

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

LUANA KAROLYNE BRAGA GOMES

**BUROCRACIA DE CONTROLE EXTERNO NO BRASIL NO FORTALECIMENTO
DA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

TERESINA
2016

LUANA KAROLYNE BRAGA GOMES

**BUROCRACIA DE CONTROLE EXTERNO NO BRASIL NO FORTALECIMENTO
DA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

Monografia apresentada ao departamento de ciência política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Monique Menezes

LUANA KAROLYNE BRAGA GOMES

**BUROCRACIA DE CONTROLE EXTERNO DO BRASIL NO FORTALECIMENTO
DA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

Monografia apresentada ao departamento de ciência política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Monique Menezes (Orientadora)
Universidade Federal do Piauí

Prof. MSc. Bárbara Johas
Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Ricardo Alaggio
Universidade Federal do Piauí

RESUMO

Esta pesquisa trabalha com o tema do controle externo no Brasil na abordagem do institucionalismo histórico. O objetivo desta monografia é estudar a eficiência da burocracia do Tribunal de Contas da União de acordo com seu perfil e o trabalho de controle externo. Os dados da pesquisa foram analisados dos relatórios anuais de contas do Tribunal na abordagem qualitativa e o método quantitativo sobre as informações dos funcionários do órgão onde foi realizado uma análise de estatística descritiva. Os resultados mostram que a burocracia do TCU é uma burocracia forte no contexto da eficiência, porém o Tribunal apresenta problemas de transparência das informações sobre seu corpo burocrático e aproximação com a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: burocracia; TCU; controle; eficiência

ABSTRACT

This research works with the theme of external control in Brazil in the approach of historical institutionalism.. The objective of this monograph is to study the efficiency of the bureaucracy of the Federal Audit .Court according to its profile and the work of external control. The survey data were analyzed from the Court's annual reports on the qualitative approach and the quantitative method on the information of the staff of the body where a descriptive statistics analysis was performed. The results show that the TCU bureaucracy is a strong bureaucracy in the context of efficiency, but the Court presents problems of transparency of information about its bureaucratic body and approach to society.

KEYWORDS: bureaucracy; TCU; control; efficiency

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 1 – Gráfico de processos de auditoria, inspeção e levantamento que foram apreciados de 2005 a 2015..... | 100 |
| GRÁFICO 2 – Gráfico de processos de consulta que foram apreciados de 2005 a 2015 | 101 |
| GRÁFICO 3 – Gráfico de processos de denúncia apreciados de 2005 a 2015..... | 102 |
| GRÁFICO 4 – Gráfico de processos de representação apreciados de 2005 a 2015..... | 104 |
| GRÁFICO 5 – Gráfico de processos de solicitação do Congresso Nacional apreciados de 2005 a 2015..... | 105 |
| GRÁFICO 6 – Gráfico de processos de prestação de contas apreciados de 2005 a 2015 | 106 |
| GRÁFICO 7 – Gráfico de processos apreciados de Tomada de Contas Especiais de 2005 a 2015 | 107 |
| GRÁFICO 8 – Gráfico de Fiscalizações entre 2005 e 2015 | 108 |
| GRÁFICO 9 – Fiscalizações de iniciativa do TCU e iniciativa do Congresso Nacional de 2005 a 2015 | 109 |
| GRÁFICO 10 – Gráfico de julgamento de contas entre 2005 e 2011..... | 111 |
| GRÁFICO 11 – Condenações e sanções aplicadas entre 2005 e 2015..... | 112 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 – Perfil institucional do TCU da Constituição de 1891 até a Constituição de 1988 | 51 |
| TABELA 2 – Tipos de auditoria | 54 |
| TABELA 3 – Perfil dos ministros do TCU | 77 |
| TABELA 4: Distribuição de Auditor federal de controle externo (AUFC) e Técnico federal de controle externo (TEFC) por região | 80 |
| TABELA 5: Distribuição dos cargos de Auditor Federal de controle externo (AUFC) e Técnico Federal (TEFC) de controle externo nas lotações | 82 |
| TABELA 6: Porcentagem de servidores com nível superior entre o TCU e os Ministérios do Executivo federal em 2015 | 87 |
| TABELA 7 – Níveis de escolaridade comparados entre a burocracia do TCU e a burocracia do Executivo Federal em 2015 | 90 |
| TABELA 8: Funções de confiança da secretaria do TCU | 92 |
| TABELA 8. Distribuição das funções de confiança | 92 |
| TABELA 9 – Cargos em comissão do TCU | 94 |
| TABELA 10 – Porcentagem de servidores comissionados no Executivo Federal e no TCU e seus níveis de escolaridade em 2015 | 95 |
| TABELA 11 – Capacitação dos servidores do TCU de 2005 a 2015 | 96 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1 NECESSIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO E FORTALECIMENTO BUROCRÁTICO NAS INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY DAS POLIARQUIAS MODERNAS | 11 |
| 1.1 Representação e necessidade de controle para a democracia..... | 11 |
| 1.2 Capacidade operacional da burocracia para o fortalecimento democrático das instituições | 20 |
| 1.3 Necessidade de Instituições de Controle para a democracia..... | 29 |
| 1.4 Instituição de accountability horizontal no fortalecimento da prestação de contas no Brasil..... | 34 |
| 2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTEXTO NEOINSTITUCIONALISTA DA IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA A SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA | 43 |
| 2.1 Papel das Instituições no neoinstitucionalismo | 43 |
| 2.2 Hierarquia da <i>accountability</i> nas Instituições | 46 |
| 2.3 Institucionalização dos parâmetros do desenho e atribuições do trabalho da burocracia de controle externo do TCU | 49 |
| 2.4 Importância da burocracia de controle externo na institucionalização das iniciativas organizacionais do TCU | 62 |
| 3 BUROCRACIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO DA ACCOUNTABILITY PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE EXTERNO | 68 |
| 3.1 Burocracia e responsabilização institucional..... | 69 |
| 3.2 Perfil burocrático do TCU | 77 |
| 3.3 O Trabalho da burocracia do TCU no controle externo..... | 98 |
| CONCLUSÃO | 113 |
| REFERÊNCIAS | 116 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo a análise sobre Instituições de Fiscalização Superior (IFS's). Seu objeto de estudo é o Tribunal de Contas da União (TCU) e a eficiência da burocracia na realização do trabalho de controle externo. Considera-se que uma burocracia forte é uma burocracia eficiente e o conceito de eficiência utilizado trata-se da relação entre eficiência e responsabilização a partir do seu desenho institucional, que, na perspectiva de Przeworski (1995), é promover a responsabilização por meio de uma estrutura de incentivos com que os agentes se deparem, de forma a proporcionar a supremacia de padrões de cooperação e da racionalidade coletiva sobre interesses setoriais (PRZEWORSKI, 1995). Dessa forma, procura-se responder à seguinte pergunta: a burocracia do Tribunal de Contas da União pode ser considerada uma burocracia forte que tem implicações na atuação do controle externo?

O trabalho encontra-se dividido nesta introdução e mais três capítulos, sendo: o primeiro um capítulo teórico que trata da necessidade de controle e responsabilização e a importância da burocracia; um segundo capítulo descritivo, no qual se debate a perspectiva do institucionalismo usada na pesquisa, a hierarquia da *accountability* nas instituições e inicia-se a discussão sobre o desenho institucional e a burocracia do Tribunal de Contas para ser complementado no capítulo seguinte; e um terceiro capítulo empírico, que mostra os resultados da pesquisa para discutir a hipótese do trabalho que é: a burocracia do TCU é uma burocracia forte comparada com outros órgãos governamentais e isso tem implicações na atuação do controle externo.

Neste trabalho, discute-se sobre *accountability* considerando como sendo sinônimo de prestação de contas. O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas. Em outros termos, o conceito vincula-se à obrigação de os agentes transmitirem suas ações e, por esse meio, permitirem ao público – ou ao principal – atribuir responsabilidades por ações e resultados produzidos. Na medida em que se podem definir atores responsáveis por ações e resultados, individualizando as responsabilidades, em oposição à responsabilidade difusa, é razoável supor que as ações daqueles serão mais bem controladas, e os incentivos

para alcançá-las, tanto pela expectativa das recompensas quanto das punições, elevados.

Tornar os gestores e funcionários públicos mais *accountables*, por meio de diferentes instrumentos, foi um desafio incorporado na administração brasileira somente a partir de meados dos anos 1990. Um dos desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de *accountability*, de modo a torná-los mais efetivos em disciplinar e sintonizar a burocracia pública com os interesses e objetivos definidos nas esferas políticas e/ou sociais.

À medida que a sociedade torna-se mais complexa, afirmava Max Weber, ela necessita de instituições mais complexas. Para Weber (1999), isso significava um salto de organizações informais e pessoais para a burocracia. A burocracia de Weber (1999) distinguia-se por ser uma organização hierárquica, na qual trabalhavam pessoas indicadas, com credenciais e especialidades, que teriam obrigações regulares e oficiais, que elas executavam como se fossem “curadores”, no sentido de serem responsáveis por administrar e organizar os bens, aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica. No governo, dizia Weber, isso era chamado “autoridade burocrática”, ao passo que no setor privado era chamado “gerência burocrática” (WEBER, 1999).

A pesquisa, objeto deste estudo, utilizou-se do método hipotético-dedutivo, já que foi precedida do estudo das teorias existentes na bibliografia sobre o assunto, efetuando-se posteriormente comparação dessa literatura com o que foi observado. Para Lakatos e Marconi (2010), o método hipotético-dedutivo defende o aparecimento, em primeiro lugar, do problema que será testado pela observação e experimentação.

Esta monografia utiliza o método de pesquisa qualitativo e quantitativo, portanto, faz uso de método misto. Na abordagem qualitativa, os relatórios Anuais de Atividades do Tribunal de Contas de 2005 até 2015 são o objeto de estudo por técnica de análise documental. Os anos determinados deste estudo foram escolhidos pela razão de serem os anos de relatórios disponíveis, ou seja, foram analisados todos os relatórios que o Tribunal de Contas da União disponibiliza.

Foi realizado um estudo de estatística descritiva, utilizando-se o software estatístico SPSS para inserir os dados dos 2573 funcionários do Tribunal de Contas da União com as variáveis: matrícula, sexo, idade, cargo, função, lotação atual e cargo. Na abordagem quantitativa e na qualitativa foram analisadas as atividades de

controle externo desempenhadas pelo órgão nos últimos 10 anos, sendo essas referentes aos processos apreciados nas áreas de: auditoria, inspeção e levantamento; consulta; denúncia; representação; solicitação do Congresso nacional; tomada de prestação de contas; tomada de contas especiais; e sobre as fiscalizações realizadas, as iniciativas das fiscalizações, julgamento de contas e condenações e sanções aplicadas, que são apresentados no terceiro capítulo. Por fim, apresentam-se a conclusão do trabalho e as referências.

1 NECESSIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO E FORTALECIMENTO BUROCRÁTICO NAS INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY DAS POLIARQUIAS MODERNAS

Este capítulo teórico centrará sua análise na discussão da literatura sobre a necessidade do controle nas poliarquias modernas¹, o conceito weberiano de burocracia e de que forma essas instituições de controle são importantes para a democracia, em especial, o trabalho do controle externo horizontal exercido pelo Tribunal de Contas no Brasil.

De acordo com O'Donnell (1998), a classificação da *accountability* opera em dois níveis: horizontal e vertical. A primeira definição consiste na existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal para a realização de ações de supervisão de rotina e a imposição de sanções legais para outras agências estatais. A segunda definição se refere às ações realizadas por grupos ou indivíduos que afetam aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, sendo as eleições um importante mecanismo de *accountability* vertical, na qual os cidadãos podem eleger ou destituir políticos.

Este capítulo analisa ainda a importância de se controlar as contas públicas dos governantes através do trabalho da burocracia no sentido da sua capacidade e autonomia.

O capítulo está dividido em quatro seções: inicialmente se discute por que instituir o controle é importante para a democracia; a seguir apresenta-se a discussão weberiana de burocracia; na terceira seção expõe-se o aspecto das instituições de controle para o fortalecimento da *accountability*; e por último na quarta seção está presente o início da leitura do fortalecimento do controle externo no Brasil por meio do Tribunal de Contas, introduzida nessa última seção, mas que terá continuidade nos dois próximos capítulos.

1.1 Representação e necessidade de controle para a democracia

¹ O conceito de poliarquias foi formulado pelos teóricos pluralistas a partir de Schumpeter, onde a Poliarquia segundo Dahl é marcada pela existência de um conjunto de instituições políticas que referem-se aos requisitos mínimos de democracia. Segundo Dahl, essas instituições são: 1) Controle das decisões governamentais por representantes eleitos. 2) eleições livres para a escolha dos representantes. 3) sufrágio universal. 4) Direito á qualquer adulto de concorrer a cargos eletivos. 5) Liberdade de expressão. 6) Acesso livre ás informações. 7) Liberdade de criação de associação autônomas. (DAHL , 1989,p. 281 apud SILVA, 1995,p. 176).

A lógica da necessidade da prestação de contas fez desenvolver diversos estudos na área da ciência política cujo objeto de estudo são as Instituições de Fiscalização Superior. Além do crescimento do número das instituições de controle, surgiram mais canais de controle horizontal e vertical, tornando a lógica da responsabilidade mais complexa. Enquanto antigamente o modelo de controle era hierárquico e monocrático, hoje vivemos uma difusão de mecanismos de controle,

a burocracia não é mais hierarquicamente responsável diante do seu superior imediato. Ela tem que prestar contas diretamente ao Legislativo, quando este solicitar informações ou instalar comissões de investigação para analisar a fundo determinada denúncia (SPECK, 2000, p. 73).

Ao se propor analisar uma instituição democrática, necessariamente lida-se com realizações sempre imperfeitas ou mais ou menos distantes dos ideais ou princípios democráticos. É por esse motivo que Dahl (2001), ao usar o termo poliarquia para se referir aos diversos sistemas democráticos existentes no mundo, retém o conceito de democracia como ideia norteadora do conceito.

O autor trabalha com um argumento central de que organizações autônomas são altamente desejáveis numa democracia, pelo menos em grande escala. No entanto, a autonomia traz consigo o poder de fazer mal. Tal como com os indivíduos, assim acontece também com as organizações: elas devem contar com alguma autonomia, mas também devem ser controladas (DAHL, 1997).

Os pressupostos da democracia representativa liberal tratam do controle dos limites do poder, ou seja, como tratar a sua forma de distribuição (BOBBIO, 2015). Esse meio de limitação propõe barreiras para o exercício arbitrário e ilegítimo do poder, com a proposta de conter abusos e ilegalidades de poder por meio de mecanismos como o controle do Executivo e do Legislativo e, dessa forma, o controle horizontal é introduzido por instituições que impedirão a tirania (BOBBIO, 1997).

A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político — "Quem custodia os custódios?" — hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: "Quem controla os controladores?". De acordo com Bobbio(1997) , se não for possível encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, "a democracia, como advento do governo visível, está perdida devido ao não cumprimento da premissa de

controle do poder por parte dos cidadãos” (BOBBIO, 1997, p. 42). Isso é o problema central da democracia pluralista, pois,

organizações autônomas são desejáveis pelo menos por duas razões: primeiro por fornecer controles mútuos e segundo porque os direitos necessários para a democracia tornam o pluralismo organizacional simultaneamente possível e necessário e, portanto, inevitável e desejável (DAHL, 1989,p.19).

Algumas organizações formais pertencentes à rede constitucional de uma Poliarquia são instituições políticas, de acordo com O’Donnell (1991), rede essa que inclui o Congresso, o Judiciário e, pelo menos, mais de um partido político. Outras organizações como eleições limpas são indispensáveis e, quanto a isso, a questão é a de como as eleições funcionam de fato, se são realmente pontos decisórios importantes nos fluxos de influência, pressão e tomada de decisões públicas.

As instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, as pessoas e os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. “Esse nível institucional intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político e excluindo outras” (O’DONNELL, 2003, p. 9).

Constituições políticas são contratos incompletos e, portanto, deixam espaço para abuso de poder. Nas democracias, as eleições são o mecanismo primeiro para disciplinar funcionários públicos, mas elas não são suficientes. Separação de poderes entre órgãos Executivos e Legislativos também ajuda a prevenir o abuso de poder, mas apenas com controles e equilíbrios adequados. *Check and Balances* a partir da criação de um conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo, ainda que requeira acordo sobre políticas públicas (KENNEY, 2003).

Sob controles e equilíbrios adequados, a separação de poderes também ajuda os eleitores a extrair informações. “Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. E se anjos fossem governar os homens, não seriam necessários nem controles internos e nem externos” (MADISON, 1961 p. 118). De acordo com os princípios de Madison (1961),

na elaboração de um governo, que deve ser realizada por homens, a grande dificuldade reside em permitir ao governo controlar os governados e obrigar os governantes a controlarem a si próprios, de tal forma que cada

um pode ser o controle do outro: que os interesses particulares de cada indivíduo podem ser uma sentinela sobre os direitos públicos” .Essas invenções da prudência não podem ser menos necessárias na distribuição dos poderes supremos do Estado (MADISON, 1961, s/n *apud* ROCHA 2010, p. 9).

Moreno, Crisp e Shugart (2003) argumentam que a ligação entre eleitores e representantes eleitos dá o tom para todas as outras relações de responsabilização, onde,

ao fazer com que a delegação eleitoral e a prestação de contas seja bem executadas, os políticos resolverão as mais sérias deficiências na prestação de contas, porque, para eles, o déficit de responsabilidade reside na falta de *accountability* vertical dos legisladores que não representam os valores e as preferências dos cidadãos amplos (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003, p.124-125).

Nesse sentido, a proposição de um modelo democrático participativo no qual os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto originalmente por Habermas onde,

na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de decisão públicos e, conseqüentemente, fortalecem os pilares de novas bases para a legitimação das ações do Estado (HABERMAS, 2002, p. 81 *apud* GUGLIANO, 2004, p.18).

Para O'Donnell (1998), as várias *accountabilities* têm como matriz básica as três correntes clássicas do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanismo. Tendo como ponto de partida que as poliarquias incorporam elementos das três tradições, o autor identifica os componentes liberais, republicanos e democráticos no exercício da *accountability*.

O componente liberal das poliarquias modernas aponta para a existência de direitos que não devem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado,

o componente republicano salienta o cumprimento do dever público, a busca incessante do melhor interesse público como sua marca distintiva. Ambas as tradições pressupõem uma divisão clara entre o privado e o público, embora com conseqüências e de forma diferenciada (CARNEIRO, 2004, p. 12).

De acordo com O'Donnell (1998), para a tradição liberal, o *locus* do valor está no espaço privado, na esfera do mercado, para a tradição republicana, o espaço público é o lugar das virtudes, do processamento do bem público. O'Donnell (1998, p. 22) enfatiza que essa divergência “leva a implicações distintas quanto aos direitos e deveres políticos, a participação política, o caráter da cidadania e da sociedade civil e de outros temas que constituem a substância mesma do debate político”.

No sentido de uma distinção entre o privado e o público,

a tradição democrática é monista, por não pressupor tal distinção como constitutiva e nem pressupor uma elite virtuosa, aceitando que todos são qualificados para o exercício da política, para participação no *demos*. O *demos* pode deliberar sobre qualquer questão e tem como pressuposto a igualdade dos cidadãos em seu direito positivo de participação na decisão do *demos* (O'DONNELL, 1998, p.23).

O argumento de O'Donnell (1998) é o seguinte: nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da *accountability* é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical, principalmente por meio dos mecanismos das eleições e do voto. Esses, entretanto, são insuficientes para o controle da ação governamental.

De fato, os poderes que formam um governo não se encontram separados apenas, pois se controlam, equilibrando-se reciprocamente. No entanto,

a separação dos poderes não é suficiente para criar condições que levem à existência de um sistema de mútua responsabilidade e controle entre eles. É, pois, a partir do controle entre os poderes que se estabelecem mecanismos mútuos de controle horizontal entre os ramos do governo (PRZEWORSKI, 2003, p.17).

Segundo Przeworski, Stokes e Manin (1999), sobre as fontes da responsabilidade política, pode-se conceber a máquina do governo como um jogo que contém um principal, o público, os delegados de um agente, o decisor político e um dado conjunto de instrumentos para executar determinadas metas. Esse processo de delegação não está isento a tensões políticas consideráveis, devido à existência de ambos os interesses heterogêneos e assimetrias de informação entre o principal e o agente.

Os autores chamam atenção para o problema de o quanto podemos esperar dos representantes eleitos, como agentes, para atuar nos interesses do povo, os diretores, que os elegeram. Como na maior parte dos modelos de principal-agente, há problemas de risco moral e de seleção adversa,

com risco moral, os agentes têm incentivos para se esquivar das suas responsabilidades e são ajudados por sua capacidade de ocultar algum comportamento dos diretores. Com seleção adversa, diretores têm dificuldades de escolher o tipo certo de agentes para realizar tarefas porque é frequentemente o caso que tipos errados de agentes têm incentivos para dissimular os seus verdadeiros tipos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999, p.89).

A ideia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela e, eventualmente, compromete-se a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante. Conseqüentemente, representação e delegação não são polos opostos, é por isso que é difícil distinguir radicalmente tipos de democracia que estão organizados em torno de uma suposta “delegação representativa”, daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante (PRZEWORSKI, STOKES E MANIN, 1999).

Em suma, a delegação da tomada de decisão e implementação política de responsabilidades, “dever nas democracias representativas modernas, abre automaticamente a possibilidade de ineficiências significativas e corrupção entre profissionais políticos” (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999, p. 13). A questão, portanto, trata-se da separação liberal e republicana entre o público e o privado nas democracias modernas.

Os autores ainda apontam a insuficiência da *accountability* vertical. O argumento deles problematiza a questão da eleição e da representação, indagando sobre os limites do voto para induzir a atuação dos governantes no sentido do “melhor interesse do cidadão”. Dessa forma, afirmam que as eleições não constituem o mecanismo democrático por excelência para induzir a representatividade (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Distinguindo entre governo responsivo (que adota políticas assinaladas como preferidas pelos cidadãos) e *accountable* (na medida em que os cidadãos podem discernir se os governos estão agindo em seus interesses e podem punir apropriadamente os governos não representativos), os autores identificam que um governo pode agir de forma representativa, isto é, agir no melhor interesse do cidadão, porque ou é responsivo ou *accountable*, ou ambos. O que segue do argumento é que um governo pode ser responsivo sem ser representativo, uma vez que pode ter informações e condições de agir no melhor interesse do cidadão, mas

não o faz, embora siga as orientações de seu mandato. Pzeworski, Stokes e Manin (1999, p. 106-107) resumem apropriadamente o ponto:

Ou governantes seguem políticas que proporcionam o bem estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos mesmo sabendo que, ao implementá-los, resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão.

Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses quando o governo implementa ou trai suas promessas. E, “desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem” (PRZEWORSKI, 1995, p. 27).

O controle da administração do Estado é o pilar da ordem democrática envolvendo diversos mecanismos de delegação de funções e poderes. Devem-se entender poderes como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. De um modo geral,

espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações (ARANTES, 2010, p.78).

É necessário o controle dos governantes em uma ordem democrática devido aos próprios pressupostos da teoria da democracia representativa, segundo a qual o controle é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, onde,

essa noção de ciclo completo de representação implica que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, que deve ter continuidade durante um mandato. Para assegurar que os representantes, uma vez à frente dos seus cargos, pautem sua conduta pelo melhor interesse de seus representados, é necessário haver mecanismos efetivos e continuados de controle (ZUCCOLOTO, 2014, p.76).

