriais analisam a resposta dos gestores e elaboram o Relatório Final, composto por Relatório de Auditoria (Recomendações aos Gestores), Certificado e Parecer;

5. a SFC encaminha o Relatório Final para os ministérios através dos Assessores de Controle Interno⁸, para sanção ministerial e encaminhamento do Relatório ao TCU para julgamento;
6. a SFC monitora as recomendações feitas aos ministérios por meio do Plano de Providências, e, se for o caso, através da realização de auditorias de acompanhamento para verificar a implementação das recomendações feitas pela SFC ao ministério;
7. a SFC também monitora o julgamento das contas pelo TCU (CGU, 2006, p. 94 e 97).

O papel da SFC na prestação das contas dos gestores ao TCU é, portanto, de assessorar as unidades administrativas do governo quanto à organização das contas a serem apresentadas e de realizar uma avaliação prévia dessas contas. Essa assessoria é um trabalho “interno”, voltado para os órgãos do Poder Executivo. A avaliação prévia é, por outro lado, um trabalho “externo”, destinado a organizar as contas do Executivo para apoiar e instruir o trabalho de julgamento do TCU. O julgamento do Tribunal certifica, ou não, a avaliação prévia realizada pela SFC.

Finalmente, o terceiro item dentre as atribuições da SFC consiste na organização e no encaminhamento da prestação de contas dos órgãos do Poder Executivo ao TCU e das contas do Presidente da República ao Congresso. As informações que a SFC utiliza para preparar esses documentos são obtidas através dos processos de avaliação de programas e de avaliação de gestão descritos acima.

As diferenças entre esses dois instrumentos de prestação de contas estão no seu instrumento, no seu conteúdo e no tipo de apreciação.

O instrumento é diferente porque as contas dos gestores públicos são apresentadas através dos processos de prestação anual de contas organizados pelos gestores, cujos procedimentos já foram descritos, enquanto as contas do Presidente da República são organizadas no Balanço Geral da União (BGU). O prazo para o envio das prestações de contas é até 15 de fevereiro para as unidades simplificadas e até 15 de março para as unidades não simplificadas. O prazo constitucional para a entrega das contas do Presidente da República, por sua vez, é até 15 de abril (artigo 84, XXIV). Quanto à diferença de conteúdo, as contas dos órgãos do Executivo são muito mais detalhadas do que as contas do Presidente, cujos dados são apresentados em um nível mais abrangente e genérico.

⁸ A única estrutura da SFC nos ministérios é o cargo de Assessor Especial de Controle Interno, cuja função é assessorar o ministro nos assuntos de controle interno e intermediar as relações entre a SFC e o ministério. A Presidência da República e os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores não têm esse cargo, pois contam com estruturas próprias de controle interno, as Cissets – Secretarias de Controle Interno.

O BGU não é publicado no Diário Oficial, devido a seu imenso volume. Ele pode ser consultado em formato eletrônico no site da CGU, mas apenas os balanços de 1997 a 2005 estão disponíveis. Somente os balanços a partir de 1999, entretanto, foram publicados na íntegra; dos balanços de 1997 e 1998 foi publicado apenas o documento relativo às Atividades do Poder Executivo, que contém relatórios de gestão de todos os ministérios.

Os BGUs publicados de 1999 em diante apresentam, além do documento sobre as Atividades do Poder Executivo, os seguintes itens:

- Volume I:
 - I-Notas Explicativas às demonstrações contábeis;
 - II-Relatório da Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
 - III-Relatório sobre os Balanços Financeiro e Patrimonial da Administração Indireta e Fundos Especiais;
 - IV-Política econômico-financeira e desempenho dos setores econômico-governamentais;
 - V-Atividades do Poder Executivo.
 - VI - Agências Financeiras Oficiais de Fomento
 - VII - Financiamento com Recursos Externos

- Volume II - Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e das Variações Patrimoniais da União, as Demonstrações Contábeis da Dívida Flutuante e Fundada e as Demonstrações Orçamentárias dos diversos Poderes.
- Volume III - Balanços Financeiro e Patrimonial da Administração Indireta e o Balanço Patrimonial das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.
- Volume IV - Programação das empresas do setor produtivo e financeiro, com recursos provenientes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.
- Volume V - Balanços dos Fundos Vinculados à Administração Direta e Indireta (criado a partir de recomendação do Tribunal de Contas da União, em relação às Contas do exercício de 2004, e contém informações sobre os recursos administrados pelos Fundos).

O relatório das Atividades do Poder Executivo (item V do volume I) é elaborado conjuntamente pelos ministérios e pela SFC, a partir das informações das prestações de contas dos gestores. Como já vimos, cada ministério envia à SFC seu processo de prestação de contas, com base no qual a SFC audita a gestão dos administrados públicos. O relatório das Atividades do Poder Executivo é constituído por relatórios de todos os ministérios, que apresentam, de forma padronizada, informações sobre a estrutura dos ministérios, sobre os principais programas implementados, e tabelas com informações sobre a execução física e financeira de alguns programas.

Esse relatório das Atividades do Poder Executivo é a parte do BGU que foi utilizada neste trabalho. Mais especificamente, foi utilizada uma fração desse relatório: o Relatório de Gestão da SFC, que apresenta as atividades desenvolvidas pela SFC e um resumo da sua avaliação sobre os programas dos ministérios fiscalizados nesse ano. Em 1997 o Relatório de Gestão da SFC não foi publicado, entre 1998 e 2002 ele foi publicado no BGU, e a partir de 2003 o Relatório passou a ser publicado no seu formato completo no Relatório de Gestão da CGU, e de forma resumida no BGU.

A maior parte do BGU, ou seja, tudo que não compreende o relatório das Atividades do Poder Executivo é organizado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, e apenas compilado pela SFC. Da Fazenda colaboram a Secretaria de Política Econômica, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria da Receita Federal e o Banco Central do Brasil. Do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão colaboram o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Finalmente, quanto ao tipo de apreciação, as contas do Poder Executivo são julgadas pelo TCU, ou seja, as irregularidades eventualmente encontradas são passíveis de punição (como multa e sustação do ato impugnado), enquanto as contas do Presidente são apenas apreciadas pelo TCU e pelo Congresso.

Após esta descrição sucinta do escopo dos três tipos de atividade da SFC, é necessário descrever mais detalhadamente as atividades específicas de avaliação da execução dos programas federais e de avaliação da gestão dos administradores.

2.3.1 A avaliação da execução dos programas federais

As atividades de avaliação da execução dos programas federais dão concretude aos preceitos constitucionais que caracterizam as ações de controle interno como atividades de promoção da eficiência e eficácia da gestão pública (artigo 74, I e II). Para cumprir essa

missão, a SFC avalia a execução dos programas de governo e a eficácia dos controles administrativos e contábeis dos ministérios e da administração indireta.

O objetivo dessas avaliações nos programas de governo é monitorar o desenvolvimento das programações governamentais de forma sistemática e concomitante às execuções de suas diversas etapas. Não é um controle meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas sim um controle que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

Para se ter uma idéia da amplitude dessa avaliação, em 1998 foram avaliados:

- 84% do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social da União (exceto despesas com Pessoal, pois o controle de pessoal é feito através da avaliação de gestão, e exceto despesas com a Dívida, pois o controle da dívida é feito pela STN), o que equivale a R\$ 84,6 bilhões e a 182 projetos e atividades;
- R\$ 4 bilhões do Orçamento de Investimento das Estatais; e
- R\$ 9,6 bilhões em Programações (ações de governo que não possuem as especificidades das funcionais programáticas, mas são acompanhadas nos mesmos moldes do modelo tradicional, por exemplo: renúncia de receita) (SFC, 1998, p. 2).

Esses programas de governo são avaliados em dois níveis: através das informações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais contidas nas prestações de contas dos gestores, e através de fiscalizações in loco, tanto nos ministérios que formulam as políticas quanto nos governos estaduais e municipais, que efetivamente aplicam uma grande parte dos recursos federais.

O exame das peças que instruem esses processos de tomada e prestação de contas e essas fiscalizações incluem:

- a verificação da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos;
- a avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia;
- a verificação dos resultados físicos da execução dos programas de governo;
- a verificação da materialidade do resultado da política pública (por exemplo: se o remédio chegou aos doentes nos postos de saúde, se a merenda escolar

chegou às crianças na quantidade e qualidade definidas na programação governamental)

- a verificação do cumprimento da legislação pertinente; e
- a verificação da eficiência dos sistemas de controle administrativo e contábil.

Atualmente, apenas 20% das ações de controle são realizadas diretamente pela SFC em Brasília, devido à descentralização regional da estrutura burocrática federal e, também, devido à descentralização das políticas públicas federais. Uma parte expressiva do orçamento dos ministérios, em especial dos da área social, é implementada pelos gestores estaduais e municipais. As ações de controle realizadas pelas Controladorias-Regionais da União nos estados correspondem, portanto, a cerca de 80% do total.

O que diferencia a atuação da SFC da atuação das regionais é o tipo de auditoria e o âmbito administrativo auditado. Em Brasília, a SFC realiza auditoria operacional no ministério, com o objetivo de compreender o fluxo dos programas, ou seja, como os órgãos dos ministérios formulam e operam as políticas públicas. A partir dessa auditoria, a SFC formula a estratégia de fiscalização a ser implementadas pelas regionais, as quais fiscalizam os resultados físicos da execução das políticas públicas nos estados e nos municípios.

Apesar de utilizar como base as informações contábeis e legais, a fiscalização nos estados e municípios não tem como foco a avaliação das contas, mas sim a real execução das políticas públicas. As fases da fiscalização dos recursos federais nos estados e municípios são:

1. a CGU aprova a realização do sorteio através de portaria, a pedido da SFC;
2. realização do sorteio de municípios e de estados a serem fiscalizados na Caixa Econômica Federal (sob o mesmo procedimento do sorteio da loteria);
3. a Diretoria de Planejamento faz levantamento de dados sobre os municípios e os estados sorteados nos sistemas corporativos (verifica inclusive se há demandas externas ou denúncias relacionadas com os municípios sorteados) e sobre os programas a serem fiscalizados,
 - a. as diretorias setoriais elaboram Pedidos de Ação de Controle (PAC);
 - b. a Diretoria de Planejamento envia Ordens de Serviço (OS) para as regionais executarem fiscalizações;
4. as regionais realizam a fiscalização, informam o prefeito/governador/secretário sobre as irregularidades, aguardam sua manifestação, concluem seus relatórios e os encaminham à Diretoria de Planejamento (via Sistema Ativa, sistema interno à SFC);

5. as diretorias setoriais elaboram notas técnicas a partir dos relatórios de fiscalização das regionais e as encaminham aos gestores federais nos ministérios responsáveis pelos programas implementados nos municípios; as notas podem solicitar providências como instauração de TCE, revisão dos procedimentos de repasse dos recursos, alteração das rotinas internas do programa;
6. as diretorias setoriais acompanham a implementação das suas recomendações pelos ministérios através do Sistema Monitor (sistema interno à SFC);
7. os relatórios são divulgados na página da CGU na internet e encaminhados para os prefeitos, governadores, Câmaras municipais e Federal, Assembléia Estadual, Ministério Público, TCU, TCE e TCM (CGU, 2006, p. 96).

A fiscalização da execução de programas federais nos estados e municípios não abrange todos os programas e ações implementadas pelos governadores e prefeitos. Essa fiscalização se limita aos programas cujos recursos sejam oriundos de transferências voluntárias do governo federal para governos estaduais e municipais. Para fins de fiscalização, as transferências constitucionais são consideradas receitas próprias dos estados e municípios, e por isso estão sob a jurisdição dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

As transferências da União para estados e municípios englobam despesas com pessoal (funcionários públicos federais nos estados e DF), repasses do SUS, transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX – Estados Exportadores, Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras) e transferências voluntárias (decorrentes de celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares)⁹.

A fiscalização nos estados e nos municípios abrange principalmente recursos repassados através de convênios, ou seja, recursos de transferências voluntárias, além de recursos do SUS e do FUNDEF. Os programas fiscalizados envolveram, somente no ano de 2005, recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão de reais, ou seja, cerca de 40% do valor total transferido aos municípios nesse ano. Em 2005, as transferências voluntárias alcançaram o

⁹ As informações relativas às Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios resultam da consolidação de empenhos liquidados e registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nas modalidades 30 (Transferências a Estados e ao Distrito Federal) e 40 (Transferências a Municípios).

O montante dos recursos financeiros transferidos pela União para os Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares é obtido através da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências (Fonte: STN).

Para atender à definição de Transferências Voluntárias da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a partir de 2000 os recursos do Sistema Único de Saúde também passaram a ser retirados do cálculo. É importante ressaltar que não se incluem as transferências para pagamento de pessoal nos Estados e DF, mesmo que efetuadas através de convênios, bem como os valores relativos à rubrica "Restos a Pagar".

montante de R\$ 6,5 bilhões de reais, distribuídos entre estados e municípios, conforme a tabela abaixo:

Quadro 4 - Volume das transferências voluntárias a estados e municípios

ESTADOS E MUNICÍPIOS	2004		2005		% REALIZADO (2005/2004)
	ACUMULADO	DEZEMBRO	ACUMULADO	A. V. (%)	
ESTADOS	2.734.430	1.386.255	3.050.377	46,44	111,55
MUNICÍPIOS	3.010.241	908.220	3.517.667	53,56	116,86
TOTAL	5.744.671	2.294.475	6.568.045	100,00	114,33

Valores Correntes em R\$ mil

Fonte: Transferências voluntárias a Estados e Municípios/dezembro 2005 (Relatório da STN disponível na internet - acesso em dezembro de 2006).

Entre 2003 e julho de 2007 foram realizados, através do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, 24 sorteios de municípios. Foram fiscalizados 1281 municípios, o que corresponde a 23% das unidades municipais brasileiras (Relatório de Gestão da CGU de 2006 e informações do site da CGU para os dados de 2007). De acordo com a portaria que instituiu os Sorteios (Portaria da CGU nº. 247, de 20/06/2003), os municípios sorteados são excluídos dos 12 sorteios subsequentes, mas os relatórios não explicitam se há, entre os 1281 municípios, algum que já tenha sido sorteado mais de uma vez.

Nos estados, foram realizados 6 sorteios entre 2004 e julho de 2007, tendo sido fiscalizados 23 estados e o Distrito Federal. A cada sorteio foram sorteados entre 5 e 12 estados, portanto alguns estados já foram sorteados mais de uma vez, e alguns não foram sorteados nenhuma vez (entre estes, estão Amapá, Piauí e Rio Grande do Sul).

A principal diferença entre a fiscalização dos municípios e dos estados é a amplitude dos programas fiscalizados. Para os municípios com até 20 mil habitantes, são fiscalizados todos os programas federais em execução na cidade. Nos municípios maiores e nos estados são fiscalizados os programas de uma área específica a cada sorteio, devido ao volume muito maior de recursos e atividades realizados nos municípios maiores e nos estados. Em 2007, por exemplo, foram fiscalizadas nos estados as áreas de Cultura, Comércio, Serviços, Trabalho e Previdência Social (informações do site da CGU).

Até agora, descrevemos uma das duas atividades que caracterizam a avaliação da execução dos programas federais: a avaliação dos programas do governo. O segundo tipo de avaliação da execução dos programas é a avaliação dos instrumentos de auto controle dos órgãos do Poder Executivo, que é a atividade de fiscalizar a capacidade da administração

pública de se auto controlar. Como vimos, o controle interno não pode nem deve revisar, fiscalizar ou auditar todos os atos administrativos; o controle interno revisa alguns desses atos, de forma a construir um diagnóstico sobre a execução dos programas, e instrui os órgãos sobre como criar e manter controles que garantam uma execução eficiente e eficaz das ações de governo. As atividades da SFC em relação aos instrumentos de auto controle dos gestores incluem, portanto, regulamentar a atividade de auto controle e avaliá-la in loco.

Os mecanismos de auto controle dos órgãos da administração direta abrangem:

- “instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente;
- instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e
- instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos.” (Decreto n. 3.591, de 06/9/2000, artigo 17 e incisos, alterado pelo Decreto n. 4.440, de 25/10/02)

No caso da administração direta, a regulamentação do auto controle se restringe à orientação quanto aos procedimentos relacionados com o processo de prestação de contas anual, ou seja, com a orientação pela SFC sobre o formato e o conteúdo da apresentação das contas, de acordo com as diretrizes anuais definidas pelo TCU.

No caso da administração indireta, a legislação determina que essas entidades devem organizar uma unidade de auditoria interna ou, ao menos, criar o cargo de auditor interno, e que essas unidades e cargos estão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica da SFC (Decreto n. 3.591, de 06/9/2000, artigos 14 e 15, alterados pelo Decreto n. 4.440, de 25/10/02). Em 2006 a SFC definiu o formato dos dois principais instrumentos de comunicação com os órgãos de administração indireta: o Plano de Auditoria Interna e o Relatório de Auditoria Interna. O Plano deve ser apresentado à SFC até o dia 31 de janeiro do ano a que se refere o planejamento, e o Relatório deve apresentar os resultados das ações previstas no Plano.

Um exemplo de avaliação dos mecanismos de auto controle dos órgãos públicos é o caso da avaliação do sistema de Estoques Públicos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A Conab é uma empresa pública ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável pela execução da política agrícola no que se refere ao abastecimento alimentar, pela política de garantia de preços mínimos e pela fixação dos

volumes mínimos dos estoques reguladores e estratégicos. A SFC avaliou o sistema de Estoques Públicos de alimentos da Conab, identificou uma série de deficiências nos mecanismos de auto controle da instituição sobre os estoques e fez sugestões para aprimorar sua gestão. Entre as deficiências estavam baixa cobertura da fiscalização da Conab sobre os armazéns, insuficiente treinamento dos fiscais, inexistência de um manual que uniformizasse a fiscalização dos estoques em nível nacional, fragilidades dos instrumentos de gerenciamento dos estoques, e alto índice de desvios ou perdas dos produtos estocados. As sugestões do órgão de controle interno para sanar essas deficiências promoveram uma série de modificações na gestão da Conab, conforme o relatório da SFC:

“Uma área de fundamental importância para a *parceria* entre a SFC e a Conab são os Estoques Públicos. Devido a uma série de recomendações da SFC, esta área foi reformulada e houve um incremento nas fiscalizações pela Conab, que antes eram feitas por amostragem, sendo que hoje são realizadas, em parceria com o Banco do Brasil, em todos armazéns que possuem estoques públicos.

Além disso, houve a promoção de cursos para qualificação dos técnicos, processo do qual a SFC vem participando desde 1995, inclusive na elaboração do manual de fiscalização de estoques.

Segundo a Conab, hoje são fiscalizados 100% dos armazéns, e 100% dos estoques, o que é fundamental para coibir os desvios e identificar perdas de qualidade do produto. Em 1997, a média do índice de desvio em todo Brasil não chegou a 1% do total dos estoques.

Em 1998, a SFC e a Conab também realizam *parceria* na elaboração do sistema informatizado Painel de Controle, que produz indicadores de desempenho que contemplam as áreas-fim da empresa, reduzindo o tempo na busca de informações importantes para a tomada de decisões. Na definição dos Módulos de Acompanhamento, decidiu-se priorizar os processos utilizados na consecução dos objetivos básicos da Conab, fornecendo informações relevantes do ponto de vista estratégico e gerencial. Assim, o sistema está dividido em 6 módulos: armazenagem, aquisições, vendas, estoques, programas sociais e avaliação gerencial.” (SFC, 1998, p. 5. grifos nossos)

Em primeiro lugar, note-se que a relação entre a SFC e a Conab é descrita, pela SFC, como de “parceria”, conforme foi ressaltado na passagem do Relatório acima transcrita. Não é uma relação de confronto entre controlador e controlado, marcada por um viés exclusivamente punitivo ou persecutório por parte do controlador ou por uma atitude de resistência por parte do controlado. É, ao contrário, uma relação de colaboração, em que uma das partes contribui com os seus conhecimentos específicos (de auditoria, no caso da SFC) para que a outra parte possa realizar suas atividades de forma mais eficiente (controlar os estoques públicos, no caso da Conab).

Em segundo lugar, este exemplo deixa claro como são entrelaçadas as atividades da SFC de avaliar a execução de um programa (no caso, do programa de fiscalização dos estoques públicos) e de avaliar os instrumentos de auto controle dos gestores desses programas. A avaliação dos instrumentos de auto controle não pode ser feita sem uma prévia análise de como os programas funcionam, de como eles são executados na prática cotidiana dos gestores. O conhecimento sobre como a política pública funciona é pré-condição para identificar os pontos fortes e fracos da sua gestão. E a avaliação do programa, por sua vez, somente tem sentido se servir como instrumento de melhoria da gestão, pois o sentido dessa avaliação é melhorar, aprimorar a gestão. Ou seja, espera-se que o órgão seja capaz de aproveitar as informações da avaliação realizada em um determinado momento para, no futuro próximo, corrigir erros, distorções e ineficiências e promover a qualidade da gestão. E a melhoria na qualidade da gestão passa, entre outros procedimentos, pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de auto controle.

Outro exemplo de como as atividades de avaliação das ações de governo e de avaliação dos instrumentos de auto controle são entrelaçadas é o da análise da consistência das folhas de pagamento dos órgãos federais. Nessa análise, a SFC avalia tanto a ação de governo em si, ou seja, se os pagamentos de salários e pensões são feitos de forma regular, quanto os mecanismos de auto controle dos departamentos de pessoal sobre a gestão da folha, ou seja, se há falhas nos sistemas de gestão que não impedem ou não previnem pagamentos irregulares. Um sistema falho de auto controle não impede, por exemplo, a realização de pagamentos irregulares, como a acumulação indevida de vantagens ou a inclusão de pagamento a funcionários “fantasmas”.

2.3.2 A avaliação da gestão dos administradores

As atividades de avaliação da gestão dos administradores concretizam, por sua vez, o preceito constitucional que caracteriza as ações de controle interno como atividades de apoio ao controle externo (artigo 74, IV). Essas atividades se consubstanciam em processos específicos da SFC, como já foi descrito no início da seção:

- a. auditoria anual da prestação de contas dos administradores públicos federais,
- b. ações de controle nos gastos com pessoal da administração federal,
- c. auditoria das Tomadas de Contas Especiais,

- d. auditoria e fiscalização em projetos de financiamento externo e de cooperação internacional,
- e. auditorias e operações especiais.

A auditoria anual da prestação de contas, realizada através da Certificação Anual de Contas, já foi descrita na seção anterior.

As ações de controle nos gastos com pessoal foram brevemente descritas na apresentação da estrutura da SFC, mais especificamente do órgão responsável por esse controle, a Diretoria de Auditoria de Pessoal e de Tomada de Contas Especial. Como já foi dito, essa diretoria analisa a legalidade dos atos de pessoal, analisa a consistência das folhas de pagamento dos órgãos federais, e acompanha o Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares.

A principal dessas atividades é a análise dos atos de admissão, desligamento, e de concessão de aposentadoria e de pensão. Essa atividade constitui obrigação constitucional da SFC perante o TCU, e consiste em uma avaliação prévia (em relação ao julgamento do TCU) sobre a legalidade desses atos de pessoal, feita através da avaliação da veracidade, legitimidade e legalidade do ato concessório.

Para se ter uma idéia do volume dessa atividade, em 2005 foram analisados 14.794 atos de pessoal, que envolvem recursos no montante de R\$ 47.982.059,00. Conforme o quadro abaixo, 90% desses atos foram considerados legais ou ilegais pela SFC e remetidos ao julgamento do TCU, e os 10% restantes foram enviados de volta aos órgãos para esclarecimentos:

Quadro 5 - Avaliação dos atos de pessoal

Situação do ato	Aposentadoria	Pensão	Admissão	Desligamento	Total
Remetidos ao TCU – Legal	3.560	2.690	6.602	494	13.346
Remetidos ao TCU – Ilegal	35	5	0	0	40
Diligenciado à origem	582	211	247	368	1408
Total Analisado	4.177	2.906	6.849	862	14.794

Fonte: SFC, 2005, p.28

Essa atividade da SFC é regulamentada pelo TCU. Segundo a última instrução normativa do TCU sobre a análise de atos de pessoal (IN 44/2002), o órgão responsável (ou seja, que admite, desliga ou concede pensão ou aposentadoria) deve alimentar o Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), do TCU. À SFC cabe verificar a regularidade e a legalidade desses registros com base nas informações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), do Ministério do Planejamento.

No caso de identificar alguma irregularidade ou ilegalidade nos registros, a SFC deve diligenciar ao órgão que justifique ou faça a adequação do ato à legislação e à jurisprudência do Tribunal.

Os relatórios de gestão da SFC mostram que, desde 1998, ela vem tentando desenvolver formas mais eficientes de realizar essa verificação. Os principais problemas são a demora na realização das análises de legalidade, que acarreta o acúmulo de processos não avaliados de anos anteriores (processos em estoque), e a dificuldade em cruzar os dados dos diferentes sistemas de informação.

Segundo o relatório de gestão de 2002, após muitas tentativas a SFC conseguiu acesso ao Data Warehouse (DW), software que permite efetuar extrações do SIAPE e gerar automaticamente as fichas resumo do Sisac. Essa interface entre os dois sistemas possibilitaria a retirada de informações do SIAPE de forma organizada e mais simples, acelerando as análises dos processos de pessoal e automatizando a entrada dos dados no Sisac.

O relatório de 2003, entretanto, informa que o uso do Data Warehouse não foi além da fase de testes, e que, portanto, o cruzamento entre as informações dos diversos sistemas não se efetivou. Para compensar essa dificuldade, a SFC adotou uma estratégia menos eficiente, mas, em algum nível, satisfatória: criou planilhas nos sistemas ACCESS e EXCEL, que tratam os dados e fazem críticas em todos os campos da ficha SISAC de admissão.

Essa dificuldade da SFC em ter acesso aos sistemas de informação que estão sob a responsabilidade de outros órgãos é representativa do baixo grau de publicidade das informações públicas, da visão da burocracia sobre as informações públicas como recursos de poder pessoais ou organizacionais, e da falta de coordenação e sinergia entre os órgãos governamentais. A cooperação quanto ao compartilhamento de dados em casos como este poderia possibilitar enormes economias de recursos, pois evitaria os gastos com a multiplicação e a manutenção em duplicidade dos sistemas de informação no governo federal. Este é um exemplo de que nem o Ministro da Transparência conseguiu, ainda, publicizar informações públicas ou, ao menos, promover seu compartilhamento entre os próprios órgãos governamentais.

A análise da consistência das folhas de pagamento dos órgãos federais não é uma atividade de apoio ao TCU, mas uma forma de controle da SFC sobre os instrumentos de auto controle dos órgãos ministeriais. Essa análise tem como objetivo evitar pagamentos indevidos ou irregulares e corrigir as falhas dos sistemas de gestão que não impedem ou previnem essas irregularidades. Apesar da informatização e da unificação das folhas de pagamento dos servidores federais, ainda há casos graves de desvio de recursos públicos através de fraude na

gestão da folha de pagamento, segundo entrevistado. Por esse motivo, a análise da consistência das folhas de pagamento é muito relevante.

Segundo o relatório de gestão de 1998, entre as principais constatações de irregularidades nos pagamentos destacam-se: pagamentos cumulativos de vantagens e pagamentos indevidos de gratificações, de adicionais e de cargos comissionados (SFC, 1998, p. 4).

Em 2005, por exemplo, foram realizadas auditorias nas folhas de pagamentos de 32 unidades governamentais federais (dentre as cerca de 1.350 existentes), e que somam valores da ordem de R\$ 362.328.627,35 (CGU, 2005, p. 27-28).

Finalmente, o acompanhamento do Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (CADIRREG), como já foi dito, tem por objetivo garantir o cumprimento da proibição a tais gestores de exercerem cargos nos sistemas de planejamento e orçamento, ou seja, cargos responsáveis pela gestão dos recursos públicos (Lei 10.180/01, art. 29, I). Esse cadastro é elaborado pelo TCU, em cujo sítio na internet se podem consultar os nomes e os processos das pessoas físicas e jurídicas consideradas com contas irregulares.

Em 2005, foi constatada a existência de três servidores com contas julgadas irregulares exercendo cargos ou funções em desacordo com o a lei (CGU, 2005, p. 29).

O terceiro item da avaliação da gestão dos administradores públicos é a auditoria das Tomadas de Contas Especiais. Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo de prestação de contas assistemático, ou seja, que não consta do rol das ações de fiscalização previstas no planejamento anual da SFC.

A TCE é um procedimento regulamentado pelo TCU (IN/TCU n. 13/1996), ou seja, é uma tarefa auxiliar do controle interno ao controle externo. O papel da SFC é verificar se o processo administrativo de TCE, que é realizado pelo órgão suspeito de irregularidade, está bem instruído, e encaminhá-lo ao TCU para julgamento. Nessa auditoria da TCE, a Diretoria de Auditoria de Pessoal e de Tomada de Contas Especial avalia se o órgão apurou adequadamente os fatos supostamente irregulares, se indicou as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, se identificou corretamente o responsável e se quantificou precisamente o dano. A Diretoria certifica os processos de TCE dos gestores federais como regulares ou não, e os encaminha para o TCU, que julga a legalidade e a conformidade das contas ou dos atos.

A TCE segue os mesmos procedimentos das tomadas de contas regulares ou sistemáticas, mas é iniciada extraordinariamente, a pedido de entidades como TCU, Ministério Público e Polícia Federal, no caso de investigação de irregularidades, ou pelos

próprios auditores da SFC que percebam a necessidade de extrapolar a fiscalização além do âmbito das ações planejadas.

Para exemplificar o volume dessa atividade, em 2000 ingressaram na SFC 2.607 processos de TCE, originários de 40 unidades gestoras, sendo que 1.806 foram diligenciados às unidades gestoras para melhor instrução dos processos, 451 foram remetidos ao TCU para julgamento, e 350 restaram em estoque (SFC, 2000, p. C-287).

Para exemplificar o montante monetário envolvido nessas tomadas de contas, os processos de TCE certificados e encaminhados ao TCU para julgamento, nos exercícios de 2002 a 2005, representaram um retorno potencial de recursos ao Tesouro Nacional no valor de R\$ 1.584.691.329,85, ou seja, quase 400 milhões de reais por ano, em média (CGU, 2005, p.26).

Entre os processos de TCE remetidos ao TCU para julgamento em 2001, os motivos mais frequentes de instauração são omissão no dever de prestar contas e a irregularidade na aplicação dos recursos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 6 - Motivos de instauração de Tomada de Contas Especial

Motivo	Quantidade	Porcentual
Omissão no dever de prestar contas	106	21,9%
Irregularidades na aplicação dos recursos	90	18,6%
Não aprovação da prestação de contas	77	15,91%
Não cumprimento do objeto conveniado	75	15,5%
Prejuízos causados por servidor ou funcionário público	52	10,74%
Descumprimento do compromisso assumido junto ao CNPq	28	5,79%
Decisão do Tribunal de Contas da União	15	3,1%
Outros	41	8,47%
Total	484	100%

Fonte: SFC, 2001, p. C-203.

A SFC acompanha o andamento dos processos de TCE encaminhados ao Tribunal de Contas da União. Esse acompanhamento abrange os seguintes aspectos das decisões:

- o tipo de certificação adotada pelo Tribunal quanto à ratificação do certificado emitido pela SFC;
- as fundamentações das decisões e dos acórdãos emitidos (jurisprudência);
- o tempo decorrido entre a entrada e o julgamento da TCE no TCU; e
- o valor monetário envolvido nos processos, que pode representar potenciais retornos aos cofres públicos. (SFC, 2002, p. 62).

O acompanhamento do tipo de decisão do Tribunal em relação aos certificados emitidos pela SFC mostra um alto grau de concordância do TCU em relação ao tipo de certificação da SFC. Essa concordância se expressa no julgamento, pelo TCU, como irregulares, de 83% dos processos certificados como irregulares pela SFC (excluídos os processos em julgamento e os arquivados sem julgamento de mérito). Nos demais 17% dos processos, o TCU discordou da SFC, ou seja, considerou as contas regulares, regulares com ressalva ou iliquidáveis, conforme a figura abaixo:

Figura 3 - Acompanhamento do julgamento de TCE pelo TCU

ACOMPANHAMENTO DO JULGAMENTO DE TCE PELO TCU							
Exercício	Encaminhados ao TCU*	Julgados pelo TCU					Em Julgamento
		Irregular	Regular	Reg. C/ Ressalva	Arq. s/ Julg. Mérito	Contas Iliquidáveis	
2000	450	281	3	79	30	0	57
2001	483	299	5	64	35	3	77
2002	937	599	2	88	20	0	228
2003	1.424	760	3	125	44	1	491
2004	1.550	340	4	73	36	4	1.093
2005	1.632	77	0	13	7	0	1.535

* todos os processos encaminhados ao TCU são irregulares
 Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno - CGU

Fonte: CGU, 2005, p. 26.

Esse acompanhamento do andamento dos processos de TCE encaminhados ao TCU começou a ser feito apenas a partir de 2002. Essa iniciativa, ainda que tardia, é muito bem vinda, pois tem o potencial de promover a cooperação e a integração entre os sistemas de controle interno e externo, conforme previsto pela CF.

A atividade de auditoria e fiscalização em projetos de financiamento externo e de cooperação internacional compreende, como também já foi dito na descrição da estrutura da SFC, a avaliação do desempenho dos contratos e acordos de financiamento e de cooperação técnica com organismos internacionais.

Os tipos de problemas encontrados nas auditorias dos recursos externos são, por exemplo: despesas inegáveis, duplicidade de lançamentos e desvios na aplicação dos recursos.

A SFC não audita todos os contratos ou convênios. Em 2002, por exemplo, de um total de 227 acordos e contratos de financiamentos, doações e cooperações técnicas assinados pelo governo federal, foram selecionados 210 para serem auditados. A maioria se refere a acordos ou contratos com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), conforme o quadro a seguir:

**Quadro 7 - Projetos, acordos e contratos internacionais
fiscalizados pela SFC em 2002**

organismo	acordos, contratos, projetos
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	129
Banco Mundial	36
Banco Interamericano	30
Japan Bank for International Cooperation	1
CCE	1
Outros	13
Total	210

Fonte: SFC, 2002, p. 58.

Finalmente, o último tipo de avaliação da gestão dos administradores públicos são as auditorias e operações especiais. Da mesma forma que as tomadas de contas especiais, as auditorias e operações especiais não diferem das demais auditorias quanto ao seu conteúdo ou aos seus procedimentos, mas por causa da sua excepcionalidade em relação ao planejamento anual da SFC sobre as atividades de controle.

As auditorias e operações especiais geralmente são iniciadas por denúncias ou investigações do Ministério Público Federal e Estadual e da Polícia Federal. Muitas das auditorias recentes foram iniciadas a partir de notícias ou denúncias de grande repercussão, como o caso do “Mensalão”, que deu origem à Auditoria Especial nos Correios¹⁰. Segundo o relatório de gestão da CGU de 2005:

“Os trabalhos de Auditoria Especial realizados na Empresa de Correios e Telégrafos - ECT - foram distribuídos por natureza de objetos contratuais (licitação e execução físico-financeira de contratos) em obras e serviços de engenharia, equipamentos e serviços (Tecnologia da Informação - TI), fornecimentos e serviços em geral, inclusive de transporte de carga postal via aérea e de superfície, aluguel de imóveis e outras.

Foram examinados 257 processos licitatórios e contratos de um total de 632, abrangendo os exercícios de 2003 a 2005, no montante financeiro de R\$ 8.378.235.613,23. Dos exames realizados foram registradas 188 Constatações, as quais geraram 319 Recomendações, destas 146 indicaram a necessidade de aprimoramento de procedimentos, 110 registraram a necessidade de apuração de responsabilidade, 46 continham pedidos de informações e 17 indicaram valores a serem recuperados (perdas potenciais) no montante de R\$ 152 milhões.

¹⁰ Em 2005, a veiculação do vídeo que mostrava o então funcionário dos Correios, Maurício Marinho, cobrando propina de fornecedores de serviços desencadeou a denúncia, pelo então deputado Roberto Jefferson e suposto “padrinho” da nomeação de Marinho ao cargo nos Correios, de que o governo pagava “mensalões” aos deputados da base aliada ao governo na Câmara. O “mensalão” seria uma “mesada” mensal em dinheiro paga em troca da permanência do deputado na base parlamentar do governo.

Das recomendações formuladas pela CGU, 190 encontram-se em andamento, 127 foram objeto de recurso (Informações Complementares com pedido de efeito suspensivo) e 22 consideradas esclarecidas. Foram instaurados 14 processos de sindicâncias em decorrência de tais recomendações.” (CGU, 2005, p. 24)

As operações especiais da SFC geralmente acontecem em parceria com a Polícia Federal, pois as ações dessas duas instituições têm grande sinergia. A SFC contribui, nas operações, com o ferramental de análise orçamentária e financeira, com a realização de levantamento da execução orçamentária nos sistemas corporativos (SIAFI), com o know-how em análise de convênios, em fiscalização de obras, no funcionamento dos programas, na análise dos processos licitatórios, enfim, conhecimentos importantes para a detecção de fraudes mas que nem o MP nem a PF detêm. Por sua vez, a SFC também se beneficia dessa parceria, pois ela não tem prerrogativas próprias da PF e do MP, como escuta telefônica e mandado de busca e apreensão de documentos, que são poderes que dão “efetividade” às ações de controle, ou seja, que permitem comprovar os ilícitos e responsabilizar os fraudadores.

No caso da “Operação Gabiru”, por exemplo, a SFC constatou, através de auditorias no programa de merenda escolar (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), várias irregularidades em processos licitatórios, e que uma mesma empresa ganhava licitações em vários municípios de Alagoas. A SFC alertou a PF, que desmontou um esquema de fraude e de desvio de recursos da merenda escolar em 11 municípios alagoanos (CGU, 2005, p. 24).

Como veremos mais detalhadamente adiante, as operações especiais ganharam destaque entre as ações da SFC graças à iniciativa da CGU de publicar e divulgar seus trabalhos para outros órgãos, em especial para o MP e a PF. Segundo entrevistados, aumentou significativamente, nos últimos 4 anos, o número de operações especiais nas quais a CGU colabora com o MP e a PF.

2.4 Conclusões parciais

Como vimos neste capítulo, a SFC construiu procedimentos que regulam seu trabalho de auditoria e fiscalização no sentido de padronizá-los e legitimá-los perante os órgãos controlados. O monitoramento não é uma atividade discricionária, mas sim um trabalho organizado burocraticamente: baseado em normas (os preceitos constitucionais) e em procedimentos (a metodologia de seleção das ações controladas), caracterizado por relativa neutralidade e impessoalidade, e não formalista (apesar de baseado em regras formais, os procedimentos não são auto-referidos, mas visam à materialidade da execução das ações de governo).

As duas principais atividades da SFC, a avaliação dos programas federais e a avaliação da gestão dos administradores públicos federais, consubstanciam o monitoramento sobre a execução das políticas públicas. Esse monitoramento depende de dois “processos”: a prestação de informações pelos ministérios sobre suas ações através dos processos de Tomada de Contas, e a avaliação pela SFC sobre essas contas e sobre a execução dos programas federais nos estados e municípios com base nas Tomadas de Contas e nas auditorias e fiscalizações. A partir desses dois “processos”, a SFC produz informações sobre a gestão pública, que têm diversas finalidades e destinatários:

- o Presidente usa essas informações para prestar contas ao Congresso e ao TCU;
- o TCU usa essas informações para julgar as contas dos gestores do Executivo federal;
- o Presidente usa essas informações para informar-se sobre o andamento da gestão dos programas e das políticas públicas e cobrar resultados dos ministros;
- os ministros usam essas informações para informar-se sobre o andamento dos trabalhos de sua burocracia e cobrar resultados;
- os ministros e os funcionários usam essas informações para aprimorar a gestão pública, em especial para melhorar os autocontroles e os processos de implementação das políticas públicas, tanto no nível ministerial quanto nos estados e municípios (no caso das políticas federais implementadas de forma descentralizada).

Conforme veremos no próximo capítulo, foi um processo de reformas organizacionais do próprio sistema de controle interno e a confluência de outros fatores relativamente alheios ao controle que atribuíram ao monitoramento pela SFC as seguintes finalidades:

- permitir ao Presidente o controle sobre a atuação de seus ministros e sua burocracia;
- permitir aos ministros o controle sobre a atuação de sua burocracia;
- permitir o aprimoramento da gestão pública, a partir das análises e avaliações sobre os processos de autocontrole e de implementação das políticas públicas dos órgãos governamentais.

O controle interno não é, portanto, um controle meramente legalista, formal, que se circunscreve à verificação dos registros contábeis e orçamentários, mas sim um controle realizado de forma sistemática e concomitante sobre a administração pública, e que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas.

3. A construção da capacidade de monitoramento sobre a burocracia

O objetivo deste capítulo é comprovar a primeira hipótese deste trabalho, segundo a qual a reforma do controle interno da década de 1990 criou um mecanismo efetivo de monitoramento sobre a burocracia. Para fins de análise, essa hipótese será dividida em duas afirmações:

1. a reforma da década de 1990 criou um novo modelo de sistema de controle interno do Poder Executivo, em substituição ao modelo da década de 1960, e
2. promoveu a efetiva capacidade desse sistema de monitorar a burocracia e as políticas públicas.

As duas primeiras seções deste capítulo vão tratar da primeira afirmação. A primeira seção traça um breve histórico das instituições brasileiras de fiscalização financeira no século XX, com o objetivo de reconstruir o sentido histórico dessas instituições, que é profundamente marcado pela lógica do insulamento burocrático e da não responsabilização perante o público. A segunda seção analisa os fatores político-institucionais que permitiram a criação do novo modelo de controle interno na década de 1990, tendo como pressuposto a idéia de que esse processo foi marcado pela coexistência entre a lógica interna dessas instituições (insulamento e baixa responsabilização) e as novas exigências democráticas (transparência e prestação de contas) das décadas de 1980 e 1990.

Na terceira e última seção pretende-se comprovar a afirmação de que a reforma da década de 1990 promoveu a criação de uma instituição, no Poder Executivo, com efetiva capacidade de monitorar a burocracia e as políticas públicas. Isso significa dizer que, apesar de as instituições de controle interno não serem uma novidade no Brasil do fim do século XX, apenas a partir de 1994 elas passaram a ter capacidade para exercer sua vocação: monitorar a burocracia.

Antes de prosseguirmos, é preciso explicitar o significado da idéia de “efetiva capacidade” do sistema de controle interno de monitorar a burocracia. O monitoramento da burocracia e das políticas públicas implica, basicamente, dois “processos”: a produção de informações gerenciais sobre o desempenho dos gestores e dos programas, e o uso dessas informações para alterar, de alguma forma, esse desempenho. O que denominamos neste

trabalho como “efetiva capacidade de monitoramento sobre a burocracia” é caracterizado apenas por esse primeiro processo: a produção de informações gerenciais sobre o desempenho das políticas públicas, não incluindo, portanto, nenhum juízo sobre o efeito dessas informações sobre o desempenho dos gestores.

Esses dois processos são interdependentes. De um lado, o uso de informações gerenciais depende, lógica e praticamente, da existência de tais informações. E, por outro lado, o não uso dessas informações caracteriza, em princípio, uma disfunção organizacional. A produção dessas informações sem seu uso efetivo significa, em primeiro lugar, desperdício de dinheiro público, uma vez que são significativos os esforços organizacionais necessários para a produção dessas informações. Esses esforços são realizados não apenas pela instituição de controle, mas por todos os órgãos públicos, uma vez que eles dedicam parte importante de seu tempo e de seus recursos para a produção de tais informações através do processo de prestação de contas anual, como já vimos. Em segundo lugar, em uma organização eficiente essas informações seriam utilizadas para melhorar o desempenho da gestão, e essa afirmação independe de quais sejam os parâmetros para definir desempenho das políticas e sua qualidade. Entretanto, apesar de caracterizar potencialmente uma ineficiência ou um desperdício, o não uso dessas informações não tem, em princípio, nenhuma influência sobre a capacidade da instituição de controle de produzi-las, apesar de ter, ou de dever ter, alguma influência sobre a justificativa de sua existência. Este capítulo se limita à questão da capacidade de exercício do controle, deixando de lado tanto o problema da justificação da existência do órgão de controle, quanto o efeito dessas informações nos órgãos controlados.

No caso brasileiro, como veremos adiante, a SFC é exclusivamente responsável por essa produção de informações gerenciais. No entanto, o uso dessas informações para alterar o desempenho dos gestores e das políticas públicas não depende da atuação da SFC e, mais importante, sequer constitui uma atribuição institucional da Secretaria. Os responsáveis pelo uso das informações produzidas pela SFC são, em primeiro lugar, a Presidência, que tem entre suas atribuições supervisionar a gestão ministerial e é, portanto, o principal “cliente” da SFC, e, em segundo lugar, os próprios gestores dos ministérios, diretamente responsáveis pelo seu desempenho. No capítulo 4 mostraremos como essas informações são utilizadas pela Presidência, mas não faremos uma análise sistemática do uso das informações pelo controle interno pelos órgãos controlados, pois isso demandaria uma extensa e profunda pesquisa dentro dos ministérios, bem como uma análise sobre a relação entre os ministérios e a Presidência diante dessas informações. Esse tipo de pesquisa não está no escopo desta tese, mas pode-se avaliar que ela apresenta enormes dificuldades para um pesquisador individual, pois, além da sua extensão, não há fontes documentais sistematizadas e públicas sobre esse

impacto das informações nos ministérios e especialmente sobre essas relações entre ministérios e Presidência (à semelhança do Balanço Geral da União e dos Relatórios de Gestão da SFC).