Dessa forma, entende-se que a habilidade eleitoral funciona de forma bastante deficiente, a responsabilidade vertical torna-se extremamente importante

para o funcionamento e, eventualmente, mesmo para a sobrevivência de um regime democrático.

Um dos traços mais característicos da regulamentação do Estado é a extensa delegação de poderes de decisão política para as agências operando no comprimento do braço do governo. Agências independentes são uma resposta aos problemas de credibilidade dos políticos democráticos, o que pode assegurar maior continuidade política e consistência do que os armários, precisamente porque elas são um passo do retorno eleitoral. Agências podem cumprir várias outras questões importantes, pois combinam experiência com uma regulamentação ou função, uma combinação que é considerada inadequada para um departamento do governo (MAJONE, 2007).

As atividades de monitoramento e avaliação foram amplamente disseminadas nas últimas décadas, impulsionadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública, como instrumentos necessários ao controle dos resultados e desempenhos do programa, órgãos e entidades públicas, objetivando contribuir para a melhoria da efetividade e da *accountability* das ações governamentais.

A transição do intervencionismo do Estado regulador é considerada irreversível por pressões competitivas da globalização e da disciplina fiscal imposta pela união monetária, as implicações positivas e normativas do Estado positivo que dão lugar ao Estado Regulador, apresentadas por Majone (1999), foram, sobretudo, as questões normativas de legitimidade e de responsabilidade.

São naturalmente questões perenes de governo democrático, mas eles assumem conotações particulares no contexto do Estado regulador. Isso ocorre porque uma das características marcantes desse modo de governança é a extensa delegação de poderes de decisão política para instituições não majoritárias que cumprem funções públicas (MAJONE, 1999).

A necessidade da lógica da delegação de poderes dos legisladores políticos a instituições independentes do processo político tem explicações como, por exemplo, a falta de conhecimento técnico dos políticos que “não têm conhecimento para projetar políticas em detalhe, nem a capacidade de adaptá-las às condições de mudança ou circunstâncias particulares” (MAJONE, 2007, p. 20).

Dessa forma, agências especializadas compostas de peritos não pertencentes ao quadro político podem levar a um nível de eficiência e eficácia que

políticos eleitos supostamente não podem igualar (MAJONE, 2007). No entanto, não existem decisões puramente técnicas,

o insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar as arenas controladas pelos partidos políticos. A competência técnica da burocracia combinada com o universalismo de procedimentos eram meios pra conter a irracionalidade populista considerada então inerente aos políticos (NUNES, 2010, p. 47).

Uma explicação sofisticada sobre a lógica da delegação é que delegar poder a agências especializadas reduz os custos da tomada de decisão,

permitindo que legisladores e executivos do governo economizem o tempo e esforços necessários para identificar refinamentos desejáveis à legislação. Como os recursos dos legisladores são limitados, o tempo gasto no esforço de refinar a legislação reduz a capacidade de avançar outra legislação ou para tomar outras ações (MAJONE, 2007, p. 26).

Em suma, a delegação para instituições independentes é uma importante estratégia para alcançar a credibilidade da política. A delegação de poderes regulamentares a algumas agências distintas do próprio governo é bem mais compreendida como um meio pelo qual os governos podem comprometer-se com estratégias de regulação que não teriam credibilidade na ausência dessa delegação. E é uma questão em aberto, em qualquer caso particular, se o compromisso é mais alcançado por delegação a agências independentes (GATSIOS e SEABRIGHT, 1989).

Entende-se que a proliferação e fortalecimento de agências autônomas refletem as insuficiências dos mecanismos de *accountability* vertical. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina, e conseqüentemente a incapacidade dos eleitores de sancionarem e punirem governantes corruptos, deve-se fundamentalmente à debilidade da relação entre eleitores e representantes. “Sistemas partidários fragmentados e partidos débeis, clientelistas e não-programáticos produzem uma estrutura de incentivos perversa para o exercício do controle” (MELO, 2008, p. 30).

A questão da fragilidade dos controles pode ser então caracterizada pela assimetria de informações entre governantes e burocracia, assim como entre Estado e sociedade que tem a necessidade de ser melhorada e a relação entre o principal e o agente , aponta para a discussão da motivação dos burocratas para a

preocupação com o controle, tentando minimizar a informação. A discussão teórica sobre os aspectos da organização burocrática, suas atribuições e características será iniciada no próximo tópico, já que na relação Estado/sociedade e governo/burocracia, a qualidade da democracia dependerá então da forma como os problemas de assimetrias de informações são minimizados e como são construídas as relações de *accountability* nas instituições.

1.2 Capacidade operacional da burocracia para o fortalecimento democrático das instituições

Segundo Weber (1979), a burocracia moderna funciona sob formas específicas. A burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso (FARIA, 2011).

Uma relação hierárquica se estabelece, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade. Nesse contexto,

a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas. O treinamento é fundamental nas burocracias especializadas devido às especificações das atividades e dos trabalhos. O treinamento especializado volta-se para generalizar o cargo e transformá-lo em profissão (BEENTHAM, 1985, p. 32 *apud* FARIA, 2011, p. 430).

A ocupação de um cargo configura uma profissão de ordem impessoal e transitória. A posição pessoal de um funcionário é desfrutada e estimada em um contexto social específico, sempre em comparação aos demais funcionários e em relação à estrutura social,

Os funcionários recebem salários (compensação pecuniária) regulares, criando-se certa segurança social em troca das atividades exercidas por ele. Esse salário é definido pela tarefa realizada, por suas particularidades e pela posição hierárquica do funcionário. A burocracia cria uma carreira dentro da ordem hierárquica estabelecida (WEBER, 1979, p. 47-48).

De acordo com Cohn (1979), para Weber o cumprimento dos objetivos efetiva-se por tarefas definidas, que devem ser calculadas e precisam ser realizadas

independentemente das características das pessoas, ou seja, o seu cumprimento deve se revestir de impessoalidade.

A superioridade técnica da burocracia, instrumento de dominação e de controle social, possibilita o estabelecimento do poder pelas relações de controle estabelecidas: “A tecnologia que se emprega no interior da racionalidade burocrática, bem como as normas, as regras formais e os procedimentos são exemplos de meios instituintes de controle” (FARIA, 2011, p. 437).

A burocracia, portanto, tem um caráter racional: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição. Assim, para Weber a burocracia descansa na aceitação da validade de algumas leis não excludentes em que o processo administrativo, dentro dos limites especificados nas ordenações,

que significa a busca racional de interesses, de forma que as atividades destinadas a atingir os objetivos organizacionais apresentam-se aos executores como deveres oficiais. Weber entende, portanto, a burocracia como um eficiente instrumento de poder (GOODIN, 2003, p. 27).

Percebe-se na concepção weberiana a preocupação fundamental de identificar um modelo de organização capaz de garantir o exercício efetivo da autoridade racional-legal,

essa preocupação, segundo parece, leva a uma caracterização tão minuciosa e definida das relações das pessoas que devem fazer funcionar a organização (os funcionários) dentro da estrutura administrativa que, praticamente, não deixa lugar para o informal, irracional e o arbitrário e transforma um padrão descritivo ideal de critérios e relações em padrão prescritivo (MARTINS, 1997, p. 9-11).

Weber (1999) denomina critérios para nomeação e atuação do funcionário na burocracia, que podem ser identificadas facilmente como o cerne de toda administração de pessoal das organizações complexas, públicas e particulares,

através dos sistemas de seleção baseadas nas qualificações e aptidões, nas promoções vinculadas à antiguidade e ao mérito, nos sistemas de classificação de cargos e da fixação de salários no regime disciplinar que estabelece penalidades e sanções, enfim, em todos aqueles aspectos que parecem ter sido considerados como básicos e necessários para assegurar o funcionamento eficiente, impessoal, imparcial da administração burocrática (MARTINS, 1997, p. 13).

A nomeação por contrato baseada numa seleção sem relações de nepotismo, é um critério particularmente importante na leitura da organização burocrática para Weber porque, o processo de entrada dos burocratas serem por vias de seleção sem personalismos, é o que diferencia a burocracia racional-legal de Weber para a burocracia patrimonial.

A questão da burocracia patrimonial traz a discussão para a necessidade do insulamento burocrático, na visão de Nunes (2010), para proteção contra as práticas clientelistas. As quatro gramáticas de Nunes atuam na realidade brasileira, onde o clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política. O insulamento burocrático é a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocratas e empresariais promovem o desenvolvimento (NUNES, 2010).

O universalismo de procedimentos, na visão de Nunes (2010), identifica-se como fazendo parte de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático, porque Nunes não identifica o universalismo de procedimentos com a democracia. A instauração do universalismo ocorreu no Brasil no período de 1930 até 1960, principalmente a partir de tentativas de reforma do serviço público, implantando o sistema de mérito (NUNES, 2010).

Na burocracia patrimonial, embora com algumas características de uma burocracia weberiana, os funcionários só formalmente atuam de maneira burocrática, uma vez que são nomeados por critérios estranhos à qualificação pessoal. “Com isso, Weber parece deixar claro que só através da via do mérito se assegura ao funcionário capacidade de atuação independente de compromissos alheios àqueles decorrentes do exercício do próprio cargo” (OLIVEIRA, 1970, p. 51).

O outro critério diz respeito ao conhecimento especializado ou especialização, que é inerente ao desempenho das funções dentro de uma organização burocrática e que se reflete na exigência de qualificações técnicas comuns a todos os cargos do quadro administrativo, com exceção daqueles que se encontram na cúpula da organização (BAYER, 1975).

A autoridade da burocracia é necessariamente legal e exige o processamento das atividades burocráticas através dos decretos e leis para delimitar as posições hierárquicas,

cujas normas orientam a disciplina e os papéis dos indivíduos que formam a delegação e exercem parcela da autoridade deferida ao chefe supremo. De

regra, também essas relações e papéis são definidos e disciplinados por meio de regulamentos oficiais (BEETHAM, 1985, p. 72).

Do mesmo modo que a especialização é indispensável para assegurar eficiência administrativa, a impessoalidade é necessária para garantir a racionalidade do processo decisório,

entende-se que é exatamente a partir da especialização como condição da eficiência e da impessoalidade como requisito para a racionalidade do processo decisório que Weber se preocupa com a codificação dos direitos e deveres dos funcionários burocráticos (BEETHAM, 1985, p. 91).

De fato, o sistema de carreira, que através da promoção por mérito e antiguidade que se oferece ao funcionário, embora contenha em si o fundamento da profissionalização (especialização), parece destinado, em grande parte, a sustentar a lealdade do funcionário para com a organização e neutralizar os efeitos inconvenientes de uma impessoalidade que lhe é exigida e até certo ponto,

pode-se identificar função idêntica à nomeação através do processo seletivo que garante, ao mesmo tempo, o recrutamento de funcionários qualificados (especializados) para os cargos e reforça a impessoalidade na tomada de decisão, pelo menos no tocante a possíveis pressões exercidas pela estrutura hierárquica superior (DALAND, 1973, p. 17-18).

Entende-se que para Weber (1999), a burocracia é uma organização na qual se aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal, mas Weber (1999) também destaca uma tensão entre política e burocracia através da racionalidade das sociedades de massa com as organizações, uma vez que

nenhum grupo quando detém o poder de legitimação se dá pela técnica, assim há a necessidade do controle político sobre a burocracia a fim de evitar que a burocracia por meio da sua superioridade técnica se expanda indiscriminadamente (BEETHAM, 1985, p. 94-95).

Desta forma, a burocracia se estabelece com um tipo de poder derivado principalmente da concentração da informação e da capacidade operacional. Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções. “O conceito de segredo é invenção específica da burocracia e nada é tão facilmente definido pela burocracia quanto esta atitude” (WEBER, 1999, p. 113).

Weber (1999) não procura tanto formular um conceito de burocracia enquanto uma categoria social, interessa ao autor uma categorização do funcionamento de uma organização que congrega, em maior ou menor intensidade, algumas atividades sociais,

o que é para Weber a burocracia depende do modo como ele a construiu, isto é, da metodologia do tipo ideal que para tal foi empregue. O tipo ideal procura surpreender alguns traços verificados num fenômeno, mesmo que estes nem todos os casos se manifestem, reorganiza-os, porventura ampliando esta ou aquela característica, construindo um modelo onde se exprimam comportamentos “compreensíveis”, isto é, cujo sentido é imediatamente captado pelo observador. Não pretende captar a realidade, mas um aspecto desta, isto é, dá-nos uma dimensão que normalmente, em referência dados valores, é selecionada pelo investigador que se debruça sobre uma civilização em dada época. Dado o seu caráter parcial, não é normalmente compatível com outro tipo de causalidade que não uma causalidade parcelar (LOPES, 1973, p. 7).

Para Evans (1993), apenas a profissionalização da burocracia não é suficiente para atestar que o Estado adote uma postura que concorra para o desenvolvimento do país. Ao contrário, a autonomia excessiva, sem mecanismos de controle e a interação com a sociedade acabam por distanciar as instituições públicas dos interesses coletivos. A visão que a sociedade desenvolveu a respeito da burocracia estatal distorce, de certa maneira, o verdadeiro problema existente,

não é o excesso de burocracia, na concepção weberiana, que causa a ineficiência do Estado, mas sim, a sua inexistência ou incompletude. “A substituição de um sistema de administração patrimonialista e clientelista por uma burocracia estatal profissional é uma condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico e social do país (EVANS, 1993, p. 14).

Conforme Schneider (1995), para a compreensão da burocracia brasileira é preciso analisar as carreiras dos burocratas e as nomeações para os altos escalões das agências governamentais, considerar a forma de entrada na carreira, a circulação entre os órgãos públicos, as promoções e as formas de demissão, é possível identificar a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente da burocracia brasileira (SCHNEIDER, 1995).

As instituições e os mecanismos de democracias representativas são os objetos principais da análise de qualidade de uma democracia e o estudo da burocracia nas instituições insere-se na preocupação em como a organização

burocrática opera o controle nestas instituições, no caso em estudo, a instituição Tribunal de Contas da União.

Como a análise da burocracia de controle externo está focada em uma democracia representativa, então *accountability* – um aspecto nuclear na experiência de democracia representativa – torna-se realmente uma dimensão central, na medida em que garante aos cidadãos e à sociedade civil em geral um meio de controle efetivo sobre as instituições políticas. Essa característica atenua as dificuldades que existem objetivamente quando há uma mudança de democracia direta para representativa (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Há trabalhos clássicos sobre o caráter tradicional da burocracia, “como a nova classe que se apresenta nas sociedades capitalistas modernas, além da burguesia e do proletariado” (BRESSER, 1980, p. 15). São discussões teóricas conceituais nas quais este trabalho não adentra, posto que não é seu objetivo buscar construção teórica da discussão ou não-discussão sobre o caráter de classe da burocracia.

Weber (1999) reconfigurou o termo burocracia de uma conotação negativa que carregava desde sua origem no século XVIII,

ao considerar o fenômeno burocrático como manifestação da forma de dominação racional legítima, que caracteriza o Estado moderno. Para ele, a burocracia tem no Estado moderno o terreno propício para o seu desenvolvimento, pois torna-se o principal agente das ações racionais e, portanto, a legalidade deste Estado (VASCONCELOS, 2004, p. 13).

A questão da autonomia que a burocracia pode atingir nas sociedades capitalistas modernas está também associada para Weber à ideia de sua grande “permanência” e de seu “irresistível avanço” nestas sociedades, o que lhe daria às vezes um poder que poderia ameaçar a própria democracia (WEBER, 1979).

Mas onde encontrariam-se os limites da autonomia da burocracia? Weber se preocupa mais com os perigos da irreversibilidade do processo burocrático nas sociedades modernas, e não com seus limites, “isso porque falta também na sua construção teórica uma análise da estrutura de dominação política que estabeleça, em formações sociais concretas, os limites das relações entre as classes” (COHN, 1979, p. 37).

Para desvendar as relações de poder e suas formas de organização, Poulantzas (1979) nos recomenda, no caso da burocracia, que a encaremos como uma categoria social com unidade própria, consequência da organização do Estado

e de sua autonomia relativa nas formações capitalistas. O autor coloca-se na posição para que não se trate a burocracia como se tivesse uma posição acima das classes, pois ela, “como qualquer outro grupo, sofre as consequências das contradições e divisões presentes no bloco de poder” (POULANTZAS 1979, p. 78 apud NASSUNO, 2006, p. 15).

O papel da burocracia como um elemento que fortalece a democracia é, inclusive, reconhecido por Weber, uma vez que suas regras abstratas, universais e impessoais expressam o caráter público do poder no Estado de Direito e são indispensáveis para que os aparatos administrativos sejam democraticamente organizados (BEETHAM, 1985).

Dois aspectos no relacionamento da burocracia com a democracia, no contexto da dominação racional-legal, podem ser destacados, de acordo com a análise de Weber (1999): “a ideia de impessoalidade, resultando em igualdade no tratamento de todos; e a ideia de legalidade/orientação, segundo normas, e o consequente controle de poder daqueles que exercem autoridade” (BEETHAM, 1985, p. 128).

A burocracia contribui para o fortalecimento da democracia no sentido de que suas regras representam um meio de controle sobre o uso de poder pelos governantes,

além disso, o relativo nivelamento social propiciado pela democracia representa uma circunstância favorável à aplicação do princípio burocrático da igualdade de todos perante a lei, além de oferecer condições para o recrutamento universal para os seus cargos (VASCONCELOS, 2004, p. 4-5).

A discussão que destaca o papel da burocracia no fortalecimento da democracia, afirmam que se a burocracia entendida como instrumento da dominação racional-legal, poderia conduzir ao resultado de que a situação da máxima democracia representada pela participação dos cidadãos na política deveria corresponder à burocracia na sua máxima perfeição, no sentido do domínio das regras, da hierarquia e da impessoalidade (FARIA, 2011).

Ou seja, levando-se às últimas consequências o fato de a burocracia contribuir para o fortalecimento da democracia, poder-se-ia chegar à conclusão de que, quando se tem a democracia máxima, a burocracia, nos seus aspectos formais, também deveria atingir o seu máximo aperfeiçoamento.

No entanto, não há registro, nos domínios da sociologia e da política, de que historicamente um quadro administrativo burocrático tenha convivido com uma instância participativa, como resultado da ampliação da democracia, embora haja exemplos de situações em que ocorreu justamente o contrário, “a participação esteve associada a arranjos administrativos não burocráticos e a máxima burocratização foi observada em regimes totalitários” (ARENDR, 1999, p. 40-41).

Nunes (2010), por sua vez, apresenta um exemplo que mostra a compatibilidade entre burocracia e um regime autoritário. No Brasil, a implantação da burocracia no setor público foi iniciada sob a ditadura de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1938, cujos principais objetivos eram a centralização, a padronização e a coordenação. De acordo com o autor,

o Dasp constitui o mais importante exemplo de insulamento burocrático do período, processo que teve um crescimento sem precedentes no regime militar por causa da reforma administrativa e ausência de controle público sobre o governo (NUNES, 2010, p. 38).

As implicações do desenvolvimento da burocracia para o governo democrático também continuam atuais, uma vez que a democracia, apesar de todas as mudanças que ocorreram nas últimas décadas, continua dependendo da expansão da burocracia, tendo em vista que o aparato burocrático é o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político. Entretanto, o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo. Conforme sustenta Daland (1973, p. 18-19),

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

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 visto anteriormente, é sinônimo de disciplina e, no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (enquanto instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (pois controla 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 (OLIVIERI, 2011, p. 13-14).

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,

As implicações do desenvolvimento da burocracia para o governo democrático também continuam atuais, uma vez que a democracia, apesar de todas as mudanças que ocorreram nas últimas décadas, continua dependendo da expansão da burocracia na medida em que o aparato burocrático é o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político (OLIVIERI, 2011, p. 14).

A organização burocrática exercendo uma atribuição como sendo um elemento que fortalece a democracia é inclusive reconhecido por Weber,

uma vez que suas regras abstratas, universais e impessoais expressam o caráter público do poder no Estado de Direito e são indispensáveis para que os aparatos administrativos sejam democraticamente organizados (NASSUNO, 2006, p. 27).

A Burocracia é um aspecto importante para entender como ocorre o funcionamento dos trabalhos da administração pública e as Instituições de controle externo são importantes para garantir a *accountability*. O trabalho dessa burocracia é um dos pilares para o bom funcionamento dessas instituições que são importantes para a democracia.

Então, conforme visto nos tópicos anteriores, a separação dos poderes não é suficiente para criar condições que levem à existência de um sistema de mútuo controle entre eles (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999). Isso implica a realização de controle horizontal pela burocracia do órgão auxiliar do Legislativo e a ação do controle visando os objetivos de fortalecer a *accountability* na democracia, passa pela discussão de porque as Instituições de Fiscalização Superior importam

nas democracias representativas com sua constituição burocrática e atribuições de funcionamento que vão ser discutidas no próximo tópico.

1.3 Necessidade de Instituições de Controle para a democracia

Um dos traços mais característicos da regulamentação do Estado é a extensa delegação de poderes de decisão política para as agências, operando no comprimento do braço do governo. Agências independentes são uma resposta aos problemas de credibilidade dos políticos democráticos, o que pode assegurar uma maior continuidade política e consistência do que os armários precisamente porque esse é um passo do retorno eleitoral.

Agências podem cumprir várias outras questões importantes. Elas combinam experiência com uma regulamentação ou função, uma combinação que é considerada inadequada para um departamento do governo (MAJONE, 2007).

As atividades de monitoramento e avaliação foram amplamente disseminadas nas últimas décadas, impulsionadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública, como instrumentos necessários ao controle dos resultados e desempenhos do programa, órgãos e entidades públicas, objetivando contribuir com a melhoria da efetividade e da *accountability* das ações governamentais (MAJONE, 2007).

A transição do intervencionismo do Estado regulador é considerada irreversível por pressões competitivas da globalização e da disciplina fiscal imposta pela união monetária, as implicações positivas e normativas do Estado positivo dando lugar ao Estado Regulador, apresentadas por Majone (1999), foram, sobretudo, as questões normativas de legitimidade e de responsabilidade.

São naturalmente questões perenes de governo democrático, mas elas assumem conotações particulares no contexto do Estado regulador. Segundo Majone (1999, p. 23), “isso ocorre porque uma das características marcantes desse modo de governança é a extensa delegação de poderes de decisão política para instituições não-majoritárias que cumprem funções públicas”.

A necessidade da lógica da delegação dos legisladores políticos eleitos de delegar poderes a instituições independentes do processo político tem explicações como, por exemplo, a falta de conhecimento técnico dos políticos eleitos que não

têm conhecimento para projetar políticas em detalhe, nem a capacidade de adaptá-las às circunstâncias particulares (MAJONE, 2007).

Desta forma, agências especializadas compostas de peritos não pertencentes ao quadro político podem levar a um nível de eficiência e eficácia que políticos eleitos supostamente não podem igualar (MAJONE, 2007). No entanto, não existem decisões puramente técnicas. O insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar as arenas controladas pelos partidos políticos. A competência técnica da burocracia combinada com o universalismo de procedimentos eram meios para conter a irracionalidade populista, considerada, então, inerente aos políticos (NUNES, 2010).

Uma explicação sofisticada sobre a lógica da delegação é que delegar poder a agências especializadas reduz os custos da tomada de decisão,

permitindo que legisladores e executivos do governo economizem o tempo e esforços necessários para identificar refinamentos desejáveis à legislação. Como os recursos dos legisladores são limitados, o tempo gasto no esforço de refinar a legislação reduz a capacidade de avançar outra legislação ou para tomar outras ações (MAJONE, 2007, p. 17-18).

Em suma, a delegação para instituições independentes é uma importante estratégia para alcançar a credibilidade da política, conforme sustentam Gatsios e Seabright (1989, p. 27-28):

A delegação de poderes regulamentares a algumas agências distintas do próprio governo é bem mais compreendido como um meio pelo qual os governos podem comprometer-se a estratégias de regulação que não teriam credibilidade na ausência dessa delegação. E é uma questão em aberto, em qualquer caso particular, se o compromisso é mais alcançado por delegação a agências independentes.

A manutenção e o aprimoramento da democracia passa pela predisposição de uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade e, por consequência, pela exigência de um maior grau de *accountability* por parte dos cidadãos e da sociedade na operacionalização do controle das ações governamentais. É dessa perspectiva que nos interessa observar a atuação dos tribunais de contas no Brasil, frente o fenômeno da *accountability*.

Se este não for o caso, quando, por exemplo, a maioria dos representantes está essencialmente interessada em patronagem e apropriação de rendas, não tendo, assim, incentivo para selecionar agentes públicos para as agências

autônomas (inclusive os Tribunais de Contas e Judiciário) que possam exercer efetivamente controle sobre tais desvios, a troca horizontal degenera e se converte em conluio (MELO, 2008).

Por outro lado, se os poderes não tiverem poderes sobrepostos, essa troca assume a forma de meros alarmes de incêndio e não de controle e sanção,

a conclusão normativa mais geral dessa análise é que *ceteris paribus* os países que adotam a representação proporcional com voto preferencial ou com forte descolamento entre lideranças partidárias e eleitores apresentarão baixa capacidade de responsabilização. As instituições de controle não têm assim incentivos para exercer a atividade controle, tornando-se supérfluas (O'DONNELL, 2003, p.71).

Nesta linha interpretativa a proliferação e fortalecimento de agência autônomas refletem as insuficiências dos mecanismos de *accountability* vertical. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina e conseqüentemente a incapacidade dos eleitores de sancionarem e punirem governantes corruptos deve-se fundamentalmente à debilidade da relação entre eleitores e representantes. “Sistemas partidários fragmentados e partidos débeis, clientelistas e não-programáticos produzem uma estrutura de incentivos perversa para o exercício do controle” (MELO, 2008, p. 34).

A proliferação de agências de controle voltadas para o fortalecimento da responsabilização na América Latina assim expressa uma tentativa fadada ao fracasso de equacionar o déficit de controle sem equacionar o déficit nas relações verticais de *accountability*. “A agenda positiva de fortalecimento da *accountability* passa nesta perspectiva pela reforma política e reforma institucional de forma ampla” (O'DONNELL, 2003, p. 74).

Pateman (1992) afirma que, desde o início do século XX, muitos teóricos políticos levantaram sérias dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática um regime democrático no sentido literal do termo (governo do povo por meio da máxima participação do povo). E Bobbio (2015) indica, pelo menos, três fatores a partir dos quais um projeto democrático tem-se tornado difícil de se concretizar nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo,

O primeiro obstáculo diz respeito ao aumento da necessidade de competências técnicas que exigem especialistas para a solução de

problemas públicos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planificada. A necessidade do especialista impossibilita que a solução possa vir a ser encontrada pelo cidadão comum. Não se aplica mais a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo refere-se ao crescimento da burocracia, um aparato de poder ordenado hierarquicamente de cima para baixo, em direção, portanto, completamente oposta ao sistema de poder burocrático. Apesar de terem características contraditórias, o desenvolvimento da burocracia é, em parte, decorrente do desenvolvimento da democracia [...] O terceiro obstáculo traduz uma tensão intrínseca à própria democracia. À medida que o processo de democratização evoluiu promovendo a emancipação da sociedade civil, aumentou a quantidade de demandas dirigidas ao Estado gerando a necessidade de fazer opções que resultam em descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório. Existe, como agravante, o fato de que os procedimentos de resposta do sistema político são lentos relativamente à rapidez com que novas demandas são dirigidas ao governo (BOBBIO, 2015, p. 173-174).

A ineficácia e a inexperiência do Legislativo na fiscalização dos gastos públicos justificaram a criação de órgãos específicos, conhecidos como instituições superiores de controle, para, direta ou indiretamente, colaborar com o Legislativo no controle externo da administração pública. Trata-se de instituições típicas do que O'Donnell (1998) classifica como *accountability* horizontal, que, segundo o autor,

se refere à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal — e que estão de fato dispostas e capacitadas — para a realização de ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até ao impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 5).

Quanto maior for a efetividade das instituições de fiscalização superior, maior os níveis de *accountability* e transparência . Em consequência, tem-se uma democracia com maior qualidade, tendo em vista que o controle das relações dentro do Estado garante a permanência de valores fundamentais à democracia contemporânea. Além da defesa dos direitos individuais, outra base é o princípio republicano no qual a gestão do bem público deve ser pautada acima de interesses particulares dos gestores (O'DONNELL, 1998). Desse modo, “o Estado deve sujeitar-se aos mecanismos legais que limitam suas ações, evitando que as instituições voltem-se contra a sociedade, desviando sua função original” (O'DONNELL, 1998, p. 12).

De acordo com Pessanha (2010), as instituições de controle podem funcionar no interior de um órgão estatal na condição de controle interno ou intraorgânico ou como controle externo ou interorgânico, portanto, o controle externo é exercido pelo

órgão estranho ao ato praticado. Nas palavras de Moisés (2013) o controle externo é originalmente entendido como de caráter político e com objetivo de comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos, do emprego de bens, valores e dinheiro públicos e a fiel execução do orçamento.

Dahl (1989, p. 38) estabelece uma relação direta entre ausência de controle e tirania ao afirmar que “na ausência de controles externos, qualquer dado indivíduo ou grupo de indivíduos tiranizará os demais”. A ciência política contemporânea vem desenvolvendo os estudos de controle externo sob a forma de *accountability*, que implica manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho – ou seja, que alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões preestabelecidos. Desse modo, é possível verificar se a atuação em questão está sendo operada dentro dos padrões e, em caso contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades. Esses atores, controlados ou controladores, podem ser determinados por indivíduos ou instituições.

As instituições e os mecanismos de democracias representativas são os objetos principais da análise da qualidade de uma democracia, reconhecendo a experiência secular das democracias representativas e seu potencial real para melhorar. Se a análise for focada nas democracias representativas,

então *accountability* – um aspecto nuclear na experiência de democracia representativa – torna-se realmente uma dimensão central na medida em que garante aos cidadãos e à sociedade civil em geral um meio de controle efetivo sobre as instituições políticas. Essa característica atenua as dificuldades que existem objetivamente quando há uma mudança de democracia direta para representativa (MORLINO, 2015, p.179).

Em uma boa democracia, seus cidadãos têm o poder, por si próprios, de checar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade, de acordo com o Estado de Direito. Eles monitoram a eficiência da aplicação das leis em vigor, a eficácia das decisões tomadas pelo governo e a responsabilidade e a *accountability* políticas das autoridades eleitas em relação às demandas expressadas na sociedade civil (qualidade em termos de procedimento) (CARNEIRO, 2004).

Bueno (2006), ao realizar um apanhado sobre a eficiência na organização da burocracia utilizando um apanhado de autores, conclui que os problemas

organizacionais da burocracia situam-se envolta da questão de buscar a eficiência e a efetividade:

Trata-se da sua capacidade operacional em maximizar resultados, minimizar recursos e orientar-se aos resultados úteis para os beneficiários de sua ação. Há uma busca por estruturas organizacionais e modelos de gestão que assegurem o alcance de padrões de eficiência operacional (MARTINS, 1998, p. 123 *apud* BUENO, 2006, p.14).

Sobre as melhorias nos índices de produtividade da burocracia,

organizações altamente burocratizadas e centralizadas alcançam altos níveis de eficiência, por outro lado, perdem em capacidade de adaptação ao meio se não ocorrer uma adaptação rápida da estrutura à tecnologia (DONALDSON, 1998, p. 49 *apud* BUENO, 2006, p. 15).

Desta forma, podemos conceber que como as Instituições de fiscalização superior importam para o fortalecimento da democracia através do trabalho da burocracia destes órgãos trabalhe para promover a *accountability* nas democracias representativas e entendendo-se que fortalecer a democracia é melhorar a democracia e uma democracia boa na concepção de Morlino (2015) é aquela em que

seus cidadãos têm o poder por si próprios de checar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito. Eles monitoram a eficiência da aplicação das leis em vigor, a eficácia das decisões tomadas pelo governo e a responsabilidade e a *accountability* políticas das autoridades eleitas em relação às demandas expressadas na sociedade civil (qualidade em termos de procedimento) (MORLINO, 2015, p. 180).

A partir disto, será discutida a dimensão procedimental que a Instituição de controle promove a *accountability* no Brasil.

1.4 Instituição de *accountability* horizontal no fortalecimento da prestação de contas no Brasil

O Poder Legislativo constitui-se, historicamente, na instituição típica de *accountability* horizontal, pois, além da elaboração de leis e representação de

interesses, a fiscalização financeira e orçamentária, acrescida modernamente do controle do desempenho, integram o conjunto de suas atividades e

A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliada à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de Instituições Superiores de Controle específicas destinadas ao controle da administração pública (PESSANHA, 1997, p. 31).

Essas instituições assumiram historicamente dois desenhos institucionais distintos, o tribunal de contas e a auditoria geral, e se constituem nas mais importantes instituições de *accountability* não-eleitoral. Trata-se de instituições típicas do que O'Donnell (1998, p. 13) classifica como *accountability* horizontal, que, segundo o autor,

se refere à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal — e que estão de fato dispostas e capacitadas — para a realização de ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até ao *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

O Tribunal de Contas é uma instituição característica da democracia continental europeia. Os tribunais são órgãos de natureza colegial e geralmente independentes, ou gozam de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública; em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a qualquer dos três poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao Governo no controle e execução das leis de finanças; ou são órgãos dependentes ou auxiliares do Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil (PESSANHA, 1997).

O'Donnell (1998) considera essas instituições como típicas de *accountability* horizontal e sugere que elas incorporem os partidos de oposição que tenham alcançado um nível razoável de apoio eleitoral, que sejam “altamente profissionalizadas” e dotadas de recursos suficientes e independentes da cooptação do Executivo.

Em relação ao controle rotineiro, o diagnóstico da literatura não aponta um aperfeiçoamento melhor,

apesar de o Congresso dispor de aparato legal, informacional e organizacional, tanto através das assessorias parlamentares, quanto da

estrutura do Tribunal de Contas da União (TCU), o controle rotineiro ou *police patrol*, como chamado pelos americanos, também não se efetiva. As funções do TCU foram ampliadas pela Constituição de 1988, ao permitir, por exemplo, “que o Tribunal imponha multas e receba denúncias da população, mas isso não foi suficiente para o Congresso se transformar em uma instância que efetivamente imprima mudanças nas políticas públicas (SPECK, 2000, p. 63).

Essa crença no impacto benéfico de instituições de controle, tanto governamentais como não governamentais, manifesta-se nas recomendações e, em grande parte, no fortalecimento do Tribunal de Contas na redemocratização. As questões abordadas em relação ao Tribunal, são a forma de escolha dos ministros do Tribunal, os critérios de avaliação, as técnicas de controle e a prestação de contas do Tribunal junto ao Congresso Nacional, onde

os assuntos tratados no momento da elaboração da nova Constituição de 1988 estavam já há algum tempo amadurecendo, no contexto do debate político sobre a redemocratização das estruturas institucionais da res publica (SPECK, 2000, p. 64).

A Constituição de 1988 mudaria esse quadro, incluindo explicitamente os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade na avaliação. O texto constitucional autorizava o Tribunal de Contas a criticar a administração usando critérios que estão além da avaliação legal-contábil (SPECK, 2000).

Enquanto o conceito da legalidade se refere à aplicação do dinheiro em determinado programa, a legitimidade e a economicidade fazem referência a outras dimensões da atuação financeira da administração. A economicidade concerne à relação entre meios e fins. Ela aponta para o fato de que qualquer medida administrativa a visar determinado fim está diante da escolha entre vários caminhos para realizar esses objetivos,

essa relação entre meios e fins, com a moderna ciência da administração e da economia, perdeu sucessivamente o seu caráter político, e se estabeleceu como método objetivo com parâmetros claros. O conceito da legitimidade vai mais longe, questionando atos administrativos em nome de princípios gerais (SPECK, 2000, p. 67).

As instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia a partir da ampliação da transparência e da *accountability* do funcionamento da burocracia. Os países analisados por Menezes (2014) têm executivos fortes, com enormes poderes de agenda sobre a pauta do Legislativo,

em função disso, a transparência do processo decisório torna-se ainda mais relevante.” A eficácia do controle exercido pelas Instituições de Fiscalização Superior permite que as ações dos gestores públicos sejam avaliadas de forma transparente e que o interesse público e social se sobreponha ao privado (MENEZES, 2014, p. 12).

A autora sugere que a efetividade da responsabilização individual dos agentes/gestores públicos envolvidos em atos ilícitos no âmbito judicial são fundamentais para que o controle externo não seja parcial. Em muitos casos, como ocorre no Brasil, há barreiras institucionais para concretizar a punição individual,

a imensidão de recursos no Judiciário e a falta de harmonia com o TCU dificulta de forma significativa a execução da pena. Nesse sentido, deve-se pensar soluções institucionais de modo que essas instituições apresentem uma maior sintonia (MENEZES, 2014, p. 14).

Quando associamos o desempenho das Instituições de Fiscalização Superior a promover qualidade da democracia, está sendo utilizada uma das principais definições de qualidade da democracia, proposta por Diamond e Morlino (2005). De acordo com esses autores, esse conceito pode ter três significados diferentes: um relativo aos procedimentos, outro ao conteúdo e um último aos resultados. Nessa concepção, uma “boa” democracia teria instituições com regras bem definidas, papéis balanceados e funcionamento estável, garantiria a liberdade e igualdade política dos seus cidadãos e conseguiria satisfazer as expectativas dos cidadãos em relação aos resultados esperados do governo. Ao desdobrar um pouco mais cada um desses três significados, Diamond e Morlino (2005) apontam seis dimensões que serviriam para analisar a qualidade de uma determinada democracia. São elas:

1) Dimensões de Procedimento: a. Estado de Direito - a igualdade dos cidadãos perante a lei, que é clara, pública, estável e aplicada imparcial e consistentemente a todos; b. *Accountability* vertical ou eleitoral – responsabilização dos agentes públicos por meio da decisão eleitoral dos cidadãos, que decide se recompensa um governante ou partido com seu voto ou os pune votando em outra opção; c. *Accountability* horizontal ou interinstitucional – responsabilização dos agentes públicos por meio da monitoração do governante feita por outras instituições, como o poder Judiciário, órgãos de fiscalização, partidos políticos, sindicatos ou meios de comunicação (DIAMOND e MORLINO, 2005).

2) Dimensões de Conteúdo: a. Liberdade dos cidadãos; b. Igualdade política, social e econômica (DIAMOND e MORLINO, 2005) .

3) Dimensão de Resultados: a. Responsividade – correspondência das decisões políticas dos governantes aos desejos dos cidadãos e da sociedade civil em geral (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Todas essas dimensões, como aponta Diamond e Morlino (2005), estão de uma forma ou de outra relacionadas à ideia de *accountability*, que, portanto, ocupa papel central nos estudos sobre a qualidade da democracia,

a transparência pode afetar os níveis de *accountability* de uma determinada democracia pela “abertura e transparência são ingredientes chave pra construir *accountability* e confiança, que são necessários para o funcionamento de democracias e de economias de mercado”, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos organismos internacionais multilaterais que mais advoga por mais transparência governamental (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. 49).

O trabalho de controle externo em promover a *accountability* por meio das prestações de contas e divulgação dos resultados das fiscalizações traz a questão da importância da publicização dos atos de controle. A publicidade dos atos governamentais estaria, portanto, relacionada conceitualmente com o principal ator nesse processo: o público, de maneira geral. Essa ideia foi melhor desenvolvida por Habermas (1981) quando formulou o conceito geral de opinião pública, definido como resultado do processo gradual de emergência da “esfera privada do público”. Essa esfera é a própria opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige, para isso, a publicidade do debate (HABERMAS, 1981).

Dentro da perspectiva da qualidade da democracia que procura avaliar as características e aspirações dos regimes democráticos no que diz respeito ao seu funcionamento, a *accountability* é entendida como um dos principais pilares que afetam a confiança dos cidadãos nas instituições e o seu nível de participação política.

Outro conceito chave nos estudos sobre qualidade da democracia que recentemente está sendo relacionado com a transparência governamental é a confiança política. A importância da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, para Meneguelo e Moisés (2013), “reside no fato de que nas democracias modernas foi dados às Instituições o papel de mediadores de interesses dos indivíduos em relação ao sistema político”(MENEGUELO e MOISÉS, 2013, p. 51).

Assim segundo os autores, os níveis de confiança institucional refletem a percepção do sistema em sua totalidade e são definitivos na criação de níveis de apoio e satisfação com o regime democrático (MENEGUELO e MOISÉS, 2013) . Portanto, o perfil da burocracia do Tribunal de Contas, por meio das suas características, significa eficiência que implica no melhor desempenho do controle externo e a qualidade da democracia.

A partir de 1988, promoveu-se uma atualização nas regras responsáveis pelo controle externo no Brasil, definindo de forma clara as novas atribuições, bem como seu alcance, e promovendo uma grande mudança no processo de recrutamento do corpo deliberativo do TCU, com aumento significativo da responsabilidade do Poder Legislativo sobre sua composição (PESSANHA, 1997).

O primeiro grande avanço foi a ampliação radical das atribuições do Poder Legislativo em relação ao controle externo,

de acordo com o texto constitucional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. As novas atribuições inovam na qualidade e no alcance do controle. Os critérios de legitimidade e economicidade permitem a introdução da auditoria de desempenho (PESSANHA, 1997, p. 73).

A Constituição de 1988 promoveu, portanto, um significativo avanço das atividades legislativas de fiscalização e controle, pela ampliação de sua competência, dos critérios a serem observados na fiscalização, da influência do Poder Legislativo no recrutamento dos ministros do Tribunal, segundo Pessanha (1997, p. 73-74), “reduzindo simetricamente a influência do Poder Executivo, principal alvo da fiscalização, e sobretudo pelo fortalecimento do Tribunal de Contas, órgão auxiliar, mas não subordinado”.

Dessa forma, devido ao alto grau de autonomia do TCU, a nomeação de parlamentares pode ser analisada em uma chave positiva, na medida em que os ministros representam o congressista mediano brasileiro. Embora o TCU possua uma função técnica de controle das contas e do desempenho da burocracia do Executivo, todo controle possui um componente político. Dessa forma, a ampla autonomia da Corte de Contas estaria respaldada pela representação de ex-parlamentares entre os ministros (PESSANHA, 1997).

A questão de a agência ter mais autonomia é importante porque responsabilização horizontal é um subconjunto das interações múltiplas que as agências estatais comprometem-se entre si. Sua importância reside não só nas ações que desencadeia mas também nas transgressões que previne ou dissuade. Por outro lado,

se as responsabilidades de prestação de contas horizontal existe na letra da lei, mas as respectivas agências são alteráveis por poderes superiores, a consequência será não só facilitar transgressões desses poderes, mas também o descrédito dessas agências (O'DONNELL, 1991, p. 11).

Como Madison (1961) colocou, a acumulação de todos os poderes legislativos, executivo e Judiciário nas mesmas mãos pode justamente ser pronunciada a própria definição da tirania. Da mesma forma, os controles legislativos, *checks* e *accountability* horizontal são uma condição para a efetiva separação de poderes: sem tais mecanismos, a diversidade das agências de governos seriam incapazes de defender a sua autonomia contra a invasão, como Madison (1961) explica em *The Federalist*.

A segunda forma de autocontrole governamental, *checks and balances*, envolve a partilha do poder pelas agências distintas do governo,

referem-se aos meios pelos quais diferentes partes do governo são limitados em definir e aprovar a política por ser forçado a compartilhar autoridade sobre legislação e provimento de cargos com outras partes do governo (MADISON, 1961, p. 51).

Accountability horizontal implica em uma terceira dimensão do autocontrole governamental, no qual alguns membros de um governo de sucursais e agências distintas são suscetíveis de serem sancionadas pelos outros atores estatais,

responsabilização horizontal é, assim, distinta dos freios e contrapesos, que, embora os controles crucialmente importantes no poder não são exercidos de prestação de contas, a *accountability* horizontal, portanto, é melhor entendida como parte de uma categoria mais ampla de lugares de controles do governo sobre si mesmos, e não deve ser confundida com separação de poderes ou *check and balances* legislativos (O'DONNELL, 1996, p. 8).

O'Donnell (1996) entende institucionalização como um padrão regulado de interação que é conhecido, praticado e aceito mesmo que não seja necessariamente aprovado pelos atores que têm a expectativa de continuar interagindo sob as

normas sancionadas garantidas por este padrão, que, assim como em uma perspectiva de orientação sociológica de entendimento sobre o institucionalismo, nas suas palavras, “a durabilidade da existência das instituições é presumida pelos atores por meio dessas porque as instituições existem regulando condutas, não sendo questionada a existência social da instituição” (O’DONNELL, 1996, p. 10-11).

O autor, ao tratar da institucionalização das novas poliarquias em relação às velhas poliarquias, sustenta que algumas dessas são informalmente institucionalizadas e isso tem consequências importantes, sobretudo com a ausência da fronteira entre o público e o privado:

a prestação de contas (*accountability*), que é um aspecto seriamente atribuído a poliarquias formalmente institucionalizadas, pois a ideia é que instituições formais têm limites legais bem definidos que delimitam o exercício adequado de autoridade ou agência cujos limites estão intimamente ligados à fronteira de até onde vão o público e o privado (O’DONNELL, 1996, p. 22-23).

A efetividade dessas normas depende da existência de agências estatais, o que inclui o modelo do Tribunal de Contas, que, através do funcionamento dessa rede de limites e de prestação de contas, constituem componente importante da institucionalização formal do complexo da poliarquia (O’DONNELL, 1996).

Para aumentar a capacidade institucional do Estado, é necessária a profissionalização da burocracia, mas é preciso haver instrumentos para tornar a burocracia um sistema aberto e evitar o engessamento burocrático a mudanças requeridas pelo próprio sistema social em desenvolvimento. Esses instrumentos são eminentemente políticos,

através de organizações como partidos políticos, associações de classe e representações dos setores produtivos que podem exercer influência e controle, orientando a burocracia para os objetivos esperados pela sociedade. Dentro da perspectiva da qualidade da democracia que procura avaliar as características e aspirações dos regimes democráticos no que diz respeito ao seu funcionamento, a *accountability* é entendida como um dos principais pilares que afetam a confiança dos cidadãos nas instituições e o seu nível de participação política. (PRZEWORSK, 2003, p. 38).

Dentre as conclusões deste capítulo teórico, tem-se que a manutenção e o aprimoramento da democracia passa pela predisposição de uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade e, por consequência, pela exigência de um maior grau de *accountability* por parte dos cidadãos e da sociedade na operacionalização do

controle das ações governamentais. É dessa perspectiva que nos interessa observar a atuação dos tribunais de contas no Brasil face ao fenômeno da *accountability* no perfil e trabalho desempenhado pela sua burocracia.