Neste capítulo, portanto, apenas a primeira parte deste “processo” será analisada, com base nos documentos representados pelos Relatórios de Gestão da SFC: a produção de informações gerenciais sobre o desempenho dos gestores e dos programas. Sobre o segundo “processo” será feita não propriamente uma análise, mas uma “aproximação analítica”, no terceiro e no quarto capítulos, a partir de indícios do uso efetivo dessas informações pela Presidência e de indícios dos efeitos políticos do uso dessas informações pela Presidência sobre a burocracia e sobre outros atores políticos, como ministros, deputados, governadores e prefeitos.

A principal fonte documental da análise sobre a capacidade de produção de informações gerenciais pela SFC é constituída, como já foi indicado, pelos relatórios de gestão da própria SFC. Parte substancial desses relatórios é dedicada à apresentação da avaliação sobre a execução dos programas de todos os ministérios. Apesar de ocupar a maior parte dos relatórios, as informações provenientes dessa avaliação têm algumas limitações: não são avaliados todos os programas governamentais e as avaliações são muito resumidas. Apesar de não se referir a todos os programas, são avaliados programas de todos os ministérios, escolhidos de acordo com a metodologia de planejamento das ações de controle descritas no capítulo 1.

Como não foi possível o acesso aos relatórios anteriores a 1998, tanto os da SFC quanto os das Cisets, a afirmação de que só em 1994 surgiu a capacidade de produzir informações gerenciais, e que, portanto, as instituições que precederam a SFC não tinham essa capacidade, baseia-se nas entrevistas e nos documentos do TCU sobre as auditorias realizadas pelo Tribunal nas Cisets, em 1992, e na SFC, em 2000, que serão apresentadas a seguir.

Apesar destas limitações, é possível demonstrar que a SFC, entre 1994 e 2006, efetivamente produziu informações gerenciais sobre o desempenho dos gestores e dos programas dos ministérios.

3.1 A construção das instituições de fiscalização financeira no Brasil: insulamento burocrático e baixa responsabilização

O objetivo desta breve recapitulação das instituições de controle interno anteriores a 1994 é identificar seu sentido histórico: a busca pelo insulamento em relação a influências dos partidos e da sociedade e a ojeriza à responsabilização perante o público. A baixa responsabilização, entretanto, neste caso não é sinônimo de uso clientelista dos recursos públicos, mas foi, em regra, concomitante ao compromisso com a legalidade e com formas burocráticas de exercício do poder.

As organizações de controle interno sempre estiveram ligadas ao exercício burocrático ou universalista do poder (ou seja, aplicação geral e impessoal das regras) devido à sua própria natureza de órgãos burocráticos de regulação e controle. Como órgãos burocráticos, eles são organizados para cumprir a lei de forma neutra e impessoal. Como órgãos de regulação e controle, sua finalidade é fazer cumprir a lei, que, no caso, são as regulamentações a cerca dos processos administrativos e dos atos financeiros, contábeis, orçamentários, patrimoniais.

O insulamento em relação a instâncias partidárias e sociais se expressa, principalmente, na distância que esses órgãos sempre mantiveram em relação ao Congresso. Ao contrário dos Estados Unidos, onde as instituições de controle interno do Executivo foram criadas por iniciativa do Congresso, como forma de controle político entre os Poderes, no Brasil essas instituições sempre foram criadas por iniciativa exclusiva do Executivo, sem ou com baixa interferência dos partidos e do Congresso no formato dessas instituições.

A baixa responsabilização perante o público é corolário do insulamento burocrático. Instituições insuladas em relação aos partidos políticos e ao Congresso estão distantes das principais formas de prestação de contas dos governantes à sociedade. No caso brasileiro, o insulamento foi, muitas vezes, criado ou reforçado durante os períodos autoritários que se sucederam ao longo do século XX, e os regimes democráticos nem sempre conseguiram desmontá-lo (Loureiro, 1997; Nunes, 1999, Martins, 1997).

As primeiras tentativas de organização dos procedimentos financeiros e orçamentários governamentais tiveram origem na primeira metade do século XX, e delas originaram-se as estruturas descentralizadas de controles internos da década de 1960. As primeiras estruturas de controle administrativo da República surgiram na década de 1920, juntamente com um esforço do Executivo de regulamentação e padronização dos procedimentos financeiros e contábeis governamentais. Em 1921 foi criada a Contadoria Central da República para

subsidiar o TCU na fiscalização da administração financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo. Em 1922 foi instituído o Código de Contabilidade, que ordenou os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais e vigorou até a reforma das finanças públicas de 1964 (Martins, 1997a). Em 1940, a Contadoria foi rebatizada como Contadoria Geral da República e recebeu a incumbência de centralizar o serviço de inspeção das receitas e despesas e de gestão patrimonial do governo federal. Ao mesmo tempo, foi realizada a primeira descentralização da estrutura de controle, com a criação de Contadorias Seccionais em cada ministério (Gomes, 1994).

Até 1964 não existia um sistema de controle interno propriamente dito, mas apenas um conjunto de estruturas administrativas responsáveis pela fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos do governo federal. Cada ministério tinha seu órgão próprio de fiscalização, mas não havia uma efetiva coordenação central, uma supervisão sobre essas atividades de fiscalização.

A reforma do controle interno da década de 60 marcou a primeira tentativa de criar um sistema de controle interno e uma efetiva coordenação central. Ela surgiu devido a três movimentos:

- a reforma administrativa de 1967, caracterizada pela inspiração no gerencialismo;
- a reforma financeira da década de 60; e
- a reconfiguração das atribuições do TCU e das relações entre Poder Executivo e controle externo.

A reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-lei 200, se caracterizou pela adoção das novas tecnologias de gestão do gerencialismo, como, por exemplo, a descentralização, a delegação de responsabilidades para os gestores e, o mais importante de todos para nosso tema, a substituição dos controles formais pelo controle de resultados. A Constituição de 1967, como veremos a seguir, foi a primeira a privilegiar o controle de resultados em detrimento do controle formal. Uma das principais correntes que influenciaram a elaboração do Decreto-lei 200 foi defendida por Hélio Beltrão, futuro Ministro da Desburocratização:

“[a reforma de 1967] Enfatizava os princípios do movimento conhecido no âmbito internacional atualmente como “liberation management”, que pressupõe alta delegação de responsabilidades para os gerentes, que deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos *ex-ante* e cobrados a partir de resultados. [Hélio Beltrão]

[c]ombinava esta visão com sua crítica aos formalismos típicos da burocracia brasileira que deveria ser objeto de permanentes esforços de simplificação radical [...]” (Gaetani, 2003; 26, grifos do original)

Essas idéias gerenciais não caracterizavam uma inovação completa na gestão pública brasileira em 1967, e, diga-se de passagem, nem em 1995:

“A reforma administrativa de 1967 não foi o único precedente de idéias gerenciais na condução dos assuntos relacionados com a administração pública brasileira. Os grupos executivos do Governo Kubitscheck são um exemplo de um procedimento pragmático *ad hoc* próximo destas idéias. O gerencialismo militar simbolizado pelo protagonismo das empresas estatais no regime autoritário é um outro caso importante. Finalmente, a experiência do Ministério Extraordinário da Desburocratização é um exemplo clássico das idéias expostas pela escola “*liberation management*”. [...]” (Gaetani, 2003, 40, nota 1, grifos do original)

“A reforma administrativa de 1967 – muito citada, mas pouco compreendida – foi precursora de muitas das idéias no Brasil, de muitas das idéias que (sic), quase vinte anos depois, viriam a ser apresentadas como parte de uma revolução gerencial. Embora muitos de seus conceitos tenham sido obscurecidos pela evolução do regime rumo a um maior endurecimento e fechamento, várias das principais novidades [da reforma administrativa] de 1995 já eram mencionadas naquela época.” (Gaetani, 2003; 24-25)

Um dos efeitos da incorporação dessa nova visão da gestão pública ao sistema de fiscalização financeira e o de controle interno foi a incorporação da preocupação com a execução física dos gastos, além da sua formalidade. A Constituição de 1967 foi a primeira a abandonar a primazia do exame formal da despesa pública ao tratar da fiscalização financeira e orçamentária:

“O que caracteriza a fiscalização financeira e orçamentária durante a vigência das mencionadas Constituições [as de 1934 e 1946] é o fato de ter sido levada a efeito com ênfase apenas no exame formal da despesa pública. [...]” (Almeida, 1967; 112).

“[...] Toda a legislação relativa à fiscalização financeira e orçamentária, que vigorou durante a vigência das Constituições que mencionamos [as de 1934 e 1946], teve por base uma concepção de controle antiquada. Estava, entretanto, em perfeito sincronismo com uma época em que as atribuições do Poder Público eram, em número e complexidade, muito limitadas, em que o impacto demográfico ainda não tinha atingido as proporções que, principalmente a partir do término da segunda guerra mundial, vieram a intensificar os problemas sociais tornando mais difícil a tarefa do desenvolvimento e em que, conseqüentemente, não se fazia sentir tão imperiosa a

necessidade de um racional planejamento econômico para a ação que o Governo deveria levar a efeito.[...]” (Almeida, 1967, 113-114).

Paralelamente às reformas no sistema de fiscalização financeira foram realizadas diversas reformas no âmbito do Ministério da Fazenda entre 1962 e 1966, com os objetivos de: integrar o sistema tributário nacional, reestruturar o Ministério, modernizar os métodos e as normas de trabalho através da automatização do processamento de dados fiscais, instituir a arrecadação e o pagamento de tributos via rede bancária, e criar um cadastro nacional de contribuintes. As mudanças efetivamente implementadas foram: mudança na classificação dos impostos (da classificação por governo tributante para tipo de incidência), criação do SERPRO, institucionalização do treinamento de pessoal e criação da Secretaria da Receita Federal (em 1968) (Wahrlich, 1974).

Durante a década de 60 também foi feita uma profunda alteração na sistemática dos controles externo e interno, dentro do contexto das reformas administrativa e financeira (Speck, 2000, 67). A reforma administrativa foi formalizada através do Decreto-lei 200, e a do controle externo, através da nova lei orgânica do TCU: o Decreto-lei 199 de 25 de fevereiro de 1967 (Wahrlich, 1974).

As principais mudanças no controle externo foram a abolição do sistema de registro prévio da despesa pública e a introdução de nova modalidade de controle através de fiscalizações (inspeções ou auditorias). No controle interno, a principal mudança foi a adoção de um sistema de controle interno, desvinculado da administração e do TCU.

O controle prévio do gasto público pelo TCU significava um controle administrativo *ex ante*, pelo qual o Tribunal verificava a legalidade de todas as decisões de gasto dos gestores do Executivo e podia impedir sua realização nos casos em que a despesa fosse considerada ilegal, ou seja, acima do limite ou não prevista na lei orçamentária. O crescimento da administração pública e os limites organizacionais do TCU impediam, na prática, essa sistemática de controle prévio e total, que abrangia todos os atos administrativos. O controle externo passou, então, a ser realizado a partir de outro instrumento: as auditorias ou inspeções.

A fiscalização através de auditorias ou inspeções significou o abandono do controle total pelo controle seletivo dos atos da administração. Significou, também, a redução da dependência do TCU em relação às informações prestadas pelos órgãos fiscalizados, uma vez que o Tribunal passaria a realizar as fiscalizações *in loco*, coletando e produzindo as informações necessárias às atividades de controle e julgamento das contas. Na realidade, essa dependência do TCU em relação às informações prestadas pelos órgãos fiscalizados seria transferida para o órgão de controle interno, ao qual a Constituição de 1967 atribuiu a função

de realizar as auditorias nos órgãos federais no processo de prestação e tomada de contas. Essas auditorias consubstanciam o que a Constituição definiu como uma das atribuições específicas do controle interno: a atividade de apoio ao controle externo.

A extinção do controle prévio pelo TCU levou à necessidade de criação de outro arranjo institucional para o controle da despesa, e para tanto foi criado o sistema de controle interno. Assim, a extinção desse controle prévio pelo TCU significou a separação entre a função gerencial e a função liberal do controle; o controle gerencial ou controle concomitante da administração ficaria a cargo do sistema de controle interno do Poder Executivo, e o controle liberal ou externo ficaria a cargo do TCU (Speck, 2000, 69).

O conceito de controle interno foi criado pela lei 4.320 de 17/3/64, que reorganizou as normas de direito financeiro e de contabilidade pública, e ainda está em vigor. Essa lei determinou a necessidade de acompanhamento da gestão pública de forma prévia e concomitante. Ela revelava a preocupação não apenas com a execução contábil e financeira, mas com a execução física de programas de governo, ou seja, uma preocupação com um controle efetivo, que pudesse alterar o rumo das ações de governo tempestivamente, de forma a possibilitar a correção de erros, ao invés de ser um controle *a posteriori* e meramente formal. Essas idéias foram, posteriormente, incorporadas à Constituição de 1967.

“Quanto a essa classificação do controle financeiro e orçamentário [em controle interno e controle externo], não houve nenhuma inovação [na Constituição de 1967]. A lei 4320, de 17 de março de 1964 já adotara essa classificação, a qual, aliás, é enfatizada em qualquer livro elementar de administração orçamentária.” (Almeida, 1967; 126)

O Sistema de Controle Interno, por sua vez, foi instituído pelo Decreto-lei 200, de 20/02/67 (Piscitelli, 1988). No mesmo ano, o comando do Sistema foi atribuído ao Ministério da Fazenda, que passou a coordenar os órgãos setoriais do sistema existentes em todos os ministérios civis - as Inspetorias Gerais de Finanças - cuja atribuição era de gestão da administração financeira, da contabilidade e da auditoria. Em 1974, foram criadas as Inspetorias Seccionais de Finanças nos Estados, para centralizar a contabilidade das unidades gestoras federais localizadas em cada estado (Gomes, 1994).

Essa estrutura foi mantida no Ministério da Fazenda até 1979, quando o órgão central de controle interno foi transferido para a Secretaria de Planejamento da Presidência (Seplan). Essa mudança teria sido uma tentativa do então Ministro do Planejamento, Delfin Neto, para controlar os órgãos públicos, na esteira da criação da Secretaria de Controle das Estatais (Sest). Na nova composição do sistema de controle interno, foram criadas a Secretaria Central

de Controle Interno (Secin), com atribuição de coordenação do sistema, e as Secretarias de Controle Interno (Ciset), que substituiriam as Inspetorias Gerais de Finanças como órgãos vinculados a cada ministério e responsáveis pelas suas contas. Nos estados, as unidades de controle dos órgãos federais descentralizados foram mantidas, com nova denominação: Delegacias Regionais de Contabilidade e Finanças (Decof) em todas as capitais, e Delegacias Regionais de Auditoria (Derau) nas grandes capitais e DF. Em 1985 essa estrutura saiu da Seplan e voltou a se vincular ao Ministério da Fazenda, e a única mudança foi a extinção das Delegacias Regionais de Auditoria (Gomes, 1994).

Esse sistema de controle interno criado entre 1964 e 1967 se caracterizava pela centralização geográfica, uma vez que a maior parte dos órgãos localizava-se em Brasília, e pela descentralização organizacional, já que cada ministério tinha seu próprio órgão de controle interno (as Inspetorias Gerais de Finanças, rebatizadas em 1979 como Cisets). Segundo entrevistados, as estruturas do controle interno nos estados só faziam a contabilidade analítica das unidades federais localizadas nesses estados, e não a auditoria sobre suas contas. As auditorias sobre as contas desses órgãos eram feitas pelos funcionários das Cisets dos ministérios, que viajavam país a fora para realizar esse trabalho.

Esse sistema constituiu a primeira tentativa de moldar o sistema de controle interno do Poder Executivo como controle gerencial, ou, conforme diz a lei 4.320/64, como controle concomitante da administração. Essa teria sido uma primeira grande reforma do sistema de controle interno, caracterizada pela mudança conceitual do controle contábil e financeiro para o controle concomitante da gestão. Mas ela fracassou quanto ao objetivo de criar capacidade efetiva de avaliação da execução das políticas públicas, pelos motivos que veremos a seguir.

Em 1986, o sistema de controle interno foi vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, onde permaneceu até 1994. Essa mudança representou a fusão dos sistemas de administração financeira, de contabilidade e de auditoria em um mesmo órgão. A STN havia acabado de ser criada, com a extinção da Secretaria Central de Controle Interno (Piscitelli, 1988).

Desde a criação da STN, existe uma carreira única para os funcionários que atuam na área do tesouro e do controle: a carreira de finanças e controle, que fornecia os quadros para as Cisets e para a STN, e que até hoje provê o quadro de funcionários da STN e da Secretaria Federal de Controle.

A reforma da década de 90 reestruturou, entre 1994 e 2000, o Sistema de Controle Interno ao criar um órgão específico para gerenciar o sistema (a Secretaria Federal de Controle), e promoveu as condições para a instituição efetiva do controle gerencial sobre a administração pública.

A criação de uma estrutura própria para o controle somente foi possível em 1994, quando o governo Itamar Franco já havia conseguido construir uma coalizão relativamente estável de apoio ao governo e restabelecer a estabilidade monetária, graças à implementação e ao sucesso do Plano Real. A reestruturação do sistema de controle interno e dos sistemas de planejamento e orçamento do governo federal foi realizada através da medida provisória 480 de 27/4/94, que criou a SFC. A MP 480/94 outorgou ao Ministério da Fazenda a responsabilidade de órgão central do sistema de controle interno. As principais entidades desse sistema eram a recém criada SFC, a STN e os órgãos setoriais, que eram as unidades de controle interno (Ciset) da Presidência da República, dos ministérios militares e do ministério das Relações Exteriores. A STN continuou no sistema de controle, apesar de ser executora de despesa, ou seja, de exercer a função de caixa.

Uma das principais mudanças que a MP 480 promoveu foi a saída das Cissets da estrutura formal dos ministérios e sua subordinação à SFC. As Cissets não saíram fisicamente dos ministérios, devido à indisponibilidade de prédio próprio para receber a estrutura da SFC, mas a mudança foi significativa: os ministros deixaram de ser chefes dos órgãos responsáveis por controlar sua gestão. As Cissets da Presidência da República e dos ministérios militares e das Relações Exteriores foram as únicas a permanecer sob os respectivos ministérios e a preservar sua atuação autônoma, sujeitando-se apenas à supervisão técnica e à orientação normativa da SFC e da STN (Gomes, 1994).

Entre 1967 e 1994 existiu um modelo descentralizado de controle interno, baseado na estrutura das Cissets, que eram os órgãos setoriais de controle interno em cada ministério. As Cissets eram órgãos dos ministérios, ou seja, estavam sob a direção direta dos ministros, sem nenhuma relação hierárquica com a STN. A STN foi o órgão central do controle interno até 1994, e como tal tinha atribuição de normatizar as ações de auditoria e controle. A Coaudi (Coordenação de Auditoria) da STN era o órgão encarregado por definir as normas de atuação do controle interno, ou seja, das Cissets. Mas, na prática, as Cissets tinham autonomia para formular e executar as ações de controle. Um dos fatores que limitava a capacidade da Coaudi de dirigir a ação das Cissets era sua posição hierárquica inferior à dos dirigentes das Cissets (a Coaudi estava no 3º escalão do Ministério da Fazenda, enquanto as Cissets estavam no 2º escalão dos ministérios).

3.2 Conclusões parciais

O sentido histórico das instituições de controle interno é marcado pelo insulamento burocrático e pela baixa responsabilização. Os elementos que reforçam esse sentido são:

- a criação desses órgãos pelo Executivo e a baixa ou nula interferência do Congresso na criação e no funcionamento dessas estruturas,
- a existência de uma carreira própria para os servidores desses órgãos, o que reforça o comprometimento dos funcionários com a instituição em detrimento de outras lealdades, sejam políticas, partidárias ou sociais, e
- o fato de essas instituições terem sido fortalecidas durante a ditadura militar através das reformas de 1964 a 1967.

A reforma da década de 1990 criou um novo modelo de sistema de controle interno do Poder Executivo, em substituição ao modelo da década de 1960, em dois sentidos: ela incorporou as pressões democratizantes, como veremos na próxima seção, e alterou a estrutura organizacional do sistema de controle interno, possibilitando a criação de efetiva capacidade de avaliação da execução das políticas públicas, como veremos na terceira seção.

O sistema de controle interno criado entre 1964 e 1967 é o modelo das Cissets, e caracteriza-se pela:

- centralização geográfica e descentralização organizacional dos órgãos,
- fraqueza do órgão central de coordenação do sistema, e
- predominância da auditoria contábil sobre a fiscalização concomitante da gestão.

A reforma de 1994 a 2000 transformou completamente esse modelo, criando um sistema de controle interno caracterizado por:

- descentralização geográfica e centralização organizacional dos órgãos,
- efetiva capacidade de coordenação do sistema pelo órgão central, a SFC,
- predominância da fiscalização concomitante da gestão.

3.3 A reforma da década de 1990: os desafios democráticos às instituições insuladas

O objetivo desta breve análise dos fatores que levaram à reforma do sistema de controle interno na década de 1990 é apontar o fortalecimento do vetor democrático no desenvolvimento das instituições de controle. Esse vetor consubstancia-se em pressões pela transparência da atuação dessas instituições e pela sua responsabilização perante o Congresso e perante o público.

Não há propriamente uma ruptura do padrão histórico insulado e pouco responsivo das instituições de controle, mas um esforço de resposta às pressões democráticas. Essas respostas são, contraditoriamente, por vezes impulsionadas e por vezes refreadas pelo padrão de funcionamento dessas instituições, marcado fortemente pela hierarquia e pelo apego estrito ao formalismo e à legalidade.

Como já vimos, Weber renunciou o caráter conflitivo entre a burocratização e a democratização. O desenvolvimento das instituições de controle significa a expansão “natural” da burocracia, através da especialização das atividades e do crescimento organizacional. Essa expansão ou burocratização ocorre concomitantemente ao processo de democratização da sociedade e do Estado, o qual, por um lado, pode ser facilitado e até promovido pelas tendências universalizantes da burocracia, e, por outro lado, pode ser barrado pelas tendências - igualmente inerentes à burocracia - de auto-referência, isolamento em si mesma, e manutenção de “segredos” burocráticos.

Os fatores político-institucionais que permitiram as mudanças no sistema de controle interno na década de 1990 contribuíram, cada um à sua maneira, para a incorporação das pressões democratizantes pelo sistema de controle interno.

Em ordem cronológica de surgimento ou acontecimento, esses fatores são:

1. criação do SIAFI em 1987;
2. redefinição do papel do controle interno pela Constituição de 1988;
3. auditoria do TCU de 1992 e CPI do Orçamento de 1993;
4. reestruturação do Ministério da Fazenda e controle da inflação a partir de 1994;
5. reformas administrativas do governo FHC.

3.3.1 O SIAFI anuncia a morte da contabilidade artesanal

O SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) foi desenvolvido em 1986 pela então recém-criada STN em conjunto com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) e foi implantado em janeiro de 1987. O propósito de sua criação era prover um instrumento mais moderno e eficaz de controle e acompanhamento dos gastos públicos no nível federal.

O SIAFI contribuiu para a criação do novo sistema de controle interno porque ele marca o início do processo de substituição da contabilidade realizada manualmente pelo sistema informatizado de controle orçamentário e financeiro. A informatização permite que um órgão central de controle interno, como a SFC, agregue e analise informações sobre todos os órgãos da administração pública de forma muito mais rápida e eficiente.

O SIAFI integrou e informatizou os sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo. Até sua implantação, os controles das disponibilidades orçamentárias e financeiras eram realizados em registros manuais, o que acarretava uma defasagem na escrituração contábil de pelo menos 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais. Essa demora inviabilizava o uso das informações para fins gerenciais e relegava os registros contábeis a meros instrumentos de registro formal, ao invés de constituir fonte de informações gerenciais sobre a gestão pública (STN, 2007).

O SIAFI também possibilitou a criação de uma conta única, que permitiu ao governo federal identificar todas as saídas de dinheiro, uma vez que as despesas somente ocorrem através do registro, no sistema, de sua aplicação ou destino e do servidor público que a efetuou. Antes do SIAFI existiam diversas contas bancárias, e essa multiplicidade dificultava a administração do caixa de forma centralizada, como também deixava ocioso um significativo montante de dinheiro. A conta única e a centralização dos registros são ferramentas poderosas para executar, acompanhar e controlar a utilização dos recursos da União (STN, 2007).

Ao informatizar e centralizar a gestão financeira, o SIAFI reduziu a necessidade de fazer a contabilidade governamental de forma descentralizada nos ministérios através das Cisets. Essa contabilidade era feita manualmente pelos técnicos e auditores. Alguns auditores teriam “pressentido” que, com o SIAFI, sua razão de existir estaria em jogo, na medida em que o sistema, de certa forma, faria a contabilidade “sozinho”. Ou seja, o controle interno do Executivo precisava se reinventar para sobreviver e para se justificar institucionalmente. A Constituição de 1988 já indicava a direção da mudança ao atribuir ao controle interno a

missão de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (art. 74), ou seja, produzir informações gerenciais, confiáveis e precisas para a gestão das políticas públicas.

O SIAFI é, à primeira vista, uma resposta eminentemente burocrática (centralização e informatização das informações) para problemas burocráticos (falta de uniformidade e de padronização dos procedimentos). Seu sentido político, entretanto, é o de reforçar o poder da burocracia, na medida em que monopoliza o conhecimento sobre o funcionamento do sistema de informação, e o de reforçar a democracia, na medida em que organiza e facilita o acesso do público e dos políticos a informações eminentemente técnicas. Esses dois sentidos, apesar de opostos, são concomitantes, e caracterizam o SIAFI como um exemplo da idéia weberiana de burocratização que, ao mesmo tempo, ameaça e reforça a democracia.

3.3.2 A Constituição democrática amplia o escopo do controle interno

A Constituição de 1988 ampliou o escopo do sistema de controle interno em relação à Constituição de 1967 ao colocar em destaque a atribuição do controle interno de controlar os resultados das políticas públicas.

A Constituição de 1967 foi a primeira a tratar do tema da fiscalização financeira e orçamentária em uma seção específica sobre esse tema e a tratar do sistema de controle interno como um dos componentes do sistema de fiscalização.

Na Constituição de 1946 não há referência ao sistema de controle interno, pois ele não existia; a questão da fiscalização financeira e orçamentária, por sua vez, se restringia às atividades de controle externo exercidas pelo TCU, e foi tratada na seção sobre o orçamento, juntamente com outros temas como regras sobre aprovação da lei orçamentária, critérios para criação de despesa e competência e estrutura do TCU. Na Carta de 1946 não havia, portanto, uma seção específica dedicada ao tema da fiscalização financeira das ações do governo.

“A Constituição de 1967 alterou profundamente a orientação do Governo Federal com referência à fiscalização financeira e orçamentária, de vez que:

- adotou uma nova conceituação de controle intimamente relacionada com a ação governamental baseada em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- modificou as técnicas de controle até então em uso no país;
- atribuiu ao Tribunal de Contas uma competência mais em sintonia com as idéias de planejamento, de orçamento-programa e de programação financeira.” (Almeida, 1967; 124).

Como já vimos, o conceito de controle interno surgiu na lei 4.320/64, que reformou o sistema financeiro. Essa lei definiu o controle interno como controle da legalidade dos gastos, controle da legalidade da atuação dos servidores, e, sua grande inovação, controle tanto sobre os registros contábeis quanto sobre a materialidade dos gastos públicos:

“Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

Note-se que, apesar da preocupação da lei 4.320/64 com a materialidade do gasto (inciso III), ou seja, com o valor que de fato é produzido através do gasto público, a primazia das ações de controle está sobre a legalidade e sobre os atos dos agentes públicos (inciso I). O foco principal do controle são as ações “isoladas” dos agentes. Apenas no terceiro inciso aparece a preocupação com o acompanhamento das ações de governo sob a ótica da programação orçamentária e financeira. Essa programação é que atribui aos atos dos agentes públicos um ordenamento conforme um planejamento prévio, que atribui uma finalidade e um sentido a esses atos enquanto política pública. É essa referência a um plano, a uma organização das ações governamentais em políticas públicas que caracteriza a despesa como algo além da mera realização de gasto público.

As Constituições de 1967 e de 1988 aprofundaram esse sentido do controle. Na primeira, as ações de controle se referem primordialmente ao acompanhamento dos programas de governo, com foco nos resultados, ou seja, na materialidade dessas ações. Os atos “isolados” dos agentes públicos deixaram de ser o foco, em prol de uma visão programática das ações de governo:

“No que concerne à conceituação de controle, a Constituição de 1967 seguiu de perto a mais moderna orientação a respeito dessa fundamental atividade do administrador. [...] Ao invés de enfatizar, como anteriormente tinham feito as Constituições de 1934 e 1964, exclusivamente os aspectos legais e contábeis da despesa pública, preferiu dar àquela atividade um aspecto dinâmico. Por esse motivo introduziu um outro tipo de controle, o que tem por objetivo verificar o cumprimento dos programas de trabalho dos diversos integrantes da administração, expressos em termos monetários, mas também em termos de realização de obras e de prestação de serviços.” (Almeida, 1967; 124).

“Com essas dimensões, o controle financeiro e orçamentário determinado pela Carta Magna de 1967 é preponderantemente uma das fases do planejamento, integrando um sistema de atividades complexas pertinente a uma ação governamental orientada no sentido de proporcionar o desenvolvimento econômico do País. Passará a exercitar-se tendo em vista, antes de tudo, a realização da programação governamental e servido de um verdadeiro sistema de *feedback*. Analisada deste ângulo, a atividade de controle apresenta dimensões bastante positivas, porquanto visa a proporcionar elementos informativos para que possa ser avaliada a maneira pela qual os programa de trabalho dos diferentes órgãos da

administração estão sendo realizados, como também seus resultados parciais e finais. Tais elementos, após terem sido devidamente analisados, servirão de base às decisões que, em diferentes níveis hierárquicos, deverão ser tomadas sobre a conveniência e oportunidade de modificação parcial ou total daqueles programas, levando-se em consideração, outrossim, o planejamento geral, regional e setorial estabelecidos.” (Almeida, 1967; 124-125, grifo no original)

“Deixou, portanto, a fiscalização financeira e orçamentária, de ser uma função isolada, exercida sem qualquer sentido de coordenação.[...] [Até 1967] Nenhuma atenção, em geral, era dada à programação governamental, visto como o controle financeiro e orçamentário não era considerado como parte integrante da atividade de planejamento” (Almeida, 1967; 125)

“Ao invés dessa fiscalização puramente formal, a Constituição de 1967 adotou novas formas de controle, principalmente admitindo o sistema de auditoria financeira e orçamentária, mediante o exame de demonstrações contábeis, mas também e principalmente por intermédio de inspeções.” (Almeida, 1967; 129)

Na Constituição de 1988, essa visão do acompanhamento das ações de governo passa ao primeiro plano em relação às demais atividades do controle interno. As principais diferenças entre as Constituições de 1967 e de 1988 em relação ao sistema de controle interno são o escopo do controle e o peso relativo da atribuição de avaliação em relação ao papel de auxiliar ao TCU.

Na Constituição de 1967 o papel do controle interno como auxiliar ao TCU está no primeiro inciso, ou seja, constitui sua função primordial, conforme seu artigo 71, abaixo reproduzido. Em segundo e terceiro lugares, correspondendo respectivamente ao segundo e ao terceiro incisos, estão as atribuições de acompanhar a execução dos programas e do orçamento e de verificar os resultados da atuação dos administradores. Já na Constituição de 1988, o papel do controle interno como auxiliar ao TCU está no último inciso; sua função primordial deixou de ser a de apoiar o controle externo, e passou a ser avaliar o cumprimento do PPA e a execução dos programas e do orçamento, secundada da função de “avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”, conforme o artigo 74, abaixo reproduzido:

Constituição de 1967:

“Art. 71. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

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

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

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

Constituição de 1988:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

Essa concepção do controle interno como controle sobre a execução das políticas públicas lastreia o escopo da reforma do controle interno da década de 1990, voltada justamente para a criação de um sistema de monitoramento das políticas públicas como ação primordial do controle interno e como uma das atividades do ciclo de gestão governamental. A prioridade para a avaliação da execução das políticas públicas significa direcionar as energias organizacionais do sistema de controle interno para as necessidades do Poder Executivo. Isso significa conformar as ações e a estrutura do sistema de controle interno de acordo com a atividade de monitoramento das políticas públicas, em detrimento das atividades de apoio ao TCU (esse afastamento, entretanto, não pode ser total, na medida em que a Constituição manteve a atribuição de apoio ao controle externo). A concepção do controle interno como um dos elementos do ciclo de gestão, por sua vez, significa a elevação da atividade de controle interno para o nível das atividades da Presidência da República de

supervisão ministerial. O controle interno deixa de ser mero controle da legalidade, e passa a ocupar papel chave no ciclo de planejamento e avaliação das políticas públicas.

3.3.3 O controle externo soa o alarme sobre a ineficiência do controle interno

O diagnóstico de que o modelo das Cisets não funcionava e precisava ser alterado foi realizado no início da década de 1990, devido a dois fatores:

1. uma auditoria do TCU sobre o sistema de controle interno, em 1992, apontou baixa eficiência e pouca eficácia dos controles;
2. a CPI do Orçamento em 1993/1994, decorrente do escândalo dos “Anões do Orçamento”, apontou falhas graves no sistema de controle interno do Poder Executivo.

Entre fevereiro e maio de 1992 o TCU realizou uma auditoria no órgão central de controle interno, o Departamento do Tesouro Nacional (DTN), e nas Cisets dos três ministérios com os maiores volumes de recursos na época: Educação, Saúde, e Trabalho e Previdência Social¹¹. A auditoria abrangeu os exercícios entre 1990 e 1992, e pretendia verificar a eficiência e a eficácia da atuação do sistema de controle interno, especialmente em relação à sua finalidade constitucional de apoio ao controle externo, ou seja, ao TCU.

O relatório do Tribunal conclui pela baixa eficiência do sistema de controle interno, apontando as seguintes falhas na sua atuação:

1. as Cisets não realizam um efetivo trabalho de acompanhamento e fiscalização dos órgãos da administração pública federal; o trabalho realizado é falho e insuficiente, com atrasos sistemáticos na apresentação ao TCU das prestações de contas (descumprimento do prazo constitucional de apresentação pelas Cisets das prestações de contas dos respectivos ministérios);
2. as Cisets não realizam um efetivo acompanhamento concomitante dos atos praticados pelos órgãos nem da execução do orçamento anual;

¹¹ O DTN é a atual Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que na época era um Departamento da Secretaria da Fazenda Nacional. O relatório e as recomendações dessa auditoria constam da Decisão 430 de 1992 (processo nº. 009.650/92-0) do TCU.

3. há inconsistências nos relatórios (discrepâncias entre os relatórios de prestação de contas apresentados pelos órgãos e a avaliação das Cissets, ou seja, as Cissets certificavam como regulares as contas irregulares apresentadas pelos órgãos);
4. pouca efetividade na adoção de providências pelos ministérios e pelos gestores a respeito das falhas apontadas pelas Cissets.

Com base nesse diagnóstico, o Tribunal apontou as causas do fraco desempenho do controle interno do Executivo:

1. sub-posicionamento hierárquico do órgão central de controle interno: a DTN, enquanto departamento de uma secretaria do Ministério da Fazenda, estava posicionada em um escalão inferior ao das Cissets, portanto não tinha condições institucionais de lhes impor seu comando;
2. acumulação no órgão de cúpula do sistema de controle interno de várias funções de difícil compatibilidade (funções de caixa, de programação financeira, e de controle), com priorização das funções financeiras em detrimento das funções de controle;
3. subordinação hierárquica do órgão de fiscalização (Ciset) ao órgão controlado (ministério);
4. falta de estrutura das Cissets: escassez qualitativa e quantitativa de recursos humanos (em maio de 1992, havia 929 servidores nas Cissets dos ministérios civis, e 22% deles não eram da carreira de finanças e controle¹²), má distribuição do pessoal (concentração de pessoal na área meio em detrimento da área fim – apenas 34% dos servidores estavam alocados nas áreas de auditoria das Cissets);
5. ocupação dos cargos de direção das Cissets por pessoas que não eram da carreira de finanças e controle nem tinham experiência em auditoria;
6. ausência de articulação entre as Cissets e o órgão central do sistema de controle interno.

Finalmente, como conclusão dessa auditoria sobre os trabalhos das Cissets, o TCU recomendou ao Presidente da República redefinir e reestruturar o controle interno. Como veremos a seguir, as mudanças recomendadas pelo Tribunal em 1992 começaram a ser implementadas em 1994, a partir da edição da MP 480/94. As funções de caixa e de controle

¹² Como vimos na seção anterior, em 2006 a Secretaria Federal de Controle tinha quase o dobro de servidores, 1.716, sendo 95,6% pertencentes à carreira de finanças e controle.

foram separadas através da criação de um órgão específico para o controle, a SFC. Foram realizados vários concursos de ingresso na carreira de finanças e controle para recompor o quadro de pessoal. Foi feita uma grande reestruturação do sistema de controle interno, que colocou a SFC em posição de supervisão ministerial: em 2001, a SFC saiu do Ministério da Fazenda e foi alocada na Presidência da República. Ainda em 2001, foi consolidada a legislação sobre controle, através da lei 10.180/01, que, entre outras coisas, determinou a preferência dos funcionários de carreira para a ocupação dos cargos de direção dos órgãos de controle.

O segundo fator que promoveu o diagnóstico sobre a ineficiência do controle interno foi a CPMI que ficou conhecida como dos “Anões do Orçamento”. Instalada em outubro de 1993, a CPMI começou em decorrência das denúncias de um assessor do Senado e ex-diretor do Departamento de Orçamento, José Carlos Alves dos Santos, sobre um esquema de aprovação de emendas parlamentares na Comissão de Orçamento. Os recursos das emendas eram desviados em favor de deputados, com a conivência de funcionários dos ministérios e de empresas e organizações não governamentais prestadoras de serviços. O assessor denunciou vários deputados implicados nesse esquema para justificar a posse de milhões de dólares, encontrados em sua casa durante as investigações sobre o assassinato de sua esposa. Entre os deputados denunciados, estavam figuras que ocupavam posições de destaque, como o então presidente do Senado, o peemedebista Humberto Lucena, os líderes do PMDB na Câmara e no Senado, respectivamente Genebaldo Correia e Mauro Benevides, e figuras menos conhecidas, que não freqüentavam o noticiário político nacional, representantes do chamado “baixo clero”, como o deputado João Alves, apontado como o chefe do esquema (revista Veja, 27/10/93, reportagem de capa “A terra treme”).

Nas conclusões do relatório, estão “recomendações para a modernização do Estado”, entre as quais constam:

- nova sistemática de elaboração orçamentária;
- restauração das comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado;
- limitação do poder de emendar o orçamento;
- fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo.

Sobre a fiscalização e o controle interno do Poder Executivo, o relatório faz referências à coordenação entre as atividades de controle e planejamento, ao foco do controle nos resultados das políticas públicas, à necessidade de criação de um órgão específico de controle interno, e ao problema da subordinação das Cissets aos ministérios:

“Não se pode perder de vista a imprescindibilidade do vínculo entre controle e planejamento, o qual necessita, obrigatoriamente, das informações e análises de avaliação operacional dos programas governamentais. Busca-se, no caso, um consistente e continuado trabalho de aferição do realizado, em que este possa orientar aquele.

Não se pode aceitar que as funções de caixa e de controle sejam desempenhadas conjuntamente, como ocorre hoje na Secretaria do Tesouro Nacional, que tenta congrega em um só órgão a Coordenação de Programação Financeira e a Coordenação de Controle Interno. Esse acúmulo de funções provoca o apequenamento da função de auditoria, considerada menor diante de outras prioridades do órgão.

Mostra-se importante desvincular-se hierarquicamente os secretários de controle interno dos Ministros de Estado, conferindo-lhes maior independência, bem como promover-se a integração entre o sistema de controle interno do Poder Executivo com o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e o Congresso Nacional. Além disso, é preciso que as nomeações dos dirigentes das unidades do sistema de controle interno recaiam exclusivamente sobre os integrantes da carreira de finanças e controle;[o] que, longe de constituir providência corporativista, constitui pré-requisito para assegurar a autonomia, a independência, o rigor e a imparcialidade da fiscalização” (Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 1994, Volume III, p. 16).

É difícil a identificação precisa das conseqüências dessa CPMI e do papel do Congresso nas mudanças do sistema de controle interno, mas os acontecimentos posteriores à CPMI indicam dois sentidos ambíguos que se podem atribuir à atuação dos deputados. Por um lado, apesar da importância de os deputados reconhecerem e divulgarem a necessidade de reformar o controle interno do Poder Executivo, o Congresso não deu nenhuma continuidade à preocupação com o funcionamento dos controles internos do Executivo após a conclusão da CPMI. Por outro, esse “alarme” talvez tenha sido o motor político que levou à adoção, pelo Executivo, das recomendações da auditoria do TCU sobre o controle interno.

Sobre o desinteresse do Congresso em dar continuidade às recomendações do relatório da CPMI ou em discutir ou influenciar as reformas no controle interno do Executivo, o principal indício é o relato dos entrevistados. Segundo eles, foi árdua a tarefa de tentar convencer deputados e senadores a transformar em lei a MP 480/94, que criou a SFC. Essa MP foi reeditada continuamente durante sete anos, e sua transformação na lei 10.180, em 2001, não foi objeto de interesse de nenhum parlamentar. Portanto, apesar de o relatório da CPMI apontar as principais falhas do sistema de controle interno e fazer recomendações consistentes de reforma, o papel do Congresso na reestruturação do sistema se resumiu ao de um “alarme de incêndio”.

O uso da expressão “alarme de incêndio” não é gratuita. Tem o objetivo de ressaltar a passividade do Congresso brasileiro quanto a seu papel de instituição de controle político sobre a atuação do Executivo. Na literatura norte-americana, essa expressão caracteriza um dos instrumentos utilizados pelo Congresso para controlar o Poder Executivo: na impossibilidade de monitorar todos os atos do governo, o Congresso utiliza as informações produzidas por organizações da sociedade civil sobre o desempenho do governo como um alarme sobre possíveis irregularidades, e a partir dessas informações o Legislativo coloca seus mecanismos de controle em ação. O Congresso brasileiro, ao contrário do que se espera, não usa sequer as próprias informações que produz (no caso, sobre a fraqueza do controle interno do Executivo) para propor mudanças na forma de atuação do Executivo. Ressalte-se que essa expectativa não se refere à atuação do Congresso norte-americano, tal como descrita na literatura, mas ao papel clássico da instituição parlamentar em um sistema de separação de poderes: o papel de contrapeso ao Executivo, de controle sobre as ações do governo.

Entretanto, esse “alarme” pode ter se constituído no motor político da adoção, pelo Executivo, das recomendações da auditoria do TCU sobre o controle interno. Essa auditoria foi realizada por iniciativa do próprio TCU, ou seja, sem solicitação específica do Congresso, de alguma comissão parlamentar ou de algum senador ou deputado, e a decisão dela decorrente “dormiu em berço esplêndido” durante dois anos nos arquivos do TCU, ou seja, não provocou nenhuma mudança efetiva até 1994. A Exposição de Motivos da MP 480/94, que criou a SFC, cita como uma das motivações da edição da medida provisória as conclusões da CPMI, e não as do TCU:

“... muitos acontecimentos relevantes vieram a emprestar novo contexto à Administração Pública Brasileira, inclusive a decretação do impedimento do Presidente da República que antecedeu Vossa Excelência, culminando com as irregularidades na aplicação dos recursos públicos apontadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento que, nas suas conclusões, propõe modificações no Sistema de Controle Interno.” (Exposição de Motivos Interministerial n. 97, MF/Seplan-PR, 06/04/94; Diário do Congresso Nacional, 06/05/94, p. 1819).

Seis anos após edição da MP 480, os impactos dessa CPI ainda eram reconhecidos pela SFC, no seu relatório de 2000:

“A Secretaria Federal de Controle - SFC foi criada em 1994, na estrutura do Ministério da Fazenda - MF, sob a égide das novas diretrizes emanadas da Constituição de 1988, que ampliou e tornou as funções controle interno e controle externo bem mais complexas e sofisticadas e, do ponto de vista conjuntural, sob o impacto do processo de

impedimento do Presidente da República e pelos problemas identificados na CPI do Orçamento, que trouxeram à tona fragilidades nos processos de planejamento, orçamento, finanças e controle na área pública federal.” (SFC, 2000, p. C- 281)

Ou seja, as recomendações do TCU somente se tornaram objeto de preocupação e de ações do Poder Executivo após o “alarme de incêndio” representado pela apuração dos desvios de verbas públicas pelos deputados na CPMI do Orçamento.