A relação entre transparência governamental e confiança política para a qualidade da democracia é um campo de estudos abrangente na ciência política, segundo o qual, conforme afirmam Meneguelo e Moisés (2013), a importância da confiança dos cidadãos nas instituições reside no fato de que foi dado às Instituições o papel de mediadores de interesses dos indivíduos em relação ao sistema político.

A perspectiva institucionalista será discutida no próximo capítulo, no entendimento de onde este trabalho insere essa instituição de prestação de contas, o Tribunal de Contas da União, dentro do contexto da corrente neoinstitucionalista, e a discussão do papel do órgão na função da sua burocracia nos processos de auditoria e fiscalização que serão discutidos no próximo capítulo com vistas a explicar o processo de responsabilização a partir de um órgão de *accountability* horizontal.

Na perspectiva do institucionalismo histórico, ocorre o rompimento com explicações deterministas e unicasais, pois, nesta vertente não há variáveis que devam ser consideradas preferencialmente e nem agentes preferenciais. Eles não negam a importância das classes sociais ou dos grupos de interesse, mas não acreditam que essas categorias devam ser determinantes e já que buscam enfatizar a mediação realizada pelas instituições, precisam responder às questões sobre como essas são criadas e como elas se transformam (AMÂNCIO, 2006).

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTEXTO NEOINSTITUCIONALISTA DA IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA A SUSTENTAÇÃO DA DEMOCRACIA

Este capítulo objetiva demonstrar o Tribunal dentro do contexto neoinstitucionalista, discutir sobre hierarquia institucional no sentido da discricionariedade da ação de agentes públicos não eleitos e de que formas esses agentes serão *accountable* (responsáveis) perante a sociedade e a importância da *accountability* no contexto fiscalizatório e do que se trata as atribuições da burocracia do TCU e o trabalho desempenhado pela corte.

O capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira parte se refere à continuidade da discussão sobre Instituições de Fiscalização Superior (IFS's) e sobre a abordagem institucionalista utilizada neste trabalho. A segunda seção do capítulo trata da hierarquia da *accountability*, no sentido de que o controle, como foi abordado no primeiro capítulo, é necessário à ordem democrática, assim, a discussão sobre a relação entre principal e agente na lógica da responsabilização é apresentada nessa seção. Na terceira, há a sequência da abordagem do desenho do Tribunal, iniciada no capítulo anterior. E na última seção, apresenta-se um levantamento das atividades operacionais do desenho do órgão e a forma como isso reflete na sua institucionalização.

2.1 Papel das Instituições no neoinstitucionalismo

A relevância das instituições para explicar os comportamentos políticos e sociais já aparece na teoria política como em Tocqueville (1954) na “Democracia da América”, em que o autor descreve as instituições políticas fundamentais da democracia dos EUA, colocando em ênfase as instituições políticas e sociais como as variáveis explicativas da bem-sucedida República dos Estados Unidos.

O papel das instituições como executoras de políticas públicas aparece como discussão forte na ciência política no neoinstitucionalismo, “as instituições importam” – trata-se de uma máxima que pode ser utilizada também no contexto das instituições de controle externo, como o TCU, e o trabalho de elucidação da transparência das contas públicas e fiscalização de obras e gestores importam para o funcionamento político e social no país.

O enfoque institucionalista que a ciência política tratava com base no behaviorismo² em 1950 tentava ir além da descrição e comparação estática de estruturas legais, administrativas e políticas, porém, buscar o entendimento dos comportamentos dos indivíduos, além das estruturas formais, também não elucidava explicações suficientes (CASTRO, 2013).

A procura por explicações de ordem nacional e institucional trazia o Estado e suas instituições como agenda de pesquisa, portanto, para os neoinstitucionalistas, as respostas se encontrariam nas instituições, pois são estruturas intermediárias do Estado que moldam processos políticos e sociais. De acordo com Hall e Taylor (2003), os estudos institucionalistas têm em comum a ênfase no papel que as instituições ocupam, considerando sua influência nas estratégias dos atores, nos rumos, trajetórias e conteúdo das políticas.

Na questão da consolidação democrática, as instituições e os atores nela inseridos exercem um papel significativo de influências que consideram a ação dos atores políticos como agentes capazes de, a partir das escolhas institucionais, interferir na democracia, “permitindo que as instituições políticas ganhassem autonomia e importância explicativa na análise política, até mesmo justificando as transições dos regimes como ‘um objetivo legítimo de análise’” (LIMONGI, 1997, p. 13).

Para Dahl (1997), para acontecer o bom funcionamento do governo nas poliarquias com relação às instituições, são necessários dois elementos: um deles tem a ver com o relacionamento entre o Executivo e as forças políticas importantes do país e a outra instituição significativa é o sistema partidário.

Apesar das instituições terem sido consideradas como um produto acidental, acessório de um fenômeno essencial, sobre o qual não tem efeitos próprios, de acordo com Limongi (1997), essa visão reducionista, para Dahl, está fadada ao fim, pois, a democracia sendo entendida fruto da competição e da participação se estabelece a partir de um equilíbrio de forças de atores políticos inseridos em uma

² “A proposta behaviorista da década de 1950 propõe descrições objetivas, generalizações empíricas, métodos sistemáticos e diferenciais, material empírico, quantificação e multidisciplinaridade teórica e metodológica. O behaviorismo tornou os cientistas políticos mais autoconscientes e mais autocríticos, mais atentos à teoria analítica, ao desenho das pesquisas e às técnicas quantitativas, significando que ao menos alguns fenômenos políticos importantes poderiam ser explicados mediante leis empíricas verificadas, em conformidade com um conjunto de axiomas correlatos” (PERES, 2008, p.59).

relação entre instituições que impactam na consolidação democrática (LIMONGI, 1997).

Essas afirmações constituem a base da importância institucionalista dentro do contexto da Poliarquia, pois “quanto maior a crença na legitimidade das instituições da Poliarquia de um país, maiores as chances da Poliarquia” (DAHL, 1997, p. 61).

Portanto, as instituições também são variáveis centrais na análise política e, de acordo com Hall e Taylor (2003), não se trata de uma corrente unificada. O neoinstitucionalismo, em suas diversas abordagens baseadas na premissa de que as instituições importam ao dar ênfase em uma maior ou menor medida em um papel central na política e estabilidade não são uma explicação política, a partir da análise institucional podem incorporar-se outras variáveis em busca de uma explicação mais integrativa.

O caminho neoinstitucionalista de explicação do Tribunal neste trabalho é o neoinstitucionalismo histórico, tendo seu surgimento na década de 1960 e 1970 na ciência política. Os seus teóricos buscavam melhores explicações que permitissem elucidar a questão da distribuição desigual do poder e dos recursos, onde de acordo com Hall e Taylor (2003, p. 9), o institucionalismo histórico

traduz uma vertente cuja influência veio da concepção própria dos estruturo-funcionalistas, porém, rejeitando a tendência de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte de explicação do sistema.

Em vez de considerar as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema, o neoinstitucionalismo histórico conduzia suas análises ao Estado, que era considerado como um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos (CASTRO, 2013).

Esses teóricos tendem a associar o conceito de instituição à noção de normas e convenções oficiais definidas pelas organizações formais, seguindo uma linha explicativa que privilegia as trajetórias da contribuição das instituições à determinação de situações políticas (HALL e TAYLOR, 2013).

Sob tal enfoque, essa corrente atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo em que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como a relevância institucional se manifesta. Assim, os teóricos dessa corrente consideravam que a organização

institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos (HALL e TAYLOR, 2013).

De acordo com Arretche (1995), a formação do Estado é considerada uma variável independente que condicionará o caráter das demais instituições políticas onde o contexto institucional determinará os limites e as possibilidades para a ação política dos atores , então,

a interação que ocorre entre a estrutura do Estado e as outras instituições é importante para se compreender e explicar a natureza das instituições presentes, onde a ideia de que os recursos de poder da burocracia derivam da formação do Estado pela consolidação das estruturas burocráticas e a democratização dos sistemas políticos (ARRETCHÉ, 1995, p. 60 *apud* AMÂNCIO, 2006, p. 18).

2.2 Hierarquia da *accountability* nas Instituições

A questão da imprescindibilidade de controle do poder público por meio de mecanismos institucionalizados na democracia, além do processo eleitoral, aparece na obra “Prefácio à Teoria Democrática”, em que Dahl (1997) menciona condições que deverão acontecer nos períodos compreendidos entre as eleições na Poliarquia (LIMONGI, 1997).

Sendo assim percebe-se que, tanto o tema da *responsiveness*, quanto aquele relativo à *accountability* horizontal já estão incorporados à teoria de Dahl (1997). No entanto, o modelo poliárquico não se refere explicitamente ao direito de controle público dos governantes pelos governados, operante nos interstícios eleitorais, o qual poderia ser assegurado mediante a institucionalização de mecanismos de *accountability* vertical, caracterizados como contextos decisórios contínuos. O que alguns autores como Anastasia (2012, p. 43) propõem “é a inclusão no modelo poliárquico de um quarto grupo de condições referido à oportunidade de monitorar e fiscalizar de forma continuada os atos e as omissões dos líderes políticos”.

Sobre mecanismos hierárquicos de *accountability* nas relações de subordinação, quando há delegações de funções, é o mecanismo mais comumente conhecido e antigo de prestação de contas, por meio da responsabilidade hierárquica, cuja existência na iniciativa privada foi uma base do conceito da busca por uma *accountability* mais forte, que se caracterizou como sendo a mola

propulsora de muitas reformas da Nova Gestão Pública. Uma premissa fundamental foi que, com performance gerencial de eficácia, a responsabilização vertical iria melhorar em seguida.

As reformas da Nova Gestão Pública complicaram a já ampla noção de prestação de contas no setor público. É importante reconhecer as várias dimensões da prestação de contas no contexto da responsabilidade pública, e as múltiplas relações de lapidação de responsabilidade excessiva da reforma administrativa, em vez de reduzir ou aumentar a responsabilidade.

O nível organizacional que vai do alto escalão de decisão até chegar aos burocratas no âmbito da rua, que executam as políticas públicas, é uma forma de hierarquia que estabelece a corrente democrática que é executada em todos os sistemas contemporâneos de governança pública e administração, que liga os vários atores, organizações e instituições que compõem os principais recursos de sistemas democráticos de governo.

Em um sentido estrito, entende-se a noção de responsividade como sendo uma interação comunicativa entre o principal (pessoa ou organização) e o agente (pessoa ou organização), no qual o comportamento do agente é julgado e avaliado pelo principal à luz das possíveis consequências. A *accountability* requer um ator com o dever de prestar contas e um segundo ator com a autorização para julgar e, geralmente, impor sanções.

Nesse sentido, prestação de contas refere-se à *answerability* a alguém para a conduta apropriada e desempenho esperado. De acordo com Jarvis (2004), podemos entender o conceito de responsividade como sendo os processos pelos quais atores fornecem razões contra as questões determinadas á estes e a prestação de contas implica a relação em que o agente explica e justifica o seu comportamento em relação a um principal.

A relação entre principal e agente pressupõe uma interação comunicativa que muitas vezes inclui tanto elementos formais quanto informais. O principal é geralmente incluído em uma posição autorizada a exigir respostas do agente. “A responsividade é, antes de tudo, baseada em uma relação formalizada que estipula os direitos, autoridades e sanções disponíveis ao agente” (SCHILLEMANS, 2008, p. 145 *apud* JARVIS, 2014, p. 402).

Por meio do processo eleitoral, os cidadãos são, portanto, capazes de garantir um controle democrático sobre os diversos atores que desempenham um

papel nas instituições de governança democrática representativa, por esse motivo, muitos consideram a responsabilização hierárquica como o mecanismo mais importante de prestação de contas. Bovens (2005), por exemplo, observa que “a hierarquia é na maioria das vezes a principal forma de prestação de contas nas organizações públicas e sustenta outros tipos de accountability” (BOVENS, 2005, p. 190 *apud* JARVIS, 2014, p. 406).

O princípio da força da hierarquia como um mecanismo de prestação de contas é o que a distingue de outros mecanismos de prestação de contas, pois a linha direta da delegação e responsabilização entre principal e agente proporciona vantagens amplamente reconhecidas e maior sanção de autoridade quando há algum risco de exagerar a lucidez das relações hierárquicas de responsabilização.

Esta relação direta deixa claro, pelo menos em teoria, mas nem sempre na prática, quem deve ser o responsável – o indivíduo a quem foi delegada autoridade – e para que (como essa autoridade foi posteriormente exercido, incluindo como escalões inferiores foram responsabilizados em maior ocorrência de delegação – (JARVIS, 2014). Dessa forma, de acordo com Mulgan (2014, p. 546),

a responsabilidade hierárquica deve permitir a identificação de lacunas de prestação de contas, traçando onde a autoridade é realmente transferida, formal ou informalmente, e se arranjos de prestação de contas recíprocas adequadas correspondentes são postas em práticas e promulgadas.

Discussões da literatura recente sobre a existência de um déficit de *accountability* apresentaram duas características gerais dessa abordagem. A primeira traduz que o foco do déficit tem sido a extensão da responsabilidade política das instituições governamentais pelos líderes políticos, compreendendo, por exemplo, em noções relacionadas de representação democrática, delegação principal – agente – ou responsabilidade ministerial.

Conforme afirma Mulgan (2014), ao se considerar um déficit na responsabilidade política, esta questão abriu caminhos para análises mais amplas do conceito de *accountability*, ampliando seu escopo para incluir outros mecanismos de prestação de contas, tentando mitigar a dimensão do *déficit* e até mesmo redefinir o significado central de prestação de contas com o objetivo de definir esse *déficit*. Então, a crítica do anacronismo sustenta que

a responsabilidade hierárquica foi superada pela velocidade da reforma e evolução mais ampla na maneira como governar a nós mesmos torna-se incompatível com a complexidade que caracteriza as organizações públicas contemporâneas (SCHILLEMANS, 2008, p. 89 *apud* JARVIS, 2014, p. 334).

No processo de *accountability*, o principal torna um agente responsável por sua conduta e desempenho, por exemplo, o Parlamento, um ministro, uma agência reguladora independente ou um departamento governamental. Em muitos casos de *accountability* horizontal, de fato, os órgãos públicos não são obrigados a prestar contas sobre seu comportamento em relação a agentes automeados, tais como grupos de interesse ou meios de comunicação (GRANT, 2005).

Nesses casos, não seria apropriado se falar de mecanismos de *accountability*, mas sim de práticas de *accountability*. Para se qualificar como um mecanismo de *accountability* horizontal é imperativo que exista uma relação formal entre um agente e um terceiro independente,

na qual o agente é obrigado a explicar a sua conduta, havendo uma oportunidade previamente combinada para principal e agente de se engajar num debate sobre essa conta, e em que o *accountor* tem a autoridade para julgar e impor algum tipo de sanção formal para corrigir uma conduta de administração pública (GRANT, 2005, p. 38).

As Instituições de Fiscalização Superior (IFS's) são órgãos típicos de *accountability* horizontal e, segundo O'Donnell (1998), esses órgãos devem incorporar os partidos de oposição que tenham alcançado um nível razoável de apoio eleitoral, devem ser altamente profissionalizadas e dotadas de recursos suficientes e independentes da cooptação do Executivo (O'DONNELL, 1998).

O próximo tópico aborda as questões relativas ao modo como ocorreu as dimensões do funcionamento da *accountability* na institucionalização do TCU de acordo com a visão do institucionalismo histórico, analisando suas normas, procedimentos, divisão administrativa e o histórico da relação entre a Instituição e o Estado.

2.3 Institucionalização dos parâmetros do desenho e atribuições do trabalho da burocracia de controle externo do TCU

As instituições superiores de controle fazem parte do desenho institucional de muitos países há muito tempo, não somente na questão temporal como também em

alguns sistemas políticos nos quais se caracterizam por apresentar uma configuração de estabilidade razoável, ao se integrar e adaptar a diversos contextos políticos e administrativos. Suas mudanças ocorrem de maneira gradual e a redefinição gradual do papel dessas instituições, em muitos casos, são causadas pelo resultado da dinâmica própria do processo político administrativo. Dentro do interesse das pesquisas na área da ciência política e das ciências sociais, há a ausência de um debate sobre a função que essas instituições deveriam ter no sistema político (SPECK, 2000).

De acordo com Speck (2000), a preocupação com a limitação do poder e a responsabilização dos agentes por eventuais abusos surge ainda na Idade Média, com o Tribunal de Cuentas na Espanha, no século XV, como um dos primeiros casos de uma instituição específica de controle. E dentre as instituições de controle mais antigas,

o parlamento inglês foi o precursor, em 1861, de um comitê assistido pelo auditor geral, sendo uma instância externa que relatava as contas ao parlamento. Vários países, influenciados pelo modelo britânico de controle, criaram instituições a partir da preocupação liberal de controlar o poder executivo pelo legislativo. Foi, inclusive, nesse período do século XIX que foi criado o TCU, em 1891 (SPECK, 2000, p. 31-32).

Houve um crescimento numérico das instituições de controle em dois séculos, todavia a lógica da responsabilidade tornou-se mais complexa devido a mais canais de controle vertical e horizontal, pois o controle não é mais hierárquico e monocrático e a burocracia não é mais apenas hierarquicamente responsável diante de seu superior imediato. Agora, a burocracia tem que prestar contas diretamente ao Legislativo, quando esse solicitar, ou quando houver investigações próprias para realizações de fiscalizações e apuração de denúncias (SPECK, 2000).

Não existe uma padronização de um modelo de Tribunal de Contas nos países que o adotam. Pode-se descrever que sua principal característica seja a de exercer o controle jurisdicional ao julgar as contas públicas e imputando responsabilização sobre irregularidades praticadas por agentes públicos. Segundo Melo (2008, p. 8), “a estrutura de organização do Tribunal está centrada em um colegiado de juízes, o qual é presidido por um de seus membros que, assim como os magistrados, gozam de estabilidade garantida por lei”.

A posição do TCU entre os poderes pode ser definida pela sua vinculação constitucional de órgão auxiliar do Legislativo no controle externo, pela forma de seleção de seus membros e pelas garantias dadas aos integrantes da instituição. Dessa forma, em relação a esses aspectos, o TCU apresenta uma enorme estabilidade desde a sua criação (SPECK, 2000).

As dimensões do perfil institucional do TCU ao longo das constituições estão descritas na tabela abaixo:

TABELA 1 – Perfil institucional do TCU da Constituição de 1891 até a Constituição de 1988

| Constituição Federal (Capítulo) | Garantias dos membros | Escolha dos membros | Mandato | Duração |
|---|---|--|----------------|--|
| CF 1881 (Disposições gerais) | Pelo presidente com aprovação do Senado | Nihil ³ | Vitalício | Somente perder o mandato por sentença |
| CF 1934, art 100 (órgãos de cooperação) | Pelo presidente com aprovação do Senado | Nihil | Vitalício | De ministros da Corte Suprema |
| CF 1937, art 14 (Poder Judiciário) | Pelo presidente com aprovação do Conselho Federal | Nihil | Vitalício | De ministros da Corte Suprema |
| CF 1946, art 76 (Poder Legislativo) | Pelo presidente com aprovação do Senado | Brasileiro, 35 anos, com direitos políticos | Vitalício | De ministros do Tribunal Federal de recursos |
| CF 1967, art 72 (Poder Legislativo) | Pelo presidente com aprovação do Senado | Brasileiro, 35 anos, idoneidade moral e conhecimentos | Vitalício | De ministros do Tribunal Federal de recursos |
| CF 1988, art 73 (Poder Legislativo) | 3 pelo presidente com aprovação do Senado, 6 pelo Congresso | Brasileiro 35-65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, conhecimentos com 10 anos de função, 2 dos 3 indicados pelo | Vitalício | De ministros do Superior Tribunal de Justiça |

³ Termo latino que significa “nada” ou “que não houve movimentação”.

| | | | | |
|--|----------|--|--|--|
| | nacional | Presidente devem ser membros do TCU (auditores e do Ministério Público junto ao TCU) indicados em lista tríplice | | |
|--|----------|--|--|--|

Fonte: Adaptado de Speck (2001, p. 46).

De acordo com Speck (2000), antes da criação do TCU, a relevância da avaliação do *status* constitucional do órgão advém do fato de que, mesmo anteriormente à República, a constitucionalização das relações entre governo e representantes levou a inserção de uma série de elementos de controle financeiros nas constituições do período republicano. E com relação aos aspectos da obrigatoriedade de prestar contas,

na Carta Constitucional de 1834, reconhecia-se a obrigatoriedade do governo em prestar contas (art. 172) e atribuía à Câmara dos Deputados o direito de fazer um “exame” da administração passada e a reforma dos abusos nela introduzidos (art.37). Portanto, o controle financeiro no Brasil já apresentava *status* constitucional e até foram introduzidos mecanismos básicos como a prestação de contas e revisão pela Assembleia com a finalidade de encaminhar institucionalmente esse controle. Mas ainda não havia uma instituição específica que cuidasse dessa supervisão de forma permanente e exclusiva (SPECK, 2000,p. 71-73).

Além disso, de acordo com Przeworski, Stokes e Manin (1999), esse processo de delegação de responsabilidade política do principal para o agente está sujeito a assimetrias de informações devido à não existência de impessoalidade entre um membro da Câmara no período da República que realize uma avaliação da gestão em que o próprio está presente nisto. Dessa forma, delegar a função de controle para um agente político membro do próprio órgão a ser julgado está sujeito a tensões políticas consideráveis e assimetrias de interesses que podem resultar numa baixa qualidade deste controle.

Desde o ano da sua criação, a posição do TCU entre os três poderes variou ao longo das Constituições. Na Constituição de 1891, a referência ao TCU não está em nenhuma das seções dedicadas aos poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário. Ao contrário, o Tribunal foi inserido nas Disposições Gerais. Essa equidistância do Legislativo e do Executivo se repetiu nas duas constituições seguintes. Em 1934, o Tribunal de Contas era mencionado no capítulo referente aos órgãos de cooperação, dos quais fazem parte também o Ministério Público e os

conselhos técnicos. Em 1937, finalmente a instituição foi inserida nos capítulos do Poder Judiciário. E, somente a partir da Constituição de 1946, o TCU figura dentro da parte da Constituição relacionada ao Poder Legislativo. Essa decisão se repetirá nos textos constitucionais de 1967 e 1988 (SPECK, 2000).

Com o Estado Novo em 1937, a instituição Senado foi substituída pelo Conselho Federal, composto por representantes eleitos das respectivas assembleias legislativas, pelos governadores e por 10 membros indicados pelo presidente. O TCU era vinculado ao poder Judiciário em 1937 pela própria configuração do período autoritário do Estado Novo, quando Vargas queria que o controle das contas do Executivo passasse pela justiça, uma vez que, no período autoritário, o Executivo está acima de todos os poderes.

A forma de indicação conjunta pelos dois poderes coloca os integrantes do Tribunal próximos ao mundo político. Speck (2000) afirma que a vitaliciedade, garantias vinculadas ao cargo e a forma colegiada de decisões se referem a um mecanismo de contrapesos para neutralizar a origem política dos ministros, mas, ao contrário do que diz o autor, não se verifica essa neutralidade política, ainda mais se tratando de um órgão que o presidente e o Senado indicam a maioria dos ministros que o compõem. Seria, então, paradoxal a defesa da neutralidade.

A Constituição de 1988 promoveu um avanço significativo nas atividades legislativas de fiscalização e controle pela ampliação de sua competência, dos critérios a serem observados na fiscalização. De acordo Martins (1992, p. 72 *apud* PESSANHA, 2010, p. 13),

a influência do Executivo foi reduzida simetricamente pelo aumento de influência do Poder Legislativo no recrutamento dos ministros do Tribunal, levando em consideração que o Poder Executivo é o principal alvo da fiscalização e, principalmente, pelo fortalecimento do Tribunal de Contas, na condição de órgão auxiliar mas não subordinado.

O TCU se configura como sendo a parte auxiliar da função de controle do Legislativo, exercendo funções judiciais e recebendo status de magistratura. Seu corpo colegiado possui vitaliciedade no cargo, cuja missão é auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo, mas também exercendo controle jurisdicional, tendo poder de sanção legal. De acordo com Menezes (2015, p. 9),

na articulação com o Legislativo, a relação é menos estreita, na medida em que a instituição apresenta recomendações ao Legislativo e possui maior grau de autonomia, sem vínculos orgânicos nas comissões e realiza auditoria de conformidade, de performance e financeira.

As Instituições de auditoria podem ser cruciais para o governo e autoridades eleitas poderem conseguir confiança de diversos públicos que olham para o governo para responder inúmeras necessidades e demandas. Conforme afirmam Sharan e Posner (2014), essas instituições tornaram-se ainda mais importantes quanto aos programas e compromissos de governo de tornarem-se mais complexos e especializados, tornando mais difícil para a mídia, grupos de cidadãos e funcionários eleitos à supervisão do governo sem a entrada de auditorias sofisticadas e outros profissionais de *accountability*.

De acordo com Sharan e Posner (2014), as auditorias são realizadas para fornecer uma avaliação independente do grau em que as agências públicas atendem aos padrões legais, financeiros e de desempenho de vários tipos de *accountability* na implementação de programas públicos aceitáveis. E com relação às suas finalidades,

as auditorias podem simplesmente fornecer informações aos responsáveis políticos sobre a implementação de políticas públicas, mas, na maioria das vezes, elas fazem recomendações para ambos os executivos ou funcionários legislativos para tomar ações corretivas. Além disso, a auditoria também executa um papel preventivo, isto é, atividades de auditoria também fornecem uma orientação que visa prevenir violações futuras na prestação de contas (SHARAN E POSNER, 2014, p. 369).

A maioria dos governos fornecem simultaneamente vários tipos de auditorias, os dois tipos estão descritos na tabela abaixo:

TABELA 2 – Tipos de auditoria

| Tipos de auditoria | Características |
|--------------------------|---|
| Auditoria Interna | Atividade de avaliação independente que tem sido estabelecido dentro de uma organização pelo chefe do departamento para examinar, avaliar e informar sobre a fiscalização contábil, financeira e outras operações |

| | |
|--------------------------|---|
| | |
| Auditoria Externa | Forma de avaliação externa realizada por uma organização que é independente das entidades auditadas |

Fonte: Adaptado de Posner e Shahan, 2014.

Em geral, a auditoria externa é uma atribuição das IFS's, às quais, devido a sua autoridade estatutária, é dada a responsabilidade desta revisão externa e da produção de relatórios institucionais sobre as transações financeiras, operações e atividades programáticas realizadas pela organização do governo, seus agentes ou terceiros que provocarem danos ao financeiro governamental (POSNER e SHARAN, 2014).

Com relação ao tipo de auditoria de desempenho, esse modelo de auditoria é praticado pela maioria das democracias ocidentais desenvolvidas e os países em desenvolvimento também estão sendo encorajados a adotar tal prática. No entanto, ao analisar a evolução dos regimes de auditoria, deve-se ter em mente que a importância da auditoria de desempenho não significa necessariamente que os outros tipos de auditorias, como a de conformidade e financeira, tornaram-se irrelevantes. Na verdade, a maior parte das IFS's executam uma combinação desses três tipos de auditoria (POSNER e SHARAN, 2014).

Os critérios de controle também foram ampliados na Constituição de 1988, com o TCU deixando de utilizar o critério legal-contábil para ser incluso os critérios de legitimidade, economicidade e legalidade, recentes critérios que abriram novos caminhos para o Tribunal, ficando transparente que a Constituição, nesse sentido, tinha um caráter pragmático, ultrapassando as capacidades atuais da Instituição e mostrando os rumos para o futuro (SPECK, 2000).

Para a realização da avaliação da economicidade de determinados programas do órgão, “seria necessário um controle que ultrapassasse os procedimentos de registrar determinados atos ou de verificar a prestação de contas na base de documentações fornecidas pela administração” (SPECK, 2000, p. 74). Somente investigações e auditorias próprias do órgão de controle – que levantassem não somente a contabilidade e a adequação orçamentária, mas aspectos da implementação administrativa, alternativas para determinados

programas e resultados alcançados – poderiam fundamentar uma avaliação desse tipo.

De acordo com o Relatório de Atividades Anuais do TCU, o Tribunal de Contas se concentra nas auditorias de conformidade que têm como objetivo verificar se os atos administrativos estão sendo praticados pelo órgão ou entidade com a observância da Legislação e da jurisprudência que regulamentam a matéria. Nas auditorias de conformidade,

o Tribunal, nesses casos, analisa os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais do respectivo ato de gestão e, se identificar desconformidade, faz determinações corretivas, fixando prazo para o seu cumprimento, além disso, pode aplicar sanções legalmente previstas de acordo com a gravidade da infração verificada” (TCU, Relatório de Atividades Anuais 2015, p. 24-25).

O Tribunal também realiza auditorias operacionais conhecidas como auditorias de desempenho ou auditorias de gestão, que são instrumentos por intermédio dos quais o controle externo avalia o resultado de determinado programa de governo ou política pública, considerando os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

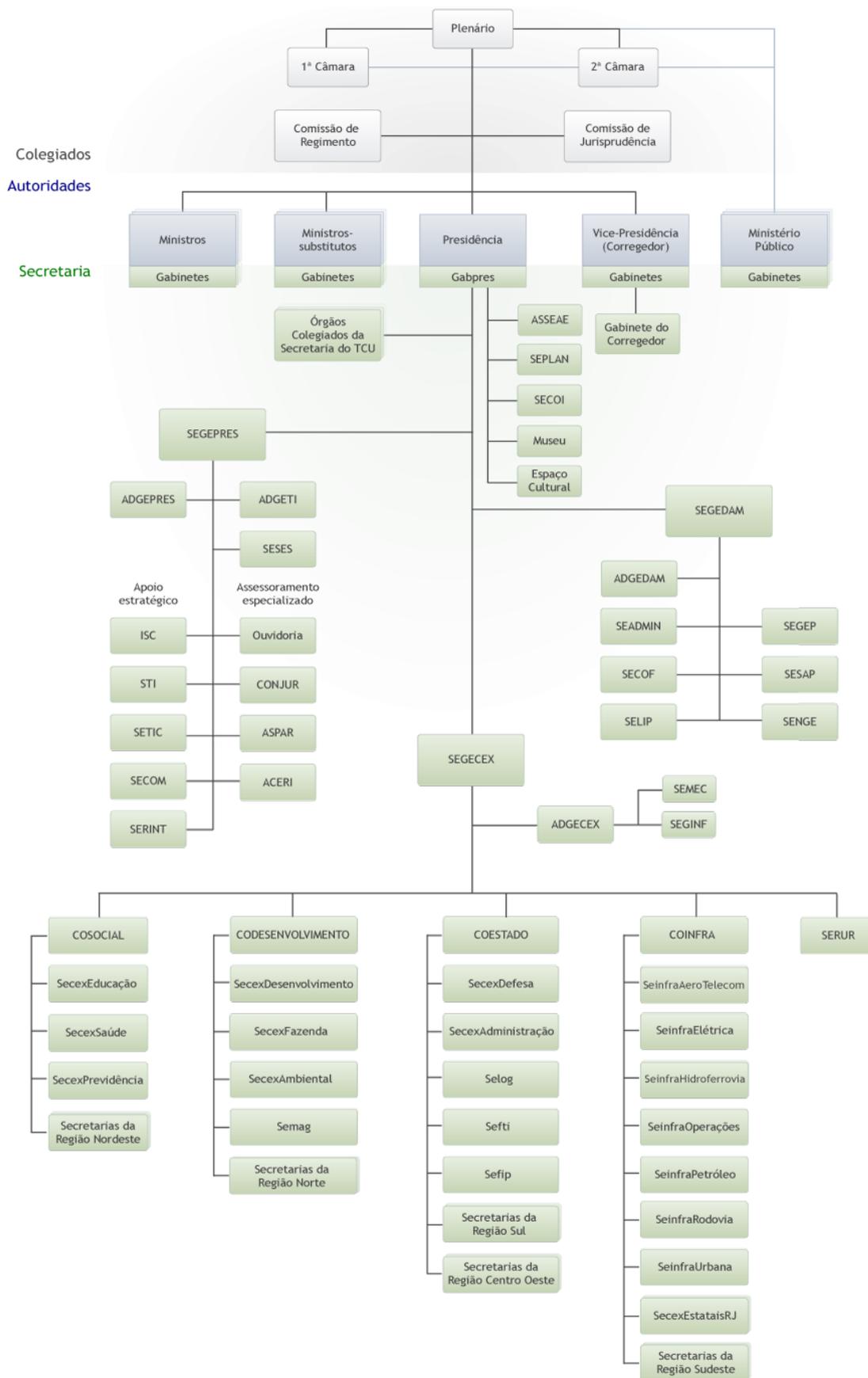
A função de auxiliar o Poder Legislativo foi claramente definida em 1988, quando se inseriu à competência do Tribunal a realização de inspeções e auditorias por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de comissão técnica de inquéritos, ademais, do resultado obtido nas auditorias e inspeções realizadas, compete ao Tribunal prestar informações solicitadas por qualquer das Casas do Congresso Nacional ou de suas comissões (SPECK, 2000).

O TCU, enquanto órgão de *accountability* horizontal, aproximou-se mais da sociedade na constituição de 1988, quando foi acrescido que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato seria parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas e incluído que

as funções fiscalizadoras, judicante e punitivas foram ampliadas, ganhando o Tribunal, com suas atividades de investigação fortalecidas, a competência de punir as irregularidades e o administrador que se recusasse a adotar as suas orientações, ganhando, inclusive, atribuições preventivas, como a possibilidade de afastar administradores ou de sequestrar os seus bens até que se definisse a responsabilidade pela irregularidade detectada (SPECK, 2000, p. 79-80).

No seu desenho institucional atual, o TCU apresenta a seguinte estrutura:

FIGURA 1 – Desenho institucional do TCU



Fonte: TRANSPARÊNCIA, Portal TCU, 2016

A figura acima mostra a divisão administrativa do Tribunal. A burocracia realiza o trabalho das auditorias e evidencia as mudanças na estrutura do TCU que foram mencionadas com a Constituição de 1988, onde atualmente o TCU é composto por duas câmaras, cada câmara é composta por quatro ministros, pela comissão de regimento, pela comissão de jurisprudência, e pelo colegiado das autoridades compostas dos Ministros, Ministros-Substitutos, Presidência, Vice-presidência (corregedor) e funciona junto à câmara um representante do Ministério Público.

Dentro do Gabinete da Presidência (GABPRES) existem as ramificações das secretarias principais, que são a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Controle Interno (SECOI), a Secretaria Geral da Presidência (SEGEPRES), a Secretaria Geral de Administração (SEGEDAM) e a Secretaria Geral de Controle Externo (SEGECEX).

A SEGECEX é dividida de acordo com as coordenações de cada região do país que tratam do controle externo de áreas temáticas dessas regiões. A COSOCIAL é a Coordenação Geral de controle externo da área social do Nordeste. As áreas que tratam do controle externo das regiões do Brasil não são iguais nas coordenações da SECEX, na COSOCIAL do Nordeste há: a SecexEducação, que trata do controle externo na área da educação; SecexSaúde, que trata do controle externo na área da saúde; a SecexPrevidência, que trata do controle externo na área da Previdência; e as Secretarias do Nordeste.

Cada SECEX no Brasil é dividida por região de acordo com a coordenação das áreas temáticas. Cada coordenação regional que integra a SEGECEX tem as suas secretarias específicas que não se referem a apenas trabalhos nesta região, por exemplo, a SecexSaúde não realiza o controle externo da saúde apenas da região Nordeste, a secretaria apenas está localizada nesta coordenação por questões organizacionais

A CODESENVOLVIMENTO é a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte e as secretarias localizadas nesta região são: a SecexDesenvolvimento, que realiza o controle externo na área de desenvolvimento; a SecexFazenda, que é a Secretaria de Controle externo da Fazenda Nacional; a SecexAmbiental, que é a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente; a SEMAG, que é a Secretaria de Macroavaliação governamental; e as secretarias da Região Norte.

A COESTADO é a Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado das Regiões Sul e Centro Oeste. Por abranger duas regiões, é interessante notar que as áreas de controle externo relacionadas à área mais social como saúde, educação e previdência estão localizadas na COSOCIAL do Nordeste, enquanto às áreas de viés de administração e logística estão na COESTADO.

As secretarias que estão na COESTADO são: a SecexDefesa , trata-se da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional; a SecexAdministração, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado; Selog, Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas; a Sefit, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação; Sefpi, Secretaria de Fiscalização de Pessoal; e Secretarias da Região Sul e Secretarias da Região Centro-Oeste.

Pela própria área de exploração de Petróleo e por abranger os maiores centros econômicos do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, a COINFRA, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste, abrange secretarias mais voltadas para as áreas de infraestrutura e é a coordenação com maior número de secretarias.

As secretarias que compõe a COINFRA são: a SeinfraAeroTelecom, Serviço de Administração da SeinfraAeroTelecom; SeinfraElétrica, que é a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica; SeinfraHidroferrovia, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária; SeinfraOperações, Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura; SeinfraPetróleo, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração; SeinfraRodovia, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária; SeinfraUrbana, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana; SecexEstataisRJ, Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro e Secretarias da Região Sudeste.

. A *accountability* horizontal numa IFS's como o TCU envolve uma autonomia por ser detentora de poder legal para realizar ações que vão, desde auditorias de supervisão legal sobre várias áreas que o poder público participa, até exercer sanções legais por infrações do poder público encontradas (PESSANHA, 2009).

Desde janeiro de 2016, o TCU possui uma secretaria para acompanhar operações especiais e combater fraudes em projetos de infraestrutura, em especial os processos ligados à Operação Lava Jato. A proposta da chamada SeinfraOperações é buscar estreitar o relacionamento com outras instituições de

controle para otimizar as apurações em uma tentativa de identificar prejuízos e responsabilização de gestores de forma a ser um processo expansivo para aumentar a eficácia no combate à corrupção (PORTARIA-SEPLAN Nº 4, DE 25 DE ABRIL DE 2016).

O momento da Operação Lava Jato segue de uma pressão popular por resultados perante as fiscalizações. O Tribunal, ao mesmo tempo que tenta atender a uma necessidade de inovação para esse anseio popular por combate à corrupção, distancia-se da sociedade, pois não adianta criar uma secretaria que vise hipoteticamente atender à necessidade do povo por fiscalização para evitar corrupção se isso não for acompanhado de um plano para aproximar essas informações para a sociedade. O Tribunal quer se modernizar na fiscalização, mas não pensa numa atualização no modo como essas informações poderiam ser facilmente acessadas pelo cidadão, ou seja, o TCU não pensou na melhoria da *accountability*.

A descentralização administrativa do TCU ocorreu como um meio de transferência de poder por parte do poder central em Brasília para as suas unidades subalternas. Isso significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações mais perto da realidade de cada área das secretarias.

A questão de desmembrar a administração não significa dotar de autonomia todas as secretarias. A descentralização do TCU não é absoluta, de certa maneira, a sua implementação implica certo grau de centralização, em que o papel do poder central, nesse caso, é o de garantir que as diferenças existentes entre as unidades descentralizadas sejam consideradas ao longo do objetivo do órgão e que suas ações estejam integradas num plano mais geral.

A descentralização adotada pelo TCU está relacionada com os serviços que serão descentralizados, os tipos de atividades que serão assumidas no nível local de acordo com a temática da região, mas as secretarias regionais não detêm poder de decisão e recursos sobre “o que fazer” e “como fazer”, dentro dos limites legais e estratégicos.

Assim, mostra-se relevante a abordagem do principal-agente para equacionar as questões do desenho institucional do órgão porque influencia na forma como a centralização das decisões em Brasília define os objetivos das unidades descentralizadas, bem como no monitoramento da execução dos mesmos, uma vez

que num modelo descentralizado de funções das secretarias, como este do TCU, observa-se a relação de agência, em que o principal, em Brasília, delimita funções a outros, o agente, para executar os trabalhos na área temática específica da secretaria, o que implica na delegação de algum poder de decisão ao agente nas localidades descentralizadas.

O fato de as competências do TCU serem amplas e diversificadas demanda a necessidade de descentralização temática nos estados, porém desmembrar as competências mantendo a centralidade em Brasília não acarreta muita autonomia aos agentes nas secretarias nos estados, o que pode ser negativo para otimizar a realização das amplas diligências. Seguindo a discussão sobre as dimensões administrativas do TCU, o próximo tópico apresenta a burocracia do Tribunal de Contas dentro dos processos organizacionais do órgão.

2.4 Importância da burocracia de controle externo na institucionalização das iniciativas organizacionais do TCU

A burocracia de controle externo no Brasil auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade e tem como propósito prevenir, avaliar, orientar e recomendar melhorias (PLANO TCU, 2015).

Desde 2011 observa-se um direcionamento da burocracia do TCU com a intenção de tratar a governança pública como um pilar central nas atividades do órgão. Nesse mesmo ano foi aprovado um plano estratégico do Tribunal para o período de 2011 a 2015 que busca formas de prestar resultados mais efetivos para a sociedade, na medida em que comunica ao público a estratégia institucional.

O TCU é uma instituição antiga, de 125 anos, na qual a burocracia tenta reforçar a legitimidade da atuação do órgão ao longo do tempo em iniciativas como a do biênio 2013/2014. De acordo com o Relatório de 2013,

nesse biênio, o Tribunal adotou como diretriz estratégica de atuação da burocracia melhorar a governança na administração pública por meio de auditorias de governança nas áreas de pessoal, aquisições, segurança pública, riscos e controle interno e avaliação e monitoramento da administração pública, além de que a partir de 2011 o TCU começou o trabalho de governança de TI, sendo esses trabalhos foram voltados para

as organizações públicas brasileiras das três esferas do governo (TCU, Relatório 2013, p. 69).

A partir de 2013 essa preocupação com a melhoria da governança pública fez o Tribunal retomar o projeto “Diálogo público”, que promoveu debates sobre esse tema com prefeitos e gestores públicos em diversas capitais brasileiras.

O que se pode perceber nessas iniciativas de planos estratégicos é que o Tribunal, devido à amplitude das suas demandas, não consegue dar continuidade em todos os pontos da sua missão institucional, como está explícito no projeto “Diálogo Público”, que o órgão realizava e parou de realizar, enfocando a falta de continuidade das suas iniciativas e levando em consideração que a durabilidade de uma iniciativa faz com que seus efeitos sejam maximizados.

De acordo com o relatório do ano de 2014, nesse ano a burocracia atuou em praticamente todas as áreas da administração pública, o que implica que o Plano estratégico vigente não conseguiu que em 2011, 2012 e 2013 o Tribunal abarcasse quase todas as áreas da administração pública. Isso evidencia que o Plano, cuja meta deveria ser atingida nesses quatro anos, em algum dos anos ou possivelmente em todos, não obteve êxito. Por não haver descrito que mesmo encerrando o prazo do plano em 2015, o TCU continuaria atuando em quase todas as áreas da administração pública, mostra a falta de transparência que a meta alcançada em um ano no plano, no caso 2014, seria considerada como meta nos demais anos, mesmo com o término do Plano em 2015, bem como, não há uma justificativa que explique o causas de porque não continuar com a meta de atuar em quase todas as áreas da administração pública.

Historicamente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) incumbem o TCU de fiscalizar as principais obras nela indicadas a fim de identificar a ocorrência de irregularidades graves. Em 2012, foi iniciado o projeto FiscObras, incorporando outras importantes fiscalizações temáticas, como as auditorias de qualidade. Em 2013, foram incorporados acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações da governança de órgãos e entidades executoras de obras e houve prosseguimento até os dados analisados de 2015. O Tribunal passou, então, a elaborar dois relatórios consolidados: o FiscObras, tradicional para o cumprimento da LDO, entregue ao Congresso Nacional em novembro; e o relatório temático em março.

As auditorias realizadas anualmente no âmbito do FiscObras são disponibilizadas na internet com informações atualizadas sobre as obras com irregularidades graves, mas o Tribunal não tem a preocupação de que essas informações sejam de fácil acesso e compreensão de linguagem para o cidadão comum. Ao disponibilizar os dados, deveria ter a atenção de que, para facilitar o processo de prestação de contas, não basta apenas disponibilizá-la na *Internet*, o Tribunal tem que buscar meios de aproximar o entendimento dessas informações para as pessoas.

O TCU faz pouquíssimo uso das redes sociais para, por exemplo, avisar quando as auditorias realizadas estão disponíveis no site. Dessa forma, verifica-se que, quanto à acessibilidade e à visibilidade do trabalho do Tribunal para o cidadão comum, há uma falha desse canal comunicativo de *accountability*.

A importância do trabalho das auditorias desempenhadas pela burocracia de controle externo vão além da fiscalização das contas dos gestores públicos, pois são as auditorias operacionais que focam na eficiência e na eficácia das políticas públicas que podem contribuir de forma significativa para uma sociedade democrática (ZYMLER, 2003).

O controle das contas é um aspecto fundamental, mas a importância das auditorias operacionais apresentam uma avaliação dos meios de implementação das políticas públicas e podem apresentar resultados positivos para a sociedade como um todo.

A maximização dos trabalhos desempenhados pelo Tribunal depende do quanto a autonomia burocrática e a prestação de contas são acessíveis à sociedade. De acordo com Rua (1997, p. 13), podemos entender a autonomia como sendo “a capacidade de um ator ou agência de formular preferências e executar decisões, sem sofrer constrangimentos decorrentes de relações de subordinação”.

É importante ressaltar que autonomia burocrática não pode ser confundida com insulamento burocrático, como se a autonomia fosse uma bolha por meio da qual um ator ou agência não tivesse relação política na sua administração. Dos nove ministros do TCU, sete são oriundos de indicação política por intermédio do Congresso Nacional e do Presidente da República, além de que não existe neutralidade burocrática.

O Tribunal já teve um de seus ministros associados a um esquema de corrupção investigado na operação Zelotes⁴ da Polícia Federal, em 2015. Fora apurado um esquema de vendas de sentenças no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) , o conselho encarregado de julgar recursos contra multas aplicadas pela Receita Federal, com a ligação do Ministro Augusto Nardes, o que vai de encontro aos princípios do TCU, principalmente se tratando de uma de suas autoridades. Esse caso evidencia, assim, que o Tribunal não é uma ilha de excelência burocrática completamente isolada do meio político e suas disfunções.

Para Rua (1997), a autonomia burocrática é um dilema, pois, ao mesmo tempo que para atender aos imperativos da governança numa ordem em transformação é necessário autonomia, a autonomia não assegura democracia, nem mesmo a autonomia inserida de Peter Evans⁵ (RUA, 1997).