3.3.4 O fim da inflação libera energias para a reestruturação administrativa

Em 1990, o governo Collor uniu as estruturas dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, transformando as secretarias de receita, tesouro e orçamento em departamentos, dentro de uma Secretaria da Fazenda no então Ministério da Economia.

Essa reforma transformou a STN no DTN, que foi o órgão central do controle interno até 1994. A principal atribuição do DTN era normatizar as ações de auditoria e controle. Esse rebaixamento da posição hierárquica da STN foi um dos fatores que impediu a efetiva imposição do poder de normatização e coordenação sobre as Cisets entre 1990 e 1994.

O órgão do DTN encarregado de definir as normas de atuação das Cisets era a Coaudi (Coordenação de Auditoria), que também foi hierarquicamente rebaixada na transformação da STN em DTN. A Coaudi estava no 3º escalão do Ministério da Fazenda, enquanto as Cisets estavam no 2º escalão dos ministérios, ou seja, era impossível ao chefe da Coaudi dirigir a atuação dos chefes das Cisets. Na prática, portanto, as Cisets tinham autonomia para formular e executar as ações de controle.

Essa situação precisava ser alterada com uma reorganização administrativa, mas a instabilidade ministerial dos primeiros meses do governo Itamar Franco, em especial as frequentes mudanças de ministro da Fazenda, impediram o direcionamento de energias governamentais para essa reforma. Além disso, a dominância do tema do controle da inflação dirigia os esforços tanto dos políticos quanto dos burocratas para as questões monetárias e financeiras. Desde a redemocratização, os políticos queriam resolver aquele que era considerado o mais grave problema econômico da nação – o descontrole dos preços - e os burocratas, por sua vez, em especial aqueles encarregados do caixa financeiro, tinham como principal preocupação impedir que as receitas públicas se desvalorizassem monetariamente ou que as despesas aumentassem pelo simples passar do tempo. Toda a energia organizacional da DTN, que concentrava as responsabilidades pelo fluxo financeiro e pelo controle interno,

estava, portanto, concentrada na gestão do caixa do governo em detrimento das atividades de auditoria e fiscalização.

As tentativas de realizar esta reforma começaram antes de 1994. Em 1992 houve uma primeira iniciativa, fracassada, de retirar as atribuições de controle interno da STN e criar uma estrutura própria para o controle. A lei 8.490, de 19/11/92, retirou as atribuições de controle da STN, criando a Secretaria Central de Controle Interno. O principal objetivo dessa lei, editada dois meses após o *impeachment* de Collor, foi reorganizar a estrutura do governo e recriar os ministérios da Fazenda e do Planejamento. Esses ministérios foram recriados em 1992, mas a Secretaria Central de Controle Interno prevista naquela lei jamais chegou a ser instituída.

O fracasso em criar uma estrutura própria para o órgão central de controle interno se deveu à instabilidade ministerial dos primeiros meses do governo Itamar Franco, em especial às frequentes mudanças de ministro da Fazenda. Em apenas oito meses, entre setembro de 1992, ao assumir a Presidência, e maio de 1993, ao indicar Fernando Henrique Cardoso para o ministério, Itamar Franco teve três ministros da Fazenda¹³. Segundo um entrevistado, que hoje está na SFC mas trabalhava na STN nessa época, toda vez que o secretário da STN conseguia marcar uma audiência com o Ministro da Fazenda para tratar, entre outros assuntos, da instituição da Secretaria Central de Controle Interno, um novo Ministro já havia sido empossado. Ou seja, era praticamente impossível dar continuidade a um processo de reestruturação de grande envergadura diante dessa alta rotatividade de ministros.

O esforço de combater a inflação, por um lado, impedia o funcionamento adequado do sistema de controle, pois concentrava as energias no fluxo de caixa, e, por outro, dificultava a realização da reforma administrativa necessária para melhorar o sistema, e cuja urgência se agravava devido às reestruturações realizadas por Collor.

A estabilidade econômica alcançada com o Plano Real, em 1994, liberou essas energias para a reforma administrativa e para a criação de um novo órgão específico para a atividade de controle, a SFC, dentro do Ministério da Fazenda.

¹³ Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende.

3.3.5 As reformas administrativas do governo FHC

Dentre as mudanças promovidas pelas reformas administrativas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as que produziram impactos mais significativos sobre a reforma do controle interno foram:

- a recomposição do quadro de pessoal da SFC, através da realização de concursos na área de finanças e controle; e
- a recuperação da centralidade da categoria programa no processo de elaboração orçamentária.

Para avaliar esses impactos das reformas administrativas sobre o sistema de controle interno e sua própria reforma, utilizaremos a interpretação de Gaetani (2003) sobre o significado daquelas reformas, pois é uma das poucas análises críticas e sistemáticas sobre essas experiências. Segundo Gaetani, nesse período ocorreram duas iniciativas reformistas distintas e desvinculadas: a reforma do aparelho do Estado, liderada por Bresser Pereira, e o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, comandado por José Silveira.

Apesar da autonomia com que cada uma dessas reformas administrativas foi dirigida, ambas tiveram impactos positivos sobre a implementação da reforma do controle interno. Esses impactos nos parecem ter sido produzidos de forma não intencional, uma vez que nem o projeto da reforma do Estado nem o do PPA incorporavam explicitamente preocupações com o sistema de controle interno. Apesar da ausência de intencionalidade das reformas administrativas a respeito da reforma do controle interno, esses impactos não foram marginais, mas, pelo contrário, essenciais para a realização da reforma do controle interno.

A recomposição do quadro de pessoal da SFC em termos numéricos e qualitativos foi fundamental para permitir a reorganização das atividades e das estruturas do sistema de controle interno. Em 1994, a quantidade e a qualificação do pessoal da SFC eram deficientes; não havia pessoal suficiente para realizar fiscalizações nas unidades descentralizadas dos ministérios, localizadas nos estados, e não havia número suficiente de auditores, que é o pessoal com a qualificação adequada para realizar auditorias¹⁴. Essa recomposição foi possível graças à retomada dos concursos para carreiras estratégicas, empreendida pela Reforma Administrativa capitaneada por Bresser Pereira.

¹⁴ As características dessa reorganização das atividades e das estruturas do controle interno serão analisadas com mais detalhes ao final deste capítulo.

A Reforma do Aparelho do Estado apresentou maior vigor no primeiro mandato de FHC (1995-1998). Segundo Gaetani, essa reforma foi informada por três vertentes:

“Três vetores simultâneos conviveram no decorrer do período 1995-1998: os princípios típicos da *progressive public administration* expressos principalmente na política de concursos seletivos para as carreiras que viriam a integrar mais tarde as carreiras do ciclo de gestão e as duas vertentes contraditórias integrantes da Nova Gestão Pública, o gerencialismo e a escola da escolha pública (Aucoin, 1990). O gerencialismo – representado principalmente pelo Ministro [Bresser Pereira] e pela Secretaria da Reforma do Estado - valorizava a autonomia das novas formas de organização pública, mecanismos de delegação e descentralização e a capacidade inovadoras e empreendedoras dos dirigentes governamentais. Da escola da escolha pública emanavam os vetores de desconfiança em relação ao corporativismo burocrático e da necessidade de intensificar os controles sobre a burocracia, presentes em especial no âmbito da Secretaria Executiva do MARE e da Presidência da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública”(Gaetani, 2003; 30, grifos do original)

Essa preocupação com os controles sobre a burocracia, que Gaetani atribui à influência da escola da escolha pública, não implicou uma preocupação com o sistema de controle interno, considerado pelos reformadores como um sistema retrógrado, baseado no controle da legalidade e da formalidade. Essa visão refletia a realidade do controle interno pois, em 1995, ainda não eram sentidos os efeitos da reforma do sistema de controle interno, que reverteram essas características e promoveram o surgimento de um controle gerencial voltado para a execução dos programas.

Dentre as propostas do MARE decorrentes daquelas vertentes teóricas, as que mais se desenvolveram foram aquelas que não dependiam de apoio de outros ministérios e que podiam ser implementadas dentro do âmbito do próprio MARE, como a retomada dos concursos:

“As propostas do MARE, no entanto, não conseguiram o apoio de ministros estratégicos da presidência – como o ministro da Casa Civil e o Secretário Geral da Presidência -, da área econômica – como os da Fazenda e Planejamento – e de outros ministérios-chave – como os da Educação e da Saúde (este, exceto, em breve intervalo) – para o sucesso dos esforços reformistas. Muitos avanços ocorreram, mas no âmbito do próprio MARE, como o controle da folha de pagamento e a retomada de concursos para carreiras estratégicas de analistas de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle [que é a carreira da STN e da SFC] e gestores governamentais.” (Gaetani, 2003; 30-31)

Apesar, portanto, da não intencionalidade da Reforma do Aparato do Estado em influenciar a reforma do sistema de controle interno, um de seus principais resultados - a retomada dos concursos para as carreiras típicas do Estado - foi fundamental para a recomposição do quadro de pessoal da SFC e para a efetividade da reforma do controle interno.

O segundo impacto das reformas administrativas sobre a reforma do controle interno foi a recuperação da centralidade da categoria programa no processo de elaboração orçamentária. Os primeiros Planos Plurianuais, entre 1991 e 1995 e entre 1996 e 1999, não conseguiram implementar uma efetiva inter-relação entre orçamento e planejamento. Apesar de instituir a organização das atividades por programas, até 1999 os ministérios tinham apenas 1 ou 2 programas, que agregavam muitas macro-funções e não permitiam uma visualização efetiva das ações, segundo entrevistados. A partir de 2000 o programa passou a ser a única referência tanto para o orçamento quanto para o planejamento e a gestão. Essa recuperação da categoria programa foi um dos produtos da reforma do PPA.

A reforma do PPA é resultado das inovações gerenciais do Brasil em Ação e do Avanço Brasil. O Brasil em Ação foi a denominação “político-midiática” de um pacote de investimentos estratégicos do governo elaborado durante a implementação do PPA 1996-1999. Para compor o Brasil em Ação foram escolhidos investimentos “orientados para a superação de gargalos de infra-estrutura e redução do chamado custo Brasil” (Gaetani, 2003, 31). Ainda segundo Gaetani, as principais novidades gerenciais do Brasil em Ação foram o tratamento de cada um desses investimentos como projetos e a designação de um gerente responsável pela execução de cada projeto, ou seja, a ênfase na responsabilização individualizada pelos resultados de cada projeto.

O Avanço Brasil foi, em parte, uma continuidade do Brasil em Ação, e, por outro lado, trouxe inovações. Ele reforçava a tentativa de revitalização e reprogramação do processo de planejamento nacional, e manteve a figura e os papéis dos gerentes. Suas novidades foram a enorme expansão física (de 42 projetos do Brasil em Ação, para 345 programas no Avanço Brasil), a modificação da legislação orçamentária na elaboração do PPA 2000-2003 para permitir a redefinição de prioridades governamentais, e a centralidade dos programas e não mais dos projetos. O Avanço Brasil representou, também, a possibilidade de o governo construir um discurso sobre um projeto de governo racional e articulado, o que foi muito importante diante da crise cambial, e sua conseqüente crise fiscal, que inauguraram o segundo mandato de FHC.

“Em meados de 1998 foram contratadas análises com a finalidade de subsidiar a estruturação de uma programação de investimento que balizasse inversões públicas e privadas, a partir de sinalizações referenciadas no espaço georeferenciado nacional. O chamado Estudos dos Eixos serviria para subsidiar todo o esforço de revitalização e reprogramação do processo de planejamento nacional com especial atenção para projetos e programas de infra-estrutura física, posteriormente acrescidos de iniciativas na área social e ambiental.

Em dezembro de 1998, foi aprovada uma modificação na legislação orçamentária que permitiria que, na elaboração do PPA 2000-2003, fossem redefinidas prioridades orçamentárias históricas, mas que já não faziam, guardavam relação com as novas ações programáticas que se buscava estabelecer. Assim foram gerados graus de liberdade importantes, para que no segundo mandato de Cardoso fosse possível acomodar novas prioridades.

Os meses de dezembro, janeiro e fevereiro foram totalmente absorvidos pela administração da crise cambial – responsável pela substituição de dois Presidentes do Banco Central em um período de quinze dias. Em março, com o segundo mandato duramente comprometido pela desvalorização cambial de que Cardoso dispunha para iniciar seu segundo período na Presidência [sic]. Da expectativa de elaboração de um plano plurianual vertebrado e ambicioso centrado agora em programas (e não mais em projetos), dotado de um significativo conjunto de novidades e de um discurso articulado, capaz de transmitir à população a mensagem de que o governo tinha um projeto, apesar dos danos produzidos pelas mudanças na política cambial e fiscal [sic].” (Gaetani, 2003, 32-33)

A recuperação da centralidade da categoria programa no processo de elaboração orçamentária se consubstanciou na imposição, pelo Ministério do Planejamento, de sistemas de informação que organizaram a gestão financeira e orçamentária dos órgãos governamentais através da categoria programa, como o Sigplan. O Sigplan “puxa” as informações financeiras do Siafi, e as complementa com informações sobre a execução física dos programas, as quais são inseridas no sistema pelos gerentes. Os órgãos foram obrigados a organizar suas atividades e seus gastos em função de programas e a prestar contas sobre a execução não apenas financeira, mas também física dos programas.

Do ponto de vista do controle interno, essa imposição reforçou a implementação da nova forma de auditoria, baseada na avaliação da execução dos programas orçamentários. Um trabalho eficiente de avaliação do órgão de controle interno sobre a atuação dos demais órgãos governamentais depende de uma uniformidade mínima dos procedimentos de execução orçamentária adotados por esses órgãos; a ausência dessa uniformidade inviabiliza o acompanhamento sistemático da execução orçamentária de centenas de órgãos, ao impedir a adoção de uma metodologia única de trabalho de avaliação, como a que foi criada na reforma

do controle interno de 1994. Essa avaliação já era feita desde 1994, e foi fortalecida com a implementação do novo PPA e do Sigplan em 2000.

Apesar da ausência de intencionalidade da reforma do PPA em promover a reforma do controle interno, as mudanças no PPA reforçaram uma faceta importantíssima da reforma do controle interno: a consolidação de uma metodologia de avaliação da execução dos programas de governo.

Como veremos no final deste capítulo, apesar da coerência entre as propostas do Ministério do Planejamento, consubstanciadas no PPA, e da SFC, representada na idéia do controle interno como instrumento de gestão, não houve nenhuma articulação entre essas duas instituições. Apesar de as mudanças promovidas pelo PPA terem beneficiado as reformas implementadas no sistema de controle interno, não houve uma causalidade intencional nesses efeitos.

“Ambos ciclos de reformas apresentaram resultados dignos de registro, embora não necessariamente nas áreas que priorizassem. Bresser Pereira obteve mais sucessos em sua agenda tradicional, não necessariamente associável à Nova Gestão Pública que nas inovações deste âmbito. [...]

Já no caso do Brasil em Ação e do Avança Brasil, os resultados foram sendo progressivamente construídos e traduzidos em rotinas administrativas codificadas em sistemas de informação. Os resultados foram de certa forma institucionalizados, embora sem necessariamente serem bem sucedidos em função de se ter negligenciado aspectos organizacionais e humanos indispensáveis para o efetivo sucesso das inovações. Nem a figura dos gerentes, nem a chamada contratualização de resultados efetivamente funcionaram, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada.” (Gaetani, 2003, 37-38)

Veremos mais à frente que essa desarticulação entre as iniciativas reformistas, em especial a do PPA e a do controle interno, pode ser uma das causas do insucesso da inclusão do controle interno no ciclo de gestão dos ministérios, tal como preconizado pelas Constituições de 1967 e 1988.

3.4 Conclusões parciais

O fortalecimento do vetor democrático no desenvolvimento das instituições de controle a partir da década de 1990 se expressa principalmente nos seus potenciais efeitos de

promoção da transparência das ações do governo. Nesse sentido, o SIAFI cria um instrumento potente de acesso a informações sobre a execução orçamentária, ou seja, sobre como é gasto o dinheiro público. A transparência efetiva desse sistema ainda é baixa, pois seu acesso é restrito, mas a existência desse instrumento representa um avanço em relação à opacidade dos processos financeiros até a década de 1980. A invisibilidade dos processos orçamentários era completa para os cidadãos, e estendia-se, inclusive, aos próprios governantes eleitos, caracterizando um domínio enorme da burocracia sobre informações cruciais para a gestão pública.

A Constituição de 1988 lastreou uma reforma do sistema de controle interno voltada para a produção de informações sobre a execução das políticas públicas. Esse tipo de informação é essencial para o processo de *accountability* não apenas eleitoral, mas, principalmente, durante os mandatos eleitorais. Apesar de não interferir diretamente sobre a reforma do controle interno do Executivo, o Legislativo cumpriu o importante papel de amplificar e tornar público o conhecimento sobre as fragilidades do Executivo no controle sobre a aplicação do dinheiro público.

As reformas monetária e administrativa da década de 1990, por sua vez, recompuseram a capacidade da burocracia estatal de exercer o poder político democrático, ou seja, de aplicar de forma universal e igualitária as leis.

Paralelamente, esses fatores levaram à reforma do sistema de controle interno na década de 1990. A criação da SFC e a reformulação do modelo de controle interno do Executivo federal não foram resultados da ação individual de burocratas “iluminados” nem da ação isolada de órgãos insulados. Elas são resultados de um processo complexo, e determinado por fatores históricos, voluntarísticos e pela confluência de elementos ao acaso. O processo é complexo porque envolveu a alteração de normas constitucionais e a revisão de processos e de estruturas organizacionais; é parcialmente determinado historicamente porque a SFC é uma instituição insulada, nos mesmos moldes que as instituições que os órgãos financeiros e de controle que a precederam e da qual ela se originou; é parcialmente determinado voluntariamente porque os dirigentes do órgão tinham a intenção de realizar a reforma e obtiveram sucesso em muitos dos seus objetivos; e é parcialmente determinado pela confluência de elementos ao acaso por causa da conjugação não premeditada dos efeitos das reformas concomitantes à do controle interno (em especial as reformas monetária e administrativa).

3.5 A construção da capacidade de avaliar a execução das políticas públicas

Nesta terceira e última seção pretende-se, como já foi dito no início do capítulo, comprovar a afirmação de que a reforma da década de 1990 promoveu a criação de uma instituição com efetiva capacidade de monitorar a burocracia e as políticas públicas. Os principais elementos dessa reforma da década de 1990 foram:

1. a reorganização institucional, expressa na criação da SFC e na extinção das Cisets, e
2. a reorganização das formas de trabalho, expressa na criação do programa de fiscalização nos municípios.

A criação da SFC marcou uma guinada na estrutura do controle interno, mas ela foi apenas o primeiro passo de um processo de reconfiguração desse sistema. A principal mudança consistiu na transição de um modelo descentralizado e desarticulado de controle interno (o modelo das Cisets), para um sistema centralizado quanto ao planejamento e desconcentrado quanto à implementação das ações de controle.

As mudanças na forma de trabalho dos auditores e as reformas organizacionais são concomitantes e interdependentes. A implementação do programa de fiscalização nos municípios só foi possível graças à desconcentração organizacional do sistema de controle interno e essa desconcentração, por sua vez, foi bem sucedida porque os processos de trabalho foram alterados, em especial através da criação do programa de fiscalização. O aumento do número de fiscalizações, por outro lado, só foi possível conforme se realizavam novos concursos que permitiam o ingresso de novos funcionários na carreira. Apesar dessa interdependência e concomitância, essas mudanças serão analisadas separadamente para facilitar a exposição e a compreensão.

3.5.1 As reformas organizacionais

A transição de um modelo descentralizado e desarticulado para um sistema centralizado foi realizada, entre 1994 e 2000, através de uma profunda reforma sobre a estrutura organizacional, cujos principais momentos foram:

1. a imposição da autoridade da SFC como órgão central do sistema de controle às Cissets; e
2. a reestruturação das unidades descentralizadas em todos os estados.

O primeiro passo para a SFC instituir o controle sobre as Cissets foi retirá-las da estrutura formal dos ministérios. Elas deixaram de ser estruturas *dos* ministérios para serem estruturas *da* SFC *nos* ministérios. As Cissets permaneceram fisicamente nos ministérios, mas deixaram sua estrutura organizacional, passando a integrar a estrutura da SFC. Essa alteração significou 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”¹⁵.

O segundo mecanismo de enfraquecimento das Cissets foi a desconcentração da sua estrutura e do seu pessoal para os estados. Até 1994, as Cissets não apenas formulavam como implementavam as ações de controle. Seus funcionários viajavam pelos diversos estados para auditar as unidades descentralizadas da administração federal direta e indireta dos seus ministérios.

A partir de 1994 a SFC passou a centralizar os pedidos de auditoria das Cissets e a encaminhá-los às Delegacias Federais de Controle (DFC) nos estados. As Cissets deixaram de executar a fiscalização dos programas de seus respectivos ministérios, e restringiram-se a auxiliar a SFC a planejá-la. As auditorias e fiscalizações passaram a ser realizadas pelas DFCs, que encaminhava os relatórios de auditoria e de fiscalização para a SFC. A SFC, por sua vez, revisava e enviava os relatórios para a sanção dos ministérios e, estes, finalmente, os remetiam ao TCU, finalizando o processo de tomada e prestação de contas do Poder Executivo.

Ao longo do período entre 1994 e 2000 as Cissets foram enfraquecidas, na medida em que o novo contingente de pessoal que entrava na carreira era enviado para os estados, para as DFCs (essas estruturas permanecem até hoje: são as regionais da CGU), em detrimento da estrutura da Ciset nos ministérios, até estas serem finalmente extintas.

Um dos principais mecanismos de fortalecimento das regionais da CGU foi a reestruturação de seus recursos humanos, que somente foi possível graças à realização de diversos concursos públicos, que promoveram substantivo ingresso na carreira de finanças e controle. Os recursos humanos da SFC se caracterizavam, no início da década de 1990, pelas seguintes características:

¹⁵ As expressões “homem do Ministro” e “fiscal do Ministro” foram relatadas por entrevistados, que informaram que essa transição de “homem” para “fiscal” de ministro foi sentida, por parte dos dirigentes das Cissets, como uma perda de poder. Essa quase anedota nos permite aventar a hipótese de que, na administração pública brasileira, ser transformado em fiscal do ministro é interpretado como um “rebaixamento”.

- presença de muitos servidores que não eram da carreira de finanças e controle,
- existência de mais técnicos de finanças e controle do que de auditores, e
- concentração do pessoal em Brasília.

Os novos concursos e a nova política de pessoal levaram à caracterização atual da SFC, conforme descrito no primeiro capítulo: preponderância de membros da carreira (95,6% dos servidores são da carreira), preponderância de auditores de finanças e controle em relação aos técnicos (67% são auditores), e desconcentração do pessoal para as unidades regionais em relação à SFC (80% estão nas regionais). Essas novas contratações foram possíveis devido à política do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) de retomar a realização de concursos e privilegiar as áreas estratégicas, como as de analistas de planejamento e orçamento e de gestores governamentais, e a área do controle, cuja carreira é a de analistas de finanças e controle.

Após esse processo de enfraquecimento, as Cisets foram extintas em 2000, em consequência dos seguintes fatores:

1. a luta de poder entre a SFC e as Cisets: a SFC tentava instituir o órgão central de controle interno como poder efetivo de normatizar e disciplinar sua atuação e as Cisets, em sua maioria, resistiam às mudanças;
2. a crise fiscal do final da década de 90 e a imposição de cortes orçamentários sobre a estrutura do governo pressionou todos os órgãos a reduzir cargos de DAS. A idéia inicial de Domingos Poubel de Castro¹⁶ não era extinguir as Cisets, mas atribuir-lhes um novo papel, fundamental na idéia de controle interno como instrumento de gestão: apoiar e assessorar os gestores dos ministérios a utilizarem as informações do controle para promover o aperfeiçoamento das políticas públicas (com a extinção das Cisets, esse papel ficou a cargo do Assessor Especial de Controle Interno de cada ministério);
3. ausência de prédio próprio para abrigar a SFC em 1994. A SFC permaneceu no prédio anexo do Ministério da Fazenda, onde já estava a STN, e somente em 2001 conseguiu prédio próprio, que é o atual prédio da CGU. O prédio próprio era condição para centralizar a estrutura de controle que estava dispersa entre os ministérios e para ajudar a criar uma identidade institucional própria do órgão de controle interno.

¹⁶ Foi o Secretário Federal de Controle entre 1994 e 2002, e encabeçou a reforma desse período.

A SFC conseguiu, de fato, controlar a formulação e a execução das atividades de controle através de dois movimentos: 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. A respeito dessa nova estruturação, o atual Secretário Federal de Controle declarou em entrevista à autora que os funcionários das unidades dos estados reclamam da pouca liberdade que têm sobre como e o quê fiscalizar:

“...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”.

Esta fala demonstra o sucesso do processo de imposição de comando efetivo da SFC sobre a estrutura do controle, ou seja, sobre os órgãos que efetivamente realizavam o trabalho de auditoria e fiscalização.

O esforço de Poubel de Castro para impor esse novo modelo de controle interno envolveu várias estratégias, relacionadas com os diferentes aspectos organizacionais da SFC: gestão de pessoal, re-organização administrativa e re-organização das atividades de auditoria. Vejamos, a seguir, como essas estratégias foram implementadas, e como elas caracterizaram o próprio processo de reforma do sistema de controle interno.

As auditorias realizadas pelas Cisets, antes da criação da SFC, demoravam muito tempo e eram muito caras. Elas duravam de três a quatro meses, tempo durante o qual uma equipe de cinco a oito pessoas viajava pelos estados para auditar as contas das unidades descentralizadas dos ministérios, além do tempo necessário para auditar as estruturas dos próprios ministérios em Brasília. Muitas Cisets não davam conta do serviço, e, segundo entrevistados, o TCU publicava no Diário Oficial, com regularidade, que alguma Ciset não havia conseguido entregar o relatório de auditoria de gestão dentro do prazo constitucional. As dificuldades das Cisets decorriam não apenas da insuficiência de pessoal, mas também de sua má distribuição, uma vez que apenas 40% dos funcionários estavam na área finalística (de auditoria propriamente dita) e os demais 60%, na área meio.

A primeira meta estabelecida pela direção da SFC em 1994 foi a entrega de todos os processos de prestação de contas ao TCU no prazo correto. Esse objetivo era como uma “questão de honra” para a nova instituição, segundo entrevistados. E, de fato, já em 1995 os prazos passaram a ser cumpridos, conforme os relatórios da SFC:

“...destaca-se que, a exemplo do que vem ocorrendo nos últimos cinco anos, em 1999 a SFC cumpriu os prazos legais de entrega das auditorias de gestão ao Tribunal de Contas da União. Tais fatos são consequência direta da desconcentração das atividades para as unidades regionais, do aprimoramento dos sistemas de trabalho por metas implementados na SFC.” (SFC, 1999, p. C-707)

Mas toda essa mudança organizacional não foi um processo isento de conflitos. Vários entrevistados relataram as dificuldades com as quais a direção da SFC se deparou, pelo menos até a extinção das Cisets, em 2000. Além da questão do poder, que é correlata a processos de re-estruturações organizacionais, na medida em que quem perde poder reage contra os que passam a tê-lo, essa transição envolveu uma resistência muito grande dos técnicos e auditores quanto às mudanças na sua forma de trabalho. Segundo entrevistados, os técnicos e auditores estavam na Cisets “há 20 anos fazendo prestação de contas em cima de balancete, conheciam os códigos contábeis de cabeça”.

A mudança na forma de trabalho dos auditores foi “traumática”, ainda segundo entrevistados, pois significou colocar esse pessoal, que há 20 anos estava trabalhando sobre balancetes, “na rua para medir obra, para entrevistar professor, para ir no ministério entender programa de governo, enfim, tiveram que desenvolver um outro know-how” bem diferente daquele de sua formação e de sua experiência. Muitos funcionários se sentiram “rebaixados” com essas mudanças nas suas atividades, e “houve muitas baixas”, ou seja, muitos servidores saíram da instituição.

Mas, por outro lado, muitos servidores se adaptaram ao novo trabalho, ao compreenderem que a contabilidade continuou sendo a base dessas atividades finalísticas e de campo. A contabilidade continuou sendo importante, mas em outro sentido: ela deixou de ser a finalidade do trabalho de auditoria, e passou a ser a fonte dos indicadores sobre quais as ações e procedimentos seriam auditados e fiscalizados lá na ponta do sistema, onde são implementadas as políticas públicas.

Houve, entretanto, “embates teóricos internos” sobre essa nova metodologia de controle, baseada na separação entre fiscalização e auditoria. Para os auditores da “escola COAUDI”, que era a Coordenação de Auditoria da STN e que era o órgão com a atribuição de coordenar a atuação das Cisets antes da criação da SFC, a auditoria contábil era o “supra-sumo” das atividades do controle interno, enquanto a fiscalização era mera técnica de auditoria e não poderia ser equiparada à auditoria. Mas a visão de Poubel de Castro prevaleceu, e a fiscalização passou a constituir um instrumento de controle tão legítimo quanto a auditoria. De fato, a Instrução Normativa n.1 de 2001, que instituiu o Manual do

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, define como “estrutura conceitual básica das técnicas de controle no sistema de controle interno” tanto a auditoria quanto a fiscalização.

Uma das estratégias de Poubel de Castro para superar as insatisfações dos servidores foi a criação, em 1995, de uma gratificação de desempenho e produtividade para os funcionários da SFC. Os objetivos da concessão dessa gratificação eram incentivar a mudança da cultura dos auditores e técnicos, a mudança do foco do controle e estimular o novo perfil profissional de atuação desejado pela instituição.

Segundo Poubel de Castro, a idéia de fazer as fiscalizações surgiu não apenas de uma nova concepção de controle interno, mas como uma forma de suprir as deficiências do órgão recém criado: dos 1300 funcionários existentes em 1995, só 300 eram analistas de finanças e controle. Os demais eram técnicos de finanças e controle, e os técnicos não têm condições de realizar auditorias contábeis, orçamentárias e financeiras.

Todas essas transformações organizacionais e procedimentais que a SFC promoveu entre 1994 e 2000 foram analisadas por uma auditoria do TCU, que em 2000 realizou uma auditoria operacional para avaliar o cumprimento da missão institucional da SFC¹⁷.

Como já vimos, em 1992 o TCU já havia indicado a ineficiência das Cisets e recomendado a criação de uma nova instituição de controle. Segundo o Tribunal, as Cisets não acompanhavam os atos praticados pelos órgãos nem a execução do orçamento anual, entregavam os relatórios sobre as prestações de contas em atraso, com falhas e insuficiências, e era muito pequena a efetividade na adoção de providências pelos ministérios e pelos gestores a respeito das falhas apontadas pelas Cisets.

Em 2000, no relatório dessa nova auditoria sobre o controle interno, o TCU tomou conhecimento da nova metodologia de trabalho criada pela SFC e reconheceu que o controle interno havia mudado e que passara a fazer o acompanhamento efetivo dos programas de governo.

“Em nosso juízo, os resultados dos trabalhos da SFC, sob as novas diretrizes, mostram-se bastante promissores. Diversos outros exemplos, além dos citados, podem ser vistos no site da Secretaria (www.sfc.fazenda.gov.br). Neles, fica patente a preocupação com a qualidade do gasto público.

Não se pode afirmar, pois, que a atuação da SFC no acompanhamento dos programas governamentais se dá necessariamente em detrimento da apuração de irregularidades e desvios, já que os trabalhos realizados não são, na essência, avaliações de resultados, e sim de processos operacionais. Com isso, busca-se coibir não só a irregularidade e o desvio, mas também o desperdício de recursos, ao se identificar e

¹⁷ Decisão 507 de 2001 (processo n. 013.103/2000-5).

controlar em cada programa os pontos propícios à ocorrência desses eventos” (TCU, 2001, 5.3.10)

Nesse sentido, o TCU recomendou à Casa Civil que a SFC fosse transferida do Ministério da Fazenda para a Presidência, como forma de aumentar sua independência funcional e o sucesso na busca por maior eficiência no desempenho das suas competências constitucionais:

“A busca dessa maior independência na atuação do Controle Interno deve ser incessante, e materializa-se tanto sob o aspecto operacional, quanto pelo orçamentário. Dito isso, vista sob o prisma atual, a SFC é apenas mais uma unidade de alocação de recursos do Ministério da Fazenda concorrendo, por exemplo, com a Secretaria da Receita Federal - SRF, Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Procuradoria da Fazenda Nacional - PFN. Sob esse prisma, o Controle Interno do Poder Executivo estaria a concorrer, particularmente em momentos mais críticos da economia do setor público federal como foi o da crise internacional 1998/1999, na demanda por recursos públicos com organismos tradicionalmente contemplados com maior alocação desses, a exemplo da SRF, que se trata da unidade incumbida da arrecadação de parcela substancial da receita pública federal, fato que, à primeira vista, influiria, de sobremaneira, nessa distribuição de recursos financeiros.

O posicionamento junto à maior unidade no organograma da entidade, ademais, já é prática nos seguintes organismos a exemplo desta Corte de Contas, da Procuradoria-Geral da República e do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse sentido, esta unidade técnica sugere ao I. Relator que solicite à Casa Civil da Presidência da República promover estudos técnicos acerca da conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno, de modo a se prestigiar a independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências arroladas no art. 74 da Constituição Federal.

Com efeito, a sugestão colocada parece-me coerente com as medidas já implementadas em face do advento do Decreto nº 3.366, de 16.02.2000, o qual extinguiu as estruturas setoriais (Cisets) dos ministérios, mantendo apenas aquelas inerentes à Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Advocacia-Geral da União e Ministério da Defesa, posto que, segundo a linha de raciocínio exposta, o organismo central do Controle Interno não ficaria inserido em qualquer organismo ministerial, mas vinculado, diretamente, à Presidência da República, mantidos os critérios, hoje em prática, de atribuições por função de governo.” (TCU, 2001, 9.3)

Por outro lado, o TCU também reconheceu que a inclusão efetiva do controle interno no ciclo de gestão ainda não havia se completado. Segundo o Tribunal, essa inclusão não

depende apenas do esforço da SFC, mas da estruturação dos órgãos do Executivo, no sentido de aperfeiçoar o sistema de planejamento governamental:

“...só será possível à SFC cumprir adequadamente sua missão constitucional no que se refere à avaliação da eficiência e eficácia, quando, de fato, existirem condições para o exercício regular dessa tarefa, ou seja, quando as programações [dos órgãos públicos] forem realistas, as metas corresponderem às capacidades operacionais dos órgãos executores ou às próprias dotações, os custos forem apurados com maior rigor, os prazos de conclusão das ações forem definidos, entre outros.” (TCU, 2001, 5.4.3)

Ou seja, enquanto as ferramentas de planejamento e gestão não forem incorporadas pelos administradores públicos, o trabalho da SFC de avaliar o funcionamento dessas ferramentas não tem como ser realizado na sua plenitude.

O relatório também dá mostras do conflito latente entre o TCU e a SFC enquanto faces complementares, mas opostas, do sistema de fiscalização e controle do governo. O TCU expressa sua preocupação quanto à possibilidade de essa nova metodologia de trabalho prejudicar o papel da SFC como auxiliar do controle externo:

“Não sendo as auditorias de gestão consideradas atividades prioritárias [pela SFC], os relatórios a serem enviados ao TCU poderão ter seu grau de abrangência reduzido, o que poderá comprometer a qualidade e a profundidade e atuação do Tribunal. Assim, para suprir essa deficiência, o Tribunal terá, cada vez mais, que se dedicar a trabalhos de fiscalização, que, ordinariamente, deveriam ser realizados pelo controle interno.” (TCU, 2001, 2.8.3)

Os possíveis impactos da reforma do controle interno sobre sua relação com o controle externo não podem ser aprofundados neste trabalho, pois, apesar de sua importância para o sistema de transparência e accountability, o objeto deste estudo é o efeito da reforma do controle interno sobre as relações entre os políticos e os burocratas do Poder Executivo. Outras pesquisas precisam ser realizadas para avaliar a relação entre o TCU e controle interno do Executivo.

Dentro do âmbito de análise da tese, a auditoria do TCU nos permite afirmar que o Tribunal reconheceu, portanto, que a reforma do sistema de controle interno aumentou substantivamente sua capacidade de monitorar a execução das políticas públicas, mas que a inclusão do controle interno no ciclo de gestão governamental ainda não se efetivou, como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

3.5.2 A nova concepção da auditoria e o programa de fiscalização nos municípios

A reconfiguração das atividades de auditoria e fiscalização envolveu dois grandes processos:

1. a criação da fiscalização como técnica de auditoria, e
2. a criação do programa de fiscalização nos municípios.

As evidências de que esses dois processos promoveram a capacidade da SFC de avaliar a execução das políticas públicas estão, basicamente, nos relatórios de gestão da SFC. Esses relatórios apresentam os resultados das fiscalizações, que são realizadas, principalmente, através do programa de fiscalização nos municípios. Diversas passagens desses relatórios serão transcritas a seguir, com o objetivo de demonstrar que a SFC produz informações sobre a execução das políticas públicas.

Os relatórios da SFC, entretanto, também apresentam uma avaliação da própria Secretaria sobre seu desempenho; são informações sobre o volume de ações empreendidas pela SFC, que evidenciam as transformações nos processos internos de trabalho produzidas pela criação da fiscalização e do programa de fiscalização nos municípios. Essas transformações internas, por sua vez, evidenciam a criação da capacidade da SFC de avaliar a execução das políticas públicas.

A seguir, serão apresentadas as evidências de como essas transformações nos processos internos de trabalho da SFC aumentaram sua capacidade de avaliar os programas, e, em seguida, serão analisadas a criação da fiscalização e do programa de fiscalização nos municípios e como elas também promoveram a capacidade da SFC de avaliar as políticas públicas.

A nova concepção da auditoria

O principal efeito da criação da fiscalização e do programa de fiscalização sobre a SFC foi um aumento expressivo do volume das ações de controle. O volume total de ações de controle aumentou quase quatro vezes entre 1995 e 2000:

Figura 4 - Evolução das ações de controle

Tabela 1 – Evolução das Ações de Controle

TIPO DE AÇÃO DE CONTROLE	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Auditoria de Avaliação de Gestão	963	1.033	1.615	1.166	1.184	1.059
Auditoria de Acompanhamento da Gestão*	773	841	964	607	436	245
Auditoria de Contábil/Recursos Externos	73	87	101	74	72	164
Auditoria de Tomada de Contas Especial	1.834	1.044	1.704	967	474	417
Fiscalização	1.556	3.258	3.461	4.952	9.121	17.123
TOTAL	5.199	6.263	7.845	7.766	11.287	19.008

Fonte: sistema ATIVA/SFC/MF

*Inclui auditoria operacional e auditoria previdencial

Fonte: SFC, 2000, p. C-284.

Como indicado na última linha da tabela, as fiscalizações foram as responsáveis por esse aumento no volume total de ações de controle. Essas fiscalizações abrangem não apenas as realizadas nos municípios, mas também as realizadas em órgãos federais em Brasília ou nos estados.

As fiscalizações realizadas nos municípios, por sua vez, também aumentaram vertiginosamente. Entre 1998 e 2002, o número de municípios fiscalizados aumentou 74,5%:

Quadro 8 - Evolução do número de municípios fiscalizados

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Número de municípios	1486	1.970	2.302	2.086	2.593

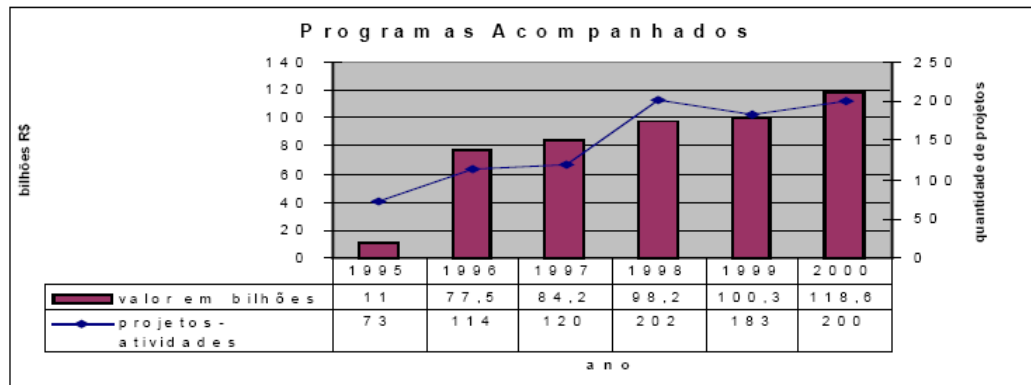
Fonte: Relatórios SFC de 1998 a 2002.

Paralelamente ao aumento quantitativo das ações de controle, ocorreu o aumento da quantidade de programas e do volume de recursos fiscalizados. Entre 1995 e 2000 a quantidade de projetos e atividades fiscalizados mais que dobrou (passando de 73 para 200 projetos), e o volume de recursos auditados mais que decuplicou (passando de 11 para 118 bilhões de reais¹⁸):

¹⁸ O relatório não informa se esses valores foram atualizados monetariamente. Caso não tenham sido atualizados, ainda assim o aumento do volume de recursos auditados é significativo, considerando os baixos índices de inflação do período.

Figura 5 - Evolução da Avaliação da Execução dos Programas de Governo

Gráfico 1- Evolução da Avaliação da Execução dos Programas de Governo²



Fonte: sistema ATIVA/SFC/MF

Fonte: SFC, 2000, p. C-283.

Os relatórios da SFC são pródigos na apresentação de resultados quantitativos sobre sua atuação, como estes que foram expostos, mas é pobre na apresentação de avaliações qualitativas. A única referência a algum tipo de efeito qualitativo dessas mudanças da forma de trabalho da SFC sobre seu desempenho é a redução da certificação irregular das contas nos ministérios.

A certificação irregular significa que a SFC avaliou as contas do ministério como irregulares; esse parecer será enviado ao TCU, que julgará as contas levando em consideração a certificação da SFC. A redução do número de certificações irregulares indica que o trabalho de fiscalização da SFC pode ter produzido, ao longo do tempo, o efeito de alterar as rotinas dos ministérios nos processos de prestação de contas, no sentido de prevenir a ocorrência de irregularidades. Ou seja, indica que o processo de prestação de contas dos ministérios foi aperfeiçoado. De fato, entre 1995 e 2000 o número de contas irregulares caiu de 115 para 13, enquanto o número de contas regulares mais que dobrou:

Quadro 9 - Evolução dos certificados de auditoria entre 1995 e 1999

TABELA 4 – Evolução dos Certificados de Auditorias 1995/1999

Certificado	QUANTIDADE						%					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Regular	315	439	614	626	718	639	33	42	38	54	61	60
Com ressalvas	533	526	948	513	455	407	55	51	59	44	38	38
Irregular	115	68	53	27	11	13	12	7	3	2	1	1
TOTAL	963	1033	1615	1166	1184	1059						

Fonte: sistema ATIVA/SFC/MF

Fonte: SFC, 2000, p. C-285.

Entretanto, a afirmação peremptória de que a atuação da SFC foi a única causa de melhorias nos processos de prestação de contas dos ministérios depende de uma análise que controle os efeitos de outras causas (como, por exemplo, uma reforma administrativa que tenha simplificado os procedimentos de prestação de contas). O relatório da SFC apresenta a melhoria nos resultados da certificação como fruto de sua nova concepção de fiscalização, mas não indica ter realizado esses controles metodológicos.

Apesar da ausência desses controles metodológicos, o relatório da SFC é digno de crédito, uma vez que não há, na literatura nacional sobre as reformas administrativas da década de 1990, nenhuma referência a um projeto bem sucedido de desburocratização ou de revisão de processos administrativos. Dessa forma, consideramos adequado considerar a queda no número de certificações irregulares como uma evidência da criação da capacidade da SFC de produzir informações relevantes sobre a gestão dos ministérios e do impacto dessas informações sobre o aprendizado dos ministérios a respeito dos procedimentos de prestação de contas.

Por fim, outro indicador indireto do efeito da mudança nos processos de trabalho da SFC sobre sua capacidade de monitorar a burocracia é o significativo aumento do volume dos próprios relatórios. Entre 1998 e 2006, o número de páginas do relatório aumentou expressivamente:

Quadro 10 - Evolução do número de páginas do relatório da SFC

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de páginas	21	20	30	61	88	122	88	186	46

Fonte: a autora, com base em relatórios da SFC e da CGU entre 1998 e 2006.

Apesar de não ter sido constante, essa evolução representa o aumento da capacidade da SFC de produzir informações não apenas sobre os ministérios, mas também sobre si própria. Essas informações aumentam não apenas em quantidade, mas inclusive quanto ao nível de detalhamento.