Segundo a autora, o conceito da autonomia inserida requer “um conjunto de atores sociais forte e generalizadamente atuante em busca de resultados da ação pública que possam satisfazer seus interesses e demandas” (RUA, 1997,p. 15). Dessa forma, não é suficiente constituir burocracias autônomas: é necessário ter atores sociais envolvidos e mobilizados em torno da realização de metas públicas, mas desde Schumpeter (1978) e, mais tarde, em Olson (1971) são conhecidas as dificuldades para isso acontecer (RUA, 1997).

Schumpeter (1978) levanta o problema da racionalidade política do cidadão médio e Olson (1971) não deixa dúvidas quanto às dificuldades da ação coletiva devido aos elevados custos de organização e coordenação *vis-à-vis* e,

se a proposta da autonomia inserida se destina a resolver o problema da vinculação entre a administração pública e a sociedade de maneira a obter agilidade e eficácia sem perder o controle democrático, uma questão a ser enfrentada é de como tornar generalizada e efetiva a participação dos atores sociais (RUA, 1997, p. 18).

Essa questão está diretamente ligada com as informações das prestações de contas do TCU, como fazer com que o canal comunicativo entre o órgão e a

⁴ A Polícia Federal identificou ligação de um escritório investigado com a Planalto Soluções e Negócios, da qual o ministro Augusto Nardes, do TCU foi sócio até 2005. Um sobrinho de Nardes Carlos Juliano tem ligação com a empresa e existem nos autos referências ao ministro Nardes.

⁵ Modelo segundo o qual, para que as agências governamentais ganhem eficácia e sejam capazes de realizar transformações, devem estar imersas em uma densa rede de relações sociais que as vinculam aos seus aliados na sociedade a partir de objetivos de mudanças. Para o autor esta seria a forma de assegurar a democracia, evitando que a burocracia venha a se tornar governo em substituição aos políticos.

sociedade seja estreitada devido à participação dos atores sociais. Entretanto, o TCU, historicamente, foi uma instituição afastada da sociedade por ser um órgão que surgiu em 1891, no período em que aconteceu o golpe da República, acontecimento político alheio ao envolvimento popular e também pela própria tese de Schumpeter(1978), da racionalidade política do cidadão médio, para que o cidadão se envolva diariamente em ir atrás do que o TCU disponibilizou na prestação de contas.

Durante mais de um século, o Tribunal tem sistematicamente aprovado as contas do Poder Executivo. A primeira vez em que isso não aconteceu foi em 1937, quando o TCU não aprovou as contas relativas a 1936, apresentadas pelo então presidente Getúlio Vargas. O ministro relator do processo, Thompson Flores, votou pela rejeição das contas e foi acompanhado pelos demais ministros (PUCCIONI, 2016).

Com a reprova das contas, o Tribunal quis mostrar a sua posição de desaprovação com as atitudes políticas de Vargas, que, conforme Puccionni (2016, p. 33) “ao instituir a Constituição de 1937, conhecida como ‘A Polaca’⁶, quebrou o princípio de harmonia e independência entre os três poderes e submeteu o Legislativo e o Judiciário ao Executivo”.

Em 2015, o TCU rejeita, pela segunda vez, as contas de um presidente da República, no governo da presidente Dilma Rousseff. Sendo um órgão historicamente distante da sociedade, nos dois casos em que houve rejeição estava havendo disputas políticas em meio a uma crise e insatisfação popular, uma vez que o governo Dilma estava amargando um grau inédito de impopularidade em 13 anos de governo petista no Brasil e perda crescente de apoio no Legislativo.

Na situação de 2015, o TCU resolveu se aproximar da sociedade no contexto em que o órgão poderia mostrar uma posição institucional dentro de um período de crise política, tentando buscar um canal comunicativo do Tribunal para com a sociedade, a partir do posicionamento do órgão que fiscaliza as contas do Executivo em meio às inúmeras dificuldades políticas que rodeavam a chefe do Executivo em crescente queda de apoio popular e congressista.

⁶ A Constituição de 1937 recebeu o apelido de “Polaca” por ter sido inspirada no modelo fascista polonês, que era uma constituição extremamente autoritária e concedia ao governo poderes praticamente ilimitados.

Para Rua (1997), o exercício da autonomia burocrática implica a rejeição da neutralidade. O tecnicismo da burocracia não está desligado da realidade social e política vigente no país. Entender como mecanismos de responsabilização afetam as decisões das organizações democráticas é, portanto, essencial na medida em que o papel do controle cresce em importância perante a sociedade.

As conclusões deste capítulo descritivo são as de que a responsabilidade hierárquica foi superada pela necessidade da responsabilização entre principal e agente acontecer por meio de uma agência governamental dentro da própria abordagem do institucionalismo histórico, em que as instituições políticas e os procedimentos burocráticos têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político, determinando resultados políticos.

A autonomia burocrática encontra dificuldades em meio à instituição, que não é insulada do contexto político e social. A estrutura administrativa, centralizada em Brasília, não demonstra relevante índice de decisões regionais, mas sim decisões centrais que valem para todas as áreas da subdivisão e implica um baixo índice de autonomia local das unidades administrativas, o que é considerado não benéfico pela própria questão das particularidades das secretarias e as diversidades nas regiões brasileiras.

Observaram-se ainda neste capítulo as sazonalidades das iniciativas do TCU a partir de planos anuais, para os quais o órgão não é claro quanto à continuidade das atividades quando finda os anos objetivados no projeto, o que significa um baixo nível de amadurecimento das atividades do Tribunal no contexto que, para fortalecer as iniciativas de *accountability*, é necessário que os trabalhos se consolidem como uma meta sólida na instituição.

No próximo capítulo será discutida a questão empírica da burocracia de controle externo do TCU e suas atividades desempenhadas como forma de continuidade da discussão sobre a necessidade do controle e de que forma o desempenho da burocracia de *accountability* horizontal influi na democracia.

3 BUROCRACIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO DA ACCOUNTABILITY PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE EXTERNO.

Este capítulo empírico apresenta como objetivo identificar o perfil da burocracia do Tribunal de Contas, realizar a análise dos relatórios anuais de 2005 á 2015 e comparar a burocracia do TCU com a burocracia do Executivo Federal através de dados secundários do órgão e informações do Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento.

O primeiro capítulo, teórico, e o segundo capítulo, descritivo, compõem o objetivo geral deste capítulo que apresenta os dados da pesquisa sobre o corpo burocrático do TCU e o trabalho de controle externo desempenhado pelo Tribunal, que mostram o desempenho institucional da *accountability* horizontal, tendo como propósito trabalhar com a hipótese que a burocracia do TCU é uma burocracia forte com implicações para a eficiência das atividades de controle externo.

Encontrar o melhor arranjo entre qualificar a gestão, ampliando na burocracia o espaço dos quadros oriundos das carreiras na burocracia de livre nomeação, e ao mesmo tempo prevenir o risco de apropriação corporativa desses espaços por essas carreiras é um processo em curso na administração do Estado,

a combinação entre alta rotatividade dos cargos, frágil sistema de avaliação e permanente pressão para nomeações decorrentes do multipartidarismo impõe o desafio de tentar minimizar os riscos de continuidade do sistema de patronagem sem engessar o espaço necessário das decisões de caráter eminentemente político no interior da alta gestão (LOPEZ e FRANÇA, 2015, p. 25).

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada como sendo formada por uma burocracia efetiva, que é mais estável e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos, e uma burocracia constituída por nomeações de caráter discricionários e admissão por meio de concurso público que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas e, mantém em média, conexões mais estreitas com a esfera política-partidária. Este capítulo se propõe a descrever o

corpo burocrático do TCU em uma análise da sua constituição e trabalho de controle externo desenvolvimento entre 2005 e 2015.

3.1 Burocracia e responsabilização institucional

A necessidade de fortalecer o Governo Federal através da centralização de atividades, a obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a criação de um órgão de administração geral o DASP⁷,

demonstram que há mais de 50 anos existe uma tentativa de organização burocracia estatal nos moldes da burocracia weberiana para substituir os trabalhos que antes eram entregues para as oligarquias regionais desempenharem (OLIVEIRA, 1970, p. 20).

Analisar as carreiras burocráticas é importante para vários debates teóricos e normativos. Os estudos que se concentram na abordagem neoinstitucionalista argumentam que os procedimentos e a organização do Estado determinam as opções disponíveis aos burocratas. Esse ponto de vista tem mais sentido quando as instituições são relativamente resistentes às mudanças (SCHNEIDER, 1995).

O TCU desde 1891, quando foi criado, passou por diversas mudanças, porém nunca houve um período de extinção, passando por diminuição drástica das funções do órgão no período da ditadura militar (1964-1985), dessa forma é uma instituição resistente a mudanças, tanto no período autoritário que o Brasil passou, quanto no período democrático.

Schneider (1995), ao tratar dos burocratas brasileiros e mexicanos, afirma que os burocratas brasileiros não gozam de um isolamento institucional, porém,

os presidentes do México e do Brasil podem usar seu enorme poder de nomeação para aumentar a autonomia da burocracia através da nomeação de servidores sem ligações ou bases de apoio externas, em que esses ficam dependentes do presidente, mas ficam isolados de outros atores políticos e sociais. Entretanto, a centralização das nomeações significa que a burocracia do Executivo não tem força independentemente do presidente, tratando-se do que ele chama de “casca administrativa”, na qual a autonomia da burocracia nomeada depende da força do presidente,

⁷ Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciado anos antes por Getúlio Vargas. Entre as atribuições do DASP estavam previstas também a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária.

existindo, a cada sucessão presidencial, uma luta pela autonomia e um possível insulamento burocrático (SCHNEIDER, 1995, p. 26-27).

Na tentativa de entender as possíveis formas de a burocracia se modernizar na democracia, o modelo de autonomia inserida de Peter Evans (1993), fundamentado na abordagem institucional comparativa, tem como referência inicial de compreensão o modelo weberiano burocrático, o qual Evans insere na sua análise como sendo um elemento essencial para a construção de uma ação estatal desenvolvimentista (EVANS, 1993).

Dessa forma, ao utilizar a abordagem institucionalista, há a inversão de que não é a prevalência da burocracia que prejudica o desenvolvimento e sim, a insuficiência da burocracia, “sendo necessário existir a coexistência entre o grau de insulamento do Estado e imersão da burocracia no contexto social para repensar as relações Estado-Sociedade de forma mais dinâmica” (EVANS, 1993, p. 13-14).

Para defender esta posição, Evans se apoia no modelo Weberiano de burocracia ao defender a posição do insulamento como pré-condição necessária para o funcionamento burocrático. O autor levanta o ponto de como distinguir os benefícios do insulamento burocrático com os custos deste isolamento, afirmando que Estado e estruturas sociais são mutuamente determinantes, então, tem que haver uma conciliação entre autonomia e inserção na condução das políticas públicas.

Nesse sentido, o autor supera a noção de defesa do insulamento burocrático, partindo para a defesa do ponto de vista que a eficiência do Estado está ligada diretamente à coerência interna da burocracia somada com as chamadas “redes externas”, que são o consenso com a condução das políticas de cada setor do Estado.

Além da dimensão do insulamento, a discussão sobre a questão da profissionalização da burocracia, de acordo com Bresser (2007), foi um assunto retomado no contexto da Reforma do aparelho do Estado durante o processo de redemocratização, pois o argumento central era que carreiras, no molde Weberiano, não seriam adequadas para o Estado Gerencial que se pretendia implantar com molde nos princípios de delegação de autoridade, responsabilização e controle de desempenho.

A partir da busca desses parâmetros, a preocupação implícita da Reforma era criar uma burocracia responsiva ao governante. Assim, em vez de um modelo de

organização burocrática nos moldes do período Getulista, de carreiras tradicionais com ascensão gradativas sem noção com desempenho e controle dos cargos pelas estatais, a proposta, segundo o autor, era a de

uma burocracia permeável, em que a definição de metas de trabalho não repousasse apenas na permanência do funcionário que ingressou por concurso público, mas que dependesse do desempenho ao longo da vida funcional (BRESSER, 2007, p. 19).

O modelo de organização burocrática do TCU que está relacionado aos objetivos da *accountability* horizontal proposta por O'Donnell (1998) se refere aos mecanismos de controle formais e institucionalizados de atuação. A função de responsabilização das agências estatais envolve desde a supervisão de rotina a sanções legais, na qual as dimensões das relações entre os atores e a dimensão dos agentes.

Uma burocracia de controle externo trabalha com a atividade fim de difícil mensuração e advém da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício ou do prejuízo, da melhoria na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis e normativos, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas, o que torna diferente de um plano de gestão de uma burocracia de carreira de um Ministério ou um burocrata de iniciativa privada que trabalha com um plano de metas exatas que podem ser mensuradas por serem de objetivos mais fechados, seja objetivos meramente financeiros ou administrativos respectivos ao órgão.

A burocracia de controle externo no Brasil trata o tema da responsabilização institucional em seus trabalhos para o bom funcionamento da democracia e sobre a noção de democracia, embora haja várias correntes democráticas. De acordo com Dahl (1989, p. 79-80), apesar da controvérsia que o conceito suscita,

existe um consenso de que a democracia, no mínimo, diz respeito aos processos através dos quais os cidadãos comuns podem exercer um grau relativamente alto de controle sobre os líderes e, dentre os arranjos institucionais que são compatíveis com a ordem democrática, alguns desses estão voltados mais para a produção da estabilidade e da governabilidade, enquanto outros mecanismos são mais ligados à expressão da pluralidade presente em sociedades complexas.

Outro fator existente se refere à estabilidade como sendo um atributo desejável da ordem política, desde que a sua busca não comprometa e não ponha

em risco o caráter democrático da ordem, ou seja, espera-se que a democracia seja estável e que a estabilidade seja democrática,

o que implica o desafio de elencar outros atributos que, somados à estabilidade e à governabilidade, garanta que se trata de uma ordem, de fato, democrática, a saber, os atributos da *accountability*. O arranjo institucional praticado no Brasil a partir da Constituição de 1988, que combina presidencialismo com representação proporcional e multipartidarismo, tem sido adjetivado de “explosivo” por analistas políticos que o consideram propício à produção de crises de paralisia decisória e conducente à ingovernabilidade (ANASTASIA, 2006, p. 23).

No entanto, o arranjo institucional que produz estabilidade política é o mesmo que limita, por outro lado, a *accountability* horizontal e diminui a densidade democrática da representação, “dificultando a operação daqueles mecanismos que facultam aos diferentes agentes, especialmente aqueles situados na oposição, vocalizarem suas preferências e controlarem os atos e omissões dos governantes” (ANASTASIA, 2006, p. 25).

O trabalho da burocracia de controle externo no Brasil incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical no plano eleitoral,

na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores e sendo auxiliar do Congresso Nacional no controle externo. Shugart, Moreno e Crisp (2000) postulam, ademais, que o poder legislativo terá mais incentivos a atuar como órgão de controle sobre o poder executivo porque é, ele próprio, passível de controle pelos cidadãos (SHUGART, MORENO e CRISP, 2000, p.124 *apud* ANASTASIA, 2006, p. 27).

A burocracia de controle externo no Brasil é responsável por gerir este canal de informação social sobre a prestação de contas, então o exame da estrutura e da capacidade organizacional da burocracia brasileira, seu grau de profissionalização, seu modelo de seleção é importante de ser estudado,

mas ainda ocupa um lugar lacunar dentro dos estudos, pois prevalece entre os estudos institucionalistas uma reflexão sobre burocracia marcada muito mais pela preocupação com o papel central do Estado na sociedade do que propriamente entender “suas entranhas” (ABRUCIO, LOUREIRO e PACHECO, 2010, p. 19).

O que os autores chamam de “suas entranhas” nada mais é do que a formação dos servidores do Estado, o corpo burocrático,

sobre a forma de recrutamento da burocracia, nada diz, *a priori*, sobre a capacidade dos recrutados e também não há consenso se a origem desses, sendo membros de carreira burocrática do Estado ou da iniciativa privada, influencia na eficiência da gestão (ABRUCIO, LOUREIRO e PACHECO, 2010,p. 20).

Segundo a literatura, ainda não dispomos de evidências empíricas que permitam associar a eficiência e a qualidade das políticas públicas ao grau de insulamento da burocracia da esfera político-partidária,

essa associação teórica pode ser questionável, por um lado, porque o controle ou ascendência da política sobre a burocracia de alto escalão, tanto pode ser fonte de ineficiência, quanto de maior capacidade de controle público sobre as decisões de gestão (DUNLEAVY, 1991, p. 21-22).

Na análise de Nunes (2010) de 1930 até 1960, prosseguindo pelo regime militar, que mostra a intensificação do insulamento burocrático, o autor chega à conclusão de que o clientelismo existirá em todos os momentos como uma forma de lidar com os políticos, sendo expressivo o populismo da época analisada.

O insulamento burocrático se apresenta, então, como estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. A defesa da competência técnica da burocracia no período e o universalismo de procedimentos eram os meios para conter a irracionalidade populista considerada então, inerente aos políticos (NUNES, 2010).

A criação de uma suposta ilha de excelência não afasta os males que o clientelismo pode causar porque não existem decisões puramente técnicas e, levando a questão do insulamento para a burocracia de controle externo no Brasil, é necessário sim existir uma proximidade entre a burocracia e o Legislativo porque ambos encontram-se em uma democracia e delegar a um órgão auxiliar do Congresso Nacional competências constitucionais do controle externo é promover o equilíbrio entre o controle, por meio da representação política no Legislativo e o grau de autonomia burocrática, que é necessária para um órgão fiscalizar as contas públicas, não se igualando a nenhum dos três poderes.

Mas qual seria a diferença entre autonomia e capacidade? Para Evans (1995), autonomia refere-se às relações entre burocracia e sociedade que são necessárias para que os atores sociais estejam imbuídos de clara independência entre os objetivos, metas e decisões públicas para que haja autonomia. A

capacidade tem a ver com as exigências da estrutura institucional da burocracia weberiana, conforme discutido no primeiro capítulo.

O TCU descreve em seus relatórios que pauta seu trabalho em prol da governança pública, mas o conceito de governança é de difícil definição de uma tipologia comum. Esse trabalho utiliza o conceito de governança de Fukuyama (2013) no qual ele enfatiza as capacidades burocráticas como um aspecto chave da governança.

Fukuyama (2013) discute os critérios de governança, indo além dos critérios da normatividade, do que é considerado um bom governo. O autor levanta a proposta de uma discussão de uma medida de governança que funcione tanto para democracias, quanto para regimes autoritários e trata de quatro abordagens para avaliar a qualidade da governança, e um desses critérios é a autonomia burocrática.

O esforço mais clássico para definir governança segundo Fukuyama (2013) foi com Weber na famosa caracterização da burocracia moderna. Estas são as condições da burocracia em Weber: 1) burocratas são pessoalmente livres e sujeitos a autoridade apenas dentro de uma área definida; 2) estão organizadas numa hierarquia de cargos claramente definida; 3) cada gabinete tem uma esfera de competência definida; 4) os escritórios são preenchidos por uma relação contratual livre; 5) os candidatos são selecionados com base em qualificações técnicas; 6) os burocratas são remunerados por salários fixos; 7) o cargo é tratado como a única ocupação do operador histórico; 8) o cargo constitui uma carreira; 9) existe uma separação entre propriedade e gestão; e 10) funcionários estão sujeitos a rigorosa disciplina e controle.

Para o autor, as condições de 1 a 5 e a condição 9 provavelmente são o cerne do que as pessoas pensam quando falam sobre o que é a Burocracia Moderna, através dessa delimitação clara entre esse tipo de organização e os tipos de burocracia patrimonial que existia na Europa no Antigo Regime ou que ainda existem nos países em desenvolvimento neopatrimoniais contemporâneos.

A condição 6, de salários fixos, segundo Fukuyama (2013), não é compatível com os tipos de incentivos muitas vezes oferecidos aos burocratas da Nova Gestão Pública, porém, em se tratando de uma burocracia de controle externo no contexto deste trabalho, a garantia de um salário fixo advindo de um processo seletivo por concurso público para o cargo de burocrata é um mecanismo de solidez do corpo burocrático na função.

A condição 10 remete à ideia de que burocratas são agentes que só obedecem as ordens dos diretores e a ideia de autonomia burocrática sendo pensada como a noção de que os próprios burocratas podem definir metas e tarefas independentemente da vontade de diretores não é possível na condição 10, segundo Fukuyama (2013).

No entanto, certas medidas processuais permaneceriam ainda no cerne de qualquer medida de qualidade de governança,

no sentido da importância de saber se burocratas são recrutados de que forma e se são promovidos com base nos resultados do trabalho ou de influência política, que nível de conhecimento técnico eles têm, essas são formas de nivelar como é realizado o procedimento burocrático (FUKUYAMA, 2013, p. 13).

Uma medida final da qualidade do governo, segundo o autor, é o grau de autonomia burocrática, em que sistemas políticos altamente institucionalizados têm burocracias com alta autonomia,

o oposto da autonomia é a subordinação. Autonomia propriamente dita refere-se à maneira pela qual as questões políticas mandam aos burocratas, que agem como agente. Nenhuma burocracia tem autoridade para definir seus próprios mandatos, independentemente de o regime ser democrático ou autoritário (FUKUYAMA, 2013, p.13-14).

A autonomia, portanto, está inversamente relacionada com o número e a natureza dos mandatos emitidos pelo principal. Quanto menos e mais gerais forem os mandatos, maior será a autonomia da burocracia. Uma burocracia completamente autônoma não recebe mandatos, mas define, suas próprias metas, independentemente do principal (político) (FUKUYAMA, 2013,).

Um grau apropriado de autonomia burocrática não significa que os burocratas devem ser isolados de suas sociedades ou tomar decisões contrárias a demandas dos cidadãos. Em um extremo, o da completa subordinação da burocracia, ela estaria completamente determinada por regras estabelecidas pelo principal (político) (FUKUYAMA, 2013).

Mas num contexto de autonomia completa, os resultados da governança também seriam muito ruins porque a burocracia escapou de todo controle político e estabeleceu não apenas procedimentos internos, mas também os seus objetivos. “Os burocratas precisam ser protegidos de certas influências de atores sociais, mas

também subordinados socialmente em relação a objetivos maiores” (FUKUYAMA, 2013, p.15).

Se um grau adequado de autonomia burocrática é uma característica importante de governo de qualidade, então, segundo Fukuyama (2013), nem os modelos weberiano nem o de principal-agente podem funcionar como estruturas intactas para entender como as burocracias deveriam funcionar, pois,

o modelo weberiano pressupõe que os burocratas são essencialmente implementadores de decisões tomadas pelas autoridades políticas, eles podem ter a capacidade técnica, mas não têm autoridade para definir agendas independentemente e o quadro principal-agente também é inadequado porque supõe que os agentes (burocratas) são simplesmente ferramentas dos diretores, enquanto que em um bom sistema de autonomia burocrática existe a possibilidade de fluir na direção inversa, do agente ao principal (FUKUYAMA 2013, p. 15).

Para Fukuyama (2013), a governança é a capacidade do governo de fazer impor regras e prestar serviços, seja dentro de uma ordem democrática ou não. A limitação do espaço disponível para nomeações de membros externos à carreira de Estado é imperativo para ampliar a eficiência da gestão,

por reduzir a influência de decisões particularistas dos políticos, além de que a alta rotatividade dos cargos decorrente das trocas políticas, ensejadas por rearranjos das coalizões de governo, reduziria a capacidade de planejar o ciclo de execução das políticas institucionais (ZUVANIC, 2010, p. 28).

O grau de influência partidária sobre as nomeações em diferentes escalões da burocracia e suas implicações para o desenho e características das políticas constituem outra questão relevante. Trata-se de identificar, por um lado, se – e até onde – os partidos definem nomes de suas redes políticas no preenchimento dos quadros da burocracia e, por outro, a importância desses quadros para a formulação de políticas, embora o poder de nomear não deva ser naturalmente equacionado ao poder de desenhar as políticas (ZUVANIC, 2010).

Conforme sustentado na literatura sobre presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002), tais ambientes políticos competitivos, decorrentes das relações eleitorais e do eixo Executivo/ Legislativo, seriam capazes de gerar incentivos à *accountability* e, conforme isso, gerariam também incremento de demandas oriundas do Legislativo ao TCU.

Vê-se que, nesse caso, a possibilidade de um suposto desvirtuamento político na atuação do órgão é canalizada por mecanismos institucionais próprios que limitam as expectativas políticas do Legislativo, traduzindo tais demandas oriundas das disputas em torno dos recursos políticos disponíveis em atuação institucional do TCU mediante a realização de fiscalizações e a disponibilização de informações, limites definidos na carta constitucional. O próximo tópico abarcará a discussão sobre o perfil da burocracia do Tribunal e, em seguida, o trabalho de controle externo desempenhado pelo tribunal.

3.2 Perfil burocrático do TCU

O estudo da composição da burocracia brasileira nos diferentes setores de governo ainda é pouco abrangente e trata sobre os ocupantes de DAS⁸ nos órgãos. Como o TCU é um órgão colegiado, a indicação de servidores ocorre em relação às autoridades, com a indicação de ministros e os cargos comissionados.

O TCU é composto por nove ministros, sendo seis indicados pelo Congresso Nacional, três pelo Presidente da República, um de livre escolha e os outros dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal. A composição dos ministros está indicada na tabela abaixo:

TABELA 3 – Perfil dos ministros do TCU

| Ministro | Escolaridade | Indicação | Partido Político | Ano da Posse |
|-----------------|---------------------|------------------|-------------------------|---------------------|
| Ana Arraes | Graduação | Congresso | PSB | 2011 |
| Augusto Nardes | Mestrado | Congresso | PP | 2005 |
| Aroldo Cedraz | Doutorado | Lula | PFL | 2007 |
| Benjamin Zymler | Mestrado | FHC | NA ⁹ | 2001 |

⁸ DAS: Direção de Assessoramento Superior. Trata-se de um cargo por indicação.

⁹ NA: Refere-se a Nada. No caso específico da tabela refere-se que tais ministros não eram filiados a nenhum partido político

| | | | | |
|---------------------------|-----------|-----------|------|------|
| Bruno Dantas | Doutorado | Congresso | NA | 2014 |
| José Múcio Monteiro Filho | Graduação | Lula | PTB | 2009 |
| Raimundo Carreiro | Graduação | Congresso | NA | 2007 |
| Vital do Rego | Graduação | Congresso | PMDB | 2014 |
| Walton Alencar Rodrigues | Graduação | Congresso | NA | 1999 |

Fonte: Elaborado pela autora

A Maioria das autoridades do TCU possui o nível de escolaridade Graduação, sendo que quatro ministros têm formação na área do Direito, dois na área da Medicina, um administrador e dois com formação na área da Engenharia. Cinco ministros possuem filiação a partidos quando entraram no cargo, sendo que não há uma legenda partidária predominante, são de partidos diferentes.

Com relação aos ministros indicados pelo Presidente e Congresso Nacional, a deputada federal Ana Arraes, do PSB de Pernambuco, filiou-se ao partido em 1990, sendo eleita para cargo eletivo pela primeira vez em 2006 para deputada federal. O PSB era partido da base do governo na época, por isso a sua candidatura à vaga de ministra do TCU contou com o apoio de Lula, de setores do PSD, partido de Gilberto Kassab e do PSDB também. O palácio do Planalto tinha se mantido distante da votação para evitar rachaduras na base, já que em 2011, todas as candidaturas foram de aliados(TCU, Biografia dos Ministros, 2008,p. 157).

O ministro Augusto Nardes, do PP, que apresentou publicamente sua posição contra a aprovação das contas da Presidente Dilma Rousseff, adiantando o voto, tinha uma trajetória política bem mais conhecida que a da ministra Ana Arraes, até o ano em que foi eleito para o cargo. Aos 18 anos, Nardes filiou-se ao ARENA – Aliança Renovadora Nacional, partido que deu sustentação à ditadura militar e, três anos depois, ainda no ARENA, foi eleito vereador da cidade de Santo Ângelo, no Rio Grande do Sul. Na época da Constituinte, em 1988, foi presidente da área temática sobre o Judiciário trabalhando com enfoque sobre as atribuições de autonomia ao Ministério Público (TCU, Biografia dos Ministros, 2008,p.330).

O Ministro Aroldo Cedraz era ligado ao político Antônio Carlos Magalhães, que foi governador do Estado da Bahia por três vezes, sendo duas dessas por nomeação durante o regime militar. Cedraz foi eleito deputado federal da Bahia em 1990 pelo PRN, sendo reeleito três vezes, filiado-se ao MDB, PMDB e por último ao PFL(TCU, Biografia dos Ministros, 2008,p. 337).

O Ministro José Múcio, antes de ser indicado Ministro do TCU, era Ministro das Relações Institucionais no Governo Lula. Em 1990 elegeu-se pela primeira vez deputado federal pelo PFL de Pernambuco, sendo reeleito quatro vezes consecutivas. Teve rápida passagem pelo PSDB em 2001 e em 2003 filiou-se ao PTB (TCU, Biografia dos Ministros, 2008,p. 274)

O ministro Vital do Rego começou a carreira política como vereador em Campina Grande na Paraíba pelo PSB, em 1988. Já em 1994, filiou-se ao PDT, sendo eleito deputado estadual e reeleito duas vezes pela sigla. Em 2010 filiou-se ao PMDB(TCU, Biografia dos Ministros, 2008,p. 212).

A partir desse levantamento da carreira política dos ministros indicados pelo Presidente e Congresso Nacional, observa-se que, dos quatro que permanecem no cargo até o ano de 2016, três ministros são nordestinos, apenas o ministro Nardes é gaúcho do RS. Não há presença dos partidos PT e PSDB entre os ministros, e apenas um ministro do PMDB.

A ausência dos dois partidos que polarizam as disputas presidenciais mostra o baixo interesse dos políticos desses partidos em concorrer à vaga de indicação para ser ministro do TCU. Todos os ministros citados não foram políticos líderes da base do governo no Congresso, por exemplo, o que mostra a baixa visibilidade política que tinham antes de tornarem-se ministros.

O baixo interesse de ser ministro do TCU por parte de políticos de renome nacional do PT e do PSDB e também do PMDB, porque Vital do Rêgo não pode ser considerado alguma liderança dentro do PMDB, tem ligação direta com a abdicação da carreira política, pois ao ser empossado ministro do TCU, o político abandona toda a sua carreira política e não é proveitoso para um político de renome nacional de um grande partido encerrar a sua trajetória política completamente.

Conforme foi apresentado no capítulo 2, na estrutura administrativa do TCU, abaixo da hierarquia das autoridades do órgão, formada pelos ministros, apresentam-se as divisões ocupadas pelo corpo burocrático do Tribunal, composto

por Auditores Federais de Controle Externo (AUFC) e Técnicos Federais de Controle Externo (TEFC) e os cargos em comissão.

O burocrata da área da auditoria do órgão, ou seja, o auditor federal de controle externo, desenvolve atividades de planejamento, de coordenação e de execução relativas às fiscalizações e ao controle externo da arrecadação e aplicação de recursos da União, bem como da administração desses recursos, examinando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a efetividade em seus aspectos financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional dos atos daqueles jurisdicionados ao TCU (BRASIL, Resolução N° 154, de 04 de dezembro de 2002).

O exercício do cargo de Técnico Federal de Controle Externo consiste em executar atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao funcionamento do TCU (BRASIL, Resolução N° 154, de 04 de dezembro de 2002).

Os cargos comissionados de oficial de gabinete e assistente estão distribuídos conforme o desempenho da missão institucional do órgão. O Tribunal dispõe de uma Secretaria, que tem a finalidade de prestar o apoio técnico necessário para o exercício de suas competências constitucionais e legais. Essa Secretaria é composta de várias unidades, entre as quais, a Secretaria-Geral das Sessões, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo. A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos vinte e seis estados da federação. A essas últimas cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para estados e municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congênere (BRASIL, Regimento Interno do TCU 2015 - Ano XLVIII - N° 1).

A maior parte dos cargos comissionados estão junto aos Ministros e nas Secretarias em Brasília. A dispersão dos auditores e técnicos se encontra nas tabelas abaixo:

TABELA 4: Distribuição de Auditor federal de controle externo (AUFC) e Técnico federal de controle externo (TEFC) por região

| Região | % AUFC | % TEFC |
|---------------|---------------|---------------|
| Nordeste | 9,09% | 6,28% |

| | | |
|------------------|---------|---------|
| Sudeste | 9,22% | 5,56% |
| Norte | 4,51% | 3,77% |
| Sul | 4,02% | 3,64% |
| Centro-oeste | 73,16% | 80,75% |
| Brasília | 70,7% | 78,50% |
| Total por região | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela autora

A região que apresenta maior quantidade de auditores e técnicos é a região Centro-Oeste, em função da concentração em Brasília. O estado que apresenta maior número de AUFC e TEFC é o Rio de Janeiro, considerando a questão histórica, atribui-se como causa disso o fato de o Rio de Janeiro já ter sido capital federal e atualmente Brasília, como sendo o centro-administrativo, concentra o maior número de funcionais federais.

É interessante constatar que a região Nordeste apresenta índices quase iguais a da Região Sudeste, o que enfoca que o Tribunal tem alguma preocupação em descentralizar maior número de técnicos e auditores para fortalecer o trabalho do controle externo na região.

Embora a época áurea do coronelismo no Brasil tenha sido na I República, seus reflexos persistem até hoje nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo no nordeste. Segundo Nunes Leal (1978), o fortalecimento do Estado no Brasil não foi acompanhado de um enfraquecimento do coronelismo, concebendo o termo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada.

Não é apenas a sobrevivência do poder privado na República, cuja hipertrofia constitui um fenômeno característico do Brasil colonial,

o coronelismo é uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (NUNES LEAL, 1978, p. 98).

O coronelismo não é herança histórica exclusiva do Nordeste, apenas foi mais fortalecido em termos de poder e duração em função da tardia industrialização da região e altíssima concentração fundiária nas mãos de poucos, situação que se reflete na realidade política, com as mesmas famílias assumindo cargos eletivos nos estados do Nordeste.

O fato de o TCU apresentar índices semelhantes entre Nordeste e Sudeste quanto à concentração de técnicos mostra que o órgão, na sua função de fiscalização das contas, dá um olhar ao Nordeste em função da tradição histórica do coronelismo fortalecido, onde se subentende que necessita de mais técnicos e auditores trabalhando.

As áreas que se concentram a maior parte de auditores são a Secretaria de Controle Externo (SECEX), Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) e Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGEP). A área de Coordenação Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (COSOCIAL) tem a menor quantidade de auditores, o que revela a menor importância dada pelo TCU à área da Região Nordeste.

A distribuição dos cargos de técnico e auditor pelas lotações se dá conforme a tabela:

TABELA 5: Distribuição dos cargos de Auditor Federal de controle externo (AUFC) e Técnico Federal (TEFC) de controle externo nas lotações

| Sigla da lotação | Nome da lotação | % AUFC por lotação | % TEFC por lotação |
|-------------------------|---|---------------------------|---------------------------|
| CONJUR | Consultoria Jurídica | 1,11% | 1,89% |
| Coinfra | Coordenação geral da área de controle externo de infraestrutura do Sudeste | 0,41% | 0,36% |
| CoDesenvol | Coordenação geral da área de controle externo de desenvolvimento do Norte | 0,17% | 0,15% |
| Coestado | Coordenação geral de controle externo dos serviços essenciais das regiões sul e sudeste | 0,43% | 0,46% |
| CORREG | Corregedoria do TCU | 0,47% | 0,58% |
| COSOCIAL | Coordenação geral de controle externo da área social do Nordeste | 0,17% | 0,11% |
| GabPres | Gabinete da Presidência | 0,29% | 2,85% |
| ISC | Instituto Serzedello Corrêa | 2,35% | 3,59% |
| MIN | Ministros | 5,95% | 7,01% |
| Ouvidoria | Ouvidoria do TCU | 0,44% | 0,35% |

| | | | |
|---------|--|--------|--------|
| PRESI | Presidência do TCU | 1,11% | 1,19% |
| PROC | Controle e acompanhamento de processos do TCU | 2,23% | 2,15% |
| Seadmin | Secretaria de administração | 0,47% | 0,87% |
| DIPAG | Diretoria de pagamento de pessoal | 1,47% | 0,18% |
| SECEX | Secretaria de controle externo | 40,81% | 28,37% |
| SECOF | Secretaria de orçamentos, finanças e contabilidade | 0,82% | 0,31% |
| SECOI | Secretaria de Controle Interno | 0,64% | 1,43% |
| SECOM | Secretaria de comunicação | 1,00% | 1,07% |
| SEFIP | Secretaria de fiscalização de pessoal | 2,29% | 3,07% |
| SEFIT | Secretaria de fiscalização de tecnologia | 1,23% | 2,51% |
| SEGEP | Secretaria de Gestão de Pessoas | 3,59% | 9,31% |
| SEGINF | Secretaria de gestão de sistemas e de informação para o controle | 1,76% | 3,11% |
| SEINFRA | Secretaria de infraestrutura | 9,65% | 2,75% |
| SELIP | Secretaria de licitações, contratos e patrimônio | 0,64% | 5,63% |
| SELOG | Secretaria de controle externo de operações logísticas | 1,84% | 0,35% |
| SEMAG | Secretaria de macroavaliação governamental | 2,12% | 0,35% |
| SEMEC | Secretaria de Método e procedimentos de controle | 2,59% | 0,34% |
| SENGE | Secretaria Geral de Engenharia | 0,88% | 3,83% |
| Seplan | Secretaria de Planejamento | 1,59% | 0,87% |
| SERINT | Secretaria de Relações Internacionais do TCU | 0,70% | 0,83% |
| SERUR | Secretaria de Recursos do TCU | 2,81% | 0,83% |

| | | | |
|-------|--|---------|---------|
| SESAP | Secretaria de serviços de apoio | 0,56% | 4,79% |
| Seses | Secretaria das sessões | 0,76% | 1,55% |
| Setic | Secretaria de tecnologia da informação | 2,47% | 1,71% |
| SPG | Secretaria de Processos gerais | 0,35% | 0,47% |
| STI | Secretaria de soluções de tecnologia da informação | 4,00% | 4,78% |
| TOTAL | | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme foi mostrado no segundo capítulo, essa tabela evidencia as lotações administrativas onde trabalham os técnicos e os auditores. Como foi mostrado na tabela anterior, referente à concentração do corpo burocrático nas regiões, o Nordeste apresenta índices próximos ao do Sudeste, porém essa divisão entre os estados do Nordeste é desigual nas coordenações gerais de controle externo referentes à Coestado, Cosocial, Codesenvolvimento e Coinfra.

Na divisão de auditores por estado, o Ceará possui 1,76%, a mesma quantidade de corpo burocrático que São Paulo, realidade bem diferente do estado do Piauí, que possui apenas 0,47%, em índices iguais ao Amapá. As altas porcentagens de concentração de funcionários no Nordeste ocorrem em função dos Estados do Ceará, Maranhão e Pernambuco. Os demais estados da região não apresentam tantos funcionários assim e isso se reflete na tabela, mostrando o baixo índice de funcionários trabalhando na coordenação geral da área do Nordeste, pois o corpo burocrático está concentrado nas SECEX desses três estados.

Levando em consideração que priorizar poucos burocratas para trabalhar na Cosocial do Nordeste e na Codesenvolvimento do Norte, mostra que o TCU não trata essas regiões com relevância para maximizar os trabalhos desenvolvidos, haja vista que poucas pessoas trabalhando nestas coordenações, há um reflexo no trabalho dessas secretarias e um baixo desenvolvimento em relação às outras regiões com mais burocratas, podendo atender mais demandas de trabalho de controle externo nas suas regiões.

A concentração dos técnicos também está na Secretaria de Controle Externo (SECEX), na Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio (SELIP), na Secretaria da Tecnologia da Informação (STI) e na Secretaria de Engenharia e Serviços de

Apoio (SESAP). Igualmente, observa-se que no Cosocial, na área de coordenação-geral de controle externo da área social e da região Nordeste, há menor quantidade de técnicos, ou seja, as regiões Norte e Nordeste têm menor corpo burocrático, o que torna deficitário a *accountability* nessas regiões.

Conforme foi discutido no capítulo 1, de acordo com Cohn (1979), para Weber, o cumprimento das tarefas da burocracia tem que se revestir de impessoalidade e a burocracia potencializa segredos, conhecimentos e intenções, dessa forma, o funcionário especializado é julgado e a qualificação como forma de especialização crescente tende a ser muito valorizada.

A burocracia, enquanto modelo de organização capaz de garantir o exercício efetivo da autoridade racional-legal, leva a uma preocupação com a formação desses burocratas num ambiente administrativo dotado de impessoalidade. No primeiro capítulo, discutiu-se que a nomeação e atuação do burocrata tem que ser pautada nas qualificações e aptidões, portanto, a escolaridade da burocracia é um ponto para ser analisado a fim de inferir a sua eficiência.

De acordo com Aragão (1997, p. 106), a eficiência da burocracia está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, “com ênfase em se conseguir o seu serviço ou objetivo, de forma que poderia ser sintetizada na relação entre o *input*¹⁰ real e o *input* padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero”.

Weber, ao considerar a burocracia como sendo a forma superior de organização social e de dominação racional-legal, defende a ideia de que a burocracia levaria as organizações a atingirem maiores níveis de eficiência, mas, segundo Aragão (1997),

Weber não faz uma associação enfática no sentido de estabelecer uma relação consolidada entre burocracia e eficiência, uma vez que Weber trabalhou com a sociologia política e suas categorias e não com a teoria das organizações (ARAGÃO, 1997, p. 108).

Entretanto, como foi mostrado no primeiro capítulo, Weber não estava preocupado em criar um conceito do que é a burocracia, ele tinha como objetivo a categorização do funcionamento de uma organização formal (LOPES, 1973). E esse tipo ideal weberiano reúne o que seria o modelo de um sistema baseado em

¹⁰ Input trata-se do primeiro item a adentrar no processo de transformação de uma matéria-prima, ideia ou objetivo desenvolvido em um trabalho.

critérios de eficiência, considerando a burocracia como sendo a estrutura formal da organização.

Dentre as características do modelo de funcionamento da organização weberiana, discutido no primeiro capítulo, retomam-se os seguintes pontos que compõem a autoridade racional-legal da burocracia: a) estrutura de autoridade impessoal; b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado; c) cargos com claras esferas de competência e atribuições; d) sistema de livre seleção pra preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro; e) seleção com base em qualificação técnica; f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme nível hierárquico e a responsabilidade do cargo; g) promoção baseada em sistema de mérito; h) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e i) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo.

A partir da retomada das atribuições da organização weberiana de burocracia, há uma crítica importante a ser feita no tocante ao caráter de impessoalidade da burocracia defendida por Weber. De acordo com Aragão (1997, p. 110),

um ponto levantado por Lane (1993) é que a defesa da impessoalidade mascara as reais motivações da burocracia, pois não existe impessoalidade, e que não existem decisões puramente técnicas em um suposto insulamento burocrático. Dessa forma, não se pode atribuir uma ligação entre a impessoalidade e a garantia da eficiência da burocracia.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, o insulamento burocrático não é a solução para a eficiência, pois não é capaz de atender plenamente aos interesses do controle social e *accountability*. Na visão de Aragão (1997), o insulamento pode evitar que a burocracia defenda interesses privados, entretanto ela não pode ficar surda aos interesses coletivos, nesse sentido, torna-se importantíssimo a *accountability* horizontal, na prestação de contas para a sociedade e no estabelecimento de um elo de comunicação entre as instituições de fiscalização superior e a sociedade.

A questão da eficiência está ligada à qualificação do corpo burocrático, aos incentivos de capacitação disponíveis e a questão dos incentivos está ligada à discussão de principal e agente, pois a burocracia do Tribunal de Contas está sendo analisada na perspectiva do institucionalismo histórico, a influência das normas e procedimentos da trajetória da instituição na relação entre o TCU com o Estado e a

sociedade e sobre essa perspectiva está amparada a discussão sobre o principal e o agente no âmbito da responsabilização.

A motivação que os burocratas recebem é para a preocupação com a *accountability* horizontal em não provocar assimetria de informações entre o principal e o agente, por isso o insulamento não é benéfico, afinal insular a burocracia pode provocar divergências de interesses e falha na prestação de contas efetivamente.

Weber (1999) considerou como o objetivo da burocracia alcançar os fins do Estado, ou seja, a efetividade. Considera-se neste trabalho que uma burocracia eficiente é altamente escolarizada, possui motivação para a prática do controle através de práticas de capacitação profissional, apresenta menor número de cargos comissionados, pois insular através de concursos públicos é uma prática que conduz à eficiência no sentido de restringir a possibilidade de clientelismo e nepotismo de quem trabalhará num órgão de *accountability* horizontal.

Do ponto de vista metodológico, foi calculado o quantitativo de burocratas com nível superior do TCU em relação aos burocratas da Presidência da República e dos dez Ministérios mais importantes do governo Dilma até janeiro de 2016 para comparar o quanto a burocracia é escolarizada em relação ao nível superior, considerando nível superior como um índice de burocracia escolarizada.

A tabela abaixo faz uma relação quanto ao quantitativo dos funcionários do TCU com curso superior, de acordo com comparação com outros ministérios:

TABELA 6: Porcentagem de servidores com nível superior entre o TCU e os Ministérios do Executivo federal em 2015

| Órgão | % nível superior¹¹ | % Homens | % Mulheres |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------|-------------------|
| TCU | 72,67% | 68,60% | 31,40% |
| Presidência da República | 61,60% | 60,90% | 39,10% |
| Ministério da Ciência e | 49,99% | 65,50% | 34,50% |

¹¹ As demais porcentagens para completar 100% referem-se às informações contidas no Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento 2016. As informações de escolaridade estão classificadas no Boletim em: superior, intermediário e auxiliar, e como não é especificada a qual escala de escolaridade intermediário e auxiliar se referem, entre nível superior, médio e fundamental, por falta de clareza das informações, foi calculada apenas a informação claramente disponível referente ao nível superior e tirada a porcentagem da quantidade de nível superior pelo total de funcionários.

| | | | |
|--|--------|--------|--------|
| Tecnologia | | | |
| Ministério da Educação | 61,83% | 50,80% | 49,20% |
| Ministério de Minas e Energia | 47,79% | 68,70% | 31,30% |
| Ministério da Previdência Social | 26,03% | 44,80% | 55,20% |
| Ministério da Fazenda | 67,18% | 59,20% | 40,80% |
| Ministério da Justiça | 73,99% | 79,20% | 20,80% |
| Ministério da Saúde | 26,19% | 41,70% | 58,30% |
| Ministério do Trabalho | 38,06% | 53,80% | 46,20% |
| Ministério das Relações Exteriores | 70,88% | 61,70% | 38,30% |
| Ministério do planejamento, orçamento e gestão | 28,74% | 53,10% | 46,90% |

Fonte: Adaptado do Boletim do Ministério do Planejamento 2016.