É preciso ressaltar que essas informações sobre o desempenho da SFC não podem ser conferidas diretamente (como no caso do aumento das ações de controle nos órgãos federais e nos municípios) nem através de outra fonte mais imparcial. Apesar dessa limitação, pode-se afirmar que as informações são verossímeis, uma vez que o incremento das ações de fiscalização ocorreu de forma paulatina, coerentemente com um processo de mudança organizacional incremental (como foi o da SFC entre 1994 e 2000, conforme veremos

adiante), ou seja, como resultado de uma evolução e não de uma revolução institucional. Admitindo-se, nesses termos, a veracidade das informações, pode-se afirmar, com relativa segurança, que houve um aumento da capacidade institucional da SFC de realizar fiscalizações e de produzir informações sobre o desempenho dos ministérios, uma vez que as ações de fiscalização não apenas aumentaram quantitativamente, como passaram a abranger um volume maior de atividades, de recursos e de municípios.

É possível afirmar, a partir das informações dos relatórios, que a SFC produz informações que podem ser utilizadas pelos gestores para aprimorar a gestão dos ministérios e para adequar a forma como o programa é implementado à sua formulação original ou legal. As evidências desses efeitos não são sistemáticas, uma vez que não se pode construir, a partir dos relatórios, um diagnóstico sobre as fiscalizações da SFC. A leitura dos nove relatórios, de 1998 a 2006, não permite a construção de um diagnóstico sistemático porque as informações são muito sucintas e fragmentadas, como indicam as passagens dos relatórios que serão reproduzidas a seguir. Essas passagens constituem, em sua maior parte, a totalidade de informações que a SFC divulga nos relatórios sobre cada programa avaliado, e, além disso, as informações são apresentadas por programa, sem uma avaliação global dos programas em nível ministerial ou para o governo em geral.

Vejam, a seguir, os efeitos das fiscalizações e do programa de fiscalização nos municípios sobre a capacidade da SFC de avaliar a execução das políticas públicas.

O programa de fiscalização nos municípios entre 1995 e 2002

O programa de fiscalização nos municípios foi implementado a partir de 1995, e foi mantido no seu formato original até 2002, ou seja, até a transição do governo FHC para o governo Lula. Como veremos no próximo capítulo, o programa de fiscalização sofreu uma profunda reformulação em 2003, no primeiro ano do governo Lula. As principais mudanças ocorreram na forma de escolha dos municípios fiscalizados e na amplitude da fiscalização. O método estatístico de escolha dos municípios foi substituído pela escolha através de sorteios (daí a mudança do nome do programa, que passou a se chamar Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos). E, em segundo lugar, a fiscalização passou a ser feita sobre todos os programas federais em execução nos municípios, ao invés da concentração em alguns programas previamente selecionados. Isso significou, como veremos adiante, que a fiscalização deixou de ter como foco principal a produção de informações gerenciais sobre os programas e passou a produzir informações “políticas”; ou seja, a fiscalização passou a buscar

a responsabilização do prefeito (do agente político), deixando em segundo plano a responsabilização do ministério (da burocracia que implementa a política pública).

Uma característica fundamental do programa de fiscalização nos municípios, tanto até 2002 quanto a partir de 2003, é a limitação do poder de fiscalização da SFC aos recursos federais, e, mais especificamente, às transferências voluntárias do governo federal aos municípios e às aplicações diretas dos ministérios. Somente os recursos federais podem ser fiscalizados pela SFC; ela não pode fiscalizar, portanto, as receitas próprias dos municípios nem os recursos das transferências constitucionais e legais, pois estes são considerados recursos próprios das unidades federativas e, portanto, estão sob a competência dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. A única exceção a essa limitação é o caso de recursos dos municípios que configurem contrapartidas exigidas pelo governo federal para complementar o repasse federal; esses recursos dos municípios, aplicados nos programas federais na forma de contrapartidas, podem ser fiscalizados pela SFC.

Para compreender as mudanças produzidas pelas fiscalizações e pelo programa de fiscalização nos municípios entre 1995 e 2002, é preciso entender, inicialmente, como era realizado o trabalho dos auditores antes da criação da SFC. Até 1994, o trabalho dos técnicos e auditores nas Cissets se resumia à auditoria contábil, ou seja, à análise e verificação dos balanços, sem nenhuma preocupação com a materialidade desses registros contábeis e financeiros. A auditoria era realizada sem nenhuma preocupação com a constatação da realização dos objetivos das políticas públicas, como, por exemplo, o fornecimento de alimentação nas escolas ou a provisão de remédios e vacinas nos postos de saúde. O trabalho era baseado fundamentalmente nos conhecimentos de técnicas contábeis, e realizado quase que inteiramente dentro dos escritórios das Cissets ou das setoriais contábeis dos órgãos auditados, sem qualquer envolvimento com o “mundo real” no qual os serviços públicos eram executados.

Como já foi dito, um dos artífices da reforma de 1994 foi Domingos Poubel de Castro, funcionário de carreira que ocupou a direção da SFC desde sua criação até março de 2002. Segundo o ex-Secretário Federal de Controle, a reforma foi realizada no sentido de transformar o controle interno em uma auditoria intra-governamental, ou seja, em um instrumento de aperfeiçoamento da gestão por meio da auditoria dos procedimentos de execução e de autocontrole das políticas públicas. Isso significa conceber o controle interno como um sistema de monitoramento das políticas públicas e como uma das atividades do ciclo de gestão governamental. Ou seja, significa superar a visão do controle interno como fiscalização administrativa, como controle *a posteriori*, que tem uma postura principalmente

punitiva e enfoque restrito à legalidade dos atos de gestão, e que não produz informações gerencialmente relevantes.

Na nova concepção, o controle interno se transforma em um elo de ligação entre a execução e o planejamento das políticas públicas. Ou seja, as ações de controle são desenhadas com base nos parâmetros definidos pela programação orçamentária e visam produzir informações gerenciais que contribuam para a avaliação dos resultados da implementação das políticas. O controle interno audita a execução das ações de governo, ou seja, fiscaliza como essas ações se estruturam (quais os programas em execução) e quais são os seus parâmetros reais (quais as metas do programa, seu público alvo, seu desenho organizacional, o volume de recursos). E esse trabalho não se esgota em si mesmo, ele não se conclui com a verificação da legalidade, da eficiência e da eficácia da execução dos programas, mas deve ter continuidade no processo de contínuo planejamento das ações de governo. A auditoria informa as fragilidades e potencialidades dos programas e das ações de governo, permitindo, assim, definir quais ações permanecem ou não em funcionamento na programação orçamentária do ano seguinte, e quais as modificações necessárias para aprimorá-las. De acordo com o Relatório de Gestão da SFC de 1998:

“Priorizando as ações preventivas e utilizando-se de um enfoque de gerência por resultados a Secretaria [Federal de Controle] tem dado especial atenção à análise da economicidade, eficiência e eficácia da atuação governamental. Para tanto, vem desenvolvendo permanentemente esforços no sentido de aprimorar sua própria organização, bem como as práticas e técnicas utilizadas, de modo a otimizar o funcionamento das diversas Unidades do Controle Interno.” (p. 1)

É importante ressaltar que o controle interno não tem como finalidade a mensuração ou a avaliação dos resultados ou do impacto das ações de governo, mas sim a avaliação da execução do programa, ou seja, dos componentes do programa que permitem detectar dificuldades na sua programação e na sua administração, tendo em vista a sua correção. A correção tempestiva, ou seja, durante a execução do programa, pode, por sua vez, promover a melhoria dos resultados e dos impactos dos programas.

Não apenas o conteúdo, mas também a forma de trabalho dos servidores mudou com a criação da fiscalização e sua diferenciação em relação à auditoria. A auditoria “é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.” (SFC, 2001a, 34). A fiscalização “é uma técnica de controle que visa a comprovar

se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes” (SFC, 2001a, 39). A fiscalização é, enfim, o trabalho de campo destinado, por exemplo, a medir se a obra foi realizada tal como contratada, a verificar a adequação da quantidade e da qualidade da merenda escolar nas escolas. Nesse sentido, a fiscalização permite alcançar os objetivos da nova filosofia de controle, que são acompanhar a gestão pública durante o seu exercício e, por meio de indicativos, apontar a necessidade de aprofundamento desse acompanhamento através de auditorias:

“Observe-se também que os mecanismos de avaliação dos programas têm evoluído ao longo do tempo, seja com a implementação de novas metodologias, como a aplicação de técnicas estatísticas aos trabalhos, com a experiência acumulada das unidades, e o aperfeiçoamento de procedimentos que orientam as verificações in loco processadas nos Estados. Esse desenvolvimento tem colaborado para o aperfeiçoamento das estratégias de controle e possibilitado o fornecimento de informações oportunas aos gestores públicos.” (SFC, 1998, p.3)

Essa nova metodologia de fiscalizações e auditorias se consubstanciou no programa de fiscalização nos municípios. Através desse programa, a SFC passou a fiscalizar a execução dos programas governamentais e do gasto público federal onde eles de fato ocorriam: nos municípios.

A idealização desse programa originou-se da nova concepção do controle interno como controle sobre a execução das políticas públicas, e também de um diagnóstico sobre a ineficiência dos autocontroles dos ministérios. A concepção do controle como fiscalização e auditoria da execução das políticas implica a necessidade de fiscalizar e auditar o ente público que executa, na prática, os recursos. No Brasil, os ministérios da área fim (como saúde, educação, infra-estrutura) executam boa parte dos seus recursos de forma descentralizada, através dos órgãos dos ministérios localizados nos estados e através das transferências de recursos a governos estaduais e municipais. São os órgãos descentralizados dos ministérios e os entes subnacionais (estados e municípios) que efetivamente implementam muitas das políticas públicas federais, como o SUS, por exemplo (Souza, 2005). Somente nos municípios, portanto, seria possível verificar a materialidade de gastos federais como, por exemplo, a transferência de recursos do Ministério da Saúde para as prefeituras para a compra de ambulâncias e as transferências de recursos do Ministério da Educação para as escolas para a complementação da alimentação dos estudantes.

O objetivo deste programa era fiscalizar a atuação dos gestores dos ministérios nas políticas federais executadas descentralizadamente para construir diagnósticos nacionais sobre as diversas políticas, e não fiscalizar os municípios nem os prefeitos. Apesar de essa fiscalização nos municípios implicar, de certo modo, uma avaliação sobre a gestão dos prefeitos em relação aos recursos federais, esse programa de fiscalização não tinha como objetivo produzir informação sobre a gestão municipal, mas sim sobre a gestão dos ministérios no âmbito federal. Vale a pena reiterar, porque essa diferença é fundamental para a análise do capítulo 4 sobre os efeitos da atuação da SFC, que o seu objetivo não era fiscalizar os prefeitos, mas fiscalizar a execução dos recursos que os ministérios repassavam para as unidades subnacionais, uma vez que os ministérios são responsáveis por esses recursos e por prestarem contas sobre eles ao TCU. A fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais não abrange esses recursos federais utilizados pelos municípios, pois eles são verbas federais.

Os ministérios têm a atribuição de fiscalizar os recursos de que dispõem, sejam esses gastos realizados diretamente pelos seus órgãos ou, indiretamente, por outras instituições que recebam os repasses, sejam essas instituições privadas, como ONGs, ou instituições públicas, como governos municipais. Os sistemas de autocontroles dos ministérios são os responsáveis pela produção das informações sobre a execução das políticas públicas. Se esses sistemas de autocontroles fossem eficientes, ou se ao menos existissem, a atuação da SFC seria restrita à auditoria de seus processos e à proposição de melhorias desses instrumentos de gestão. Entretanto, esses autocontroles não existem ou são ineficientes, como o TCU já havia identificado na auditoria de 1992 sobre o sistema de controle interno. A única forma de a SFC avaliar a execução das políticas públicas federais era, portanto, produzir diretamente as informações sobre essa execução, ou seja, fiscalizar os entes que implementam essas políticas. Os entes federais, ou seja, os órgãos descentralizados dos ministérios já eram auditados pelas estruturas regionais da SFC. Faltava, portanto, criar uma forma de fiscalizar os recursos federais executados pelos municípios.

Entre 1994 e 2002, a avaliação da execução dos programas federais nos municípios era feita com base nos seguintes procedimentos:

1. a SFC escolhe os programas a serem auditados de acordo com sua metodologia de priorização dos programas politicamente relevantes (descrita no capítulo 1);
2. a SFC audita, em Brasília, os ministérios responsáveis pelos programas escolhidos para identificar as características e o desenho dos programas e, com base nisso, definir os parâmetros da fiscalização a ser realizada pelas regionais;

3. a SFC constrói a amostra de municípios, selecionados com base em critérios de significância estatística, os quais permitem a realização de uma avaliação em nível nacional da execução do programa;
4. a SFC envia às regionais Ordens de Serviço (OS) delimitando o escopo da fiscalização (quais programas e quais municípios serão fiscalizados);
5. as equipes de auditores das unidades regionais da SFC fiscalizam os programas federais previamente selecionados nos municípios da amostra;
6. as unidades regionais elaboram relatórios gerenciais da execução do programa nos municípios da sua região, incluindo as respostas dos prefeitos sobre as irregularidades eventualmente encontradas, e os enviam para a SFC;
7. a SFC agrega as informações dos relatórios e elabora uma avaliação em nível nacional sobre a execução dos programas federais fiscalizados;
8. a SFC repassa essa avaliação para os ministérios, para que tomem as medidas necessárias a respeito de irregularidades ou ineficiência eventualmente encontradas.

A SFC define de forma centralizada todos os parâmetros das fiscalizações, a partir do conhecimento sobre as características dos programas fiscalizados. Essa centralização é muito importante, pois, como vimos na primeira seção deste capítulo, ela é a base do poder da SFC de coordenar toda a estrutura desconcentrada do sistema de controle interno, ou seja, as regionais da CGU. A SFC define o plano de acompanhamento para a avaliação dos programas, que devem ser seguidos pelas regionais:

“Durante o exercício de 2000, foi acompanhada assistematicamente a Ação “Controle da Tuberculose e outras Pneumopatias”, de interesse sanitário, que busca reduzir a transmissão, a incidência e a mortalidade causada pela doença, por meio da incrementação da cobertura do Programa nos municípios e do diagnóstico dos casos esperados, situando o País. As ações de controle [da SFC em Brasília], no primeiro semestre de 2000, concentraram-se na definição do plano de acompanhamento para avaliação desse programa. Atualmente, encontra-se em fase de implementação a verificação dos convênios firmados. Foram realizadas, no Distrito Federal, fiscalizações com o intuito de se verificar o funcionamento das atividades básicas do programa: tratamento, vigilância epidemiológica, fornecimento, distribuição de medicamentos e rede de atendimento.” (SFC, 2000, p. C-300)

O relato de um analista de finanças e controle da regional de São Paulo sobre a fiscalização do programa de prevenção à dengue deixa claro o papel da SFC como

coordenadora das ações das regionais, bem como seu controle estrito sobre a amplitude da discricionariedade da regional:

“Vamos dar um exemplo, o *Aedes aegypti* [Programa de Erradicação do Aa]. Ele tem várias fases, então [a SFC em] Brasília fazia um trabalho de verificação [no Ministério da Saúde] de como determinado programa era operacionalizado, porque cada programa tem a sua especificidade. No caso do *aedes aegypti*, tem a questão da identificação dos pontos estratégicos, tais como cemitérios e borracharias, e isso cabia à Prefeitura. Nós [na Controladoria Regional da União em São Paulo] recebíamos uma ordem de serviço para verificar se a Prefeitura tinha feito um mapeamento adequado do município em termos de pontos estratégicos. Tinha um segundo momento em que você já tinha uma outra etapa. Nós voltávamos ao município, às vezes com uma segunda ordem de serviço simultânea, a primeira de mapeamento como eu falei, e a segunda para ver se eles estavam adquirindo o veneno correto, se esse veneno estava sendo armazenado em um local que não contaminasse água ou alimento, por exemplo, se eles estavam efetuando fumacê. E você teria uma outra ordem de serviço para ver se o veículo de fumacê tinha sido adquirido.” (entrevista à autora)

Conforme esse relato, cada uma das ações dos auditores está embasada em uma Ordem de Serviço (OS) emanada da SFC. O entrevistado acrescentou, entretanto, que há a possibilidade de os auditores das regionais extrapolar os limites da OS. Isso ocorre nos casos em que o auditor, já realizando a fiscalização no município, recebe uma denúncia de fraude de um morador da localidade, ou percebe, examinando os documentos da prefeitura, que é necessária a ampliação do escopo da fiscalização. Nessa situação, o auditor não pode, por iniciativa própria, ampliar o escopo da OS, mas deve solicitar à SFC uma autorização para tanto. Esses pedidos, segundo o entrevistado, geralmente são aceitos pela SFC. Apesar de a resposta da SFC a esses pedidos ser sempre positiva, o pedido de autorização não é visto pelo entrevistado como mera formalidade, mas como um instrumento de proteção contra arbitrariedades por parte do auditor, como um mecanismo de “autocontrole” dos auditores.

Ainda utilizando o exemplo da dengue, é importante ressaltar que a SFC não está diretamente preocupada com os resultados da política de prevenção à dengue, que dizem respeito à evolução da quantidade de pessoas infectadas. A SFC está preocupada com a gestão do programa, ou seja, com a capacidade dos ministérios de garantir a eficiente execução dos procedimentos envolvidos no programa, o que, em última análise, levaria à redução dos casos da doença, conforme demonstram os seguintes trechos dos relatórios de gestão da SFC, sobre o Programa de Erradicação do *Aedis aegypti*:

“Do universo definido para a pesquisa, 2.837 Municípios, o que representa 51% do número total de Municípios brasileiros, foi retirada uma amostra estratificada, de acordo com as categorias da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, de 513 Municípios, onde foram realizadas 2.557 fiscalizações, para possibilitar informações com precisão de 95%. 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.” (SFC, 2001, p. C-249)

A SFC, portanto, está preocupada com a capacidade do ministério, no caso, o Ministério da Saúde, de fazer com que os recursos sejam, de fato, utilizados pelas prefeituras para identificar os focos do mosquito transmissor da dengue, para aplicar o inseticida contra o mosquito nos lugares adequados, para estocar o veneno de forma segura, para comprar e utilizar o veículo que faz a nebulização (fumacê) do veneno. A SFC não produz informações sobre os resultados do programa, mas sobre seu funcionamento, sua execução, como, por exemplo, o porcentual de cobertura das ações de prevenção nos municípios, o porcentual de realização dos objetos do programa (compra e aplicação de veneno).

A produção de informações sobre a execução dos programas é inseparável de uma avaliação sobre os instrumentos de autocontroles dos ministérios. Esses autocontroles, apesar de constituir parte essencial de um sistema de controle interno, são fracos ou inexistentes.

Um exemplo da ausência de autocontroles é o relato sobre o Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário do Ministério da Justiça, cujo gestor não realizava o acompanhamento das obras nem dispunha de instrumentos básicos de gestão, tais como relatórios de acompanhamento:

“Uma das ações implementadas no Programa 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, o gestor responsável pela ação passou a desenvolver controles que visam o acompanhamento da execução dos projetos desenvolvidos na área, referentes à construção, reforma e investimentos em equipamentos, quais sejam:

- acompanhamento in loco realizado durante a execução do convênio, o que possibilita uma melhor administração das diversas fases da 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.” (SFC, 2000, p. C-296)

No Ministério da Previdência, por sua vez, a SFC também identificou falhas nos mecanismos de autocontrole, mas o relatório indica que o Ministério adotou as alterações sugeridas pelos auditores:

“A SFC atuou, também, no Programa “Arrecadação de Receitas Previdenciárias”. O resultado da ação do Controle consistiu na implantação da interligação entre a Certidão Negativa de Débitos Corporativa (CND-Corporativa) do INSS e o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), o que reduziu a intervenção humana na emissão de CND, tornando mais confiáveis as informações prestadas.” (SFC, 2000, p. C-298)

Ainda sobre os autocontroles, há relatos de casos de cooperação entre a SFC e os ministérios para aprimorar esses mecanismos, como mostram dois exemplos do Ministério da Saúde, o primeiro no programa de assistência alimentar do SUS e, o segundo, na busca pela coordenação da fiscalização realizada pelo próprio ministério:

“A Assistência Alimentar e Nutricional do SUS destina-se a promover a popularização de hábitos alimentares saudáveis, combater diretamente a desnutrição infantil e demais carências nutricionais e promover permanente coleta, análise e interpretação de

dados sobre o estado nutricional e as condições alimentares da população. *Nessa atividade, como ação de controle, foram realizadas duas fiscalizações piloto, com a participação da Coordenação Nacional do Programa do Ministério da Saúde e das Coordenações Estaduais, com vistas a definir os pontos a serem fiscalizados pelas estruturas do Ministério da Saúde nos estados e pelas Secretarias Estaduais de Saúde, aprimorando, dessa forma, o controle e acompanhamento efetuados pelos gestores.*” (SFC, 1999, p. C-720, grifos nossos)

“Cabe mencionar, ainda, a participação da SFC na organização, implantação e funcionamento de um processo de acompanhamento e fiscalização inovador, cuja premissa básica é utilizar amplamente a capacidade instalada do Ministério da Saúde nos Estados da Federação e controlar a execução das ações a serem realizadas com recursos federais descentralizados voluntariamente. O Fundo Nacional de Saúde e a Fundação Nacional de Saúde são os principais gestores e focos iniciais de atenção. Com parceria da SFC, o Ministério da Saúde está ultimando a construção de um processo que lhe permitirá organizar e transmitir ordens de serviços, para as equipes de fiscalização que, sediadas nas unidades estaduais, garantirão a presença física e visível do Poder Público Federal nas frentes em que as ações se efetivam. Essa iniciativa não aumenta custos pois trata-se de otimizar o uso de estruturas já existentes, é segura, na medida em que conta com a supervisão permanente por parte do Sistema de Controle Interno, e tem dimensão compatível com a abrangência da ação do Ministério da Saúde, presente em todo o território nacional. Em 1999, foram treinadas todas as gerências estaduais do Ministério da Saúde nos trabalhos de: recebimento das demandas de financiamentos por convênios, exame de prestações de contas recebidas, registros contábeis, instauração de Tomadas de Contas Especiais e fiscalizações ‘in loco’ da execução de convênios. A descentralização dessas tarefas do Fundo Nacional de Saúde em Brasília, para as Representações nos estados, agilizarão o processo de trabalho e trarão economias referentes ao deslocamento dos servidores das representações estaduais para Brasília.” (SFC, 1999, p. C-723)

Apesar de a maior parte dos relatos sobre os mecanismos de autocontrole dos ministérios conter avaliação negativa, como demonstram as passagens acima, e de o TCU já haver apontado essas falhas em auditoria sobre a atuação da SFC (como veremos adiante), não é possível, nos limites deste trabalho, a realização de uma avaliação sistemática sobre esses mecanismos nem um diagnóstico sobre as causas ou características dessas falhas. Como já foi apontado, os relatórios da SFC citam apenas ações pontuais dos autocontroles dos ministérios, sem fazer uma avaliação sistemática desses instrumentos, seja para o governo em geral ou por ministério.

Um dos poucos trabalhos acadêmicos realizados a partir das informações produzidas pelas fiscalizações da SFC é o de Marcos Mendes e da Transparência Brasil sobre o Fundef.

O trabalho analisa as principais falhas do programa, e ressalta a fragilidade dos mecanismos de autocontrole do Ministério da Educação, responsável pelo Fundef (atual Fundeb)¹⁹:

“Uma outra constatação que se fez ao longo da elaboração deste trabalho foi a de um comportamento pouco ativo e pouco entrosado das diversas instâncias governamentais encarregadas do controle e fiscalização do FUNDEF. Cabe perguntar: uma vez concluídas as auditorias pela CGU, que providências são tomadas para sanar as irregularidades encontradas e evitar que novos problemas venham a surgir?

A CGU encaminha os relatórios de suas auditorias aos ministérios responsáveis pelos programas auditados e fixa prazo de até sessenta dias para que aqueles órgãos tomem providências para corrigir os problemas constatados. No caso do FUNDEF, no entanto, o Ministério da Educação limita-se a repassar os relatórios aos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas estaduais, sob a alegação de que a lei de criação do FUNDEF não atribui ao MEC o poder de fiscalização.

Trata-se, portanto, de uma postura passiva do MEC, que parece não utilizar a rica informação levantada pela CGU com vistas a aperfeiçoar o funcionamento do FUNDEF. Durante a elaboração do presente estudo foi possível observar um caso típico dessa apatia. Solicitaram-se ao Ministério da Educação informações sobre as denúncias encaminhadas pela população àquele órgão a respeito de desvios no FUNDEF. A intenção era usar a base de dados do MEC para tipificar as denúncias mais freqüentes, de modo semelhante ao que aqui se fez com as informações das auditorias da CGU.

A resposta recebida, em contato telefônico com dirigente do Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica, é de que o MEC não disponibiliza essa base de dados, para preservar o nome de prefeitos e funcionários que sejam eventualmente acusados injustamente.

Ainda que se tenha feito, mediante ofício, o compromisso de não divulgação de nomes de municípios ou de agentes públicos, não nos foi franqueado acesso ao banco de dados de denúncias mantido pelo MEC. Recebemos, isto sim, um ofício no qual se informa que “As denúncias recebidas neste Departamento, são encaminhadas ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios instâncias fiscalizadoras dos recursos públicos do FUNDEF na forma do art. 11 da Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, conseqüentemente trata-se de registro de reclamações, sem a correspondente verificação ou comprovação de sua procedência ou veracidade. Em anexo, enviamos relação das reclamações apresentadas ao MEC relativas ao ano de 2004.” O anexo mencionado continha uma listagem com títulos incompletos e que não permitem que se use tal informação para qualquer fim analítico.

Esse tipo de resposta a uma solicitação que se comprometia a fazer uma análise meramente estatística das informações, inclusive com o compromisso de indicar no estudo que se estaria tratando de denúncias (ou reclamações) e não de ilícitos constatados, aponta

¹⁹ Como o trabalho foi realizado em 2004, Mendes cita a Controladoria-Geral da União (CGU) e não a SFC como responsável pelo programa de fiscalização nos municípios, pois a partir de 2002 a SFC passou a integrar a estrutura da CGU.

para um comportamento burocrático do MEC e pouco preocupado com a evolução institucional do FUNDEF.

Esse tipo de comportamento também transparece quando o MEC informa que o único tratamento que dá às reclamações é comunicá-las ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, para que estes as apurem. É preciso fazer muito mais. É preciso que o MEC dê assessoria àqueles órgãos de fiscalização e controle para que se tenha uma política eficiente de fiscalização e controle: um trabalho conjunto, em que funcionários do MEC e das secretarias estaduais de educação ajudassem os auditores e procuradores a entender a mecânica do FUNDEF, a definir os tipos de irregularidade que devem receber maior atenção, a montar uma estratégia permanente de monitoramento.

A ineficácia da quase totalidade dos conselhos de acompanhamento do FUNDEF é um caso típico sobre o qual o MEC já deveria estar atuando. Constatado o colapso desse modelo de fiscalização, as autoridades federais já deveria ter posto em curso mecanismos paralelos de controle ou instituído políticas de reformulação e fortalecimento dos conselhos.” (Mendes, 2004, 27-28)

A ineficiência dos autocontroles dos ministérios afeta o resultado final da ação dos órgãos públicos, e a atuação da SFC não é suficiente para suprir essa falha. Como Mendes ressalta, a apuração da CGU sobre as irregularidades no Fundef não é suficiente para saná-las, mesmo quando acompanhada de denúncia ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Um outro exemplo da importância dos autocontroles para o resultado final da ação pública é o caso das mudanças na gestão promovidas pela auditoria interna do Ministério da Previdência, que reduziram o tempo de concessão de benefício previdenciário:

“Na área da Previdência Social, as ações do Controle foram direcionadas ao acompanhamento das ações da Auditoria Interna do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por meio da análise dos relatórios trimestrais e avaliação dos indicadores de desempenho. Nos referidos relatórios ficam evidenciadas a evolução progressiva da qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelo Instituto, com *reflexo na melhoria dos índices de desempenho, destacando-se a diminuição do tempo médio de concessão de benefícios, atualmente em torno de 14 dias*. Outra ação desenvolvida diz respeito à análise e à avaliação do atendimento bancário aos segurados da Previdência Social, por meio dos relatórios do Projeto SAAB (Sistema de Acompanhamento do Atendimento Bancário).” (SFC, 1999, p. C-720, grifos nossos)

As falhas nos mecanismos de gestão dos ministérios afetam diretamente a execução dos programas nos municípios, como demonstra o caso do programa de alfabetização:

“A avaliação pelo Controle Interno objetivou verificar a capacidade instalada nos Municípios, para o desenvolvimento da Ação [Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos], a adequabilidade e utilização do material didático e dos acervos bibliográficos pelos alunos e professores. Nos trabalhos preliminares *observou-se disfunções no processo de execução/acompanhamento do Programa, como por exemplo superestimativa na previsão ao atendimento ao público alvo, inadequação do material didático às necessidades dos alunos, duração dos módulos de alfabetização insuficiente para atingir seus objetivos e descontrole na guarda e utilização dos acervos bibliográficos*. Observa-se a necessidade de se reforçar o gerenciamento (acompanhamento e controle) da Ação pelo gestor federal. Os resultados das primeiras avaliações já são de conhecimento do gestor, cujo esforço de solução está sendo implementado no sentido de reavaliar a forma de execução dessa política pública de fundamental importância, com vistas a corrigir as disfunções detectadas. Em 2002, além do monitoramento das providências do Ministério para corrigir os problemas identificados serão procedidas fiscalizações nos demais municípios beneficiados.” (SFC, 2001, p. C-221, grifos nossos)

Até agora, foram apresentadas passagens dos relatórios que explicitam a produção de informação sobre os mecanismos de autocontrole dos ministérios. Como já vimos, essa é uma das atribuições do controle interno: avaliar a eficiência desses mecanismos, com a finalidade de melhorar a gestão das políticas públicas. Foram apresentados exemplos de como os autocontroles podem influenciar diretamente o resultado final do programa.

A seguir, apresentaremos passagens que demonstram mais diretamente a produção de informações gerenciais sobre a execução dos programas. Essas informações são imprescindíveis para as decisões dos gestores federais, em especial dos gestores de programas executados de forma descentralizada, tanto do ponto de vista geográfico quanto institucional.

O programa de Alimentação Escolar, que repassa verba para a merenda escolar, é um caso exemplar dessa descentralização, na medida em que o Ministério da Educação deve gerir recursos repassados a milhares de escolas, que não apenas estão dispersas por todo o território nacional, como são institucionalmente vinculadas a diversos entes públicos (no caso, potencialmente todos os municípios e todos os estados):

“O acompanhamento da ação Alimentação Escolar [do Ministério da Educação] pela SFC, em um primeiro momento, foi direcionado à continuidade das ações de controle, iniciadas em 1998, quando foram demandadas fiscalizações correspondentes a 2.530 escolas, divididas em dois grupos: 1.102 escolas estaduais e 1.428 escolas municipais. Os principais resultados, inferidos com um nível de confiança de 95%, permitem afirmar com razoável margem de segurança que, no universo considerado (179.062 escolas, sendo 59.442 estaduais e 119.620 municipais):

- a merenda foi servida diariamente em 78% das escolas estaduais e 75% das municipais;

- 94% das escolas estaduais possuem fogão e 70% possuem geladeira. Com referência às escolas municipais, 96% fogão e 55% possuem geladeira;

- 73% das escolas estaduais possuem pia, 69% água canalizada e 74% energia elétrica. Com referência às escolas municipais, 82% possuem pia, 72% água canalizada e 80% energia elétrica;

- o armazenamento dos produtos é feito em depósitos apropriados em 74% das escolas estaduais e em 65% das escolas municipais.” (SFC, 1999, p. C-714)

A partir dos relatórios da SFC os gestores dessa ação de Alimentação Escolar sabem que um quarto das crianças não recebe a merenda diariamente. Este resumo não indica, mas o relatório completo enviado ao ministério provavelmente contém a localização das escolas que não servem merenda diariamente, e que são aquelas em que o ministério deve concentrar suas ações. Além disso, o gestor do ministério pode, a partir do relatório da SFC, formular explicações sobre essa falha, como, por exemplo: a falta de merenda provavelmente se deve não à falta de fogão, mas à inexistência de geladeira nas escolas, uma vez que mais de 90% das escolas possuem fogão, mas menos de 70% delas possuem geladeira.

Na mesma linha de análise, o gestor do Ministério da Saúde sabe que a mudança em um dos procedimentos do programa, como o critério de distribuição de recursos, foi eficiente:

“Até a implantação do programa do Piso de Atenção Básica – PAB, os recursos repassados eram baseados na série histórica do faturamento das Unidades Prestadoras de Serviços. Com a implantação do PAB, foram instituídos recursos que variam de R\$10,00 a R\$18,00 por habitante/ano. Durante o exercício, foram concluídas ações de fiscalização com ênfase no processo de habilitação dos municípios. Esse trabalho teve como amostra 290 municípios de um universo de 3.974, com nível de confiança de 95%, e demonstrou a inexistência de problemas maiores na execução do PAB.” (SFC, 1999, p. C-721)

No Ministério da Previdência e Assistência Social, por sua vez, a fiscalização permitiu ao gestor tomar as providências para sanar os problemas identificados pela SFC:

“A Ação Atendimento à Criança em Creche do Programa Atenção à Criança visa oferecer às crianças carentes orientação de estudos, atividades recreativas, desportivas, culturais, de lazer, desenvolvimento de habilidades para a vida e ações de iniciação à alfabetização, junto às famílias com crianças na faixa de idade de 0 a 6 anos, inseridas em segmentos populacionais vivendo em condições de vulnerabilidade. Do universo de 2.171 municípios contemplados com recursos do programa, foram selecionados 386 municípios (incluindo as capitais), garantindo um nível de confiança de 95%. Os dados foram coletados

durante os exercícios de 1999/2000, em fiscalizações em todos os Estados, envolvendo 1.571 entidades de creches. No exercício de 2001, a ação de controle pautou-se em consolidar os relatórios de fiscalizações e monitorar a implementação das recomendações feitas ao gestor, relativas aos problemas detectados, tais como atraso de mais de 15 dias nos repasses de recursos, chegando até 176 dias, utilização indevida dos recursos em 12,5% das entidades visitadas, repasses de recursos feitos sem a comprovação in loco da execução das metas pactuadas em 51,5% dos municípios amostrados, 32% das entidades visitadas não possuem registro no CNAS, 23% dos Municípios visitados não atendem crianças de 0 a 6 anos, mas apenas a partir de 3 anos, e 29% das entidades visitadas apresentaram problemas nas instalações físicas das creches.

O gestor informou que irá realizar capacitações com Gestores Municipais e Coordenadores dos Serviços de Ação Continuada em 2002, revisará e divulgará cartilha de orientações aos gestores da rede da assistência social, implementará sistema de monitoramento e avaliação dos programas (a Fundação Getúlio Vargas-FGV está desenvolvendo o sistema de rede articulada e a Booz-Allen & Hamilton está trabalhando nos indicadores dos programas), fará intervenção e discussão com o gestor da assistência social e representantes da rede prestadora de serviço para os municípios que apresentaram problemas específicos e já enviou, para todos os gestores estaduais e municipais os resultados da Auditoria, bem como providências a serem adotadas no âmbito local. Em 2002, está prevista fiscalização in loco para verificar e avaliar a implementação das providências.” (SFC, 2001, p. C-243)

Um exemplo claro do tipo de alteração na gestão do programa que as informações do controle interno podem produzir é o caso do Ministério da Cultura, que mudou a forma de compra de livros no Programa Livro Aberto, passando a realizá-las de forma centralizada:

“Para avaliação da execução do Programa [Livro Aberto], a ação de controle concentrou-se na Ação Implantação de Bibliotecas Públicas em Cada Município, cuja finalidade é a ampliação e o fortalecimento da rede pública de bibliotecas. O exame abrangeu o universo de 122 municípios contemplados com recursos do programa no Orçamento de 2000, para avaliação da totalidade das transferências 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.

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 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.” (SFC, 2001, p. C-212, grifos nossos)

3.6 Sumário

A análise dos relatórios da SFC nos permite afirmar que ela tem capacidade para monitorar a execução das políticas públicas, o que significa que a SFC:

- avalia os mecanismos de autocontrole dos ministérios, apontando suas falhas e seus potenciais reflexos sobre a execução dos programas; e
- avalia os mecanismos de implementação das políticas públicas com base em uma análise sobre a materialidade da execução das políticas, ou seja, identifica se o ministério está realizando, ou não, a inteireza dos resultados esperados das ações e dos programas, bem como quais procedimentos administrativos são responsáveis pelos sucessos e pelas falhas.

Dentro das limitações desta pesquisa, é possível afirmar que as informações produzidas pela SFC são fundamentais para o governo:

- acompanhar os resultados das políticas públicas, ao conjugar as informações da SFC com as dos outros órgãos que monitoram e avaliam as outras fases do ciclo de gestão;
- construir um diagnóstico sobre quais processos contribuem ou não para o sucesso das políticas;
- definir as linhas de ação em termos de reforma de processos, reorganização de estruturas e re-planejamento de ações, programas ou de políticas públicas.

Essa capacidade foi construída ao longo de um processo de reforma caracterizado por:

- iniciativa reformista com objetivos e estratégias definidos:

- redefinição do escopo do controle interno de acordo com o mandamento constitucional, ou seja, redirecionamento da auditoria de cunho formal para a fiscalização da materialidade da ação de governo,
- construção da capacidade de coordenação do órgão central do sistema de controle interno através de reformas na estrutura organizacional, nas formas de trabalho e nos recursos humanos;
- conjugação não intencional de outras reformas e de fatores à reforma do controle interno, impulsionando-a:
 - escândalos sobre desvio de recursos públicos apontam falhas do controle interno e mobilizam a atenção do Congresso para o tema, fortalecendo a posição pró reforma,
 - contratação de pessoal da carreira de controle e padronização dos processos de planejamento nos ministérios graças às reformas administrativas,
 - redirecionamento da energia organizacional para a fiscalização da gestão graças ao controle da inflação e ao fortalecimento do Ministério da Fazenda como núcleo do governo FHC.

Finalmente, os principais marcos da reforma foram a criação da SFC em 1994, ainda dentro do Ministério da Fazenda, e a extinção em 2000 das estruturas que caracterizavam o modelo anterior de controle interno, as Cisets. Como veremos no próximo capítulo, a consolidação e a estabilização dessas reformas ocorrem com a edição da lei 10.180 em 2001, marcando, também, o fim das reedições da Medida Provisória que criou a SFC. No último ano do segundo mandato de FHC, em 2002, a SFC foi transferida para a Casa Civil, e no mesmo ano ela foi alocada na Corregedoria Geral da União. O quadro abaixo resume essa cronologia:

Quadro 11 - Cronologia da criação da SFC

ano	Fato	Norma
1994	criação da SFC, como secretaria do Ministério da Fazenda	Medida Provisória 480, de 27/4/94
2000	extinção das Cisets	Decreto nº 3.366, de 16/02/00
2001	edição da Lei 10.180	Lei 10.180, de 06/02/01
2002	transferência da SFC do Ministério da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República	Decreto nº 4.113, de 05/02/02
2002	transferência da SFC da Casa Civil para a CGU, ainda dentro da Presidência	Decreto nº 4.177, de 28/03/02

Fonte: autora, com base nos relatórios da SFC.

4. O controle interno como recurso político

O objetivo deste capítulo é demonstrar que o monitoramento sobre as políticas públicas funciona como controle político através da análise do uso que a Presidência da República faz das informações produzidas pela SFC, ou seja, através da análise dos efeitos políticos da atuação da SFC. Em outras palavras, o objetivo é demonstrar como o órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas é usado pelo Presidente da República para controlar a atuação do gabinete ministerial, da burocracia federal e da coalizão de governo, abrangendo agentes políticos de outros Poderes, como o Legislativo, e, potencialmente, abrangendo políticos de outras esferas da federação, como os Executivos subnacionais, em especial os prefeitos.

O controle sobre a burocracia, conforme já vimos em Weber, é, em si mesmo, político, pois é a busca da garantia de que a burocracia cumprirá fielmente o programa de governo do Presidente da República. No caso do controle através do monitoramento, o instrumento é burocrático, mas o objetivo e o efeito são políticos: controle sobre o gabinete de governo, através do controle sobre a atuação de seus membros (ministros).

O controle sobre o gabinete e sobre a burocracia pode servir como um instrumento para o controle sobre políticos de outros Poderes, como deputados e senadores, o que passa a caracterizar o monitoramento como instrumento de controle sobre os membros da coalizão de governo.

Na primeira seção vamos mostrar como se concretiza o controle sobre o gabinete, através do controle político do Presidente sobre ministros e do ministro sobre a burocracia, e como esse controle sobre o gabinete também se caracteriza como controle sobre a coalizão, na medida em que seus membros indicam um número significativo de ministros e de ocupantes de cargos de direção na burocracia.

Na segunda seção, vamos mostrar como a criação da Controladoria Geral da União, em 2003, potencializou esse controle e como as mudanças no programa de fiscalização nos municípios podem representar uma expansão do controle exercido pelo Presidente sobre a coalizão para um controle das relações federativas. As mudanças no programa de fiscalização representam um potencial controle da Presidência sobre os entes subnacionais, especialmente os prefeitos, uma vez que as administrações municipais passaram a ser objeto de escrutínio e exposição pública através das fiscalizações da SFC.

4.1 O monitoramento como controle político sobre o gabinete, a burocracia e a coalizão de governo

Para demonstrar que o monitoramento realizado pela SFC pode funcionar como controle político, ou seja, que a Presidência utiliza as informações gerenciais do órgão de controle para controlar sua burocracia e o gabinete ministerial, vamos analisar as condições sob as quais esses controles são exercidos pela Presidência:

- esse controle não é sistêmico, uma vez que não há integração entre os sistemas de controle interno, de planejamento e orçamento, e de administração financeira do Executivo Federal;
- o funcionamento do controle gerencial como controle político depende de forças ou movimentos políticos circunstanciais, tais como:
 - pressão por transparência por parte da opinião pública: o governo se sente coagido a responder à opinião pública diante da publicação em jornais e revistas de reportagens ou denúncias sobre “escândalos” ligados a má gestão ou a desvio de recursos públicos;
 - nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização: Presidência deseja ou necessita contrariar grupos políticos da coalizão de governo ou corporações/burocracias insuladas para alterar alguma política pública ou algum órgão.

O monitoramento da execução das ações de governo realizado pela SFC tem o potencial de funcionar como controle político, pois ele pode alterar decisões políticas, ou seja, pode alterar o rumo de políticas públicas e o destino do dinheiro. Apesar de a avaliação da execução de políticas ter como objetivo aperfeiçoar a administração do dinheiro público e não avaliar os pressupostos das políticas nem as escolhas de governo, em alguns casos a melhoria na gestão envolve uma discussão para além dos instrumentos gerenciais, ou seja, uma discussão a respeito das escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários, seus objetivos; e isso significa discutir as escolhas políticas dos ministérios. Ou seja, “mirando” a eficiência gerencial, o monitoramento “atinge” a escolha dos políticos sobre a direção da política pública, conforme ponderação do atual Secretário Federal de Controle:

“[...] quando se mexe na pauta das ações, o controle deixa de ser um problema administrativo e passa a ser político.”

A realização e a revisão de julgamentos instrumentais, ou seja, de avaliações sobre a qualidade de processos de produção e sobre desenhos de programa tende a tornar a atividade da instituição de auditoria politicamente sensível. Analisando e comparando as atividades das instituições centrais de auditoria nos países da OCDE, Barzelay (1997) afirma que uma das conseqüências possíveis da expansão da “linha de produção” dessas instituições é o risco de serem incluídas na política de forma que ameace sua autonomia organizacional. Em outras palavras, a ampliação do leque de ações dos órgãos de auditoria (a inclusão de avaliações sobre a execução das políticas, além da tradicional verificação da legalidade) aumenta a sensibilidade política de suas atividades, ou seja, aumenta a relevância política das avaliações produzidas pelo órgão de auditoria para os órgãos ou cargos de decisão sobre os programas governamentais.

A reforma da SFC na década de 1990 envolveu essa ampliação do leque das ações de auditoria. O Secretário Federal de Controle refere-se, de acordo com nossa interpretação da fala transcrita acima, à concomitância entre esse processo de reforma e o aumento da relevância política das avaliações da SFC sobre o desempenho do governo, conforme apontado por Barzelay.

É importante ressaltar que a SFC não tem poder para determinar a alteração dos rumos das políticas públicas. Seus relatórios fazem sugestões e recomendações de mudanças, cuja implementação é de iniciativa e responsabilidade exclusiva dos ministérios. Apesar de os relatórios de auditoria mostrarem que, em alguns casos, os ministérios implementaram as mudanças propostas pela SFC, indicando que as informações das auditorias têm o potencial de alterar o rumo das políticas públicas, a capacidade ou interesse em realizar as mudanças é exclusivamente dos ministros e dos gestores.

Como já indicado no capítulo anterior, a leitura dos relatórios não permite uma análise sistemática do uso dessas informações pelos ministérios. Não consideramos que seja possível, a partir somente das informações dos relatórios, isto é, sem uma pesquisa sistemática e detalhada nos diferentes ministérios, avaliar o efetivo uso das informações pelos gestores, ou seja, avaliar o grau em que as informações da SFC alteram processos administrativos ou programas. O que é possível afirmar a partir das informações disponíveis e dentro dos limites de nosso objeto de pesquisa é que uso das informações produzidas pelo controle não é sistêmico, uma vez que não há integração entre controle, planejamento e administração financeira, mas é contingente, aleatório e dependente de forças políticas.

A integração entre os sistemas de planejamento e de controle era um dos componentes da reforma do controle interno de 1994. Como vimos no capítulo anterior, essa integração é

uma condição importante para o efetivo funcionamento do controle interno como controle gerencial, enfim, como instrumento de aperfeiçoamento da gestão em nível governamental e não apenas de forma esporádica, pontual e dependente da habilidade ou vontade do gestor.

O principal indício documental da tentativa de integrar esses sistemas, além dos relatórios da SFC, é a MP 480/94. Ela criou a SFC, mas não se limitou a tratar apenas do sistema de controle interno. A MP 480 e todas as suas reedições incluíam os dois temas: a organização e funcionamento do sistema de controle interno e a do sistema de planejamento e orçamento.

A MP 480 foi transformada na lei 10.180, em fevereiro de 2001, após 88 reedições contínuas. A SFC existiu durante seus oito primeiros anos de forma precária, ou seja, com base em reedições sucessivas de medidas provisórias. A lei 10.180/01 consolidou a criação e a existência da SFC. Além disso, a lei 10.180 consolidou a idéia da integração entre os sistemas de controle e de planejamento, e incorporou os sistemas de administração financeira e de contabilidade, que desde 1999 passaram a integrar as medidas provisórias sucessoras da MP 480.

A partir da MP 1893-67, de 29 de junho de 1999, as atividades de Administração Financeira e de Contabilidade passaram a ser tratadas como dois novos sistemas: Sistema de Administração Financeira Federal e Sistema de Contabilidade Federal. Além disso, as atribuições relativas à administração financeira e contabilidade foram, formal e definitivamente, retiradas do rol de atribuições da SFC, que ficou apenas com o Sistema de Controle Interno. Essas atribuições foram retiradas da SFC e repassadas à STN; a STN já fazia a gestão financeira, e passou a ser responsável pelo sistema de contabilidade.

Essa inclusão de todos os sistemas do ciclo de gestão na mesma medida provisória e, posteriormente, na mesma lei, representa o esforço de integração desses sistemas, ao qual os relatórios da SFC fazem referência:

“Todo esse arcabouço institucional [a lei 10.180 e os decretos dela decorrentes] ratifica o papel da SFC de elemento de agregação e suporte para as entidades do ciclo da gestão, realimentando o Planejamento, o Orçamento, a Administração Financeira e a Gestão das informações relativas à execução da Ação de governo, sob a responsabilidade dos administradores federais. 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, p. C-196)

“O Decreto nº 3.591/00, ao dispor sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atribuiu à SFC o papel de Órgão Central do Sistema e delimitou sua competência, permitindo a focalização nas atribuições originárias na Constituição Federal, consolidando a transferência, para os ministérios, da responsabilidade pela contabilidade analítica de suas unidades jurisdicionadas, inclusive as sediadas nos estados, bem como obrigando a criação de unidades de auditoria interna nas entidades da Administração Pública Federal indireta, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. *Assim, a SFC assumiu com mais ênfase seu papel de importante elemento de agregação das chamadas funções componentes do ciclo da gestão, quais sejam: Planejamento, Orçamento, Administração Financeira, Contabilidade e Controle Interno.*” (SFC, 2000, p. C-282, grifos nossos)

Esse esforço de criação institucional e legal, materializado nas reedições da MP 480 e na edição da lei 10.180, é simbolizado em uma expressão utilizada por vários entrevistados, da SFC e do Ministério do Planejamento, para se referir a esse processo de oito anos de reformas:

“da MP do Cisetão para a lei do ciclo de gestão”

Essa frase apresenta as reedições da MP 480 e a edição da lei 10.180 como elementos de uma mesma dinâmica, cujo início foi uma MP que visava criar uma secretaria central do sistema de controle interno para substituir o modelo descentralizado das Cissets (criar uma Cisset central, um “Cisetão”, que era a SFC), e cujo ápice foi a lei que institucionalizou a nova concepção do controle interno como instrumento de gestão, integrando o controle aos demais instrumentos do “ciclo de gestão”: planejamento, orçamento, administração financeira e contabilidade.

Como já vimos no capítulo anterior, a reforma do PPA reforçou essa idéia de integração do ciclo de gestão ao criar instrumentos que obrigavam os gestores a organizar a ação governamental na forma de programas. A reforma do PPA de 2000 transformou o programa na referência única para o orçamento, para o planejamento e para a gestão, e obrigou os gestores a identificar características fundamentais dos programas, tais como seus objetivos, sua justificativa, o conjunto de ações de cada programa e a alocação dos recursos em função dessas ações.

Essa estruturação dos programas representou uma melhoria em relação aos PPAs anteriores, pois atribuiu maior clareza e transparência às ações governamentais, ao mesmo tempo em que criou uma estrutura mais adequada para a realização do controle. Na medida em que todo o orçamento está no PPA, a distribuição dos recursos orçamentários passa a

poder ser identificada em um nível de detalhamento inédito: programas e ações identificados por objetivos, justificativas, recursos. Essa estruturação permite ao órgão controlador, que é estranho ao ministério controlado, conhecer as ações em execução, compreender suas características, formular uma estratégia de avaliação e efetivamente avaliá-las.

Ao promover a transparência do gasto e da gestão, a reforma do PPA também promoveu as ações de controle, de acordo com um entrevistado do Ministério do Planejamento:

“A transparência [do PPA] facilitou o controle”

Apesar de não visar facilitar a atividade do controle interno, a reforma do PPA acabou tendo esse efeito, como expressou outro entrevistado do Ministério do Planejamento:

“O [Ministério do] Planejamento “mirou” na gestão por resultados [ao implementar a reforma do PPA] e “acertou” no controle”.

Outra inovação da reforma do PPA de 2000 foi a implantação do Sigplan, o sistema de informação do planejamento, cuja grande contribuição foi a instituição da captação de informações sobre a execução física de todos os programas. Até então, apenas as informações sobre a execução financeira eram coletadas de forma sistêmica e organizada, através do Siafi.

O Sigplan, por um lado, “puxa” as informações sobre a execução financeira do Siafi e, por outro lado, é alimentado pelos gestores quanto à execução física dos programas. As informações sobre execução física e financeira permitem o monitoramento mais preciso das ações por parte dos órgãos de supervisão ministerial, seja o Ministério do Planejamento, seja a SFC.

Em relação ao controle interno, o Sigplan facilita o planejamento das auditorias, na medida em que aponta quais ações ou programas estão com maiores problemas (por exemplo, alta execução financeira e baixa execução física), ou seja, indica quais ações estão apresentando problemas atuais ou potenciais e, portanto, precisam ser fiscalizados e ter suas rotinas alteradas²⁰.

²⁰ É preciso destacar uma ressalva sobre o Sigplan: segundo o Secretário Adjunto da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, a inclusão das informações sobre execução física tem sido gradativa; ele avalia que, atualmente, 85% das ações têm sua execução física preenchida. Outra ressalva é a incorporação da metodologia do PPA pelos ministérios: segundo o Coordenador da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do Ministério, todos os ministérios, formalmente, incorporaram a metodologia, mas, do ponto de vista de gestão, essa incorporação não é uma prática em todos os ministérios. A situação é heterogênea, mas ele não conseguiu elaborar um panorama geral, apenas alguns exemplos: há ministérios que estão bem “casados” com a programação do PPA, como é o caso do Ministério de Ciência e Tecnologia,

Há algumas evidências de integração entre gestão e controle, mas ela parece ocorrer de maneira precária, informal e isolada. Como não há informações suficientes nos relatórios para sustentar uma afirmação sobre as condições de ocorrência de eventos de integração entre os elementos de gestão, formula-se a hipótese (que não está no escopo desta tese comprovar) de que a integração ocorre quando há interesse, capacidade e iniciativa individual de gestores nesse sentido. Essa hipótese foi formulada com base em dois exemplos da ocorrência dessa integração, um nos ministérios, e outro no Ministério do Planejamento.

Nos ministérios, a implementação de mudanças propostas a partir da auditoria da SFC demonstra não apenas um episódio de integração entre controle e gestão, mas também que as informações das auditorias têm o potencial de alterar o rumo das políticas públicas, como no seguinte exemplo do Ministério da Educação, do programa Bolsa Escola:

Dando continuidade aos trabalhos de avaliação do Programa [Nacional Bolsa Escola], 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* (SFC, 2002, 77, grifos nossos).

Como são pouco freqüentes relatos semelhantes a esse nos relatórios entre 1998 e 2006, supõe-se que sua ocorrência também seja incomum e, portanto, dependente de acontecimentos circunstanciais, como a iniciativa do gestor.

O outro exemplo de integração informal entre planejamento e gestão ocorre em outro nível, não no da execução das ações e programas, mas no da gestão do PPA: entrevistados do Ministério do Planejamento indicaram que utilizam as informações produzidas pela SFC para informar seu trabalho de avaliação e monitoramento do PPA.

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) é a responsável, no Ministério do Planejamento, pela elaboração, monitoramento e avaliação do PPA. O monitoramento do PPA significa acompanhar as metas dos programas durante sua execução, para resolver os problemas tempestivamente, e a avaliação, por sua vez, tem um sentido mais

enquanto há ministérios que ainda se organizam gerencialmente mais em função dos órgãos do que em função dos seus programas, como é o caso do MEC.

global, de avaliar todos os programas e, a partir dessa avaliação, identificar prioritariamente problemas com características matriciais, cuja solução é sistêmica e, portanto, tem alcance amplo.

As informações que a SPI utiliza para realizar o monitoramento e a avaliação são fornecidas pelos próprios ministérios. A Secretaria e o Ministério não têm os instrumentos para verificar a veracidade dessas informações, e nem esse é o seu papel. Entretanto, a SFC está na situação oposta: ela tem os instrumentos (auditoria e fiscalização) e seu papel é justamente fiscalizar a execução dos programas na ponta do sistema.

A atuação da SFC, portanto, poderia funcionar como um “reforço positivo” do sistema de monitoramento e avaliação do Ministério do Planejamento, caso houvesse alguma integração entre os sistemas de controle e planejamento.

Entretanto, não há “encaixe”, ou seja, não há uma integração sistêmica entre controle e planejamento; a integração que existe é informal, realizada com base no compartilhamento das bases de dados e em conversas informais entre os funcionários dessas instituições. Os entrevistados do Ministério do Planejamento relataram que utilizam as informações do BGU e dos relatórios da SFC e do TCU para criticar a consistência das informações prestadas pelos ministérios no processo de monitoração e avaliação do PPA. Da mesma forma, os órgãos de controle – tanto a SFC quanto o TCU – utilizam as informações produzidas pelo Ministério do Planejamento, em especial as informações do Sigplan, para planejar suas ações de controle. Apesar desse compartilhamento recíproco de informações, não há integração sistêmica entre controle e planejamento.

Apesar desses indícios de uma integração informal e, talvez, incipiente, a integração entre controle, planejamento, orçamento e administração financeira foi apontada pelos entrevistados como inexistente, tanto no nível ministerial quanto no nível do sistema de planejamento. Não é nosso objeto de estudo avaliar esse fracasso, mas a sua constatação foi apresentada por vários entrevistados, mesmo quando não foram diretamente questionados sobre ela; além disso, e o mais relevante, esse fracasso foi apresentado como fenômeno relacionado aos efeitos políticos da atuação da SFC e, nesse sentido, diz respeito ao objeto da tese.

Segundo o atual Secretário Federal de Controle, o planejamento e o gasto efetivo dos recursos públicos estão descolados da realidade da execução, e isso se expressa no fato de a STN contingenciar e liberar os recursos sem nenhuma relação ou preocupação com o desempenho dos órgãos ou das políticas. Discorrendo sobre os efeitos da atuação da SFC, o Secretário mostra como essa questão é indissociável do problema da integração entre os instrumentos de gestão:

“Você [a SFC] apresenta um problema de um diagnóstico errado de uma política [aos ministérios], ele não é só um problema de comportamento, de desvio funcional, mas exige mudanças e atitudes administrativas, [exige] revisão do comportamento dos gestores, dos processos de implementação, e isso, no Brasil, tem pouca tradição – no Brasil, quem planeja não gosta de saber da execução, fica longe da execução. A gente [a SFC] já tentou envolver o Ministério do Planejamento nessa discussão de, “olha, tem problema na implementação”, e encontra poucos parceiros nesse trabalho de correção de rumos, tem dificuldade até dentro dos próprios ministérios – *eles programam mas não acompanham, descentralizam mas não fiscalizam, ninguém tem preocupação de validação de dados primários.*(grifos nossos)”

Ou seja, os ministérios planejam suas ações, mas não acompanham nem verificam se sua execução é eficiente; repassam recursos para outras esferas, governamentais ou não, mas não fiscalizam a legalidade nem a efetividade da atuação desses entes.

Segundo entrevistado do Ministério do Planejamento, a causa da falta de integração não está apenas no nível ministerial, ou seja, na falta de integração entre os órgãos de cúpula responsáveis pelos sistemas de controle, planejamento e orçamento, e administração financeira (respectivamente: SFC, Ministério do Planejamento e STN), mas dentro dos próprios ministérios, cuja estrutura replica essa desarticulação.

As secretarias responsáveis pela execução dos programas e os gerentes e coordenadores de programas não conhecem nem participam da programação de gastos nem do contingenciamento; por outro lado, quem programa os gastos, ou seja, a secretaria de planejamento, orçamento e administração (SPOA), o gestor financeiro e os ordenadores de despesa não conhecem nem participam da gestão dos programas. Dessa forma, a falta de articulação entre as estruturas de planejamento e de execução dentro dos ministérios leva o gestor final, aquele que executa as políticas finalísticas, a realizar um “vôo cego” quanto à real disponibilidade de recursos.

Admitindo-se, com base nas entrevistas e na escassez de indícios, que o monitoramento não está integrado ao planejamento e que o uso das informações do órgão de controle não é sistêmico, resta a hipótese de que esse uso seja contingente. Os relatos e as evidências nesse sentido são mais robustos, e indicam, como já foi dito no início do capítulo, que são basicamente duas forças ou movimentos que levam à utilização dos instrumentos e informações do monitoramento: pressão por transparência por parte da opinião pública e nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação de contas e responsabilização.

A pressão por transparência por parte da opinião pública é o tipo de contingência ou circunstância em que o governo se sente coagido a dar explicações ao público diante da

publicação em jornais e revistas de reportagens ou denúncias sobre “escândalos” ligados à má gestão ou ao desvio de recursos públicos. Nesse tipo de situação, a resposta que o governo costuma apresentar demonstra que:

- a prestação de contas e a transparência não são rotinas governamentais, mas respostas espasmódicas a escândalos, apesar da existência de mecanismos “rotineiros” de prestação de contas e de publicidade sobre as ações governamentais (como os próprios relatórios da SFC); e
- a necessidade de produzir essas respostas mobiliza os mecanismos de controle sobre a burocracia e coloca em marcha o monitoramento como recurso político.

Um exemplo de situação em que os mecanismos de controle sobre a burocracia funcionaram para produzir respostas a escândalos é o caso do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A SFC começou a fiscalizar a implementação do Planfor em 1999, antes da eclosão de denúncias e da publicação pelos jornais de desvios no programa. O Planfor foi escolhido pela SFC para ser fiscalizado devido a seu volume de recursos (critério de materialidade) e à sua implementação descentralizada (critério de criticidade), de acordo com a metodologia de planejamento das ações de controle da SFC descrita no capítulo 2.

Apenas no ano seguinte, em 2000, as irregularidades que ocorriam na implementação do Planfor foram divulgadas pelos jornais, e só então o Ministério começou a mobilizar os instrumentos e os órgãos de controle.

O Planfor promove a oferta de educação profissional permanente com o objetivo de qualificar e requalificar a mão de obra nacional, e é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os principais elementos do programa são:

- sua justificativa: a deficiência da educação básica e da qualificação do trabalhador,
- seus objetivos: aumentar a possibilidade de obtenção do trabalho e de geração ou elevação de renda, ampliar a permanência no mercado de trabalho, e elevar a produtividade, competitividade e a renda,
- suas ações: ações de qualificação (cursos), e
- seus processos:
 - celebração de convênios com as secretarias estaduais de trabalho, e

- execução pulverizada de ações de qualificação por parte de entidades de educação profissional contratadas pelas secretarias estaduais.

O Ministério não opera o programa diretamente; a maior parte dos recursos é repassada para as Secretarias Estaduais de Trabalho através de convênios, e essas Secretarias contratam os serviços de educação profissional.

No ano de 1999 foram realizadas fiscalizações no primeiro processo envolvido no repasse dos recursos: os convênios entre o Ministério e todas as 27 Secretarias Estaduais de Trabalho. O segundo processo é a contratação dos cursos de qualificação pelas Secretarias, com os recursos repassados pelo Ministério através dos convênios. Essa fase começou a ser fiscalizada em 2000, através do escrutínio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ).

A fiscalização nos PEQs em 2000 abrangeu todos os estados, 885 entidades contratadas pelas secretarias para ministrarem cursos, 9.116 turmas em um universo de 53.596, e 1.912 municípios em um universo de 3.815 municípios participantes dos PEQs dos seus respectivos estados.

Apesar de a fiscalização ter começado em 1999, apenas em 2000, e apenas após a divulgação em jornal sobre irregularidades, o Ministério solicitou à SFC auditorias especiais:

“ [E]m 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.” (SFC, 2000. p. C-300 – C-301).

Segundo o Secretário Federal de Controle, o então Ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, solicitou auditoria sobre o Planfor à SFC pois “não agüentava mais atender jornalistas”, que queriam informações sobre as irregularidades.

Em agosto de 2000, a revista Veja publicou uma pequena nota sobre as medidas adotadas pelo MTE para melhorar a gestão dos repasses. Essa nota indica que o Ministro se preocupou em divulgar que estava tomando providências a respeito das denúncias:

“O ministro do Trabalho, Francisco Dornelles, decidiu instalar um sistema de controle das verbas repassadas aos Estados para programas de qualificação profissional. São nada menos do que 300 milhões de reais por ano. O que mais preocupa Dornelles é que boa parte desse dinheiro vai parar nas mãos de ONGs, que não se sentem obrigadas a prestar satisfação ao governo. Com o novo sistema, o ministério saberá o destino exato de cada tostão.” (Veja, 2/8/2000)

O relatório da SFC de 2000 não apresenta quais irregularidades foram apuradas, mas indica as medidas adotadas pelo Ministério para “dar maior transparência e eficiência à execução das ações de qualificação profissional”. Entre essas medidas, estão ações voltadas para os autocontroles do Ministério:

- 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, nas secretarias estaduais e entidades executoras. Esse sistema registra informações relativas aos cursos, à executora e, inclusive, os dados constantes da ficha de inscrição do treinando;
- instituição da Comissão Consultiva de Avaliação de Programas e Políticas Públicas de Emprego-CCAPPE, mediante a Portaria GM/MTE nº 394, de 25/05/2000, à qual compete avaliar o desempenho de programas de governo de responsabilidade do MTE, tanto do ponto de vista de sua eficiência e eficácia, como dos resultados obtidos;
- criação da “Ouvidoria do Planfor” para recebimento de reclamações, denúncias de irregularidades e sugestões por meio da internet, fax, correspondência ou Central de Atendimento “Alô Trabalho” (SFC, 2000, p. C-300-C-302).

No ano seguinte, em 2001, a SFC consolidou os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados desde 1999 e expediu 23 notas técnicas, nas quais apresentou as falhas, impropriedades e/ou irregularidades na contratação dos serviços de qualificação pelas secretarias do trabalho estaduais:

- falta de realização de cursos;
- descumprimento de cláusulas contratuais;
- taxa de evasão acima de 10%;
- preços incompatíveis com o mercado;
- ausência de acompanhamento e controle por parte dos entes envolvidos;
- deficiente atuação das Comissões Municipais de Emprego e Prefeituras Municipais.

Segundo o atual Secretário Federal de Controle, a SFC mostrou para o Ministério do Trabalho que o Planfor apresentava falhas em todos os estados: os cursos oferecidos não garantiam empregabilidade aos trabalhadores, as escolas não existiam ou não tinham competência na área, havia escolas que informavam ter treinado 10.000 pessoas sem ter quadro de professores nem de funcionários suficiente para tal oferta.

“Muito disso já dava para perceber cruzando as informações dos sistemas corporativos governamentais, mas a gente [a SFC] fez questão de ir no local para não só pegar os dados mas para “fazer a foto”, pois a foto causa um impacto muito grande aqui no centro; as pessoas não acreditam muito em sistema e por isso [a SFC] precisa trazer documentação fotográfica. Foi um desastre, e tão grande que o programa precisou ser todo reformulado”. (trecho da entrevista do Secretário à autora)

Entre as medidas adotadas pelo Ministério para melhorar o controle e o acompanhamento do programa, em decorrência das irregularidades apontadas pela SFC, estava a contratação de entidades para realizarem atividades de apoio à gestão e supervisão operacional.

Apesar de o Ministério adotar essas medidas, em 2002 a SFC constatou que o Ministério fizera muito pouco para sanar as irregularidades apontadas nos relatórios anteriores. Entre as constatações deste ano, estão:

- alimentação intempestiva e incompleta de dados dos cursos de qualificação profissional no SIGAE, por parte das entidades executoras;
- reincidência de falhas, impropriedades/irregularidades de gestões anteriores; e
- não atendimento às recomendações propostas pela SFC, por meio das Notas Técnicas no que se refere às fiscalizações realizadas, referente ao exercício de 1999.

Diante da reincidência dos mesmos problemas apontados nos anos anteriores, a SFC fez o que lhe é possível: relatar os problemas. Como já vimos, a SFC não tem poder para impor suas recomendações aos ministérios; ela só faz sugestões. O máximo que a SFC pode fazer diante da não adoção de suas recomendações é reiterar sua legitimidade enquanto órgão de controle e documentar a realização de suas atribuições.

De fato, no relatório de 2002 a SFC reafirma que sua legitimidade decorre do profissionalismo, da neutralidade e da impessoalidade de seu trabalho, indicando, portanto, que suas recomendações não devem ser ignoradas, como se pode ver no trecho do relatório

abaixo. Além disso, a SFC parece fazer questão de documentar que cumpriu suas funções, ressaltando que o mesmo não ocorreu no Ministério do Trabalho:

“Com referência a esta última constatação [não atendimento às recomendações propostas pela SFC], *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 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.*” (SFC, 2002, p. 139, grifos nossos)

Em conseqüência dessas irregularidades e denúncias, foi feita uma grande reformulação do Planfor em 2003, que culminou na sua substituição pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ):

“A atuação efetiva da Secretaria Federal de Controle Interno no acompanhamento do Programa em exercícios anteriores, motivou o MTE a efetuar mudanças profundas na execução do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor, objetivando garantir maior controle, melhoria da qualidade dos cursos e maior efetividade social das ações. Como resultado o MTE, já sob o novo governo, instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ em substituição ao PLANFOR.” (CGU, 2003, p. 148)

Segundo entrevistado da Secretaria, o montante de recursos direcionado para o novo PNQ era inferior ao do Planfor. Além disso, com certa ironia, indicou que a demanda pelo PNQ se reduziu muito em relação à demanda pelo Planfor:

“O [novo] programa não voltou a ter tanto dinheiro quanto antes, e parece que programa muito fiscalizado deixa de ser procurado”.

Esse exemplo demonstra que:

- a SFC sustenta sua legitimidade como órgão de controle perante os controlados com base na neutralidade dos seus procedimentos;
- a ação do Ministério em relação às irregularidades no Planfor foi impulsionada pelas denúncias em jornais;

- os autocontroles do MTE não funcionaram, e o Ministério só começou a se mexer após a fiscalização da SFC e as denúncias em jornais.

O segundo tipo de força ou movimento que leva à utilização dos instrumentos e informações do monitoramento é a reação circunstancial e contingente do governo a nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização. Nesses casos, a Presidência recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, representado pelo órgão de monitoramento, que lhe permite romper acordos políticos e/ou contrariar interesses pouco transparentes.

Com o objetivo de implementar seu programa de governo ou sob a necessidade de dar alguma resposta a fortes demandas da opinião pública, a Presidência precisa, de tempos em tempos, alterar políticas ou órgãos públicos. Nos casos em que essas políticas ou esses órgãos (ou os dois ao mesmo tempo) são controlados por nomeados políticos (indicados por membros da coalizão) ou por corporações ou burocracias insuladas, a Presidência precisa contrariar tais grupos políticos para alcançar seus objetivos.

Esses grupos têm grande poder de reação e resistência a essas iniciativas da Presidência não apenas porque dominam recursos de poder organizacionais (no caso de corporações e burocracias insuladas) ou porque o Presidente depende do apoio da coalizão no Congresso (ou seja, dos “padrinhos” dos nomeados políticos), mas principalmente devido à legitimidade formal das posições ocupadas e dos poderes exercidos por essas corporações e por esses nomeados.

Esses grupos se caracterizam pelo domínio sobre recursos de poder (público) vultosos, pela legitimidade formal de suas posições, e, em alguns casos, pelo uso dos recursos públicos pautado por interesses particulares ou corporativos. Nestes casos, esses grupos aliam a legitimidade formal de suas posições a baixos níveis de publicidade de suas intenções e/ou ações, justamente porque usam suas posições de poder para defender interesses particulares ou corporativos. Nestas situações, a investida contra esses grupos tende a ser mais difícil, mas pode se beneficiar do uso dos órgãos burocráticos de controle.

No caso de corporações ou burocracias, esse domínio é exercido de forma legal na medida em que elas constituem os legítimos titulares de certos poderes estatais discricionários. Entretanto, conforme já alertou Weber, o domínio que a burocracia exerce - em alguns casos, em regime monopolista - sobre o conhecimento e sobre os instrumentos de trabalho necessários ao exercício dos poderes estatais pode ser usado para usurpar o poder de decisão dos políticos e para servir aos interesses corporativos prioritariamente ao interesse

público, ou seja, para servir a interesses que não podem ser tratados ou negociados publicamente.

No caso em que as políticas ou os órgãos são controlados por nomeados políticos indicados por membros da coalizão, esse domínio também é exercido legitimamente, seja porque a estrutura do serviço civil brasileiro permite o livre provimento de certos cargos (os chamados cargos em comissão ou de confiança), ou porque as regras do sistema político respaldam a formação de coalizões de governo, ou seja, respaldam a repartição dos instrumentos de poder, tais como os cargos políticos e burocráticos, entre os membros da coalizão (conforme o nosso presidencialismo de coalizão).

Entretanto, esse domínio deixa de ser legítimo quando os cargos são usados para atender interesses particulares dos nomeados ou dos membros da coalizão, ou para atender interesses alheios aos compromissos de governo acordados na coalizão, e esse é o tipo de situação em que a atuação desses nomeados tende a repelir a publicidade de seus atos e decisões.

Nos casos em que a Presidência precisa alterar políticas ou órgãos públicos que são dominados por interesses refratários à publicidade, mas cujos titulares refugiam-se em posições formalmente legítimas, a melhor estratégia é confrontar esses grupos com as mesmas “armas”, ou seja, empunhando razões de interesse público, formalmente neutras e com baixo ou nenhum potencial de dissenso. Em casos como esses, a Presidência recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, corporificado pelo órgão de monitoramento e pelos seus métodos formais, legais e, principalmente, impessoais.

Protegida pelo discurso da neutralidade burocrática, que lhe permite justificar pública e incontestavelmente sua interferência na política ou no órgão, a Presidência tem maiores condições de contrariar grupos poderosos, grupos com “alto potencial ofensivo”, e com interesses literalmente impublicáveis, quando não francamente ilegais.

É importante ressaltar que, para essa argumentação, é fundamental que o órgão de monitoramento tenha alta credibilidade quanto à neutralidade, formalidade e impessoalidade de suas ações. Ou seja, é importante que tal agência de controle seja publicamente reconhecida por esse tipo de atuação, e que, em função disso, os grupos não possam acusá-la de estar sendo utilizada contra eles por outros grupos rivais, ou que tal acusação, uma vez formulada, seja pouco crível/verossímil em face da reputação da agência.

Um exemplo da utilização, pela Presidência, da agência de controle ou, mais propriamente, das informações por ela produzidas com o objetivo de contrapor-se a interesses de nomeados e de seus padrinhos em certos nichos de poder é o caso da extinção da Sudam e da Sudene. Como se sabe, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi

criada na década de 1960, pelo economista Celso Furtado, no governo Juscelino Kubitschek, e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi criada logo em seguida, com o objetivo de promover o desenvolvimento das duas regiões mais atrasadas do país, através da distribuição de verbas federais e de incentivos fiscais a empresas que se instalassem nessas regiões.

Nas décadas de 80 e 90, essas superintendências tornaram-se órgãos notória e sistematicamente alvo de fraudes e esquemas de corrupção, devido ao seu controle por deputados, senadores e governadores dos estados da região norte e nordeste, que indicavam os membros dirigentes da Sudam e da Sudene.

A Sudam e a Sudene foram extintas em 2001, através de medida provisória decretada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (MP n. 2.145, de 02/5/01, atual MP n. 2.156-5, de 24/8/01)²¹. Vários fatores contribuíram para essa decisão de extinguir órgãos controlados por políticos poderosos tanto no nível regional quanto nacional, e que tinham grandes interesses na perpetuação dos esquemas de influência regional e de desvio de dinheiro propiciados pelo seu controle sobre a Sudam e a Sudene. Entre esses fatores está a utilização das informações produzidas pelas auditorias da SFC como fonte de legitimação da decisão de extinção desses órgãos.

A necessidade de reformular a Sudam e a Sudene, bem como os mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico do Norte e Nordeste a elas associados, já era discutida no Executivo, em vários âmbitos:

- na esteira da reorganização do sistema financeiro nacional a partir de 1995 (Proer, privatização de bancos estaduais), o Ministério da Fazenda indicou a ineficiência dos bancos estaduais envolvidos nas operações da Sudam e Sudene – Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a necessidade de reformulá-los, bem como os Fundos de Investimento no Nordeste (Finor) e da Amazônia (Finam). (Nota técnica n. 20 de 1995, da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, apud Brito, 2001);
- a própria Sudam formulou, em 1993, proposta de reforma institucional, através do documento “Alternativas de Reestruturação Jurídica e Operacional da SUDAM”. A proposta não era a extinção da Superintendência, mas a flexibilização do sistema autárquico (Brito, 2001)

²¹ Em 2003, as Superintendências foram recriadas por lei de iniciativa do senador Ramez Tebet (PMDB/MS), mas, desde então, o Executivo fez de tudo para barrar sua efetividade. O Presidente Lula vetou vários dispositivos da lei; as superintendências só foram reativadas em setembro de 2007, mas o Executivo somente indicou seus diretores por força de decisão judicial em novembro de 2007.

Além dessas discussões e projetos de reformulação ou extinção das Superintendências no âmbito do Executivo, contribuíram para sua extinção em 2001 dois outros fatores: a divulgação de escândalos sobre mau uso de verbas na Sudam envolvendo o então presidente do Senado Jader Barbalho, e auditorias do TCU, da SFC e das próprias Superintendências demonstrando os enormes prejuízos acumulados pelas agências durante seus 40 anos de operação.

Investigações realizadas por fiscais do Tribunal de Contas da União e da própria Sudene em 1999 apontaram que, nessas quatro décadas, um em cada três projetos financiados pela Sudene fracassara, representando um desperdício de mais de meio bilhão de reais. Desde sua criação, a Sudene financiou 2.094 projetos, que custaram 13 bilhões de reais. Desse total, pelo menos 550 milhões de reais foram destinados a mais de 600 empresas fantasmas, abandonadas ou falidas, além das dezessete empresas que os auditores sequer conseguiram localizar (Veja, 04/8/99).

Em 2001, auditoria da Sudam, cuja sede fica em Belém, constatou que pelo menos 108 milhões de reais foram desviados nos dois anos anteriores. Consolidado em 193 páginas, o saldo da investigação revelou desvios de 108 milhões de reais ao analisar apenas 95 projetos, que envolvem 1,6 bilhão de reais. Como existem outros 453 projetos, totalizando 2,2 bilhões de reais, o relatório supõe que o rombo seja ainda maior. A auditoria desconsiderou as fraudes que já estão sob investigação da Polícia Federal; em uma delas, apura-se a suspeita de que um empresário de Mato Grosso produziu um rombo de 133 milhões de reais. As fraudes mais encontradas – apresentação de notas frias para justificar despesas e não realização do objeto da empresa financiada - indicam que elas não teriam ocorrido sem o conluio de funcionários do próprio órgão (Veja, 21/3/01).

A SFC começou a fiscalizar a Sudam e a Sudene em 2000, através de auditorias nos programas "Desenvolvimento da Amazônia Legal" e "Desenvolvimento da Região Nordeste" do Ministério da Integração Nacional. Sobre a Sudam, a SFC constatou “[...]o total desaparecimento do órgão para cumprir sua missão institucional, com destaque para a análise de projetos e fiscalização da implantação de empreendimentos. Como consequência, foram levantados inicialmente prejuízos fiscais à União da ordem de R\$ 70 milhões.” (SFC, 2000, p. C-295).

Em 2001, a SFC deu continuidade às ações de controle, verificando in loco os empreendimentos incentivados pela Sudam e Sudene. As ações de controle revelaram deficiências estruturais e operacionais nas duas agências, as quais propiciavam a ocorrência de irregularidades e desvios, desvirtuando os propósitos almejados de desenvolvimento

econômico. Os fatos apontados pela SFC ensejaram a adoção de medidas nas esferas administrativa e judicial, como a instauração de procedimentos apuratórios pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal, pela Corregedoria-Geral da União e pelo Ministério da Integração (ao qual as Superintendências eram vinculadas), resultando no indiciamento e demissão de um expressivo número de servidores das Superintendências.

Ainda em 2001, a SFC integrou grupo de trabalho do Ministério da Fazenda voltado para a discussão da sistemática de concessão dos incentivos fiscais em favor dos Fundos de Investimentos Regionais (Finam e Finor) e para a formulação das premissas básicas da regulamentação das agências que seriam criadas em substituição à Sudam e à Sudene, respectivamente a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). Essas Agências foram criadas na mesma MP que extinguiu a Sudam e a Sudene, em maio de 2001.

O outro fator que permitiu ao Executivo extinguir a Sudam e a Sudene foi o enfraquecimento de um dos principais políticos que comandava as nomeações na Sudam: Jader Barbalho. As investigações da Sudam, do TCU e da SFC foram usadas pelos adversários políticos de Barbalho no Senado, em especial o senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), para enfraquecê-lo politicamente.

Jader Barbalho fora eleito presidente do Senado em fevereiro de 2001, com a vacância do cargo quando da renúncia do senador ACM ao cargo, em decorrência do escândalo da quebra do sigilo do painel de votação do Senado em 2000, pelo então presidente ACM e pelo líder do governo no Senado, José Roberto Arruda. As divergências entre Barbalho e ACM amplificaram as denúncias de envolvimento de Barbalho em fraudes na Sudam, a ponto de Jader Barbalho renunciar ao mandato em outubro de 2001, um mês após renunciar à presidência do Senado. Um mês após assumir a presidência do Senado, Jader Barbalho sentiu-se pressionado a defender-se de acusações de enriquecimento ilícito. No mesmo dia em que discursava, apresentando sua defesa, a Sudam divulgou o relatório de auditoria citado acima. Segundo a revista *Veja*, a Sudam era um “feudo” de Jader Barbalho, pois desde 1996 ele nomeou pessoas muito próximas de si como superintendentes:

“O nome de Jader Barbalho não aparece na auditoria [da Sudam] uma única vez. Só o nome de seus amigos. *Desde 1996, o senador é um gigante na Sudam. De lá para cá, o superintendente da autarquia tem sido sempre um de seus afilhados políticos. O mais longo foi seu amigo de adolescência José Artur Guedes Tourinho, que comandou a Sudam de 1996 a 1999 – até ser levado por uma cachoeira de corrupção.* Colegas de ginásio em Belém, Jader e Tourinho militaram juntos no movimento estudantil nos anos 60. "Jader não gostava nem de jogar bola. O negócio dele já era

política", diz Tourinho. Em 1988, Jader pôs o velho amigo na direção do Banco da Amazônia, onde Tourinho ficou oito anos – período em que a diretoria foi acusada de desviar 30 milhões de dólares dos cofres da instituição, mas todo mundo saiu ileso. Depois disso, Tourinho apareceu na Sudam.

Num de seus primeiros atos no comando da Sudam, Tourinho firmou um convênio, ou "autoconvênio". Dava 320.000 reais por ano a uma empresa, a CTI Amazônia, para fomentar o turismo na região. O chato é que a CTI Amazônia era presidida pelo próprio Tourinho. Depois, soube-se que um dos reis da Sudam era o empresário José Osmar Borges – o do rombaço de 133 milhões. Nos últimos anos, as empresas de Borges conseguiram nada menos que 327 milhões de reais de incentivo na Sudam. Um pouco depois, apareceu um cheque de 39.000 reais depositado por Borges na conta de Tourinho. Este explicou que o depósito era o pagamento pela venda de um sítio. Como ninguém achou um sítio sendo vendido a Borges, Tourinho explicou que o negócio fora desfeito na última hora. Afastado da Sudam, ele hoje se dedica a presidir o Paysandu Sport Club, um time do Pará.

Com a queda de Tourinho na Sudam, Jader Barbalho indicou Maurício Benedito Vasconcelos. Formado em engenharia, Vasconcelos é técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No início dos anos 90, quando Jader assumiu o governo do Pará pela segunda vez, ele foi nomeado presidente da Celpa, a companhia elétrica do Estado. Na Sudam, onde estreou em outubro de 1999, Vasconcelos fez a festa. Era superintendente da autarquia quando saíram os recursos para o projeto Usimar, um dos mais podres da Sudam, de acordo com a auditoria do governo. O projeto, de quase 1,4 bilhão de reais, previa a implantação de um complexo industrial em São Luís, no Maranhão. A auditoria achou catorze irregularidades. Entre as principais, o contrato foi aprovado a jato e os empresários não deram sua parte no negócio – nem tinham condições financeiras de fazê-lo, dado para o qual a Sudam não atentou antes de fechar o negócio. Pior: quase 45 milhões de reais foram liberados para a obra, há um ano, e até hoje só apareceu no local um canteiro de obras. Nem o galpão para o começo das obras foi concluído.

[...]

Com amigos tão enrolados, Jader tentou na semana passada desenrolar a si próprio ao divulgar o estudo da Boucinhas & Campos mostrando que seu patrimônio pessoal, hoje, é de 2,6 milhões de reais – e não 30 milhões, como noticiou VEJA. Com nove páginas, cinco das quais descrevem o currículo da consultoria, o estudo não é propriamente uma "auditoria", como o senador a chamou, mas uma "revisão especial". A peça lista todo o patrimônio declarado de Jader em 1989 e diz que, tudo somado, em "valor de mercado", o total chega a 6,9 milhões de reais. Só que, no tal valor de mercado da consultoria, há coisas do arco-da-velha: um trator Valmet aparece cotado em 7,70 reais; ações de uma granja, a Pará-Goiás, por 0,04 real; ações na empresa Novo Pará Ltda. por 1,10 real; e jóias – assim mesmo, no plural – por 0,14 real, quantia com a qual não se compra nem uma bijuteria de arame." (Veja, 21/3/01, grifos nossos)

Na Sudene, outro político, o então Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, foi acusado de beneficiar-se ilicitamente da sua posição institucional e dos recursos públicos:

“– Eu não sou o lixo. Sou o lixeiro.

Com essa declaração indignada, o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, deu o tom de uma longa entrevista que concedeu à imprensa há um mês. O ministro queria rechaçar o conteúdo de diálogos captados por uma escuta telefônica feita pela Polícia Federal. Numa das conversas, havia a insinuação de que ele dividia com o senador Jader Barbalho o comando das falcatruas na notória Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Bezerra reagiu à suspeita, disse que era uma levandade e, com razão, argumentou que não podia ser responsabilizado por declarações de terceiros numa conversa telefônica. De lá para cá, apesar das notícias quase diárias de novos casos de falcatruas, não apareceu nenhum outro indício de que o ministro tenha algum envolvimento nas fraudes da Sudam. O indício que surgiu agora mostra que o problema de Bezerra, de fato, não está na Sudam. Está na Sudene, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Durante nove anos, entre 1989 e 1998, o ministro foi sócio da empresa Metais do Seridó S/A, conhecida por Metasa, cuja sede está instalada em Currais Novos, a 200 quilômetros de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Em 1991, dois anos depois de Bezerra se tornar sócio, a Metasa começou a receber um financiamento da Sudene. O financiamento foi concedido nos seguintes termos: a Sudene, ao longo do tempo, liberaria 6,67 milhões de reais à empresa. Com esses recursos, a Metasa se comprometia a colocar em funcionamento um projeto destinado a produzir cerca de 400 toneladas de ferro por ano e gerar 145 empregos. De 1991 até 1998, a Sudene liberou 3,9 milhões de reais – ou 59% do financiamento total. De 1998, ano em que Bezerra se desfez da empresa, até os dias de hoje, a Sudene liberou mais 2,7 milhões – chegando a 98,9% do financiamento total. Falta só uma parcelazinha de 70.000 reais. A Metasa, por sua vez, deveria tirar 5 milhões de reais do próprio bolso. Nesse tipo de financiamento, os investimentos do governo e da empresa devem ocorrer, pela lei, ao mesmo tempo e na mesma proporção. Até hoje, no entanto, há um descompasso: a Metasa só justificou a aplicação de 2,2 milhões dos 5 milhões de reais que lhe cabem na empreitada. Trocando em miúdos: a companhia já recebeu 98,9% dos recursos públicos, mas investiu só 44% do que deveria.

E como vai o projeto? E as 400 toneladas? E os 145 empregos? Nada disso existe. Em média, os projetos da Sudene levam 24 meses para ser implantados. Em casos de projetos mais complexos, como uma empresa que pretende industrializar minério, a média pode subir para 36 meses. A Metasa, no entanto, bateu um recorde. Em 124 meses, não conseguiu colocar de pé o projeto original. No local onde 145 trabalhadores deveriam estar envolvidos com a produção de 400 toneladas de ferro, o cenário é desolador. A Metasa fica à beira de uma rodovia em Currais Novos. Seus galpões – cuidadosamente pintados de branco – estão cercados de mato até a altura do joelho. Na

guarita de entrada, há fios desencapados e paredes em ruínas. No interior dos belos galpões não há nada: nem máquinas, nem ferramentas, nem mobília ou sinal algum de que ali se trabalha.” (Veja, 9/5/01, grifos nossos)

Esses exemplos demonstram como as investigações dos órgãos de controle promoveram a publicidade de irregularidades no uso de dinheiro público envolvendo políticos que controlavam órgãos estatais através de nomeações para cargos de confiança. A publicidade dessas informações, produzidas por organizações burocráticas neutras e impessoais (como a SFC) ou através de procedimentos neutros e impessoais (no caso das auditorias do TCU e da Sudam) fortaleceram a posição da Presidência e do núcleo do governo de Fernando Henrique Cardoso (o Ministério da Fazenda) a favor da extinção da Sudam e da Sudene.

Essas investigações e sua publicidade não foram os únicos fatores que enfraqueceram a posição dos políticos que controlavam nichos de poder refratários à prestação pública de contas e à responsabilização, e evitados de corrupção, mas constituiu fator essencial para a exposição das irregularidades, para o fortalecimento das acusações contra os dirigentes responsáveis por essas irregularidades, e para a legitimação de acusações formais perante a Justiça.

Esse exemplo mostra, portanto, como as informações produzidas pelo órgão de monitoramento da burocracia podem ser usados para controlar não apenas a burocracia (no caso, a atuação dos burocratas do Ministério da Integração, da Sudam, da Sudene, do BASA, do BNB), mas também os membros da coalizão de governo, seja ao atingir o ministro indicado pelo partido para assumir determinada pasta (no caso do Ministro da Integração Nacional), seja ao atingir um dos coordenadores da base aliada (no caso, o presidente do Senado e “cacique” regional de um partido da base, o PMDB).

Em relação ao uso das informações do órgão de monitoramento para a contraposição a corporações fortes e insuladas, um exemplo é o caso da interveniência da CGU no Ministério da Defesa. Os dois últimos ministros da Defesa recorreram à CGU para investigar dois órgãos vinculados ao Ministério: a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), respectivamente uma empresa pública e uma autarquia especial.

O Ministério da Defesa foi criado muito recentemente, em 1999, com o objetivo de subordinar os três comandos militares a um ministro civil (lei Complementar n. 97, de 9/6/99). Ele se encaixa na descrição de órgão controlado por corporação forte, com interesses bem definidos e insulada. Segundo classificação sobre o grau de abertura dos ministérios à nomeação política, os ministérios militares (hoje, o da Defesa) são os mais fechados de todos,

seguidos do Itamaraty, e do Ministério da Fazenda (Loureiro, Abrucio, 1999, 79). Ou seja, não há nenhum ministério que preze mais a nomeação burocrática, e que efetivamente preencha a maior parte de seus cargos segundo critérios meritocráticos.

A necessidade dos ministros da Defesa – ministros civis, ressalte-se - utilizarem uma instituição externa ao Ministério – a CGU - para fazer auditorias ou investigações na sua própria pasta tem a ver não só com o insulamento das corporações que sempre controlaram os comandos militares, e sua resistência em colaborar com membros externos à corporação, mas também com o fato de esse ministério ter instituições próprias de controle interno, que não se subordinavam à SFC.

Como já vimos no capítulo 1, quando a SFC foi criada, todas as Cissets foram subordinadas a ela, exceto as da Presidência, as dos ministérios militares e a do Ministério das Relações Exteriores, chamadas de Cissets setoriais. Posteriormente, quando todas as Cissets foram extintas, as Cissets setoriais sobreviveram. No caso da Cisset da Presidência, sua não subordinação à SFC e, depois, sua manutenção, justificam-se pela inconveniência de o controle do órgão máximo de governo ser realizado por um órgão subordinado a outro Ministério (no caso, o da Fazenda, onde a SFC permaneceu entre 1994 e 2002). No caso dos ministérios militares e das Relações Exteriores, a permanência de suas Cissets não se justifica, afinal todos os outros ministérios estavam subordinados à SFC/MF. Entretanto, essa manutenção das Cissets setoriais nesses ministérios se explica pelo poder de suas burocracias, que estão entre as mais antigas e mais fortes do Brasil. Elas conseguiram manter órgãos de controle interno próprios, e evitar sua subordinação ao órgão central de controle interno.

Formalmente, as Cissets setoriais, apesar de não estarem subordinadas à SFC, deveriam seguir sua orientação normativa. Mas, como não havia relação hierárquica, nem as orientações da SFC eram cumpridas. Na prática, existe uma grande resistência dessas Cissets setoriais em se relacionarem com a SFC e, a rigor, de tornarem públicas as ações de seus ministérios através da divulgação de resultados de auditorias e fiscalizações. Isso fica claro no relatório da SFC de 1998, que foi o único relatório intitulado “do Sistema de Controle Interno”, e não apenas “da SFC”, como foram todos os relatórios de 1999 em diante.

O relatório de 1998 expressa o fracasso da tentativa da SFC de cumprir a Constituição Federal, que prescreve a integração dos órgãos de controle interno de cada Poder em um sistema de controle interno (art. 70). Um relatório do Sistema de Controle Interno significa a inclusão, além do relatório do órgão central - a SFC -, do relatório dos órgãos setoriais - as Cissets. Mas o documento de 1998 não apenas não inclui o relatório de todas as Cissets, como os relatórios apresentados são muito sucintos, quando não meramente formais. Apenas as Cissets da Aeronáutica, da Presidência e das Relações Exteriores apresentaram seus relatórios

em 1998; não apresentaram relatório, portanto, as Cisets do Exército e da Marinha. Além da não apresentação de relatórios, ao menos uma Ciset, a do Ministério das Relações Exteriores, parece não levar seu trabalho a sério, pois fez um relatório raso e *pro forma*.

O relatório da Ciset do Ministério das Relações Exteriores é extremamente superficial e queixoso. O mais objetivo que chega de uma prestação de contas é afirmar que “O Itamaraty cumpriu correta e regularmente os objetivos e metas que lhe foram fixados, no ano passado, apesar de ressentir-se fortemente da escassez de crédito orçamentário e da imprevisibilidade na liberação de recursos.” (SFC, 1998, p. 15). O relatório, de apenas três parágrafos, afirma, ainda, que a Ciset não audita 65% das despesas do Ministério, que se referem a gastos no exterior.

O TCU e o Ministério das Relações Exteriores travam “uma antiga quebra de braço”, segundo reportagem do jornal Estado de São Paulo. O próprio TCU não consegue controlar o Ministério das Relações Exteriores, pois o Tribunal “queixa-se da forma vaga como o escritório financeiro de Nova York – onde se concentram os controles dos gastos [do Ministério] fora do país – informa as despesas de 1.250 funcionários do Itamaraty que atuam em 165 postos.” “O que o TCU recebe de Nova York são informes genéricos, do tipo “gastos na Embaixada de Abidjian e outras repartições no exterior” – onde Abidjan é mencionada por ser a primeira em ordem alfabética. Os dados, segundo o tribunal, são agregados por região e o destino dos recursos não é discriminado.” Ainda segundo a reportagem, o TCU tem pedido, sem sucesso, que o Itamaraty extinga a atividade de Nova York e que todas as embaixadas tenham contas próprias e as informe ao SIAFI. Ou seja, boa parte do orçamento do Ministério não está contabilizado no SIAFI, sendo, portanto, totalmente intransparente não só para o público, mas para o próprio governo.

O relatório do Ministério da Aeronáutica também é curto, composto seis pequenos parágrafos, mas é muito mais substancial do que o Ministério das Relações Exteriores. A Aeronáutica foi citada por um entrevistado como um órgão preocupado em reforçar sua estrutura de controle interno como forma de qualificar sua gestão interna. De fato, o relatório cita como destaques da gestão de 1998 ações que indicam o comprometimento da instituição com o fortalecimento das atividades de controle interno como instrumento de melhoria da gestão: a implantação do cargo de Agente de Controle Interno no âmbito das unidades gestoras do ministério, e a consolidação dos procedimentos de rotina sobre as atividades de execução orçamentária, financeira e patrimonial. Além disso, o relatório cita sucintamente quais foram as principais ações de controle executadas no período: um total de 26 Auditorias, sendo 23 em organizações militares e 3 em dependências da administração indireta (SFC, 1998, p. 15-16).

O relatório da Ciset da Presidência é o mais extenso dos três, com cinco parágrafos e cinco quadros que demonstram não apenas a execução das ações de controle, mas também seus resultados:

“Como resultado dos trabalhos desenvolvidos no exercício, relativos às Auditorias Especiais, foi proposta a devolução aos cofres públicos de recursos da ordem de R\$ 111.028,33 (115.522,1464 UFIR’S) e provenientes das Auditorias realizadas em Tomadas de Contas Especiais, a devolução aos cofres públicos de R\$ 1.696.361,40 (1.764.020,7118 UFIR’S), estando esses casos na expectativa de julgamento por parte do Tribunal de Contas da União.” (SFC, 1998, p. 16-17)

Ou seja, das três armas, apenas a Aeronáutica enviou à SFC seu relatório de controle interno para ser publicado juntamente com os das demais instituições de controle do Executivo Federal, e o ministério das Relações Exteriores, apesar de apresentar relatório, não prestou contas, de fato, sobre seus gastos ou sobre sua atuação. Apesar da atuação da Aeronáutica, o Ministério da Defesa caracteriza-se como uma corporação forte, com interesses bem definidos, insulada e refratária à prestação de contas, ao menos nos moldes das auditorias de controle interno.

Em duas situações, que foram as únicas documentadas e tornadas públicas, os dois últimos Ministros da Defesa recorreram à CGU para auditar ou investigar agências vinculadas ao Ministério com a intenção, mais ou menos explícita, de influenciar as atividades de órgãos vinculados a sua pasta.

Em 2006, o então Ministro da Defesa e ex-Ministro da Transparência, Waldir Pires, solicitou à CGU auditoria na Infraero, para verificar “não só as condições de contratação do programa *Advantage V.2* [destinado a gerenciar a comercialização de espaços publicitários nos diversos aeroportos brasileiros], fornecido pela empresa FS3 Comunicação e Sistemas Ltda., mas também para avaliar, de forma ampla, todo o processo de comercialização de mídia publicitária nos aeroportos brasileiros” (CGU, 17/4/2007).

Ou seja, a intenção do ministro parece ter sido a de tentar influenciar, de alguma forma, uma das atividades da Infraero à qual ele, provavelmente, não tinha acesso, seja por falta de autoridade formal sobre a empresa (que é um órgão da administração indireta, ou seja, com relativa autonomia), seja por resistência da burocracia a franquear-lhe esse acesso: o processo de comercialização de mídia publicitária nos aeroportos brasileiros.

Os resultados dessa auditoria deram origem, no ano seguinte (na gestão de Nelson Jobim), a processos de sindicância para apurar responsabilidades de sete dirigentes e altos funcionários da Infraero em irregularidades constatadas na contratação do programa de

comercialização de espaços publicitários. Essas sindicâncias resultaram na recomendação da CGU pela demissão por justa causa de três ex-diretores e de três funcionários com nível de gerência na Infraero.

A Infraero efetivamente demitiu esses funcionários; o motivo da demissão foi a contratação sem licitação da empresa que produz o programa de comercialização de espaços publicitários. A contratação teve o valor de R\$ 26,8 milhões, e a empresa havia sido criada apenas quatro meses antes da assinatura do contrato, conforme reportagem do Estado de São Paulo de outubro de 2007.

Um dos motivos da solicitação pelo Ministro de auditoria da CGU na Infraero, além da intenção de influenciar as decisões sobre a venda de espaço para mídia publicitária nos aeroportos e as receitas dessas operações, pode ter sido a inoperância dos controles internos da Infraero nesse caso.

A responsável pelo controle interno da Infraero, a superintendente de Auditoria Interna, era esposa de um dos diretores envolvidos na contratação sem licitação e que acabou demitido em consequência da sindicância que apurou as fraudes. Ela não havia se declarado impedida para julgar as decisões de que seu marido participara, as quais foram aprovadas pelo controle interno da Infraero; ela foi punida com suspensão na mesma sindicância (CGU, 25/09/2007).

Esse caso também demonstra a animosidade entre as duas instituições, a controlada e a controladora, a qual reforça a necessidade do Ministro de recorrer a uma outra instituição para conseguir acesso a informações de seu próprio ministério. Um pouco antes do anúncio da decisão da CGU recomendando a demissão dos diretores envolvidos na contratação irregular, a Infraero divulgou, em seu site, uma nota intitulada “CGU inocenta funcionários da Infraero”, referindo-se aos funcionários investigados pela sindicância. A CGU respondeu, em nota publicada no seu site, que a informação divulgada pela Infraero era incorreta, uma vez que o processo por improbidade administrativa ainda não havia sido concluído, e que a Comissão de Sindicância havia apenas verificado um erro material que não prejudicava o curso normal do processo (CGU, 14/09/2007).

O Ministro Nelson Jobim, por sua vez, também solicitou a interveniência da CGU para apurar irregularidades na Anac, mas, desta vez, ficou mais clara a intenção do Ministro em interferir no órgão investigado de modo a constrangê-lo a atuar de acordo com sua vontade. Neste caso, a intenção do Ministro era conseguir a renúncia dos diretores da Anac, para poder indicar seus substitutos. De fato, Jobim conseguiu seu objetivo, ao menos em relação à então diretora Denise Abreu.

Em agosto de 2007, um mês após o acidente do avião da TAM em 17 de julho (a aeronave saiu da pista de Congonhas e explodiu sobre um prédio, matando 199 pessoas) o Ministro Jobim solicitou à CGU a instauração de processo administrativo disciplinar na Anac para esclarecer as circunstâncias em que a Agência enviara documentos supostamente falsos à Justiça Federal em São Paulo para embasar o pedido de manutenção das operações na pista principal de Congonhas. A diretora responsável pelo envio desses documentos à Justiça foi Denise Abreu, que renunciou ao cargo após a divulgação das denúncias e a abertura do processo disciplinar pelo Ministro.

O Ministério Público havia solicitado à Justiça o fechamento da pista em consequência de dúvidas sobre a segurança para o pouso de aeronaves, que havia passado por reforma, e a juíza decidira a favor da Anac com base nos documentos apresentados pela então diretora da Anac Denise Abreu. A juíza federal responsável pela ação denunciou a falsidade dos documentos apresentados por Denise Abreu para liberar a pista de Congonhas. Esses acontecimentos tiveram ampla divulgação nos jornais e causaram grande comoção pública por causa do trágico acidente, o maior da história da aviação civil brasileira.

O processo administrativo da CGU não foi o único elemento que levou à renúncia da diretora. Contribuíram para a renúncia a pressão pública, através da divulgação constante nos jornais de grande circulação de reportagens sobre o assunto, concomitantemente às notícias sobre a crise aérea, bem como a convocação da então diretora para depor na CPI do Apagão Aéreo²².

A interveniência da CGU, entretanto, constituía uma das formas que o Ministro tinha à sua disposição para recolher informações sobre a atuação da diretora e de pressioná-la a renunciar, uma vez que, por um lado, Jobim não podia demitir a diretora, pois seu mandato ainda não expirara, e porque, por outro lado, Denise Abreu se recusava a renunciar, negando publicamente a falsidade dos documentos apresentados à Justiça, apesar de todas as evidências em contrário.

Esse exemplo demonstra, também, a dificuldade dos ministros para controlar a atuação da administração indireta, ou seja, as autarquias, fundações e empresas públicas que, a

²² O choque de um Boeing da Gol e um jato Legacy em pleno ar em setembro de 2006 matou 156 pessoas e desencadeou uma crise no sistema de controle aéreo, que gerou, durante todo o ano de 2007, enormes atrasos e cancelamentos de vôos em todo o país. A então diretora da ANAC, Denise Abreu, notabilizou-se por declarações infelizes. De acordo com relatos de familiares das vítimas deste acidente, Denise Abreu teria reagido da seguinte forma quando abordada sobre a operação de resgate dos corpos: "Vocês são inteligentes, o avião caiu de 11 mil metros de altura, o que vocês esperavam? Corpos?". Em março de 2007, uma foto da diretora fumando charuto em uma festa de casamento durante um motim dos controladores de tráfego aéreo que paralisou as operações em todo o país garantiu a Denise Abreu a personalização da incapacidade da Agência para encaminhar soluções à crise aérea.

despeito de sua relativa autonomia institucional e organizacional, são formalmente vinculadas aos ministérios, os quais geralmente nomeiam seus dirigentes.

O controle sobre a administração indireta é um problema desde muito tempo. Em 1989, o sociólogo Carlos Estevam Martins apontou a dificuldade do governo em implementar esses controles:

“As propostas para montagem de um sistema de controle eficaz vão-se multiplicando, mas nenhuma é colocada em prática para valer. A última proposta veiculada pela imprensa, da autoria de Antoninho Trevisan [que foi Secretário de Controle das Estatais – SEST - entre 1986 e 1987], reclama providências simples e elementares, tais como: orçamento integrado, relatório trimestral comparando o orçado com o real, auditoria independente, determinação de limites para o nível de endividamento, e assim por diante. Propostas existem, mas caem no vazio. As autoridades parecem incapazes de esboçar qualquer reação.” (Martins, 1989, p. 19)

Uma evidência dessa dificuldade, que pode estar relacionada com o poder dos grupos que controlam essas instituições através da nomeação de seus dirigentes, é a dificuldade do TCU e da SFC para controlar os órgãos da administração indireta e do chamado Sistema S.

Para além da questão da independência organizacional, que de fato restringe o poder do TCU e da SFC de auditar essas instituições, há a dificuldade política, ou seja, os interesses de grupos que controlam essas instituições ou órgãos dessas instituições, e que são refratários à publicidade.

Em julho deste ano, o lobby das federações empresariais no Congresso conseguiu barrar a tentativa de alguns parlamentares de fiscalizar os gastos do chamado Sistema S, financiados com recursos tributários. O projeto de lei propunha que as contribuições compulsórias destinadas às entidades privadas que prestam serviço social autônomo, como Sebrae, Senai e Senac, circulassem por dentro do Orçamento da União. Nem mesmo o artigo que obrigava as entidades a publicar na internet um relatório genérico sobre seus gastos – por finalidade e região geográfica – resistiu ao lobby, apesar dos esforços dos técnicos da Comissão Mista de Orçamento em convencer o relator, o deputado João Leão (PP/BA), a criar algum instrumento de transparência, conforme reportagem do Estado de São Paulo de 16/7/01.

O fim da Sudam/Sudene e as sindicâncias na Infraero e na Anac demonstram como o órgão de monitoramento foi usado para promover publicidade de atos ilícitos ou sobre a atuação de órgãos insulados, e para produzir justificção neutra e republicana para a ação da Presidência ou do Ministro.

Em ambos os casos, da Sudam/Sudene e do Ministério da Defesa, o Presidente ou um seu ministro precisou de um “escudo” de neutralidade burocrática para contrariar interesses pouco transparentes (no caso da Sudam/Sudene) ou muito insulados (no caso da Infraero e da Anac).

O órgão de monitoramento foi usado como bode expiatório, ou, de acordo com a expressão em inglês, em uma estratégia de *blame shifting*: tanto o Presidente, ao extinguir a Sudam e a Sudene, quanto o Ministro da Defesa, podiam “culpar” a CGU e a SFC pela revelação das irregularidades e, assim, eximir-se de acusações de perseguição política.

Esses casos mostram que o controle sobre a burocracia do Executivo através dos órgãos e mecanismos de monitoramento tem o potencial de atingir membros da coalizão de governo através do controle sobre a atuação de órgãos controlados por nomeados políticos. O controle burocrático sobre o órgão dirigido por algum nomeado político pode ter o efeito de atingir o padrinho da nomeação, que pode ser um deputado, senador, governador, prefeito, ou até o líder regional de partido sem cargo político.

4.2 O monitoramento como possível controle federativo

O objetivo desta seção é apontar as evidências que sugerem a hipótese de que as mudanças no programa de fiscalização nos municípios em 2003 expandiram o controle exercido pela Presidência sobre a coalizão para as relações federativas.

As mudanças no programa de fiscalização expandiram o controle que a Presidência podia exercer sobre os membros do gabinete e da coalizão para os entes subnacionais, especialmente os prefeitos, uma vez que suas administrações passaram a ser objeto de escrutínio e exposição pública pela SFC.

O fortalecimento da CGU e as mudanças na sua direção empreendidas no governo Lula, por sua vez, potencializaram o efeito do controle da SFC sobre os membros da coalizão e o potencial da SFC de promover transparência.

Como já vimos, a CGU foi criada em 2001 como Corregedoria-Geral da União e foi transformada, em 2003, em Controladoria Geral da União. Em 2002, foram integradas à CGU a SFC e a Ouvidoria Geral da União, conforme o quadro síntese abaixo:

Quadro 12 - Cronologia da criação da CGU

ano	Fato	Norma
2001	criação da Corregedoria Geral da União (CGU)	Medida Provisória 2.143-31 de 02/04/01
2002	transferência da SFC para a Presidência da República	Decreto nº 4.113, de 05/02/02
2002	transferência da SFC da Presidência para a CGU	Decreto nº 4.177, de 28/03/02
2003	mudança do nome da CGU para Controladoria Geral da União pela MP 103 e mudança da denominação do cargo de Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União em Ministro de Estado do Controle e da Transparência pela lei 10.683	Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003 (convertida na Lei nº 10.683 de 28/05/2003)

Fonte: a autora, com base em informações dos relatórios da CGU.

A CGU foi criada em 2001 como Corregedoria-Geral da União. Conforme relatos de entrevistados e de acordo com o primeiro parágrafo da “Apresentação” do primeiro relatório de gestão da Corregedoria, essa iniciativa foi uma resposta de Fernando Henrique Cardoso às denúncias de corrupção contra o seu governo:

“Ao instituir a Corregedoria-Geral da União, em abril de 2001, com a atribuição de supervisionar a apuração das irregularidades administrativas havidas no âmbito do Poder Executivo Federal, o Governo Federal pretendeu, inequivocamente, restabelecer a necessária confiança dos cidadãos nos Poderes Públicos.” (CGU, 2001, p. 4)

A Corregedoria foi alocada na Presidência, e suas atividades se restringiam à apuração de responsabilidades por irregularidades administrativas dos gestores nos órgãos do Executivo Federal, a aplicação das sanções cabíveis e a reposição de eventuais prejuízos aos cofres públicos.

Em 2002, a SFC foi transferida do Ministério da Fazenda para a Casa Civil, para atender às recomendações do TCU de atribuir à Secretaria uma posição de supervisão ministerial. Mas a SFC permaneceu apenas quarenta dias subordinada diretamente ao Presidente da República, e foi transferida para a Corregedoria-Geral.

Com essa transferência, o Secretário de Controle passou a se subordinar à Corregedoria-Geral. Na mesma ocasião, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça também foi transferida para a Corregedoria.

Essa mudança causou grande desconforto entre os auditores e levou ao pedido de exoneração do então Secretário Federal de Controle, Domingos Poubel de Castro. Apesar de desejarem a elevação institucional da SFC à Presidência, os auditores discordaram da subordinação do órgão central de controle interno à Corregedoria. Na visão deles, a missão do órgão de controle era colaborar com os gestores dos ministérios para promover o

aperfeiçoamento da administração pública, e essa missão seria prejudicada se a SFC passasse a ser vista como parte do órgão “anticorrupção”, que abre sindicância e pune os servidores; ou seja, a relação de colaboração que a SFC tentava construir desde 1994 seria transformada em uma relação de oposição e conflito.

Segundo Poubel de Castro, “para correr atrás de bandido já tem bastante gente; o que faltam são bons controles, transparência, mudanças nos atos de gestão”, e, na sua visão, a subordinação da SFC à Corregedoria poderia comprometer a construção dos controles gerenciais.

Segundo entrevistados, a transferência da SFC da Casa Civil para a Corregedoria atendeu, ainda, a mais um objetivo: evitar acusações ao Presidente da República de uso da SFC como instrumento de perseguição política contra o então candidato à Presidência Paulo Pereira da Silva.

Como já vimos na seção anterior, desde 2001 a SFC fiscalizava a implementação do Planfor nos estados. Essa fiscalização estendeu-se para a atuação de entidades sindicais, entre elas a entidade dirigida por Paulo Pereira da Silva, a Força Sindical, como receptoras das verbas do Planfor. Com a aproximação da eleição presidencial em fins de 2002, os jornais começaram a se interessar pelos relatórios da SFC e pelas informações sobre os supostos desvios ocorridos no uso dos recursos do Planfor e do FAT pelas entidades sindicais.

Em resposta a essas especulações, a Corregedoria publicou, no seu relatório de 2002, uma cronologia dos fatos relacionados às fiscalizações sobre o Planfor, para demonstrar que as ações de fiscalização tiveram início muito antes da apresentação de candidaturas presidenciais e que foram dirigidas em observância aos trâmites normais das instituições de controle e não em função de interesses políticos (ver a cronologia no Anexo I).

A retirada da SFC da Casa Civil, onde estava diretamente subordinada ao Presidente, e sua alocação na Corregedoria permitiria ao Presidente rechaçar acusações de uso político da SFC, uma vez que, apesar de também estar subordinada ao Presidente, a função primordial da Corregedoria era apurar irregularidades.

No primeiro dia do primeiro governo Lula foi editada a MP 103, que reorganizou a estrutura da Presidência e que alterou, entre outras coisas, a denominação da CGU para Controladoria Geral da União. Essa mudança, segundo a Exposição de Motivos da medida provisória, teve como objetivo adequar a denominação da instituição às suas funções, que não eram mais apenas de corregedoria, mas também de controle e ouvidoria.

Essa mudança representou não apenas a alteração da denominação e a ampliação do escopo da instituição, mas a construção de uma visão política do papel do controle interno

como forma de defesa da democracia, da cidadania e da transparência, conforme o discurso de posse de Waldir Pires, que dirigiu a CGU entre 2003 e 2006:

“A confiança do Presidente Lula e a do nosso Partido me entregaram a direção desta casa, até ontem chamada de Corregedoria Geral da União. Foi bom que o ato normativo hoje publicado, pelo novo governo, tenha substituído sua denominação para a de Controladoria Geral da União.

[...]

Não gostava do título Corregedoria. A lembrança, desde os tempos coloniais, da figura do corregedor-mor, sempre agindo para o serviço de El-rei e seu séquito, na proteção de normas conservadoras, quase imutáveis, por sobre a estrutura das relações escravocratas e, posteriormente, das relações oligárquicas, excludentes - toda essa memória não me agradava. Na Controladoria, cuidaremos, sim, de correição e punições, como atos resultantes da violação dos princípios básicos da Lei e da vida republicana, princípios que precisarão ser mantidos, prestigiados e consolidados.

Penso, que sabe?! poderemos, um pouco mais adiante, conseguir no Legislativo *uma nomenclatura mais explicitamente democrática, que encerre, nela mesma, a mensagem valorosa da cidadania, da dignidade da condição humana, que é a essência do Estado Democrático de Direito. Nesse caso, então, chegaríamos à idéia do chefe da Controladoria chamar-se Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Para o compromisso com a defesa do dinheiro público, que é oriundo dos tributos cobrados aos cidadãos, e com a transparência - a mais plena - que viabilize a total informação de seu destino, como e porque os serviços públicos e as políticas públicas são realizados.*” (trechos do Discurso de posse de Waldir Pires, grifos nossos)

Em artigo de jornal, ainda no primeiro ano de governo, em 2003, Waldir Pires expressou a relação entre promoção da democracia e transparência dos gastos públicos:

“O governo do presidente Lula dá os primeiros passos e tenta, com as forças que tem, e a intuição dos caminhos que o trouxeram, vencendo obstáculos, pés no chão do país, e toda a *vontade de resgatar o destino da nação, estruturar um Estado democrático brasileiro, independente, forte e limpo, capaz de restaurar os ideais republicanos esquecidos* e, a rigor, nunca implantados entre nós. É uma revolução pacífica, democrática, disciplinada, benfazeja, na força da beleza dos valores, que nos vieram dos heróis primeiros da construção da pátria, nos séculos XVIII e XIX, para um destino de progresso e lealdade a toda nossa gente.

Este Estado democrático incumbe-nos arquitetar, fortalecer; armá-lo de princípios claros, éticos e políticos, que quase nunca foram observados, nem praticados, pelos “donos do poder” e que são indispensáveis à confiança que cimentará o embate e a vitória das gerações atuais e futuras.

São compromissos simples e fundamentais, na prática cotidiana dos atos de administração e governo, assentando as bases de uma cultura do respeito ao dinheiro público, para o gasto público, para o bem público, em benefício da população. Dinheiro do povo que não pode ser desviado, dilapidado, desperdiçado, traficado, nem furtado. Nenhum segredo, no destino de sua aplicação. Transparência e controle social, administrativo e político. Lula, nos encontros do ministério e com o povo, tem-nos dito, “vamos gastar o dinheiro público com mais cuidado e atenção do que o nosso próprio dinheiro, da família.”

Uma das mais importantes conquistas do ideário democrático foi, na história política, a construção da origem do dinheiro público, chegando aos cofres do poder, pela via da manifestação do consentimento do povo, através de seus representantes. O Parlamento votando a lei, para autorizar a cobrança do imposto. Nenhum tributo é legítimo, sem que antes a lei o tenha autorizado. Fins dos tempos da orgia dos tesouros reais, das dinastias irresponsáveis, das famílias aristocráticas ou oligárquicas. Surgimento da presença da lei, igualmente fundamental para definir a despesa pública, que é autorizada, principalmente no orçamento, pelos representantes da população, nas casas legislativas.” (trecho do artigo “O dinheiro do povo é sagrado”, Jornal A Tarde, seção Opinião, pág. 6, 12/4/03, apud CGU, 2003, Notícia 12/4/03, grifos nossos)

Outro indicador da importância da bandeira das ações contra a corrupção para o atual governo foi o discurso do Presidente Lula na comemoração do Dia Internacional contra a Corrupção, instituído pela ONU, em 9 de dezembro de 2006:

[...]

De maneira inédita, este Governo traçou uma política de combate sistemático à corrupção, em que se prestigiam tanto iniciativas de caráter preventivo como ações repressivas de desmantelamento de quadrilhas que há muito atuavam na Administração Pública.

[...]

No âmbito do Governo Federal Brasileiro, duas instituições assumem hoje a liderança dessa frente de luta: a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal. Ao longo dos últimos 4 anos, essas duas instituições ganharam prestígio, nacional e internacional, e receberam meios e recursos para travar uma luta tenaz contra a corrupção, empreendendo uma cruzada incessante contra esse crime, de forma absolutamente impessoal e republicana, sem qualquer interferência de caráter político-partidário que pudesse comprometer sua atuação.

[...]

A todos, dirijo palavras de encorajamento, reafirmando a prioridade que o meu Governo atribui à prevenção e ao combate à corrupção, e cumprimentando em particular os servidores – auditores, policiais, analistas, advogados e procuradores – que, pelo seu trabalho dedicado, sério, competente e profissional, nos permitem

comemorar hoje, com esperanças renovadas, o Dia Internacional contra a Corrupção.”
(trecho da Mensagem do Presidente Lula para o Dia Internacional contra a Corrupção,
apud CGU, 2006, Notícia 8/12/06)

Em julho de 2006, durante a última campanha presidencial, o atual Ministro do Controle e da Transparência, Jorge Hage, rebateu críticas do então candidato Geraldo Alckmin à atuação da CGU, defendendo a orientação do governo Lula em tom extremamente político. Em nota à imprensa, Hage deixa de lado a “fleuma burocrática” característica do órgão que dirige e acusa o governo tucano de leniência e conivência com a corrupção (tanto em relação ao então Presidente da República, que não teria tomado qualquer iniciativa na área de controle, quanto em relação ao Ministro da Saúde José Serra, que não teria impedido o esquema de fraude com as ambulâncias na sua pasta). Jorge Hage aponta, ainda, o suposto ineditismo das ações contra a corrupção do governo Lula:

“Em relação às declarações do candidato do PSDB à Presidência da República, Geraldo Alckmin, publicadas hoje pela imprensa, envolvendo a Controladoria-Geral da União, o Ministro Jorge Hage tem a declarar o seguinte:

- 1) É de todo recomendável que um candidato à Presidência procure informar-se melhor, antes de falar sobre o que não conhece. Compreende-se seu desconhecimento, já que nos oito anos em que o seu partido esteve no poder não existia a Controladoria, nem nada parecido com controle.
- 2) Tudo o que a CGU está descobrindo agora estava aí há muito tempo. As emendas e as fraudes que identificamos nas fiscalizações das Prefeituras, a partir de 2003, obviamente eram relativas a recursos dos anos anteriores. Ou seja 2002, 2001 etc. Temos os dados, e eles estão nos relatórios enviados à Polícia Federal e à CPMI, mostrando as emendas destinando dinheiro para as ambulâncias da máfia da Planam desde os anos do governo anterior.
- 3) O candidato aponta falhas no controle das emendas parlamentares na área do Ministério da Saúde. Nesse ponto, ele fala com conhecimento de causa, embora eu não creia em alguma intenção especial de criticar quem respondia por esse ministério no governo passado, onde tudo começou. Na verdade, o problema não era localizado só aí. O Ministério da Saúde, como os demais, não tinha controle sobre os recursos de emendas e convênios, no governo anterior, devido ao descaso com o tema “controle”, que era geral, e ao desmonte da Administração Federal pelos governos neoliberais, que defendem o chamado o “Estado mínimo” e que criticam o Governo Lula por ter retomado a realização de concursos públicos.

- 4) Foi somente no atual governo que se começaram a identificar os grandes “ralos”, os verdadeiros esquemas de “máfias” do dinheiro público, que estavam aí há anos e jamais eram tocadas , ou sequer conhecidos. É neste Governo, graças à fiscalização da CGU, que estão sendo identificados e mapeados os problemas na execução local dos programas federais, pelo país afora; e, assim, pelo trabalho articulado da CGU e da Polícia Federal, se vêm descobrindo esquemas como o das Sanguessugas. Esse esquema em especial, que envolve parlamentares, inclusive dos partidos de oposição, funcionava pelo menos desde a década de 90 e nunca foi enfrentado pelos governos anteriores.
- 5) Por outro lado, se a questão é prevenção, nenhum governo avançou tanto quanto este. Foi neste governo que se tornou obrigatória a utilização de pregões na aquisição de bens e serviços comuns, inclusive para entes públicos ou privados, realizada com recursos transferidos pela União (Decretos nº 5.450, de 31/05/2005, e 5.504, de 05/08/2005). Segundo dados do Ministério do Planejamento, somente no último ano, a União economizou 31,5% em relação ao preço-base estimado pelo governo antes de iniciar o procedimento de compra. Como se vê, as fantásticas idéias do candidato já foram implantadas pelo Governo Lula. Além delas, muitas outras, como o incremento da transparência, o melhor antídoto contra a corrupção – estão aí o Portal da Transparência, as Páginas de Transparência que divulgam todos os pregões, licitações, contratos, convênios etc., de cada órgão, na internet.
- 6) Enfim, parece que o candidato envereda por uma trilha no mínimo inusitada: acusar o atual governo por estar desvendando e revelando todas as tramóias que vinham sendo feitas, desde sempre, com o dinheiro público neste País.” (íntegra da Nota à Imprensa, CGU, 04/7/2006)

As principais mudanças promovidas na CGU a partir de 2003 estão relacionadas com essa visão de Waldir Pires do controle, correição e ouvidoria como instrumentos primordiais de promoção da transparência e de cidadania (e que tem sido mantida por seu sucessor e atual Ministro do Controle da Transparência, Jorge Hage²³).

As mudanças foram realizadas a partir da substituição do Programa de Fiscalização nos Municípios pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, e foram as seguintes:

²³ É juiz aposentado, foi deputado federal entre 1987 e 1991 (eleito pelo PDT, durante o mandato passou para o PMDB e posteriormente para o PSDB), e foi secretário de Waldir Pires na CGU antes de assumir o cargo de Ministro.

1. mudança do foco da fiscalização nos municípios: da gestão do programa federal para a gestão do prefeito;
2. instituição de ampla publicidade ao novo formato do Programa, através do sorteio público dos municípios na Caixa Econômica Federal e da publicação dos relatórios no site da CGU na internet;
3. substituição do foco do aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção, através das operações especiais.

O Programa mudou o foco da fiscalização, que deixou de ser a gestão do programa federal e passou a ser a gestão do prefeito, ao substituir a seleção amostral dos municípios pela seleção por sorteio. A seleção amostral dos municípios privilegiava a avaliação da execução dos programas federais previamente escolhidos conforme a metodologia de hierarquização dos programas; os municípios a serem fiscalizados eram definidos conforme o objetivo de construir uma avaliação em nível nacional dos programas federais a partir das informações coletadas nas fiscalizações nos municípios. Os trechos dos relatórios da SFC transcritos no capítulo 3 são exemplos de como as informações coletadas nas fiscalizações nos municípios permitem a construção de um diagnóstico nacional sobre os programas.

A escolha dos municípios por sorteio e a fiscalização de todos os programas federais em execução nessas localidades (não mais a fiscalização dos programas prioritários) colocou o foco na gestão do prefeito, principalmente porque o sorteio foi aliado à divulgação do relatório de cada município no site da CGU. Mesmo que não sejam fiscalizados recursos próprios das prefeituras, o que aparece nos relatórios são os resultados da ação do prefeito sobre as verbas federais naquele município.

A seleção por sorteio restringiu a possibilidade de construir inferências em nível nacional sobre os programas, uma vez que a amostra de municípios passou a ser muito pequena e pouco significativa em termos da implementação dos programas federais.

Por outro lado, a instituição de ampla publicidade no Programa de Sorteios, através do sorteio público dos municípios e da publicação dos relatórios no site da CGU na internet, aumentou significativamente a visibilidade da CGU e da atividade de fiscalização do governo federal sobre os recursos descentralizados.

Segundo o Secretário Federal de Controle, os sorteios promoveram uma visibilidade muito grande em relação ao formato anterior de fiscalização:

“a gente já ia no município, mas ia silenciosamente, não se divulgava”

Ele se refere ao fato de que, até 2002, as cidades selecionadas eram notificadas da visita dos auditores da SFC, mas não havia nem a divulgação dessa visita na mídia, muito menos do relatório de fiscalização. Ainda segundo o Secretário, o sorteio é um instrumento com limitações, mas é perfeito para permitir “barulho na mídia e mobilização das pessoas”, ou seja, dois dos objetivos de Waldir Pires: transparência e controle social sobre o dinheiro público.

O “barulho na mídia” começa muito antes da visita dos auditores ao município: começa com a realização do sorteio dos municípios na Caixa Econômica Federal, no mesmo sistema de sorteio da loteria federal. A escolha do sistema de sorteio da loteria federal, segundo o próprio Ministro Waldir Pires, teve o objetivo de garantir a imparcialidade da escolha dos municípios e gerar apelo popular:

“Por isso nós vamos sortear. Sortear por quê? Porque como nós poderíamos, num quadro histórico de tantas desconfiças, determinar que as auditorias e as fiscalizações seriam feitas nesse ou naquele município, a partir de que critérios? Qual é a tradição, digamos assim, de respeitabilidade que existe hoje que não nos atribuisse as deformações de pensar que nós estamos querendo fazer vingança política ou apadrinhamento? Não.

Qual é o organismo que tem a confiança do povão? As loterias da Caixa Econômica. Em determinados instantes até me perguntaram se eu queria ou se era necessário transportar os aparelhos para algum ambiente nosso. Eu disse que de jeito nenhum. *Nós precisamos é do cenário, o cenário no qual o povo vê, e acredita, rodar e caírem nos globos o resultado, número a número.*” (trecho do discurso de Waldir Pires no lançamento do Programa de Fiscalização da partir de Sorteios Públicos, CGU, Notícia, 03/4/03, grifos nossos).

O cenário é o auditório da Caixa Federal, e, segundo entrevistados, ele fica lotado, e são muitos os deputados que assistem ao sorteio; apesar de os resultados dos sorteios serem divulgados na internet logo após sua realização, os deputados avisam imediatamente aos prefeitos de sua região se eles foram sorteados ou não.

O lançamento do Programa de Sorteios foi prestigiado com a presença de autoridades do primeiro escalão, indicando o prestígio desse ato entre as ações prioritárias do governo: estiveram presentes o vice-presidente da República, a primeira dama, o presidente do STF, um Ministro do TCU, o presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, o líder do PT na Câmara (Nélson Pelegrino), o então Ministro da Integração Nacional (Ciro Gomes), e o então Ministro do Trabalho (Jacques Wagner).

O segundo sorteio, em maio de 2003, foi prestigiado pela presença do Presidente Lula, indicando a importância que ele atribuía a esse evento. Lula atestou, em seu discurso, a presença de muitos deputados entre os presentes:

“Meu caro companheiro Waldir Pires, Ministro Chefe da Controladoria Geral da União,
 Meu caro João Dornelles, Presidente em exercício da Caixa Econômica Federal,
 Auditores aqui presentes,
 Funcionários da Caixa Econômica Federal,
 Deputados,
 E pessoas interessadas em combater a corrupção,” (trecho Discurso Lula, CGU Notícia, 12/5/03, grifos nossos)

Lula reforçou a idéia da imparcialidade do sorteio, ao indicar que o partido ao qual o prefeito pertence não influenciaria sua “sorte”, e ressaltou o objetivo da CGU de punir a corrupção, bem como o potencial dissuasório da fiscalização e da escolha aleatória dos municípios:

“Então eu acho que nós temos uma chance enorme, nós estamos começando um trabalho e eu não tenho dúvida nenhuma de que é inovador. É inovador porque *o fato de ser sorteado pela Caixa Econômica Federal não tem coloração ideológica nem partidária*. Aqui entra quem estiver com sorte, porque os honestos, obviamente, estarão rezando para que as suas cidades sejam sorteadas o mais rápido possível, *e os desonestos*, ao saberem da notícia, porque muita gente ainda não sabe, *começarão a trabalhar honestamente*, pelo menos para o próximo ano, gastando corretamente o dinheiro que nós temos este ano.” (trecho Discurso Lula, grifos nossos, CGU Notícia, 12/5/03)

O Secretário Federal de Controle reconhece a importância desse efeito dissuasório da fiscalização por sorteio apontado pelo Presidente em seu discurso (conforme trecho transcrito acima), mas afirmou que ele precisa ser medido.

A publicidade do Programa de Sorteio não se esgota no auditório da Caixa Federal em Brasília, pois ela amplifica o conhecimento da população sobre a presença dos auditores da SFC nas cidades. Até 2002, como já dissemos, os auditores chegavam “silenciosamente” às cidades, mesmo que os prefeitos estivessem avisados com antecedência sobre a visita. Com a divulgação do sorteio, toda a população fica sabendo que sua cidade “apareceu” em Brasília, e que receberá a visita dos auditores. Segundo o Secretário Federal de Controle Interno Adjunto, a fiscalização por sorteios está cumprindo a função de aproximar a população do

poder público. O Secretário Adjunto expressa essa mudança quanto à visibilidade dos trabalhos da SFC nos municípios com uma história, segundo ele verídica: um cidadão, morador de um município isolado da região amazônica, disse, ao procurar a equipe de auditores para apresentar-lhe denúncias, que aquela era a primeira visita de uma autoridade federal ao município desde a presença do Marechal Rondon. Verdadeira ou não, essa história expressa uma impressão relatada por todos os auditores entrevistados sobre um forte e inédito impacto positivo da atuação dos auditores sobre a percepção da população a respeito da presença do Estado.

Segundo o Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, algumas semanas após a visita dos auditores, já há cidadãos enviando emails à SFC solicitando os resultados da fiscalização realizada nas suas cidades.

A publicidade do Programa de sorteios se estende, ainda, à divulgação dos relatórios de fiscalização por município. Até 2002, as informações dos relatórios da SFC eram divulgadas somente no BGU, e eram organizadas por ministérios, conforme os exemplos do capítulo anterior. Não havia nenhuma informação pública que permitisse a identificação dos municípios que haviam sido fiscalizados. Desde 2003, os relatórios dos municípios são publicados no site da internet, e com muita rapidez, já que, hoje, estão disponíveis no site os relatórios de todos os sorteios até o 22º, realizado em 19/7/06. Entre julho de 2006 e dezembro de 2007, ou seja, em um ano e meio a CGU sorteou, visitou, fiscalizou o município, e publicou os resultados. Até o momento (dezembro de 2007), o último sorteio realizado foi o 25º, em 9/10/07 (www.cgu.gov.br).

Até o 9º sorteio, em setembro de 2004, a CGU publicou apenas a síntese dos Relatórios de Fiscalização, e a partir do 10º sorteio passou a divulgá-los na íntegra. Um exemplo de relatório sintético é o caso do município baiano de Itaberaba, sorteado no 8º sorteio, em 30/3/04. Foram fiscalizados R\$ 16.971.690,75, e as principais constatações dos auditores foram assim descritas no relatório:

1. Diversas irregularidades na aplicação dos recursos do Fundef
2. Empresa nega participação em licitação
3. Notas fiscais frias e clonadas
4. Fraudes de R\$ 851 mil com recursos da saúde
5. Cheques compensados sem os respectivos processos de pagamentos
6. Servidor recebe salário com recursos do Programa de Atenção Básica Fixo (Ministério da Saúde) sem comparecer ao local de trabalho

7. Funcionário assinava processos licitatórios a pedido da coordenadora do Fundo Municipal de Saúde
8. Indícios de favorecimento às empresas do irmão do prefeito e do sogro do Ex-Secretário Municipal de Saúde
9. Dona de salão é responsável por beneficiário do Bolsa Escola
10. Interferência de vereadores para marcação de consultas (CGU, Síntese dos Relatórios de Fiscalização – 8º Sorteio)

O relatório tem três páginas e descreve sucintamente as principais características das dez constatações transcritas acima (para ler a íntegra, ver Anexo II). Como se pode ver pelo tipo de informação divulgada no relatório sintético, a publicidade do relatório de fiscalização a partir de 2003 aumentou infinitamente a transparência da gestão dos prefeitos sorteados, bem como os efeitos políticos da fiscalização. Como veremos mais à frente, alguns municípios tentaram impedir a divulgação dos relatórios, inclusive esse município de Itaberaba cujo relatório foi transcrito, argumentando que a sua publicação consubstanciava perseguição política do governo federal contra prefeitos do partido de oposição, o então chamado PFL, atual DEM (que era o partido do então prefeito).

Finalmente, a terceira grande mudança na CGU a partir de 2003 foi a substituição do foco do aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção, através das operações especiais.

Como já vimos, o combate à corrupção passou a ser uma das bandeiras políticas do novo governo, como forma de se diferenciar em relação ao governo anterior e reforçar a idéia do PT como partido da ética e da defesa da democracia e da cidadania. O Ministro Waldir Pires ficou encarregado de implementar essa bandeira na CGU, e as operações especiais foram seu principal instrumento.

Um dos indícios da importância do combate à corrupção e das operações especiais é o destaque que o Planejamento da CGU para o período 2007-2010 atribui a essas questões, como indicam as sete diretrizes básicas definidas nesse Planejamento:

1. Qualificação do controle interno para o cumprimento pleno de suas funções constitucionais
2. Responsabilização administrativa como forma eficaz de combate à impunidade
3. Ênfase em medidas de prevenção à corrupção
4. Articulação interinstitucional
5. Fomento ao controle social

6. Incremento da transparência pública
7. Articulação internacional (CGU, 2007c, p. 2-4)

A 4ª diretriz básica, a “Articulação Interinstitucional”, explicita a relação entre o combate à corrupção e a cooperação entre as instituições de controle e responsabilização:

“É convicção deste governo que o enfrentamento de desafios complexos como são a garantia da integridade institucional e a prevenção da corrupção exigem a combinação de ações e esforços de organismos os mais diversos, vinculados aos três Poderes do Estado. Assim, a Controladoria Geral da União – CGU foi, desde o início, orientada a atuar de forma cooperativa e integrada com todos os demais órgãos incumbidos da defesa do Estado e do aperfeiçoamento da gestão pública, em particular com os vinculados aos Ministérios da Justiça (sobretudo a Polícia Federal), da Fazenda (particularmente a SRF e o COAF), e do Planejamento, além do Banco Central, do Ministério Público da União e dos Estados, do Tribunal de Contas da União e dos órgãos de controle estaduais e municipais” (CGU, 2007c, p. 3)

Ao focar as fiscalizações no combate à corrupção, a CGU precisou aliar novos instrumentos ao ferramental da SFC, que havia sido construído com o objetivo de aperfeiçoar a gestão dos ministérios e não de investigar atos de corrupção.

As informações produzidas pela SFC nas fiscalizações até 2002 poderiam ser utilizadas pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal para a investigação de irregularidades eventualmente encontradas nos municípios, mas não eram divulgadas no formato ideal para esse objetivo, ou seja, identificando o agente público responsável pelos desvios (os prefeitos ou agentes municipais). A partir de 2003, a CGU passou não apenas a divulgar as informações nesse formato (relatório por município), como passou a buscar a cooperação com os órgãos de investigação e persecução criminal para combater a corrupção, através das operações especiais.

A cooperação através das operações especiais envolve, basicamente, a contribuição da SFC com o ferramental de análise orçamentária e financeira, com a realização de levantamento da execução orçamentária nos sistemas corporativos (SIAFI), com o know-how em análise de convênios, em fiscalização de obras, no funcionamento dos programas, na análise dos processos licitatórios, que são um tipo de habilidade ou competência que nem o Ministério Público nem a Polícia Federal detêm, e que são importantes para a identificação de fraudes e desvios de dinheiro público. A SFC, por sua vez, beneficia-se dessa parceria na medida em que ela não tem prerrogativas próprias da PF e do MP, como escuta telefônica e mandado de busca e apreensão de documentos, que são poderes que dão “efetividade” às

ações de controle, ou seja, que permitem comprovar os ilícitos e responsabilizar os fraudadores. Ou seja, a SFC identifica ou levanta suspeitas sobre ilícitos, e as instituições com poder de investigação e punição aplicam as medidas policiais e judiciais cabíveis.

Um exemplo de operação especial foi a Operação Gafanhoto, em que a CGU apontou irregularidades na aplicação de verbas federais repassadas para o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) de Roraima, por denúncia da Superintendência Regional da Polícia Federal (SR/DPF) no estado:

“Operação Gafanhoto: em 24/07/2003, sob alegação de fortes indícios de utilização fraudulenta de verbas federais repassadas ao estado de Roraima, especialmente aquelas destinadas ao extinto DER/RR, foi encaminhado o Ofício nº 3849/DELEFAZ/SR/DPF/RR à Controladoria-Geral da União. Posteriormente, mediante o Ofício nº 5240/DELEFAZ/SR/DPF/RR, de 22/09/2003, a CGU foi informada da existência de diversos recursos federais, repassados mediante convênios, desviados para a conta única do estado ou para outras contas do estado e livremente movimentadas por uma empresa privada, denominada NSAP. Nesse sentido, a SR/DPF/RR indicou a necessidade de se averiguar se as obras e as finalidades dos convênios federais foram efetivamente realizadas, em especial, no que diz respeito aos valores destinados ao extinto DER/RR. Para tanto, a Controladoria destacou equipe de 13 (treze) auditores para realização dos trabalhos de fiscalização na cidade de Boa Vista/RR.

Os resultados obtidos pela CGU, encaminhados ao Ministério Público Federal e à Superintendência da Polícia Federal em Roraima, indicaram irregularidades na gestão de obras e serviços que corresponderam, preliminarmente, ao montante de R\$ 11.807.884,78 (onze milhões, oitocentos e sete mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e setenta e oito centavos).” (CGU, 2004, p.24, grifos nossos)

Nos jornais, a Operação Gafanhoto ficou conhecida por ter desvendado um esquema de desvio na folha de pagamento da Assembléia Estadual através de funcionários fantasmas. O Ministério Público Federal chegou a denunciar o governador Francisco Flamarion Portela por formação de quadrilha, peculato e aumento irregular da folha de pagamento (Estado de São Paulo, 6/4/04).

Segundo entrevistados, o desvio de verbas federais no DER de Roraima foi a forma encontrada pela Polícia Federal para justificar a interveniência da CGU e da própria Polícia no estado, e permitir a apuração dos desvios que envolviam recursos estaduais. As instituições policiais e judiciais do estado estavam totalmente subjugadas ou coniventes com os desvios, mas a Polícia Federal e a CGU não tinham, em princípio, condições legais de interferir no caso, pois o dinheiro era estadual e não federal. A Polícia Federal precisou, nesse caso, não

apenas dos conhecimentos dos auditores na área orçamentária e de execução financeira para desvendar os desvios na folha de pagamento, mas, antes de mais nada, precisou construir a legitimidade da intervenção da CGU no estado, o que foi feito através da denúncia pela Polícia Federal de irregularidades no repasse de verba federal para o DER.

As operações especiais sempre existiram, mas passaram a ter destaque e a aumentar em quantidade a partir de 2003; segundo o Secretário Federal de Controle, desde seu ingresso na carreira de controle, em 1978, ele nunca vira articulação entre todos os órgãos de defesa do Estado – a prática comum era cada instituição entregar seu relatório pronto umas às outras, sem dialogar antes de fechar o relatório nem somar seus instrumentos para um mesmo objetivo.

Mas essas operações não aumentaram apenas quantitativamente; do ponto de vista qualitativo, a cooperação com essas instituições deu “dentes” à CGU. Vários auditores relataram a satisfação de ver, como resultados de suas ações de auditoria e fiscalização, prisões e desbaratamentos de esquemas de corrupção. Isso só foi possível após o direcionamento da energia institucional para o combate à corrupção e para a cooperação entre as instituições de controle e de investigação e punição criminal. Como já vimos, nem a SFC nem a CGU têm poderes para, uma vez identificados indícios de corrupção, promover investigações e prisões. Somente com a articulação com a polícia e com promotores os indícios de corrupção encontrados pela CGU passaram a ser mais sistematicamente investigados e punidos.

Além disso, a articulação da SFC com os ministérios para aperfeiçoar a gestão nunca se efetivou completamente, uma vez que dependia da vontade dos gestores de implementar as recomendações da SFC. Essa situação deveria causar alguma frustração nos auditores, que não viam um resultado palpável do seu trabalho, para além da verificação de irregularidades e ineficiências. Já o combate à corrupção não depende da vontade do ministro ou do prefeito, mas é obrigação do promotor ou policial federal, cujas instituições têm sido muito ativas nos últimos anos. Some-se a esse sentimento dos auditores de uma maior “efetividade” do seu trabalho o reconhecimento público do trabalho da CGU nas ações de combate à corrupção, que tem sido, senão maior do que antes, ao menos mais imediato, haja vista a frequência da CGU nos jornais de grande circulação em reportagens sobre combate a fraudes e corrupção.

Essas mudanças na atuação da CGU a partir de 2003 foram avaliadas pelo TCU em 2005; o Senado solicitou a realização de auditoria pelo Tribunal sobre a CGU²⁴. O Tribunal concluiu que o Programa de Sorteios:

²⁴ Acórdão 412/2007 (processo 015.390/2005-1).

- alterou o direcionamento do planejamento das ações de controle, com a incorporação de aspectos voltados para o combate à fraude e à corrupção,
- cumpriu seus principais objetivos: combater a corrupção, universalizar a expectativa de controle, aproximar a CGU da sociedade civil e fortalecer o controle social, e
- mudou radicalmente o enfoque das ações, que passaram a focalizar a atuação do gestor municipal às custas da redução na capacidade de avaliar a execução dos programas federais.

Segundo o TCU, os “critérios de relevância empregados pela CGU para hierarquização dos programas de governo a serem avaliados seguem padrões adotados, em nível internacional, na área do controle da gestão pública”, que são aqueles critérios definidos na metodologia de priorização de programas na IN n.1/01. O programa de sorteios interrompeu a aplicação desses critérios na seleção dos programas fiscalizados nos municípios, ao definir como prioritárias a seleção dos municípios pelo critério de sorteio e a fiscalização de todos os programas federais em execução pela prefeitura.

O Programa de Sorteios reduziu a ligação entre as ações de controle e as etapas de planejamento, pois as Ordens de Serviço deixaram de ser emitidas conforme a metodologia de avaliação de programas, pela qual a amostra de municípios era definida com base em parâmetros estatísticos que permitissem realizar inferências sobre os programas federais. O Programa de Sorteios mudou radicalmente o enfoque das ações: elas passaram a focalizar a atuação do gestor municipal às custas da redução na capacidade de avaliar a execução dos programas federais.

Nas demais competências constitucionais (certificação de contas, certificação de atos de pessoal, TCE), os Sorteios não produziram efeitos perceptíveis. É interessante notar que esta conclusão contraria os temores que o TCU expressou em 2001, na Decisão 507, de que o enfoque avaliativo da SFC reduziria seu empenho nas atividades auxiliares ao Tribunal.

Por outro lado, segundo o TCU, o Programa de Sorteios logrou seus objetivos de combate à corrupção e de fortalecimento do controle social. Após os Sorteios, a CGU registrou um aumento significativo no número de denúncias.

O Programa de Sorteios também contribuiu para a universalização da expectativa de controle (uma vez que qualquer município pode ser sorteado²⁵) e para o aprimoramento do

²⁵ Por motivos operacionais, a CGU restringia os sorteios aos municípios menores, mas essa restrição foi sendo rebaixada ao longo do tempo, como veremos adiante.

controle social. Os Sorteios aproximaram a CGU da sociedade civil, através da atuação junto aos conselhos sociais, às autoridades locais e municipais.

Uma das principais concretizações da idéia de Waldir Pires de incentivo ao controle social foi o Programa de Fomento ao Controle Social e à Capacitação de Agentes Públicos Municipais, divulgado com o nome popular de “Olho Vivo no Dinheiro Público”. O programa foi implementado pela CGU a partir de 2003, com os objetivos de capacitar agentes públicos e conselheiros municipais e de mobilizar lideranças comunitárias para o acompanhamento, controle e cumprimento dos dispositivos legais na aplicação dos recursos públicos federais. A justificativa desse programa é a baixa capacidade técnica dos conselheiros para realizar o devido acompanhamento da execução física e, principalmente, financeira dos programas. (CGU, 2005, p. 38).

Segundo um analista da Controladoria Regional da União em São Paulo, cujo trabalho envolve visitas e fiscalizações nos municípios (ao contrário dos funcionários de Brasília, que raramente saem dos seus escritórios), a percepção dos analistas é de uma fraqueza muito grande na atuação dos conselhos, apesar de seu enorme potencial de controle social sobre o poder público. Mas, segundo ele, ainda não houve nenhuma avaliação sobre o impacto do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público na capacidade dos conselhos de cumprir seu papel constitucional.

Os auditores e coordenadores reconheceram, diante dos auditores do TCU, essas mudanças por que a CGU passou desde 2003. Segundo eles, o Programa de Sorteios:

- deu mais objetividade às fiscalizações, pois elas passaram a ser feitas para a detecção de fraude e/ou desperdício;
- deu mais celeridade aos trabalhos;
- mas não permite a construção de inferências em nível nacional do funcionamento dos programas avaliados.

Como já vimos, a impressão dos auditores é de que os sorteios e a ênfase no combate à corrupção tornaram o trabalho mais “efetivo”, no sentido de apresentar resultados concretos (prisão e demissão de corruptos, devolução de recursos desviados, anulação de contratos irregulares), ainda que às custas de um diagnóstico em nível nacional dos programas federais implementados nos municípios.

Apesar do relativo abandono do foco na melhoria da gestão dos ministérios a partir da fiscalização nos municípios, os relatórios da SFC continuaram a publicar um resumo de sua atuação a respeito dos principais programas de todos os ministérios. Ou seja, esse trabalho

não foi totalmente descontinuado, mas é difícil avaliar precisamente o quanto ele foi prejudicado.

Além da percepção da CGU e do TCU, entrevistados do Ministério do Planejamento também perceberam que a mudança produzida pelos sorteios reduziu a capacidade da SFC de produzir informações gerenciais. Eles utilizam essas informações para “checar” as informações prestadas pelos ministérios na avaliação e monitoramento do PPA, e também têm a percepção de que a partir de 2003 os relatórios fornecem menos insumos sobre as ações dos ministérios.

O relatório da auditoria do TCU discute, ainda, uma outra questão relacionada ao sorteio: o critério para inclusão de municípios no Programa de Sorteios, que é o tamanho das cidades, com base no número de habitantes. Em 2003, a CGU começou incluindo nos sorteios apenas as cidades com até 20.000 habitantes, e foi aumentando esse limite gradativamente. Em 2005, ano da auditoria do TCU, o limite era de 500.000 habitantes. O TCU questionou esse limite, pois, apesar de ele excluir um número muito pequeno de municípios (apenas 34, ou menos de 1%), ele exclui os maiores municípios, que representam os maiores volumes de transferências de recursos federais para os municípios.

Segundo o TCU, esses municípios concentram transferências mais vultosas que as dos maiores programas federais, e por isso não deveriam ser excluídos dos sorteios; em 2005 o Bolsa Família transferiu, para todo o país, R\$ 6,7 bilhões, e o Atenção Básica em Saúde, R\$ 5,4 bilhões, ou seja, menos que os R\$ 14 bilhões recebidos pelos 34 maiores municípios em 2004 e em 2005.

Com essa argumentação, e a despeito de a CGU responder ao TCU afirmando que realiza fiscalização nesses municípios maiores apesar de eles não estarem no Programa de Sorteios, o Tribunal determinou que a CGU incluísse todos os municípios no Sorteio (a “determinação” do TCU indica que é uma decisão obrigatória). Além disso, o Tribunal recomendou que a CGU aperfeiçoasse a sistemática de avaliação de programas de governo para permitir a realização de inferências para o programa como um todo (a “recomendação” do TCU indica que não é uma decisão obrigatória).

As evidências de que essas mudanças representaram controle potencial sobre os prefeitos são:

1. alguns municípios recorreram à Justiça contra a divulgação dos relatórios de gestão da CGU;
2. o senador César Borges pediu ao TCU auditoria nos sorteios da CGU para verificar se eram aleatórios;

3. reclamação de deputados contra relatórios da CGU que investigam repasses federais para municípios realizados em função de emendas parlamentares;
4. destaque à relação com os municípios no âmbito das relações federativas no governo Lula.

Dois municípios baianos, além da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FEMEM) e da União das Prefeituras da Bahia (UPB) impetraram mandado de segurança contra o Programa de Sorteios. Os municípios de Itagimirim e de Itaberaba, ambos governados pelo então PFL, atual DEM, entraram com mandado de segurança perante o STJ em 2004²⁶. Representados pelo mesmo advogado, os prefeitos alegaram que CGU não tinha competência para fiscalizar municípios e que a fiscalização caracterizava perseguição política por parte de Waldir Pires, então Ministro da Transparência. Segundo a alegação dos municípios, reproduzida no Acórdão do STJ:

- a maioria dos Municípios fiscalizados estão governados por Prefeitos do PFL, partido opositor ao Governo;
- o Ministro dirigente da Controladoria tem claros e declarados interesses políticos no Estado da Bahia, o que não lhe permite realizar a fiscalização²⁷;
- está a Controladoria a invadir competência exclusiva do Tribunal de Contas da União, ao tempo em que também viola a autonomia municipal;
- está a Controladoria a interferir indevida e ilegalmente na atuação do Município.

Em ambos os casos, o STJ decidiu unanimemente contra os municípios, reafirmando a competência do governo federal para fiscalizar recursos federais conforme o art. 74 da Constituição, e a competência da CGU e da SFC para realizar esse controle (de acordo com a lei 10.683/03), bem como a inexistência de ameaça da fiscalização à autonomia do município, uma vez que:

“De fato, não vislumbro mácula de inconstitucionalidade ou ilegalidade no trabalho de fiscalização ora impugnado, porquanto, constituindo-se em ato

26 Itagimirim: MS n. 9.642 - DF (2004/0049111-9). Itaberaba: MS n. 9.643- DF (2004/0049112-0).

27 Waldir Pires, Ministro do Controle e da Transparência entre janeiro de 2003 e março de 2006, foi um dos principais adversários políticos de ACM na Bahia. Foi deputado estadual entre 1955 e 1959 (PDT) e deputado federal de 1959 a 1963 (PSD), governador da Bahia de 1987 a 1989 pelo PMDB (renunciou para ser candidato a vice-presidente da República na chapa de Ulisses Guimarães), deputado federal entre 1991 e 1995 (PDT) e entre 1999 e 2003 (PT) (fonte: Câmara Federal: www.camara.gov.br).

perfeitamente compatível com o desempenho do controle interno do Poder Executivo, está em consonância com o disposto nos arts. 70 e 74 da CF/88 e 17 da Lei 10.683/03.

Além disso, tendo o sorteio realização empreendida por entidade de incontestada idoneidade – a Caixa Econômica Federal - CEF –, com ampla divulgação no procedimento, *fica assegurada a proteção de outros valores como a impessoalidade, a moralidade administrativa, a publicidade e a transparência*, restando atendido o comando do art. 37, caput, da Carta Maior.

Com essas considerações, com base na legislação retro apontada e no firme precedente indicado, denego a segurança.” (trecho do Voto da Ministra Relatora do MS 9643, grifos nossos)

O representante do Ministério Público, chamado a se pronunciar, teve a mesma opinião que os ministros do STJ:

"o cumprimento da Portaria nº 68/2004 pela equipe de fiscalização da CGU no Município de Itagimirim/BA, foi realizada de forma legal obedecendo o princípio da transparência, no que diz respeito ao controle do dinheiro público. É evidente, que a Controladoria-Geral da União tem atribuição para fiscalizar a aplicação dos recursos federais repassados aos municípios. Porquanto, não há o que se falar em quebra de autonomia dos entes federados, até porque a fiscalização não incide sobre recursos estaduais ou municipais mas especificamente sobre verbas provenientes da União, conforme disposto no art. 74, I e IV § 1º da CF/88, assegurando assim o atendimento das disposições constitucionais sem qualquer risco para o município impetrante e seus habitantes." (MS, 9642)

A Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FEMEM) tentou impedir a divulgação dos relatórios de fiscalização da SFC no site da internet da CGU²⁸. Ela alegou que a divulgação do relatório de fiscalização feria o direito dos municípios ao contraditório (em decorrência do prazo de apenas cinco dias para a apresentação de explicações dos prefeitos quanto às irregularidades constatadas pela CGU na fiscalização), e que a divulgação do relatório promovia “grave lesão moral e política aos prefeitos”. O mandado de segurança foi negado por unanimidade, e o juiz relator aceitou a defesa da CGU, transcrita pelo juiz no acórdão:

“É bom lembrar, também que, embora não se trate de processo administrativo disciplinar, a exigir contraditório e ampla defesa, ainda assim a Controladoria-Geral da União faculta aos Gestores Municipais veicular seus esclarecimentos a respeito das constatações levantadas durante a fiscalização dos recursos públicos federais nas

²⁸ MS n. 9.794 - DF (2004/0097391-0).

municipalidades no mesmo espaço em que publica os relatórios de fiscalização. E, ainda quando essa manifestação do Gestor Municipal chega à Controladoria-Geral da União após decorrido o prazo de cinco dias, imediatamente é publicada no seu site de internet, ou seja, no mesmo ambiente de divulgação do relatório de fiscalização respectiva." (MS 9794)

A União das Prefeituras da Bahia (UPB) impetrou mandado de segurança com pretensão idêntica à dos prefeitos maranhenses, mas seu pedido foi igualmente negado pelo STJ (CGU, Notícias, 25/11/04). Nesse caso, as prefeituras alegaram que a publicação dos relatórios feria o artigo 5º, inciso 60, da Constituição Brasileira (que protege a imagem das pessoas). Os juizes do Tribunal rechaçam essa alegação afirmando que “esse dispositivo não se aplica aos agentes públicos, que devem estar permanentemente com a imagem irretocável e ser inteiramente transparente” (CGU, Notícias, 27/10/04).

As resistências dos municípios à fiscalização da CGU não se restringiram, entretanto, à esfera legal. Em 2003, uma equipe de auditores foi ameaçada de morte no município paraense de Abel Figueiredo, próximo à região de Eldorado dos Carajás. O chefe da equipe revelou que recebeu recados anônimos de que ele e seus colegas corriam risco de vida e recomendando que evitassem circular pela cidade à noite (CGU, Notícia, 20/5/03). Ainda em 2003, no município baiano de Taperoá, os auditores tiveram que enfrentar a resistência dos servidores em entregar documentos oficiais; o acesso aos papéis só foi garantido com a interveniência do Ministério Público Estadual e da Polícia Federal. (CGU, Notícias, 30/7/03)

A respeito deste caso na Bahia, a CGU informou que o Ministro Waldir Pires mandou preparar um relatório sobre o assunto para encaminhar à União das Prefeituras da Bahia. A direção da UPB havia procurado o Ministro com denúncias de que os fiscais teriam cometido abuso de poder durante a fiscalização feita no município, no início de julho. O Ministro negou que tivesse recebido qualquer pedido de informação da Câmara dos Deputados sobre o assunto (CGU, Notícias, 30/7/03).

A citação a pedido de informação da Câmara dos Deputados indica que os deputados representam uma das vias de acesso dos prefeitos ao governo federal. O pedido de informação é um dos instrumentos formais de controle do Congresso sobre o Executivo, de acordo com o artigo 50 da Constituição:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de

responsabilidade a ausência sem justificção adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

[...]

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.” (Brasil, 1988)

Ainda em 2004 o Ministro teve que responder às resistências à fiscalização, divulgando nota oficial à imprensa reafirmando a isenção dos sorteios, em resposta ao PFL:

“Sabíamos, desde o início, que um programa criado para combater com firmeza a corrupção incomodaria, e muito, os gestores inidôneos e seus históricos protetores. Tanto que as pressões subterrâneas contra o programa vêm acontecendo há muito tempo. O que nos surpreende é que um partido político faça, abertamente, em nota oficial, a defesa pública de administrações com indícios graves de irregularidade como os que têm sido encontrados em algumas prefeituras administradas pelo PFL, principalmente na Bahia.

[...]

A isenção no processo de definição das áreas fiscalizadas é incontestável. Os sorteios são feitos em eventos públicos previamente anunciados, na presença da imprensa, no mesmo auditório aberto utilizado pela Caixa Econômica Federal para realizar as extrações de suas loterias. Não há como pretender enxergar perseguição ou apadrinhamento político em um programa com tais características.

E os números também confirmam isto. Do total de áreas sorteadas pelo programa, 16 estão no Estado da Bahia. Destas, apenas seis são administradas pelo PFL, que governa 125 dos 417 municípios baianos.

O que não se pode é querer culpar a CGU pelo fato de nesses municípios terem sido encontrados os indícios mais graves e espantosos de corrupção, a ponto de, freqüentemente, chamar a atenção e o interesse da mídia nacional.

Pois o Programa vai continuar, com a mesma firmeza de antes. A CGU informa que, independentemente de quaisquer pressões ou intrigas dos que não querem o fim da corrupção, o programa prosseguirá na próxima segunda-feira, dia 29, com o sorteio de mais 50 áreas de todos os Estados brasileiros.

Insistiremos no bom combate de defender, em benefício da população, o emprego honesto do dinheiro público, em todo o País, inclusive para sepultar a cultura da trapaça, do "rouba mas faz". Os gestores idôneos não têm o que temer.” (CGU, 22/3/04)

Além do ataque pela imprensa a que o Ministro Waldir Pires respondeu com a nota parcialmente transcrita acima, o PFL requereu ao TCU uma auditoria sobre a atuação da CGU. Foi o senador baiano do então PFL César Borges que solicitou ao TCU a auditoria sobre a CGU para verificar a adequação dos critérios de seleção das ações de controle, cujos resultados foram relatados acima.

A justificativa do senador talvez tenha sido a mesma que a dos prefeitos baianos: insurgir-se, com os poderes à sua disposição, contra um inimigo político “regional”, no caso, o Ministro Waldir Pires, que usava seus poderes institucionais no governo federal para impor transparência e responsabilização aos prefeitos.

O TCU concluiu que os Sorteios eram feitos de forma impessoal. Segundo entrevista do analista do TCU que coordenou a elaboração do relatório dessa auditoria, foram realizados testes estatísticos durante quatro meses para demonstrar que o sorteio de municípios, realizado com o mesmo instrumental do sorteio da loteria federal da Caixa Econômica Federal, era aleatório e não permitiria, portanto, nenhum favorecimento ou perseguição aos municípios.

Essa auditoria deu origem a reportagem do Correio Brasiliense que interpretava o trabalho do TCU como ato de suspeição sobre o trabalho da CGU. A CGU reagiu no mesmo dia através de uma Nota de Esclarecimento divulgada à imprensa:

“Em relação à matéria publicada hoje (22/03/2007) no Correio Braziliense, sob o título “TCU suspeita que CGU protege cidades petistas”, a CGU, em respeito ao direito da população à correta e completa informação, vem a público esclarecer o seguinte:

1. O Acórdão nº 412/2007 do TCU, de 21/03/2007, ou o Voto do seu Relator, o Ministro Ubiratan Aguiar, em nenhum momento afirma que o Tribunal suspeite da atuação da CGU.

2. Em primeiro lugar, porque em nenhuma linha do Voto do eminente Ministro Relator fica consignada qualquer eiva de suspeição sobre o trabalho da CGU, tendo ele próprio confirmado verbalmente, nesta data, ao Ministro Jorge Hage, Chefe da CGU, essa posição, ocasião em que teceu elogios ao trabalho da Controladoria e ao espírito de intensa parceria existente entre as duas instituições de controle.

3. Em segundo, porque Relatório dos Auditores de onde foi extraído, pelo jornal, o trecho que poderia dar margem a essa interpretação (e que, diga-se, não foi endossado pelo ministro relator nem muito menos pelo Plenário da Corte), afirma categoricamente, na seqüência da argumentação **que não há qualquer orientação política na escolha dos municípios no Programa de Sorteios**, conforme se transcreve a seguir:

“2.76. Ainda no sentido de explorar a possibilidade de influência partidária na escolha dos municípios a serem incluídos nos sorteios, a equipe aplicou o teste estatístico Qui-quadrado, no total da

amostra, para averiguar a eventual existência de algum viés político-partidário nesse mecanismo ou, a hipótese inversa, se os resultados obtidos são de fato aleatórios.(...)

2.78. O resultado mostrou que, com 95% de certeza, devemos aceitar a hipótese de que essas diferenças **são de fato aleatórias, o que afasta a hipótese alternativa de que poderia haver algum tipo de direcionamento com viés político nesse mecanismo.** (Grifo nosso).” (CGU, 22/3/07, grifos no original)

Outro indício dos efeitos da fiscalização da SFC sobre a coalizão de governo é a reclamação de deputados contra relatórios da CGU que investigam repasses federais para municípios, nos casos em que esses repasses foram realizados em função de emendas parlamentares.

“Em relação a pronunciamento feito pelo Senhor Deputado Federal Márcio Reinaldo Moreira, no Plenário da Câmara dos Deputados, sobre Certidão emitida pela Controladoria-Geral da União, a CGU esclarece que do referido documento consta que foram apurados inúmeros indícios de irregularidades na execução de convênios para a aquisição de unidades móveis de saúde, oriundos de emendas apresentadas pelo referido parlamentar em benefício dos municípios de Pompéu, Monte Azul e Matozinhos, em Minas Gerais.

Esclarece, ademais, que nos procedimentos licitatórios foi constatada a presença de empresas ligadas entre si, o que representa forte indício de conluio. Além disso, verificou-se posteriormente que uma das empresas mencionadas sequer participou do certame, tendo sido sua proposta falsificada.

Esclarece, finalmente, que, como já afirmou reiteradamente o ministro do Controle e da Transparência, Jorge Hage, a CGU não investiga parlamentares, mas, sim, a aplicação de recursos públicos federais, sendo seu dever, entretanto, atender a solicitações da CPMI dos Sanguessugas no que se refere à autoria das emendas parlamentares.” (CGU, Notícia, 4/8/06)

O deputado reclamou contra a divulgação da ligação entre as emendas de sua autoria para a compra de ambulâncias e as suspeitas de envolvimento no esquema de corrupção que ficou conhecido como “Sanguessugas”. Como não foi possível encontrar o discurso do parlamentar no site da Câmara, supõe-se, pela nota da CGU, que o parlamentar tenha acusado a CGU de investigar os parlamentares ao divulgar a autoria sobre as emendas. O parlamentar deve estar ciente de que as investigações da CGU são apenas a “ponta de um iceberg” de investigações desencadeadas pela Polícia e pelo Ministério Público.

Segundo reportagem do Estado de São Paulo de 13/11/07, uma das frentes de trabalho da Polícia e do Ministério Público nos casos de fraudes em convênios é a apuração dos agentes que liberaram essas verbas em Brasília:

“As investigações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal sobre o esquema de desvio de recursos federais por meio de convênios em prefeituras de Alagoas entrará numa segunda fase, que vai apurar o envolvimento de políticos e agentes públicos, segundo apurou o Estado. A PF não quis dar detalhes sobre essa segunda etapa da operação para não prejudicar as investigações.

Até agora, o que foi apurado é a fraude na ponta, isso é, a fase de licitação e execução dos contratos com as prefeituras. Mas boa parte desses convênios que foram fraudados envolve recursos federais oriundos de emendas parlamentares. É essa origem e o envolvimento de parlamentares, ou mesmo de partido, que será apurada nessa fase.”

A negativa da CGU quanto ao intuito de investigar parlamentares não prejudica o fato de sua atuação poder ser percebida como tal pelos deputados e pelos prefeitos, nem o fato de que as informações que ela produz, tanto sobre emendas parlamentares quanto sobre a execução de convênios entre governo federal e municipal, podem ser usadas para impor constrangimentos a deputados e prefeitos ou para subsidiar investigações policiais.

Por outro lado, as informações da CGU também podem ser usadas para “defender” o governo, e não apenas para “atacar” inimigos ou controlar “aliados”. Em exposição aos integrantes da CPI das ONGs do Senado, o Ministro Jorge Hage atribuiu às informações sobre o montante de recursos repassados pelo governo federal às ONGs divulgadas pela CGU o objetivo de “desmentir uma falácia” construída contra o governo Lula:

“Nos debates, Hage refutou também a acusação de que a CGU agiu politicamente quando divulgou que os repasses feitos a organizações não-governamentais durante os quatro primeiros anos do governo atual, em valores atualizados, são menores do que os repasses feitos no segundo mandato do governo anterior. “Sequer dissemos se este fato é bom ou ruim; apenas divulgamos números e desmentimos uma falácia que se vinha divulgando, e segundo a qual esses recursos teriam crescido de forma estratosférica no atual governo”, sustentou.” (CGU, Notícias, 30/10/07)

Finalmente, outro indicador do uso das informações produzidas pelo órgão de monitoramento como instrumento de controle sobre os prefeitos é o destaque dado aos municípios na questão federativa pelo governo Lula. Seu governo revigorou a Secretaria de Assuntos Federativos, que havia sido enfraquecida no governo de Fernando Henrique Cardoso (Abrucio, 2005).

Esse destaque se expressa na fala do Subsecretário de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência no primeiro governo Lula. Em entrevista à Revista do Serviço Público de janeiro de 2005, Vicente Trevas (que atualmente é assessor especial da Presidência) apresenta a visão do governo sobre o federalismo, que está profundamente marcada pela questão dos municípios:

“Temos consciência de que a federação é um recurso estratégico. O governo Lula começou praticando o diálogo federativo. Apenas para lembrar: com menos de 70 dias de governo, o presidente e uma grande parte de seu governo estiveram presentes em um momento federativo sensível: a marcha dos prefeitos a Brasília. Era a sexta edição de um movimento, cujo objetivo era mais explicitar o contencioso federativo do passado do que para praticar o diálogo federativo. A presença do presidente teve o sentido de transformá-la em um momento legítimo para explicitar os contenciosos e firmar o diálogo federativo. Ao final da marcha, foi assinado um protocolo de cooperação federativa entre o Governo Federal e as entidades nacionais dos prefeitos, que definia duas questões: uma agenda de diálogo federativo com os municípios e, em seguida, um instrumento para esse diálogo.

Constituímos com os municípios uma agenda compartilhada, organizada em torno de três questões. A primeira era do Governo Federal, o tema das reformas tributária e previdenciária. A segunda questão, o tema dos recursos e dos financiamentos. Colocamos ainda um terceiro, o tema do desenho federativo. Em seguida, constituímos uma forma de operar essa agenda, por meio da criação do Comitê de Articulação Federativa [O Comitê de Articulação Federativa foi formalizado por meio do Protocolo de Cooperação Federativa, assinado pelo Governo Federal e pelas entidades de municípios que organizaram a VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, ocorrida entre os dias 11 e 13 de março de 2003. É composto por representantes da União, indicados pela Casa Civil da Presidência da República, e por representantes dos municípios, indicados pela Confederação Nacional de Municípios, pela Frente Nacional de Prefeitos e pela Associação Brasileira de Municípios (nota da editora)]. A Subchefia de Assuntos Federativos coordena e tem presença permanente. Todos os ministérios com incidência mais permanente nas relações municipais participam e todos os outros são convidados, quando o tema incide sobre suas competências específicas. O balanço hoje é positivo. Foi fundamental o conceito de agenda compartilhada, uma agenda que não era dos municípios para a União e nem da União para os municípios. Os interesses se cruzavam e embasavam essa agenda. Foi fundamental também trabalhar por consenso, forma que não omitia, nem desqualificava o contencioso.

[...]

Em muitas áreas, vivemos dificuldades que não são só operacionais e de gestão, mas dificuldades de cultura política. Precisamos de sensibilidade federativa. Em cada Ministério já existem, de forma consolidada, assessores parlamentares. Todo ministro sabe que é preciso ter uma “antena” no Congresso. E por que não termos um sensor

federativo em cada ministério? Estamos propondo que um dia isso aconteça.” (RSP, 2005)

Essa “opção preferencial” pelos municípios materializou-se no aumento do porcentual do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A proposta para aumentar essa transferência de 22,5% para 23,5% das receitas de tributos federais, representando um aumento de cerca de R\$1,8 bilhão, constava da reforma tributária do governo enviada ao Congresso. Em abril deste ano o Presidente Lula determinou à base aliada que votasse essa medida em separado; o anúncio foi feito por Lula diante de três mil prefeitos reunidos em Brasília para a Marcha a Brasília dos Municípios, em 10/4/07. Segundo o jornal:

“Lula disse aos prefeitos que o aumento do FPM vai “liberar” os municípios dos “caciques” políticos. “O que estamos fazendo é dar a vocês o direito de respirarem uma liberdade e não ficarem subordinados a nenhum cacique local”, afirmou. “Liberdade, meus filhos, não tem preço.” (Estado de São Paulo, 11/4/07)

Esse aporte de recursos para aos municípios através do FPM pode liberar os prefeitos em relação aos caciques locais, conforme a fala do presidente Lula, mas também reforça a dependência dos prefeitos em relação às transferências federais.

Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), quatro em cada cinco municípios não têm receita suficiente para prestar serviços públicos de qualidade. Segundo o IBAM, apenas 20,5% das prefeituras brasileiras receberam da arrecadação municipal e em repasses estaduais e federais, somados, pelo menos R\$1,5 mil anuais por habitante, que era, segundo o IBAM, o mínimo necessário para que as cidades atendessem às necessidades dos cidadãos a contento em 2006. (Estado de São Paulo, 18/11/07).

4.3 Conclusões parciais

O que caracteriza o controle interno como um recurso político é seu efeito sobre a distribuição de poder entre os membros da coalizão, através da capacidade do Presidente da República de controlar a atuação desses membros ou de seus apadrinhados que ocupam posições na burocracia federal e de redistribuir essas posições em função desse controle. Os

exemplos da Sudam e da Sudene e do Ministério da Defesa mostram que os mesmos instrumentos de monitoramento dos políticos sobre a atuação dos burocratas podem ser mobilizados, conforme a necessidade ou conveniência do Presidente, para sancionar o desempenho dos aliados e seus indicados. Os acordos entre o partido do governo e os partidos da base de apoio congressional, fundados principalmente na repartição dos cargos da administração pública, são monitorados pelo governo através, entre outras formas, dos instrumentos de fiscalização e auditoria do controle interno. Isso significa que o Presidente, ao ceder poder sobre a máquina pública aos aliados, não fica completamente “nas suas mãos”, mas tenta, ainda que de forma contingente e não sistemática, manter algum controle sobre seu desempenho e, conseqüentemente, sobre a manutenção dos termos da coalizão.

Esse monitoramento sobre as políticas públicas federais também permite ao governo federal controlar os governos subnacionais? Essa é a principal hipótese que este trabalho levanta, mas que não está no seu escopo responder. As transformações por que passaram a CGU e a SFC a partir de 2003 apontam indícios de caracterização do controle interno como controle federativo. Essas transformações foram:

- alteração no escopo da CGU, no sentido do fortalecimento das ações anti-corrupção através da integração intra-institucional (entre as atividades de fiscalização e de correição) e inter-institucional (entre a CGU e órgãos como Ministério Público e Polícia Federal),
- alteração no programa de fiscalização nos municípios para atender a esse novo escopo da CGU:
 - substituição da seleção amostral dos municípios pela seleção por sorteio,
 - substituição da fiscalização de programas selecionados com base no planejamento das ações de controle pela fiscalização de todos os programas em execução nos municípios,
 - promoção da publicidade das ações de controle e dos relatórios.

O significado dessas mudanças foram, basicamente:

1. fortalecimento do escopo de combate à corrupção em detrimento da avaliação gerencial dos ministérios, ou seja, do diagnóstico nacional das políticas públicas federais avaliadas por meio da fiscalização nos municípios (as

políticas que mais sofreram com essa alteração foram, provavelmente, as de maior capilaridade nacional, como as de saúde e educação),

2. substituição do foco na fiscalização da gestão federal pelo foco na gestão dos prefeitos.

A mudança do foco para a fiscalização sobre os prefeitos era um dos objetivos das mudanças realizadas na CGU a partir de 2003, ou foi um “efeito colateral” não previsto nem inicialmente almejado? Seja qual for a resposta, essa mudança não leva, necessariamente, ao uso do monitoramento como controle do governo federal sobre os prefeitos (controle federativo), mas permite apontar seu uso potencial nesse sentido. Mas os indícios aqui apresentados (recurso judicial dos prefeitos contra os sorteios e a divulgação dos relatórios, reação de membros do Congresso contra a fiscalização através de sorteios, fortalecimento da Secretaria de Assuntos Federativos) não são suficientes para afirmar o uso da SFC como controle federativo. Tal afirmação depende de pesquisas específicas dos efeitos do monitoramento sobre as relações entre governo federal e governos subnacionais, o quê, como já dissemos, extrapola o objeto da tese.

5. Considerações Finais

O estudo da criação da SFC e das suas atividades como órgão de monitoramento nos permitiu demonstrar nossas duas hipóteses iniciais. A análise dos processos da SFC de avaliação da execução dos programas federais e da gestão dos administradores nos permite demonstrar a primeira hipótese: de que a reforma do controle interno do Executivo federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia; e a análise das formas como a Presidência utiliza as informações produzidas pela SFC nos permite demonstrar a segunda hipótese: de que o órgão de controle interno constitui um instrumento de controle da Presidência sobre a burocracia e a coalizão de governo.

Portanto, as principais conclusões da tese são:

a) a atividade de monitoramento sobre a execução das políticas federais existe, tanto no âmbito do governo federal quanto no das unidades subnacionais que implementam políticas federais,

b) ela é desempenhada por um órgão criado recentemente, que é fruto, do ponto de vista organizacional, de uma ampla reforma do sistema de controle interno do Executivo federal e, do ponto de vista histórico, da confluência de movimentos antagônicos como o insulamento burocrático e a democratização, e

c) essa atividade representa um recurso de poder do governo federal para controlar a direção da burocracia federal e a distribuição de poder na coalizão de governo.

Apesar desses avanços proporcionados pelo nosso trabalho, um estudo de caso não nos permite construir uma teoria do controle político da burocracia, mas levantar algumas hipóteses a serem testadas em futuros trabalhos. Uma teoria do controle político da burocracia teria que explicar algumas causalidades e relações que o estudo do caso isolado da SFC e de apenas um dos instrumentos de controle – o monitoramento - não nos permite desvendar: 1) a quais instrumentos de controle a burocracia responde ou não (ou seja, se a burocracia responde ao controle e quais são os mecanismos de controle político que efetivamente alteram a direção da gestão pública), e 2) qual a relação entre Executivo e Legislativo no desempenho do controle político da burocracia.

Para conhecer a resposta da burocracia aos diferentes instrumentos de controle político (monitoramento, nomeação, controle orçamentário, reorganização administrativa e legislação) é preciso, em primeiro lugar, analisar esses processos como instrumentos de controle da burocracia, e, em segundo lugar, analisar a resposta da burocracia a eles. Como vimos no capítulo 1, há estudos, no Brasil, sobre o processo de nomeação e a execução orçamentária, mas nenhum deles analisa, especificamente, seu uso como instrumento de controle político, nem olha para os efeitos desses mecanismos sobre a atuação da burocracia. Nesta tese, como já ressaltamos no capítulo 3, delimitou-se o objeto de pesquisa de forma a iluminar o controle interno enquanto um instrumento disponível e efetivamente capaz de realizar o monitoramento, o que, entretanto, nos impediu de analisar o “outro lado” do monitoramento, ou seja, o quanto a burocracia alterou seu desempenho ou a direção das políticas públicas para atender aos comandos dos políticos. Uma futura pesquisa, complementar a esta tese, analisaria o efeito da SFC sobre os ministérios, como, por exemplo, os casos já citados do Planfor e do Fundeb: porque o Planfor teve seu orçamento reduzido?, como a burocracia promoveu ou adaptou-se às mudanças resultantes da adoção das sugestões da SFC de reformulação do programa?, por que o Ministério da Educação não atua sobre os municípios em que a SFC aponta a existência de fraudes no Fundeb?, entre outras perguntas.

Somente o estudo amplo e sistemático da resposta das burocracias dos vários ministérios ao controle político permitiria, por um lado, uma avaliação mais substantiva do papel da SFC na promoção da transparência e da responsabilização governamental, conforme apontado na Introdução e, por outro lado, a especificação ou redefinição dos conceitos de funcionário especializado e de funcionário político, que adotamos a partir da análise de Weber, no capítulo 1. Esses funcionários respondem de formas diferentes ao controle político? As possíveis diferenças na resposta dependem do agente que controla (se são políticos do Executivo ou do Legislativo) ou de características específicas de cada tipo de funcionário? Em outras palavras, se a resposta for igual, não faz sentido diferenciar analiticamente os funcionários especializados dos funcionários políticos. Mas, por outro lado, se as respostas forem diferentes, é preciso analisar suas condições e causalidades políticas e reavaliar as definições dos tipos de funcionários em função delas.

Quanto à avaliação do papel da SFC na promoção da transparência e da *accountability*, a análise do quanto esse potencial se realiza depende do estudo da SFC na perspectiva do sistema brasileiro de transparência e *accountability*. Como não era o foco do trabalho, não foi analisada a relação entre a SFC e outras instituições de promoção da responsabilização governamental, como o próprio TCU e os órgãos de persecução criminal, como o Ministério Público e a Polícia Federal, mas há indícios de que ela é desorganizada,

não integrada e contingente, e que o sistema de responsabilização não “se fecha” pela falta dessa integração. O resultado seria o baixo índice de punição às fraudes administrativas e aos casos de corrupção e a conseqüente descrença na Justiça e nas instituições políticas.

Por outro lado, a SFC pode representar um mecanismo de transparência governamental na medida em que divulga uma avaliação relativamente imparcial da execução das políticas públicas e apesar de ser uma avaliação restrita à execução e que não abrange os resultados nem os impactos das políticas. Como já dissemos, não conhecemos nenhum trabalho que tenha abordado a criação e o funcionamento da SFC, o que significa que a análise de seus relatórios e a coleta dos depoimentos dos seus funcionários revelam informações praticamente inéditas. Apesar de essas informações serem públicas e de fácil acesso (ao contrário de muitos documentos oficiais, que são públicos, mas de acesso praticamente impossível), elas nunca haviam sido, até o momento, analisadas. A ignorância sobre os resultados da atuação da SFC é particularmente grave porque seus relatórios são publicados no principal documento de prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo: o Balanço Geral da União (BGU).

Um outro aspecto fundamental em uma teoria do controle político da burocracia são os efeitos da relação entre Executivo e Legislativo no desempenho do controle, ou seja, se a burocracia responde mais aos instrumentos do Executivo ou do Legislativo, ou se ela responde mais quando há alguma combinação dos instrumentos dos dois Poderes. Conforme discutido no capítulo 1, a literatura norte-americana mostra que a competição entre os dois Poderes pela supremacia sobre o aparato administrativo, ou seja, sobre a direção do Estado, é fundamental para explicar o desenvolvimento dos mecanismos de controle (em especial o crescimento em número e o fortalecimento institucional dos órgãos dedicados ao controle orçamentário, às nomeações, à edição de legislação, à reorganização administrativa) e que os principais mecanismos a que a burocracia responde - a nomeação e o orçamento - são compartilhados entre os dois Poderes.

Esta tese nos permite apontar algumas pesquisas necessárias a respeito da relação entre Executivo e Legislativo quanto ao monitoramento e ao controle político da burocracia no Brasil. No âmbito deste trabalho, pudemos perceber que o monitoramento do Executivo federal sofre influência do TCU: o Tribunal define as características de alguns processos da SFC (como, por exemplo, ao pautar quais ações serão controladas através das prestações de contas e ao exigir que os sorteios incluíssem todos os municípios) e teve algum papel no fortalecimento institucional da SFC (o TCU recomendou a transferência da Secretaria para a Presidência), mas não sabemos se há outras esferas de influência, nem o quanto essa influência é recíproca, ou qual o papel do Congresso na influência do TCU sobre a SFC.

Futuras pesquisas precisam olhar mais de perto a relação entre TCU e SFC, para avaliar o papel do Congresso no controle da burocracia.

Nos EUA, o Congresso definiu a criação e formatou a atuação do órgão de controle interno do Executivo; no Brasil, o papel do Congresso na criação da SFC parece marginal, pois a CPI do Orçamento apontou a fraqueza do sistema de controle interno do Executivo, mas não propôs nenhuma reforma administrativa para solucionar os problemas, e não se conhece exatamente o papel do Congresso na formatação constitucional do sistema de controle interno na Constituinte de 1988, nem a relação das comissões parlamentares permanentes ou de inquérito com a SFC. Figueiredo (2003) aponta a fraqueza da atuação do Congresso brasileiro no monitoramento constante sobre o Executivo; apesar de dispor de recursos institucionais para tal, sua atuação mais forte é no levantamento e divulgação de informações de forma esporádica, através das CPIs. Mas esse monitoramento não seria realizado pelo TCU, com o apoio da SFC, tal como preconizado pela Constituição? Qual é o efeito do TCU sobre a burocracia? Qual é a utilização das informações do TCU pelos congressistas?

Este trabalho mostrou, no capítulo 4, como os políticos do Executivo (Presidente e ministros) utilizam o monitoramento para controlar a burocracia, e em quais condições: exigências de transparência e de responsabilização perante o público, e necessidade de rearticular a coalizão através da redistribuição dos recursos de poder no aparato administrativo, em especial cargos de confiança. Futuras pesquisas precisam analisar mais profundamente: 1) a relação entre esses movimentos do Executivo e seus reflexos na base aliada no Congresso, e 2) os reflexos dessas rearticulações na coalizão sobre as relações federativas e vice-versa, uma vez que as relações entre os três níveis de governo influenciam tanto a formação da coalizão – pois o critério federativo é importante na distribuição dos cargos da administração federal – quanto a execução das políticas públicas federais – na medida em que muitas delas são implementadas de forma descentralizada, em cooperação com estados e municípios. Um estudo desse porte permitiria a verificação da hipótese levantada no capítulo 4 sobre a SFC como instrumento de controle federativo. Algumas das evidências nesse sentido foram apresentadas, mas que não são suficientes para caracterizar o controle interno do Executivo federal como recurso de poder intra-federativo.

Essa hipótese do controle interno do governo federal como instrumento de controle federativo foi, em boa parte, formulada com base na análise de Campelo de Souza sobre o papel do DASP (Departamento do Serviço Público) na reconfiguração das relações federativas no governo Vargas na década de 1930. Analisando a fraqueza da função governativa dos partidos entre 1945 e 1964 com base no tipo de relação que o governo Vargas

estabeleceu entre o Estado e o sistema político antes de 1945, Campelo de Souza apontou uma relação que excluía os partidos e os congressistas das arenas de decisão sobre as políticas públicas não apenas devido ao seu caráter francamente ditatorial, em especial a partir de 1937, mas principalmente graças ao uso político dos órgãos administrativos, como o DASP, que concentravam poder de decisão em detrimento do Congresso. O DASP serviu, ainda, como instrumento de influência política sobre os estados, ainda que formalmente se destinasse à implementação da reforma administrativa:

“Vedados os canais tradicionais de representação e influência, as antigas e novas oligarquias foram absorvidas ou encurraladas num sistema que tinha como fulcro as interventorias, acopladas a órgãos burocráticos subordinados ao DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público - sujeitos por sua vez ao Presidente da República. Nem sempre salientado ou compreendido pelos analistas, o papel do DASP é, sem dúvida, decisivo, não pelo que de real reforma possa ter realizado na administração pública, nos processos de seleção e admissão de pessoal, etc., mas pela sua função na montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre Executivo federal e a política dos estados” (Souza, 1990, p. 86, grifos nossos).

A SFC tem mais elementos de distinção do que de semelhança em relação ao DASP, a começar pelo regime político em que foram criadas: ditatorial em 1937 e plenamente democrático na década de 1990. Entretanto, é possível uma analogia quanto ao papel que essas duas instituições exercem nas relações entre o governo federal e os governos subnacionais na medida em que a SFC pode estar se constituindo como uma das correias de transmissão das políticas federais aos municípios mais dependentes das verbas federais. A SFC não é só um órgão de verificação da legalidade e da eficiência da gestão das políticas públicas, mas sim um instrumento potencial de promoção da coordenação das ações rotineiras do governo, de promoção das políticas prioritárias do plano de governo e de coordenação das ações dos governos subnacionais. Da mesma forma como o DASP de Getúlio Vargas serviu, na década de 1940, tanto para a realização de uma reforma da burocracia federal nos moldes weberianos quanto como correia de transmissão das políticas federais para os estados, a SFC pode ser, hoje, ao mesmo tempo, controle político da burocracia e controle dos municípios. Mas a demonstração desse controle federativo envolve pesquisas que, como já ressaltamos, estavam fora do escopo desta tese, mas que merecem ser desenvolvidas no futuro próximo.

Se esta tese não permite a elaboração de uma teoria do controle político da burocracia, ela apontou, por um lado, novas hipóteses de trabalho e novos caminhos de pesquisa, conforme ressaltamos acima, e, por outro lado, avançou no conhecimento sobre o monitoramento e das condições políticas de sua efetividade. Assim, finalizamos sistematizando as principais contribuições deste trabalho:

- avançou no conhecimento sobre as formas de relação entre política e burocracia no Brasil, mais especificamente no controle político sobre a burocracia, ao demonstrar como e em quais condições o monitoramento das políticas públicas se caracteriza como uma das formas desse controle;
- analisou um fenômeno ainda não estudado na literatura: a construção institucional do monitoramento enquanto um recurso de poder do governo federal em face da burocracia e da coalizão de governo;
- realizou um estudo inédito do órgão de monitoramento da execução das políticas públicas no Executivo federal, com base na criação de novos dados (as entrevistas) e na análise também inédita de documentos fundamentais no processo de transparência e *accountability* governamental (os relatórios da SFC e da CGU);
- aponta os desdobramentos da atuação desse órgão do ponto de vista do funcionamento do sistema político, em especial do funcionamento do presidencialismo de coalizão, levantando novas hipóteses e perspectivas de trabalho.

Referências

Livros e artigos

- ABERBACH, Joel D. (1990). *Keeping a Watchful eye: the politics os congressional oversight*. Washington, The Brookings Institution.
- _____, PUTNAM, R., ROCKMAN, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracy*. Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- _____, ROCKMAN, Bert A. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, vol.48, n°.2, p.606-612, march-april.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (2005) A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, no.24.
- _____, LOUREIRO, Maria Rita (2005). Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In Ciro Biderman e Paulo Arvate, orgs. *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- _____, GAETANI, Francisco (2006). Agenda, aprendizado e coalizão, *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*, Consad.
- ALMEIDA, Fernando Bessa de (1967). A fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967. *Revista de Administração Pública*, n.1.
- ANASTASIA, Fátima (1999). Responsabilização por controle parlamentar. Texto apresentado no XXII Encontro Anual da Anpocs. Caxambu.
- ARNOLD, Douglas R (1987). Political Control of Administrative Officials. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Yale University, vol.3, n°.2, p.279-286, outono.
- AUCOIN, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles and pendulums. *Governance*, vol. 3, n. 2, abril, p. 115-137.
- BARZELAY, Michael (1997). Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD, *Governance*, vol. 10, n. 3. july, p. 235.
- _____. (1992). *Breaking Through Bureaucracy - a new vision for managing in government*. Michael Barzelay with the collaboration of Babak J. Armajani. California, University of California Press.
- BENDIX, Reinhard (1986). *Weber, um perfil intelectual*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- BERMAN, Larry (1977). The Office of Management and Budget that Almost Wasn't. *Political Science Quaterly*, vol. 92, n. 2, p. 281.
- BRESSER Pereira, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (org.s) (2006). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap.
- BRITO, Daniel Chaves de (2001). A Sudam e a crise da modernização forçada: reforma do Estado e sustentabilidade na Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, n.8, Campinas, Anppas-Nepan–Unicamp, jan./june.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira, in *Revista Dados*, vol. 46, n. 1.

- COSTA JR., Geraldo Rodrigues (1998). *Requerimento de informação como instrumento de monitoração legislativa das políticas públicas: uma pesquisa exploratória - 1988 - 1997/1998*. Monografia. UFRJ.
- COUTO, Cláudio G., ABRUCIO, Fernando. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Revista Tempo Social - USP*, novembro.
- DAHL, Robert (1997). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- DIVINE, Donna Robinson (1979). A political theory of bureaucracy, in *Public Administration*, vol. 57, n. 2.
- EISNER, Marc Allen & MEIER, Kenneth J. (1990). Presidential control versus bureaucratic power: explaining the Reagan revolution in antitrust, in *American Journal of Political Science*, vol. 34, n. 1, feb.
- FIGUEIREDO, Argelina (2003). The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience, in Scott Mainwaring, Christopher Welna. *Democratic Accountability in Latin América*, New York, Oxford University Press.
- _____, LIMONGI, Fernando (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, n. 2.
- FREUND, Julien (2003). *Sociologia de Max Weber*. RJ, Forense Universitária, 5ª edição.
- GAETANI, Francisco (2003). O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 4, outubro-dezembro.
- GEDDES, Bárbara (1996). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin América*. Berkeley, University of California.
- GOMES, José Mauro (1994). Controle sobre os gastos públicos: dos processos burocráticos à participação da sociedade, in *Anais do XVIII ENANPAD*, p. 119.
- GOUVÊA, Gilda Portugal (1994). *Burocracia e elites burocrática no Brasil*. São Paulo, Paulicéia.
- GRUBER, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracies – Dilemmas in Democratic Governance*. California, University of California Press.
- HEREDIA, Blanca, SCHNEIDER, Ben Ross (2003). The political economy of administrative reform in developing countries, in Schneider, Ben Ross, Heredia, Blanca (eds.) *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform*, Miami, North-South Centre Press.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O., VERBA, Sidney (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "Brazil: Toward Parliamentarism?", in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LIGHT, Paul C. (1993). *Monitoring Government – Inspector General and the Search for Accountability*. Washington. The Brookings Institution.
- LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44.
- _____, (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, n. 2.
- LONG, Norton E. (1952). Bureaucracy and Constitutionalism, in *The American Political Science Review*, vol. 46, n. 3, sept.

- LOUREIRO, Maria Rita (1997). *Os economistas no governo – gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- _____ (2001). Instituições, política e ajuste fiscal – o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n.47.
- _____, ABRUCIO, Fernando Luiz (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n° 41, outubro.
- _____, ABRUCIO, Fernando Luiz, ROSA, Carlos A. (1998). Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4.
- MACKENZIE, G. CALVIN & SHOGAN, R. (1996). *Obstacle Course: The Report of the twentieth century fund task force on the presidential appointment process*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- MAHONEY, James (2007) Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative Politics Studies*, v. 40, n. 2.
- MAINWARING, Scott. (1997), "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2003). *Introduction*, in S. Mainwaring e C. Welna, *Democratic Accountability in Latin América*, New York, Oxford University Press.
- _____, WELNA, Christopher (2003). *Democratic Accountability in Latin América*, New York, Oxford University Press.
- MARQUES, Eduardo (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos, in *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº. 43.
- MARTINS, Carlos Estevam (1989). Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 23, n. 1.
- MARTINS, Luciano (1985). Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1997). Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP n. 8. Brasília. ENAP.
- MARTINS, Rosane Silva (1997a). *Modernização do sistema de controle interno no Brasil: a importância do controle concomitante*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Brasília, Brasília.
- McCUBBINS, Mathew D., NOLL, Roger G., WEINGAST, Barry R (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.3, nº.2, p.243-277, Fall.
- 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*. Transparência Brasil. Disponível no site www.transparencia.org.br.
- NEWCOMER, Kathryn E. (1998). The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies. *Public Administration Review*. March/april, vol. 58, n.2.
- NUNES, Edson (1999). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar; Brasília, ENAP, 2ª edição.

- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005). Public Sector Modernization: modernizing accountability and control, *Policy Brief*, OECD Observer, April. Disponível em www.oecd.org/publications/Pol_brief.
- O'DONNELL, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias, in *Lua Nova*, n. 44.
- OLIVIERI, Cecília (2007). Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia Política*, n. 29, no prelo.
- PALERMO, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *DADOS*, vol 43, n.3.
- PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS*, vol 45, n.2.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio (1988). *O controle interno na administração pública federal brasileira*. Brasília, Escola de Administração Fazendária.
- PÓ, Marcos Vinicius, ABRUCIO, Fernando Luiz (2004). Gênese e Indefinições da Accountability nas Agências Reguladoras Brasileiras: os Casos da Anatel e da ANS. In: Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação em Administração. *Anais*. ANPAD.
- POLLITT, Christopher (2000). Is The Emperor In His Underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, vol. 2, n. 2, 181–199.
- PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos et al. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- _____, STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (eds).1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo (2005). *Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. FFLCH, Departamento de Ciência Política, USP.
- SILBERMAN, Bernard S. (1993). *Cages of Reason – the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- SOUZA, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Ed. Alfa-Omega, 3ª edição.
- SPECK, Bruno W. (2000). *Inovação e rotina no TCU – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. Fundação Konrad Adenauer.
- WAHRLICH, Beatriz (1974). Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista da Administração Pública*, vol. 8, n. 2.
- WEBER, Max (1982). A Política como Vocação, *Ensaio de sociologia*. Org. por H.H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro, Ed. Guanabara.
- _____(1993). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada - crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis, Vozes.
- _____(1999). *Economia e Sociedade - Fundamentos de Sociologia Compreensiva*, vol. 2. Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília.
- WILSON, Woodrow (1887). The study of administration, in *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, jun.

WOOD, B. Dan, WATERMAN, Richard W (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, vol.85, nº.3, p.801-828, September.

_____ (1994). *Bureaucratic Dynamics – the role of bureaucracy in a democracy*. Westview Press.

Documentos

BRASIL (2005). Boletim Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Vol. 106 (fevereiro de 2005). Brasília, MPOG.

CONGRESSO NACIONAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 1994, Volume III, p. 16

_____ Exposição de Motivos Interministerial n. 97, MF/Seplan-PR, 06/04/94; Diário do Congresso Nacional, 06/05/94, p. 1819

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

_____ (2004). Relatório de Gestão – Exercício 2004. Brasília. CGU. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2005). Relatório de Gestão – Exercício 2005. Brasília. CGU. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2006). Relatório de Gestão – Exercício 2006. Brasília. CGU. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2007). CGU instaura nova sindicância para apurar irregularidades na Infraero. Notícia – Assessoria de Comunicação Social (17/4/07). Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2007a). Nota de Esclarecimento – Exclusão de funcionários de sindicância na Infraero. Notícia – Assessoria de Comunicação Social (14/9/07). Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2007b). CGU aplica pena de demissão a empregados da Infraero. Notícia – Assessoria de Comunicação Social (25/9/07). Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2007c). Plano de Integridade Institucional, Controle dos Recursos Públicos e Prevenção da Corrupção. Brasília, março de 2007 (Versão para uso interno).

CGU - Corregedoria Geral da União (2001). Relatório de Atividades da Corregedoria Geral da União. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2002). Relatório de Atividades da Corregedoria Geral da União. Disponível em www.cgu.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 Secretaria Federal de Controle. Balanço Geral da União. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2000). Relatório da Secretaria Federal de Controle. Balanço Geral da União. Disponível em www.cgu.gov.br.

_____ (2001). Relatório da Secretaria Federal de Controle. 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 <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 28/9/2005.

_____ (2002). Relatório da Secretaria Federal de Controle. Balanço Geral da União. Disponível em www.cgu.gov.br.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional (2007). Conheça o SIAFI – a história do SIAFI. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>. Acesso em 22/5/2007.

Legislação

BRASIL (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em www.presidencia.gov.br.

BRASIL (1967). Constituição do Brasil. Disponível em www.presidencia.gov.br.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em www.presidencia.gov.br.

BRASIL (2001). Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em www.presidencia.gov.br

Jornais e revistas

Lula promete R\$ 1,8 bi a prefeitos, mas diz que reforma tributária não sai. O Estado de São Paulo, São Paulo, 11/4/07.

Só uma em cada cinco cidades tem dinheiro para governar. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18/11/07.

CGU manda Infraero demitir 6 por justa causa. O Estado de São Paulo, São Paulo, 10/10/07.

Casa do Itamaraty em Madri vira “hotel” informal. O Estado de São Paulo, São Paulo, 09/06/07.

Lobby consegue impedir controle externo sobre gastos do Sistema S. O Estado de São Paulo, São Paulo, 16/7/01.

Fantasmas: governador de RR é denunciado. O Estado de São Paulo, São Paulo, 6/4/04.

VEJA – Revista Veja (2001). Está mais difícil que antes – Jader se enrola para explicar seus 30 milhões e fica ainda pior com a roubalheira de seus amigos na Sudam. (21/3/01). Disponível em www.veja.com.br.

VEJA – Revista Veja (2001). O rolo de Bezerra na Sudene. (9/5/01). Disponível em www.veja.com.br.

VEJA – Revista Veja (1993). A terra treme. 27/10/93. Disponível em www.veja.com.br.

Lista de Entrevistados por órgão

Controladoria Geral da União

Secretário-Executivo – Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho

Secretaria Federal de Controle Interno

Secretário Federal de Controle Interno – Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno Adjunto – Clerênio Rosas Azevedo

Ex-Secretário Federal de Controle Interno – Domingos Poubel de Castro

Coordenadora Geral de Contas do Governo – Renilda de Almeida Moura

Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – Jerri Coelho

Diretor de Auditoria da Área Econômica – Marcos Luiz Manzochi

Diretor de Auditoria da Área de Infra Estrutura – Max Herren

Diretor de Auditoria da Área de Produção e Emprego – Cláudio Torquato

Diretor de Auditoria da Área Social – Ronald da Silva Balbe

Coordenadora Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia - Rosane Fragoso da Silva

Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento –
Maurício Andrade Coura

Assessora Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome -
Railydy Martins de Azevedo

Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda – José Mauro Gomes

Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo – João Delfino Resende de Pádua

Assessor do Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo e Analista de Finanças
e Controle – Norberto Pereira Platero

Analista de Finanças e Controle – Claudemir Oliveira

Tribunal de Contas da União

Analista - Horácio Sabóia Vieira

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretário Adjunto de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Denis Sant’Anna Barros

Coordenador de Avaliação da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA) da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) - Rafael Ferreira Rocha Monteiro

Coordenador Geral de Avaliação de Programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Eugênio César Almeida Filippetto

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Professor - Evaldo Alves

Transparência Brasil

Diretor executivo - Cláudio Weber Abramo

Trevisan Consultoria

Antoninho Marmo Trevisan

Lista de Entrevistados por nome

Antoninho Marmo Trevisan
Claudemir Oliveira
Cláudio Torquato
Cláudio Weber Abramo
Clerênio Rosas Azevedo
Denis Sant´Anna Barros
Domingos Poubel de Castro
Eugênio César Almeida Filippetto
Evaldo Alves
Horácio Sabóia Vieira
Jerri Coelho
João Delfino Resende de Pádua
José Mauro Gomes
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho
Marcos Luiz Manzochi
Maurício Andrade Coura
Max Herren
Norberto Pereira Platero
Rafael Ferreira Rocha Monteiro
Railydy Martins de Azevedo
Renilda de Almeida Moura
Ronald da Silva Balbe
Rosane Fragoso da Silva
Valdir Agapito Teixeira

ANEXOS

ANEXO I - Cronologia do FAT (Fonte: Relatório de Atividades da Corregedoria Geral da União, 2002, p. 30-33):

3.5.2.4. FAT

Com relação às ações empreendidas pela Corregedoria-Geral da União, no tocante à aplicação de recursos do PLANFOR – Plano de Qualificação do Trabalhador e do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, apresenta-se esta sinopse.

DATA	FATO
12.04.2000	Decisão do TCU quanto ao PLANFOR em 1999 e 2000, determinando: “especial atenção para a matéria relativa à qualificação e colocação do trabalhador no mercado de trabalho e a questão da celebração de parcerias, notadamente aquelas firmadas com a FIESP, Força Sindical e ICT”.
02.04.2001	Instituição da CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO.
21.05.2001	Recebimento, pela CGU, da Secretaria Federal de Controle Interno (órgão então vinculado ao Ministério da Fazenda), de informações acerca do resultado de fiscalizações e auditorias efetuadas em 18 Unidades da Federação, sobre a execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR
13.06.2001	Decisão do TCU quanto ao PLANFOR, determinando ao Ministério do Trabalho e Emprego a fiscalização e controle por estruturas federais, nos Estados e Municípios, e a realização de licitações públicas, nas contratações, além de exigir procedimentos e cláusulas a serem incluídas nos contratos, bem como impondo à SFC/MF o acompanhamento de suas determinações .
09.08.2001	Nota CGU 07/2001 à Imprensa, comunicando que, em face de haver sido constatado, por fiscalização da SFC/MF, irregularidades, na aplicação de recursos do FAT, pedia informações, com prazo de 15 dias, ao Ministério do Trabalho e Emprego.
11.09.2001	Nota CGU 17/2001, comunicando que recebera as informações do MTE sobre o FAT e as submetera à SFC/MF, após o que se pronunciaria em definitivo sobre a matéria.
24.09.2001	Resposta da SFCI/MF, de que as justificativas apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego seriam objeto de análise ulterior , porquanto haveria necessidade de serem realizadas Auditorias , em cada caso, para que ficasse possível a avaliação da sua procedência.
17.11.2001	Recebimento, pela CGU, de denúncia por e-mail, sobre desvio, na aplicação do FAT, praticado

	pela Força Sindical (Processo CGU nº 00190.002175/2001-51).
18.11.2001	Solicitação, pela CGU, de informações sobre a denúncia contra a Força Sindical, à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, com comunicação ao Ministro, e envio do Ofício nº 045/CGU-PR, à SCF/MF, requisitando-lhe " <i>as informações e documentos existentes nessa Secretaria acerca da matéria, a fim de subsidiar exame de procedimento em curso neste Órgão. Caso inexistir processo específico instaurado, solicito a adoção dessa providência, a fim de esclarecer os fatos</i> ".
04.12.2001	Decisão do TCU, determinando auditorias em 8 Estados, incluindo-se São Paulo, nas aplicações de recursos do FAT.
13.12.2001	Decisão do TCU requisitando da SFCI/MF "os relatórios das auditorias realizadas no FAT".
24.01.2001	Análise diagnóstica da Corregedoria-Geral da União, propondo ao Presidente da República que, dentre as várias prescrições feitas aos órgãos competentes na matéria, para se alcançar a total regularização, no tocante à execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, fosse determinada, ao Ministério do Trabalho e Emprego, "a adoção das providências administrativas necessárias à instauração de Procedimentos Administrativos Disciplinares, em todos os casos em que se constatarem irregularidades administrativas, como consequência da realização das Auditorias e das Tomadas de Contas Especiais determinadas pelo E. Tribunal de Contas da União".
24.01.2002	Despacho do Presidente da República aprovando a Análise da CGU.
25.01.2002	Comunicação da CGU à SFC/MF, pelo Ofício nº 097/CGU/PR, de que, para que as indispensáveis Auditorias pudessem ser levadas a efeito, também no dia 25.1.2002, solicitara, ao Ministério do Trabalho e Emprego, que, no âmbito daquele Ministério, fosse " <i>facultado amplo acesso às informações que se façam necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos dessa Secretaria, a fim de possibilitar, dentro da brevidade requerida, o exame conclusivo da matéria</i> ".
30.01.2002	o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, por meio do Aviso n.º 06/GM-MTE, informou à CGU que as determinações e recomendações do TCU, concernentes ao tema em estudo, foram " <i>rigorosa e cabalmente adotadas ou estão em fase final de implementação</i> " naquela Pasta, e que vem mantendo contato com aquele Tribunal de Contas, no sentido de informar todas as medidas adotadas, inclusive sobre as instaurações de Tomadas de Contas Especiais. Informou, por fim, que " <i>a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) vem acompanhando e supervisionando a execução dos convênios fiscalizados</i> ".
26.02.2002	a Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego prestou informações acerca da denúncia feita contra a Força Sindical.
28.03.2002	Incorporação da SFC pela Corregedoria-Geral da União.
31.05.2002	Reiteração à SFC, pela CGU, através do Memorando nº 172/CGU-PR, da requisição de informações, quanto à denúncia contra a Força Sindical.
10 a 21.06.2002	Realização dos trabalhos de Auditoria, feita pela SCF, junto à Força Sindical em São Paulo.
11.06.2002	Recebimento de informação, prestada pela SFC, de que " <i>esta SFC entende ser necessária a realização de trabalhos de fiscalização in loco, em uma amostra representativa e calculada com critérios estatísticos que permitam a inferência dos resultados para toda a população amostrada.</i> "
11.06.2002	Notícia do Jornal "O Estado de S. Paulo" acerca de desvio de recursos do FAT, pelo Sindicalista Paulo Pereira da Silva.
23.06.2002	Notícia do Jornal "Folha de S. Paulo" "Governo FHC faz devassa na Força Sindical", constando que " <i>Relatório obtido pela Folha mostra que já foram repassados para a Força R\$ 58 milhões...</i> "
24.06.2002	Nota CGU n. 24/2002, relatando as ações da CGU com respeito ao FAT e afirmando que a apuração de irregularidades fez-se e continua sendo feita de modo absolutamente rotineiro e programado . Nota à Imprensa divulgando a Nota CGU n. 24/2002.

30.06.2002	Nota à Imprensa divulgando a Nota CGU n. 25/2002, comunicando, em resposta a noticiário jornalístico sobre a Auditoria na Força Sindical, que se aguardaria “a manifestação de seu Presidente, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca do Relatório da Auditoria realizada, no período de 17 a 21.6.2002 pela Secretaria Federal de Controle Interno.”
05.07.2002	Emissão do RELATÓRIO DE AUDITORIA 098818, da auditoria operacional feita pela SFC na Força Sindical em São Paulo com respeito ao ano de 2001.
30.07.2002	Nota Técnica n. 296 encaminhando o Relatório de Auditoria 098818 à Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da SFC e ao Subcorregedor-Geral da União e despacho ordenando a juntada ao processo precedente.
30.07.2002	Remessa, à entidade Força Sindical, via AR, de cópia do Relatório de Auditoria 098818.
30.07.2002	Notícia do Jornal “Folha de S. Paulo” de que o ex-Ministro do Trabalho Francisco Dornelles teria assumido a responsabilidade por qualquer fraude eventualmente descoberta no FAT e de que “ <i>O próprio Governo estaria examinando os convênios com entidades sindicais para descobrir se há irregularidades no uso do dinheiro pela Força Sindical</i> ”.
30.07.2002	Nota CGU n. 25/2002, reafirmando a Nota CGU n. 24/2002 e esclarecendo continuarem em plena normalidade rotineira os trabalhos de controle da aplicação dos recursos do FAT, inclusive quanto aqueles aplicados pela Força Sindical, e informando que estava aguardando a manifestação do Presidente da entidade, no prazo de 15 dias, acerca do Relatório da Auditoria realizada.
02.08.2002	Remessa, ao Ministério do Trabalho e Emprego, de cópia do Relatório de Auditoria 098818.
02.08.2002	Notícia inserida no site www.estadao.com.br com o título “ <i>Anadyr nega relação entre investigação do FAT e campanha política</i> ”.
02.08.2002	Notícia no Jornal “O Estado de S. Paulo” “ <i>Verbas do FAT estão na mira</i> ”, onde há alusão a relatório de “ <i>cerca de 30 páginas</i> ” e esta referência: “ <i>os auditores da Secretaria de Controle Interno teriam descoberto que o sindicalista não fez licitações para contratar cursos profissionalizantes previstos no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) além disso, o número de alunos nos cursos teria sido inferior ao declarado pela Força</i> ”.
06.08.2002	Recebimento, pela Corregedoria-Geral da União, de cópia de NOTA divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contendo explicações acerca de uma das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 098818.
06.08.2002	Nota à Imprensa publicando a Nota CGU n. 26/2002, acerca do noticiário jornalístico alusivo à divulgação do Relatório da Auditoria na Força Sindical, afirmando que: “6. Sobre tal divulgação, a Controladoria-Geral da União tem a dizer que não é responsável por esse fato , já que, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno , limitou-se a enviar cópias do Relatório de Auditoria 098818, no dia 30.07.2002, à própria entidade Força Sindical, e, no dia 02.08.2002, ao Ministério do Trabalho e Emprego. Nenhum impedimento de ordem legal haveria, contudo, se a divulgação desse Relatório, pela Controladoria-Geral da União, houvesse ocorrido, eis que não há lei que o proíba e está jungida ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos . 7. Tem ainda a Controladoria-Geral da União a informar de público — e o faz em face da repercussão da matéria — que, nesta data, recebeu, do Ministério do Trabalho e Emprego, NOTA contendo explicações acerca de uma das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 098818, as quais serão devidamente consideradas, na apreciação final sobre a aplicação dos recursos do FAT pela entidade Força Sindical. A manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego, aliás, comprova, por si só, que havia procedência, na parte daquele Relatório que apontou tais irregularidades. 8. Por fim e de molde a prevenir equívocos, fica explícito, também, que a matéria contida naquela NOTA distribuída pelo Ministério do Trabalho e Emprego não esgota as questões suscitadas no Relatório de Auditoria n. 098818, as quais continuarão, todas, a merecer exame sereno e impessoal, pela Controladoria-Geral da União, sempre em estrita obediência aos princípios enunciados no art. 37, “caput”, da Constituição Federal. ”

03.09.2002	Nota à Imprensa divulgando a Nota CGU n. 28/2002, com a Decisão final da CGU sobre a procedência das imputações de irregularidades na aplicação dos recursos do FAT, pela Força Sindical, recomendando ao Ministério do Trabalho e Emprego <i>“que não seja aprovada a prestação de contas do Convênio em questão, bem como não sejam repassados recursos à Entidade, sem que seja procedida a análise minuciosa para elidir completamente as constatações da Auditoria e, no caso de esgotadas as providências administrativas, seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial.”</i> .
06.09.2002	Nota à Imprensa divulgando a Nota CGU n. 29/2002, acerca de Representação formulada contra a CGU, pelo MP junto ao TCU, afirmando o que se segue: “2. Nesta data, a CGU enviou Aviso ao Ministro Presidente do E. Tribunal de Contas da União, encaminhando-lhe a Nota Técnica nº 478 DSTEM/SFC/CGU/PR, demonstrativa de todas as variadas ações empreendidas desde 1999 em relação à aplicação de recursos provindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT/PLANFOR, e de que as verificações <i>in loco</i> em relação às Parcerias foram iniciadas com Auditoria Operacional na execução do Convênio nº 04/2001 (MTE-Força Sindical) exclusivamente em razão de que, à época, apenas quanto àquela específica entidade, havia denúncia de irregularidades (Processo CGU nº 00190.002175/2001-51).
06.09.2002	Representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado, imputando, à Corregedora-Geral da União, haver determinado <i>“a auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno junto à Força Sindical (1ª etapa)”</i> e afirmando que as auditorias realizadas no âmbito da SFCI/MF estariam <i>“circunscritas à Força Sindical”</i> , ao acolher arguição que lhe fora feita pelo Presidente da entidade, sob o fundamento de que a ação da Corregedoria-Geral da União era inspirada em motivos eleitorais.
09.2002	Pedido de reconsideração apresentado ao Tribunal de Contas da União pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto àquela Corte, Lucas Rocha Furtado, com este fundamento: <i>“não posso deixar de reconhecer o equívoco que cometi ao deixar transparecer, no parágrafo quinto da prefalada Representação, que a auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno junto à Força Sindical (1ª etapa) foi determinada pela Corregedora-Geral da União”;</i> <i>“Na verdade, conforme se depreende da análise do quadro apresentado às fls. 1/2 da documentação, bem como das considerações apresentadas pelo Sr. Domingos Poubel de Castro, então Secretário Federal de Controle Interno, em expediente endereçado ao Subcorregedor-Geral da União (Memo nº 1.853, de 15.06.2002), não obstante as verificações in loco em relação às sobreditas parcerias terem sido levadas a efeito durante a gestão da Ministra Anadyr à frente da Controladoria-Geral da União, a denúncia pela Internet 'acerca de desvio de recursos do FAT pela Força Sindical', que resultou na instauração da aludida auditoria na Força Sindical, é bem mais antiga, tendo, aliás, sido encaminhada à então Corregedoria-Geral da União em 06.10.2001, antes, portanto, da vigência do Decreto nº 4.177/2002, que submeteu a Secretaria Federal de Controle Interno à Corregedoria-Geral da União.”;</i> <i>“tenho a acrescentar que, após o exame dos documentos que faço juntar à representação em exame, restou evidenciado, ao revés do que inicialmente se vislumbrava e do que era do conhecimento deste Ministério Público, que as auditorias no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno não estão circunscritas à Força Sindical, alcançando outras entidades. No quadro insito à fl. 02, por exemplo, consta a informação de que, no período de 17 a 21.06.2002, foi realizado procedimento fiscalizatório junto à Central Única dos Trabalhadores.”</i>
	O Plenário do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, deferiu o requerimento do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, determinando que a 5ª SECEX, realize auditoria no âmbito do PLANFOR, cujo relatório deverá integrar o processo de acompanhamento nº TC-015.794/2001-0, instaurado por força da Decisão nº 279/2000 - TCU - Plenário.

ANEXO II – Relatório Sintético do município de Itaberaba

**Município 05 – Itaberaba/BA****O total de recursos fiscalizados foi de R\$ 16.971.690,75. Principais constatações:**

1) Diversas irregularidades na aplicação dos recursos do Fundef: o município recebeu do Ministério da Educação R\$ 6,3 milhões, para execução do Fundef. Foi constatado o pagamento de pessoal não relacionado com atividades do ensino fundamental. Foi verificado como pagamento irregular um total de R\$ 129,4 mil, mas segundo os fiscais esse valor pode ser maior, já que os conselheiros do Fundef no município declararam ter conhecimento de que os servidores das creches municipais são remunerados com recursos do Fundo. Entre os servidores remunerados estão funcionários do Instituto de Artesanato Visconde de Mauá, da Secretaria Municipal de Administração, da Creche Chapeuzinho Vermelho e o presidente da Associação dos Moradores do Barro Vermelho. Foi constatado, também, o caso de duas professoras que não estão mais dando aula, porém recebem salários.

Em 2003, a prefeitura locou uma moto, por R\$ 200,00 mensais, e adquiriu três relógios de ponto, por R\$ 3.600,00, com recursos do Fundef. Houve, ainda, no dia 30/04/2004, a utilização de um ônibus escolar para transportar populares dos povoados da zona rural ao aeroporto da cidade, a fim de recepcionar o governador do Estado, que visitou o município para inaugurar algumas obras.

2) Empresa nega participação em licitação: várias empresas negaram aos fiscais que tivessem participado de licitações realizadas pela prefeitura. Existem indícios de que os processos licitatórios apresentados pela prefeitura sejam forjados, como é o caso da Livraria e Papelaria Tend Tudo, que negou a participação no convite 016/2003, de 22/01/2003, no valor de R\$ 16.590,00. A empresa também afirmou que as notas fiscais apresentadas pela prefeitura foram clonadas e que não foi beneficiada por nenhum pagamento neste valor.

Também foi constatado que as empresas J.C. Com. de Combustíveis Ltda. e Oliveira Fraga Com. de Combustíveis Ltda. vencedoras da licitação convite nº 110/2003, de 18/07/2003, no valor de R\$ 54,7 mil, funcionam no mesmo endereço. No cadastro da Secretaria da Fazenda da Bahia consta que a empresa Oliveira Fraga está na situação cadastral suspensa desde 30/07/2003, tendo encerrado suas atividades a partir desta data. Apesar disto as propostas do certame foram julgadas no dia 29/07/2003 e a ordem de compra emitida em 30/07/2003.

Já a empresa J.C. Gama, cujo nome de fantasia é Posto Gama, e uma das participantes da licitação, iniciou suas atividades somente em 01/08/2003, e jamais poderia estar habilitada a participar de uma licitação que teve início em 18/07/2003 e encerramento em 29/07/2003. Consta que o posto de combustíveis da empresa Oliveira Fraga fora arrendado para a J.C. Gama desde maio de 2003.

3) Notas fiscais frias e clonadas: os fiscais constataram que para comprovar despesas com a parcela dos 40% do Fundef, a prefeitura apresentou seis notas fiscais frias e clonadas, no valor de R\$ 93.874,01. Os objetos dessas notas fiscais falsas não foram entregues, caracterizando a inexistência dos bens. Pela nota fiscal nº 1245 (24/01/2003), de R\$ 24.620,00, a prefeitura teria adquirido 848 livros da empresa R.C. Livros, que declarou não ter vendido livro algum à prefeitura em 2003, e nem emitido a tal nota fiscal. Da Livraria e Papelaria Mattos Ltda. a prefeitura teria comprado R\$ 25,5 mil em livros didáticos, conforme a nota fiscal nº 0627, mas segundo o proprietário da livraria, localizada em Salvador, sua empresa não forneceu os livros e não emitiu as notas fiscais.

4) Fraudes de R\$ 851 mil com recursos da saúde: o município recebeu, nos últimos três anos, do Ministério da Saúde, R\$ 2,6 milhões, para execução dos Programas Saúde da Família e Agentes



Comunitários de Saúde. Segundo dados do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB), existem 16 equipes completas do Programa Saúde da Família em Itaberaba. Mas, com base na análise documental apresentada pela prefeitura, e em entrevistas com a população, os fiscais constataram que existem apenas cinco equipes completas atuando efetivamente no Programa Saúde da Família.

Foram constatados, ainda, pagamentos de salários a pessoas que não atuam no PSF, como a Secretária Municipal de Saúde; pagamento do salário de funcionários do Hospital Geral de Itaberaba, despesas com a reforma do Hospital, aquisição de material de consumo, gráfico e alimentos para o Hospital, pagamento de projeto da subestação e de contas telefônicas do Hospital, além de transporte de pacientes para tratamento fora do domicílio.

Com os recursos do Programa de Agentes Comunitários, os fiscais constataram irregularidades no valor de R\$ 54,3 mil, referentes a compras de matérias de construção e de consumo, lanches, aluguel de automóveis, peças de veículos e de computador, entre outras.

Os fiscais não tiveram acesso a muitos processos referentes aos dois programas, apesar de solicitados à prefeitura.

5) Cheques compensados sem os respectivos processos de pagamentos: o Ministério da Saúde, através do Programa de Atenção Básica (PAB), repassou ao município R\$ 1,8 milhão. Os fiscais constataram R\$ 235,8 mil em cheques, emitidos em 2002 e 2003, e compensados, sem a devida comprovação dos gastos.

Também foram constatadas transferências da conta do PAB, no valor de R\$ 233,6 mil, sem comprovação do destino.

6) Servidor recebe salário com recursos do Programa de Atenção Básica Fixo (Ministério da Saúde) sem comparecer ao local de trabalho: foi constatado que um servidor concursado, lotado na Secretaria Municipal de Saúde e cedido ao Hospital Geral de Itaberaba vem recebendo salário mensal de R\$ 489,60 mesmo sem freqüentar o trabalho. O servidor reside em Lençóis, distante 120 quilômetros de Itaberaba. O diretor administrativo do hospital disse que desconhece que este servidor esteja lotado no hospital, apesar de os fiscais constatarem que as folhas de ponto dos meses de janeiro a abril de 2004 estarem todas assinadas, inclusive a de abril mesmo com o mês não terminado na época da fiscalização da CGU.

7) Funcionário assinava processos licitatórios a pedido da coordenadora do Fundo Municipal de Saúde: um dos membros da Comissão de Permanente de Licitação da prefeitura declarou que nunca participou das reuniões de julgamentos dos processos licitatórios e que assinava os processos a pedido da coordenadora do Fundo Municipal de Saúde e presidente da comissão de licitação nos exercícios de 2002 e 2003. Segundo a informação do membro da Comissão, a presidente justificava que os processos assinados eram encaminhados para o Tribunal de Contas dos Municípios, e que já estavam concluídos.

8) Indícios de favorecimento às empresas do irmão do prefeito e do sogro do Ex-Secretário Municipal de Saúde: os fiscais analisaram dez licitações realizadas pela prefeitura, em 2002 e 2003, para compra combustível dos veículos da Secretaria Municipal de Saúde, no valor de R\$ 207,2 mil, e contataram que nos convites de nºs 51/02, 143/02, 175/02 e 11/03, 43/03, 56/03, 79/03 e 98/03, os valores das propostas das empresas são iguais, tanto no campo valor global, quanto nos itens. Ainda assim, a empresa Oliveira Fraga foi a vencedora em praticamente todos os convites. Ressalte-se, também, que a empresa é do sogro do ex-secretário Municipal de Saúde. Em 2002 e 2003, a Secretaria pagou à empresa Oliveira Fraga R\$ 264,9 mil.

Também existem indícios de que a empresa do irmão do prefeito, a JAM Casas Bahia Móveis e Eletrodomésticos, foi favorecida na licitação nº 004/03, pois apesar de ter apresentado o valor



superior às outras participantes sagrou-se vencedora do certame. A empresa Jam tem como um dos sócios o irmão do prefeito; outro sócio, Carlos Alberto Nascimento dos Santos, também é sócio de outra empresa participante do certame.

9) Dona de salão é responsável por beneficiário do Bolsa Escola: os fiscais constataram uma comerciante, dona de um salão de beleza, e proprietária de um carro, como responsável de um beneficiário da Bolsa Escola, o que contraria as normas do programa, que estipula uma renda per capita familiar de R\$ 90,00 como condição para ser beneficiário.

10) Interferência de vereadores para marcação de consultas: foi verificado o uso político da Central de Marcação de Consultas por parte de vereadores. Segundo declaração da comunidade, a demora na marcação de consultas nos postos do Programa de Saúde da Família é de até dois meses, mas quando solicitada aos vereadores consegue-se marcar prontamente a consulta. Durante uma reunião no dia 20/04/04, os membros do Conselho Municipal de Saúde afirmaram que esse problema já havia sido discutido em outra reunião, e ficou deliberado que a Secretaria Municipal de Saúde tomaria providências. Mas, segundo os próprios conselheiros, a questão ainda não tinha sido solucionada.

Problemas de responsabilidade de outros gestores:

1) Pagamento indevido de procedimentos na Maternidade Ana Carolina: foram analisados 351 prontuários referentes a setembro de 2003 e janeiro a março de 2004. Constatou-se a cobrança indevida de analgesia nos prontuários de parto normal. Constatou-se, também, que a Maternidade não dispõe de sala de recuperação pós-anestésica e de instalações de oxigênio. O fluxo entre material esterilizado e contaminado é inadequado, e não existe um ambiente para higienização do recém-nascido. Não existe uma nutricionista para acompanhar a alimentação dos pacientes da maternidade, o armazenamento dos alimentos é inadequado e a cozinha não possui telas de proteção contra insetos.

Vale ressaltar que esta constatação nada tem a ver com a gestão municipal.