O TCU tem níveis de ensino superior maior que na Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Superiores, os órgãos com a burocracia mais escolarizada do Executivo Federal, assim como é maior nos demais ministérios no ano de 2016. Apenas o Ministério da Justiça com 73,99% tem maior índice de funcionários com curso superior em relação ao TCU, que tem 72,67% de ensino superior na burocracia.

Com relação à burocracia do Executivo Federal, alguns fatores parecem influenciar sua composição, tais como: a mudança de chefia nos ministérios, mudanças de governo, afiliação partidária e experiência profissional. Em relação a esses fatores, há algumas diferenças entre setores do governo. Nesse sentido, o setor de economia, por exemplo,

tende a valorizar a “*agency expertise*”^{*} para nomear cargos da alta burocracia. Já em relação à afiliação partidária, os setores de infraestrutura, área jurídica e Presidência são mais propensos a nomear pessoas filiadas

^{*} Termo referente à especialização do funcionário.

ao partido da ocasião. Quanto às taxas de rotatividade dos DAS 4 a 6, o setor social apresentou taxas maiores quando comparado ao setor econômico (KNOP, CAMÕES e CAVALCANTI, 2015, p. 65).

Conforme foi discutido no primeiro capítulo, parte-se do pressuposto da necessidade do controle para evitar a tirania e do argumento de que, para o bom funcionamento de toda organização complexa, é necessário um processo de delegação de tarefas, no qual ocorre a cadeia delegativa entre cidadãos – políticos – burocratas, constituindo o trabalho da burocracia.

Abrucio, Loureiro e Rosa (1998) afirmam que a burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos, no seio dos partidos ou no Congresso, fazer a ponte entre as decisões burocratas e os interesses por eles representados, controlando a ação dos burocratas. No seu estudo sobre o Ministério da Fazenda, o autor concluiu que, de modo geral, na burocracia brasileira, pode-se afirmar que o provimentos dos cargos do alto escalão é bastante aberto à nomeação política, dadas as características do sistema presidencialista e da ausência de carreiras no sentido europeu.

O alto escalão da burocracia do TCU é formado pelas autoridades, que são os ministros, que inclui escolha do Congresso Nacional e do Presidente, tendo de ser escolhidos funcionários de carreira, mas essa nomeação política advém da complementaridade necessária entre ação política e prática burocrática, o que, segundo Abrucio, Loureiro e Rosa (1998, p. 42), “diferencia-se dos moldes da nomeação burocrática e, ao mesmo tempo, ultrapassa a noção usual que identifica nomeação política apenas como os processos nos quais operam pressões de partidos”.

O TCU apresenta índices elevados de funcionários com nível superior, porém sem grandes índices de mestres e doutores, em contraposição ao próprio Ministério da Fazenda, estudado por Abrucio, Loureiro e Rosa (1998), considerado o Ministério que possui o maior número de doutores e mestres, cujos burocratas são recrutados principalmente das relações pessoais dos níveis universitários, conforme demonstrado na tabela a seguir sobre o nível de escolaridade. Por meio da tabela a seguir, é possível comparar a burocracia do TCU com todos os funcionários do Executivo Federal em janeiro de 2016:

TABELA 7 – Níveis de escolaridade comparados entre a burocracia do TCU e a burocracia do Executivo Federal em 2015

| Nível de escolaridade | % Executivo Federal por sexo | | TOTAL | Nível de escolaridade | % TCU por sexo | |
|-----------------------|------------------------------|--------|---------|-----------------------|----------------|---------|
| | MAS | FEM | | | MAS | FEM |
| Ensino Fundamental | 74,10% | 25,90% | 100,00% | Ensino fundamental | 0,54% | 0,08% |
| Ensino Médio | 57,60% | 42,40% | 100,00% | Ensino Médio | 9,30% | 9,00% |
| Graduação | 52,70% | 47,30% | 100,00% | Superior | 71,40% | 75,60% |
| Mestrado | 47,60% | 52,40% | 100,00% | Mestrado | 10,30% | 6,40% |
| Doutorado | 55,10% | 44,90% | 100,00% | Doutorado | 1,80% | 0,80% |
| | | | | TOTAL | 100,00% | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação ao corpo burocrático do Executivo Federal, o TCU apresenta índices bem menores de servidores com Ensino Fundamental, que não chega nem a 1% , bem diferente dos funcionários do Executivo com 74,10% que possuem Ensino Fundamental. Igualmente, os índices de Ensino Médio, que não chegam nem a 10% dos funcionários no TCU, ao contrário, no Executivo Federal representam mais de 50% dos funcionários.

Grande parte dos funcionários que têm mestrado e doutorado do Executivo Federal advém de órgãos como o Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores. O TCU ainda representa a burocracia mais escolarizada no que se refere a bem menos servidores com Ensino Fundamental e maior índice de Ensino Superior.

Abrucio, Loureiro e Rosa (1998), em seu estudo, sustentam a hipótese de que a existência de poucos doutores e mestres em secretarias do Ministério da Fazenda se deve à própria finalidade da secretaria, enquanto a Secretaria de Política Econômica concentra o maior percentual de mestres e doutores, porque é um órgão de assessoria do ministro da Fazenda, e nas demais secretarias o saber acadêmico mais profundo perde para um saber mais prático.

Os mestres e doutores do TCU estão concentrados no cargo de auditor federal de controle externo (AUFC), o que corrobora com o argumento de Abrucio, Loureiro e Rosa (1998) quanto ao cargo de técnico federal de controle externo (TEFC) não ter essa concentração devido à prática profissional, raciocínio que serve para as funções dos cargos no órgão.

Para Abrucio, Loureiro e Rosa (1998, p. 63), “as carreiras públicas presentes na administração pública federal brasileira limitam-se, em geral, a apenas um cargo, o qual possui uma estruturação vertical”. Dessa forma, entende-se que deve haver incentivos para a especialização do funcionário.

No TCU ocorre adicional de especialização e qualificação aos servidores ocupantes de cargo efetivo do quadro de pessoal sobre os vencimentos básicos dos respectivos cargos, ocorrendo aumento de 13% para doutorado, 10% para mestrado e 8% para pós-graduação (Lei Nº 11.950, 2009) mesmo índice do adicional do Executivo Federal, mas nesses últimos constata-se uma presença bem maior de mestres e doutores do que no TCU, o que tem ligação com a própria estruturação de carreira .

No estudo do Ministério da Fazenda, Abrucio, Loureiro e Rosa (1998) admitem que o auditor da receita federal e o analista de finanças e controle são exemplos de carreiras. Apesar de não ter um grande avanço vertical no horizonte profissional, pois estas carreiras do MF constituem um cargo com uma pequena gradação entre a base e o topo do horizonte profissional, sendo considerados como carreira pelo salário, proteção ante as injunções políticas e ainda o status diferenciado em relação ao grosso do funcionalismo.

No TCU, os burocratas entram por meio de concurso público, não sofrem pressões políticas que podem lhes significar a perda do emprego e, mesmo levando em consideração alcançar uma função de confiança 6, chegar a isso não implica a existência de critérios de escolaridade.

Dessa forma, não há ascensão horizontal no TCU devido aumento do nível de escolaridade, não há crescimento de status institucional por ser um auditor com doutorado e, também, alto nível de escolaridade não é critério para conseguir função de confiança e o aumento de hierarquia ocorre somente se for indicado por um ministro. Entretanto, o nível de escolaridade, não necessariamente, é o determinante para ser escolhido, pois os critérios são antiguidade e merecimento, dessa forma, a falta de incentivo de status e progressão da carreira, além das diferenças de aumento de salário entre o nível de doutorado e pós-graduação não serem tão grandes assim, apenas 5%, levando em consideração o tempo de duração e trabalho desenvolvido em um doutorado. Fazer um doutorado perante todas essas questões é um esforço grande sem muito retorno da Instituição.

De acordo com Abrucio, Loureiro e Rosa (1998), o grande índice de mestres e doutores no Executivo Federal advém dos DAS 5 e 6. No estudo com o Ministério da Fazenda, “constatou-se que 17% do total de burocratas têm doutorado e pertencem a DAS 5, e 42% dos DAS 6 do Ministério da Fazenda possuem mestrado e doutorado” (ABRUCIO, LOUREIRO e ROSA, 1998, p. 62).

O TCU apresenta poucos doutores e mestres e a própria escolaridade do órgão tem ligação com o provimento dos cargos e plano de carreira. Com relação aos cargos de função de confiança, de acordo com a Resolução de 2014 do TCU, está disponível a informação mais atual que o Tribunal proporciona sobre a quantidade e a distribuição das funções de confiança na administração, conforme as tabelas a seguir:

TABELA 8: Funções de confiança da secretaria do TCU

| NÍVEL | Quantidade |
|-------|------------|
| FC-6 | 3 |
| FC-5 | 223 |
| FC-4 | 192 |
| FC-3 | 323 |
| FC-2 | 59 |
| FC-1 | 113 |
| Total | 913 |

Fonte: Anexo I da resolução – TCU, 2014

TABELA 8. Distribuição das funções de confiança

| UNIDADE | FC-6 | FC-5 | FC-4 | FC-3 | FC-2 | FC-1 | TOTAL |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Segepres | 1 | 12 | 24 | 57 | 2 | 11 | 107 |
| Segecex | 1 | 54 | 120 | 148 | 0 | 51 | 374 |
| Segedam | 1 | 7 | 18 | 54 | 0 | 13 | 93 |
| Secoi | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 6 |
| Seplan | 0 | 1 | 3 | 3 | 0 | 1 | 8 |
| Gabinete do Presidente | 0 | 1 | 0 | 8 | 7 | 6 | 22 |
| Gabinete do corregedor | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 4 |
| Gabinete do Ministro | 0 | 63 | 0 | 18 | 27 | 18 | 126 |
| Gabinete de Ministro-substituto | 0 | 24 | 0 | 4 | 12 | 4 | 44 |
| Gabinete de | 0 | 33 | 0 | 2 | 10 | 8 | 53 |

| | | | | | | | |
|--|---|-----|----|----|----|-----|-----|
| membro do Ministério Público junto ao Tribunal | | | | | | | |
| Funções alocáveis por trabalho | 0 | 26 | 25 | 10 | 0 | 0 | 76 |
| TOTAL | 3 | 223 | | 59 | 59 | 113 | 913 |

Fonte: Anexo II da Resolução- TCU 2014

O Tribunal não realiza um levantamento anual sobre essas informações, em forma de relatório, por exemplo. As informações sobre os cargos de confiança sequer apareceram nos relatórios analisados de 2005 a 2015. A informação atualizada sobre cargos de confiança em 2016 diz respeito apenas à quantidade e está disponível num anexo separado na área de gestão de pessoas do *site* do órgão e, como em 2016 continua o número de 913 cargos de função de confiança igual em 2014, julgou-se válido apresentar a tabela de distribuição dos cargos em 2014, devido à igualdade da quantidade de cargos que ainda se manteve.

Como não é feito este levantamento, não é possível analisar o nível de escolaridade entre os ocupantes das funções de confiança para, assim, poder analisar a hipótese relativa ao estudo da burocracia do Ministério da Fazenda, em que Abrucio, Loureiro e Rosa (1998) concluem que nos DAS 5 e 6, os mais altos, se concentram os maiores índices de mestres e doutores. O Tribunal não disponibiliza dados sobre a escolaridade das funções de confiança e também não colaborou quando foram requisitados esses dados para este trabalho, o que implica num baixo índice de transparência das informações, o que prejudicou a análise de comprovar se os poucos mestres e doutores estão concentrados nas funções de confiança 5 e 6, assim como ocorre na burocracia do Ministério da Fazenda.

É interessante notar que em 2016 o TCU realizou mapeamento de riscos na contratação de funções de confiança e de cargos em comissão na Administração Pública Federal (TRANSPARÊNCIA, Portal TCU, 2016), mas não realizou esse mapeamento no seu próprio corpo burocrático. Não estão disponíveis essas informações nos relatórios anuais e esse fato retornar a questão do controle, debatido no primeiro capítulo, segundo a qual é necessária a existência do controle horizontal de um órgão de fiscalização superior, mas quem controla o controlador? O *déficit* de informações sobre a própria burocracia, tendo em vista que o Tribunal realiza esse levantamento e análise de riscos em relação às outras burocracias, mas

não realiza em relação à sua própria, mostra uma ambiguidade na questão da prestação de contas.

Segundo o próprio Tribunal, o Poder Legislativo possui 97% de servidores sem vínculo com a administração e o Executivo e o Judiciário possuem a maioria dos cargos ocupados por servidores do próprio quadro nos cargos de confiança, com 83% e 64% nos percentuais, respectivamente (TRANSPARÊNCIA, Portal TCU, 2016) e o TCU vê a ocupação dos cargos de confiança como sendo de exercício exclusivo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Secretaria do Tribunal de Contas e o preenchimento dos seus cargos em comissão, cujos ocupantes terão exercício exclusivo nos gabinetes de ministro, de auditor e do procurador-geral, é de livre escolha da respectiva autoridade (BRASIL, Regimento interno do TCU , 2015 - Ano XLVIII - Nº 1). Na tabela a seguir apresentam-se os índices dos cargos em comissão do Tribunal:

TABELA 9 – Cargos em comissão do TCU

| Cargos em comissão | Servidor efetivo | Sem vínculo | Requisitado | Total |
|---------------------|------------------|-------------|-------------|-------|
| Assistente | 3 | 8 | 1 | 12 |
| Oficial de gabinete | 2 | 12 | 0 | 14 |
| Total | 5 | 20 | 1 | 25 |

Fonte: Tribunal de Contas da União

Segundo o próprio regimento interno do órgão, os cargos de função de confiança são ocupados pelos servidores efetivos, mas não há levantamento do órgão sobre sexo e escolaridade dos ocupantes. Conforme mostrado na tabela, 20 dos 25 cargos comissionados do órgão não tem vínculo com o TCU, contudo não está disponível a informação sobre a origem desses funcionários, apesar de serem bem poucos, apenas 0,97% em relação ao total do quadro, a falta de preocupação do TCU em realizar um mapeamento dos seus comissionados e cargos de confiança para ser mais transparente é uma falha na *accountability* horizontal das suas próprias informações.

Apesar de não realizar nenhum mapeamento sobre os riscos relativos à escolha em funções de confiança e cargos de comissão dentro da sua própria burocracia, sobre o total de funcionários do TCU, conforme as tabelas mostram, o órgão possui 35,4% de ocupantes em cargos de confiança.

Segundo o índice do próprio Tribunal, nas auditorias que realizou nas funções de confiança da administração pública federal, a média geral de ocupação de cargos de confiança fica em 31%, o Poder Legislativo possui 79% de ocupantes em cargos de confiança (TRANSPARÊNCIA, Portal TCU, 2016). O TCU, apesar de ter um número acima da própria média estabelecida pelo órgão, ainda conta com um percentual pequeno, portanto, conclui-se que, em relação à burocracia em cargos de confiança no TCU, comprova-se a constatação do próprio TCU de que, em regra, estruturas mais enxutas, com menor quantidade de servidores alocados em cargos de chefia em funções de confiança, tendem a ser menos burocráticas, além de possuírem custo menor.

A tabela a seguir apresenta os cargos comissionados do TCU em relação ao Executivo Federal:

TABELA 10 – Porcentagem de servidores comissionados no Executivo Federal e no TCU e seus níveis de escolaridade em 2015

| | % Cargos comissionados | % cargos comissionados com curso superior | % cargos comissionados com pós-graduação |
|-------------------|-------------------------------|--|---|
| Executivo Federal | 9,22% | 42,55% | 20,37% |
| TCU | 1,08% | 53,57% | 10,71% |

Fonte: Elaborado pela autora

A quantidade de cargos comissionados do TCU é bem inferior ao quantitativo do Executivo Federal e, mesmo sendo uma quantidade de pouco mais de 1% do geral dos servidores do órgão, os comissionados do TCU ainda são mais escolarizados que os do Executivo Federal, apresentando mais de 50% dos funcionários com graduação.

A centralização no âmbito federal sobre a decisão da alocação de recursos orçamentários representa o desenho de política no nosso federalismo em três níveis:

decisões na arena política subnacional, sendo forte a busca pelo controle de cargos federais fora da capital federal, onde a fragmentação partidária aumenta a competição por cargos. A diversidade de lideranças políticas dispostas ao controle de posições de alto escalão na burocracia e sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e as ações dos parlamentares é institucionalmente frágil torna a demanda por patronagem maior, por ser potencializa o papel do controle de espaços de poder como estratégia para influir em políticas e um recurso para manter a disciplina dos correligionários (MENEGUELLO, 1998, p. 44-46).

A questão da ocupação de cargos comissionados no Executivo Federal está ligada intimamente ao processo histórico de institucionalização dos partidos políticos brasileiros, pois, de acordo com Meneguello (1998, p. 68-69),

quando os partidos do Brasil se institucionalizaram, não espelharam demandas de grupos sociais específicos, devido ao fato de que os partidos nasceram e ganharam força dentro do aparato estatal, onde encontram a maior parte de recursos para se organizar e onde passaram a almejar a obtenção de cargos e o controle de recursos do Estado. Um de seus principais meios de reprodução, a ocupação dos cargos baseada em mobilização de redes pessoais dentro do Estado, está ligada ao processo de formação da estrutura partidária que remonta também ao processo de formação das nossas instituições político-administrativas e a noção de importância dos cargos de confiança.

Por ser um órgão auxiliar do Legislativo no controle externo, a formação da estrutura administrativa do TCU não passou pelo processo intrínseco de inserção partidária na formação dos seus quadros burocráticos e o preenchimento dos cargos comissionados não esteve atrelado ao processo de fortalecimento dos partidos para controlar a instituição porque a eficiência depende, em parte, de um corpo profissional contínuo, imune às interferências e às influências políticas diretas.

O aspecto da capacitação da burocracia de controle externo é um ponto importante a ser considerado, pois refere-se à importância que o órgão dá para o bom funcionamento da prática de trabalho do seu corpo burocrático. Na tabela a seguir, apresenta-se a capacitação de servidores do TCU de 2005 a 2015:

TABELA 11 – Capacitação dos servidores do TCU de 2005 a 2015

| ANO | Quantitativo de eventos realizados no ano | Quantitativo de vagas ofertadas | Quantitativo de servidores capacitados | Patrocínio em eventos externos | Quantitativo de servidores capacitados em eventos externos | Quantitativo de participantes de ações de pós - graduação |
|------------|--|--|---|---------------------------------------|---|--|
| 2005 | 286 | 2.266 | NI ¹² | NI | NI | NI |
| 2006 | 287 | 1516 | NI | NI | NI | 112 |
| 2007 | 63 | NI | 1.307 | NI | NI | 143 |
| 2008 | 514 | 4.182 | 1.876 | 22 | 9 | 115 |
| 2009 | 225 | 3.000 | 1.743 | NI | NI | 169 |
| 2010 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |
| 2011 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |
| 2012 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |

¹² Sigla para informar que não foi identificado. NI: Não Identificado.

| | | | | | | |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 2013 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |
| 2014 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |
| 2015 | NI | NI | NI | NI | NI | NI |

Fonte: Elaborado pela autora

A unidade responsável pela implementação de ações voltadas para a educação corporativa e gestão de conhecimento organizacional é o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), onde desde 2005 são promovidas ações de pós-graduação em regime de cooperação com outras escolas corporativas de instituições afins.

A análise de dez anos de relatórios anuais mostrou uma assimetria muito grande de informações, marcada pela deficiência de dados que permita analisar a continuidade da capacitação dos servidores. O único ano que apresenta todas as informações é justamente o ano do relatório mais detalhado, pois o relatório de 2008 mostra que o número de eventos internos em 2008 superou muito a média dos últimos 4 anos, sendo 75% maior que em 2007 e 102% maior que em 2006.

Da mesma forma, mostra que houve um aumento de 32% no patrocínio de eventos externos em 2008, mas nos anos anteriores não há a informação do quantitativo dessa informação nos relatórios e, a partir do ano de 2010 até o ano de 2015, conforme descrito na sigla NI (não Informado), o TCU apenas repete as mesmas informações na seção “Capacitação de Servidores” com o mesmo texto e sem acréscimo de informações novas e dados quantitativos, o que impossibilitou esta pesquisa de analisar como o Tribunal trata a profissionalização dos servidores com a capacitação.

O trabalho da Corte de Contas para o desempenho do exercício do controle, a fim de alcançar com eficiência sua missão de exercer todos os objetivos das suas atividades fins é uma necessidade democrática, pois parte da exigência dos cidadãos de que o governo seja capaz de identificar suas necessidades, com efetividade, ética, agilidade e responsabilidade.

Nesse contexto, é indispensável o aperfeiçoamento da Corte de Contas para o desempenho do exercício do controle, a fim de alcançar com eficiência a missão de controlar. Destaca-se, ainda, a relevância das pessoas, pois são os servidores a força motriz do Tribunal, uma vez que o sucesso de qualquer órgão está relacionado a sua burocracia, responsáveis pelo desenvolvimento da competência dos trabalhos.

Na próxima seção deste capítulo empírico, apresenta-se a análise dos relatórios de 2005 a 2015 referentes às atividades de controle externo desenvolvidas

pela burocracia do Tribunal. Tendo em vista a burocracia como um instrumento de governança na perspectiva de Fukuyama (2013), além de analisar o perfil do corpo burocrático do órgão, analisam-se as atividades de controle externo desenvolvidas pela burocracia como forma de responder à hipótese sobre a eficiência da burocracia do TCU.

3.3 O Trabalho da burocracia do TCU no controle externo

Segundo Figueiredo e Limongi (1995), a construção da capacidade de ação do Estado, entendida como governança, assumindo espaço crescente na Reforma do Estado brasileiro,

tem como um de seus pressupostos o de que os recentes governos instituídos por procedimentos democráticos, apesar de terem relativamente equacionado a questão da governabilidade, experimentam uma carência aguda de governança (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 15).

A burocracia como instrumento de governança insere-se nesta discussão de aperfeiçoar a eficiência e responsabilização a partir do seu desenho institucional. Na perspectiva de Przeworski (1995, p. 15),

deve-se garantir a responsabilização mediante uma estrutura de incentivos com que os agentes se deparem, de forma a assegurar a prevalência de padrões de cooperação e da racionalidade coletiva sobre interesses setoriais.

Esse modelo de análise está estruturada no institucionalismo, conforme foi discutido no capítulo dois, na interação entre indivíduos e instituições, a eficiência, segundo Przeworski (1995, p. 17),

depende do desenho das relações entre principal e agente, existindo três classes de relações, que são: a relação entre o Estado e agentes econômicos; a relação entre cidadãos e o Estado; e a relação entre agentes do Estado, em particular, os burocratas, nosso caso de estudo.

Segundo Diniz (1997), a noção de eficiência da burocracia do Estado não implica apenas questões ligadas à competência e à eficácia da máquina burocrática, mas também aspectos relativos à sustentabilidade política das decisões e,

à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através das ações da burocracia do Estado, aumentando os graus de governabilidade de uma máquina burocrática e elevando seu nível técnico com o reforço da responsabilidade do Estado diante das metas coletivas e das demandas sociais dos diferentes setores da população (DINIZ, 1997, p. 8).

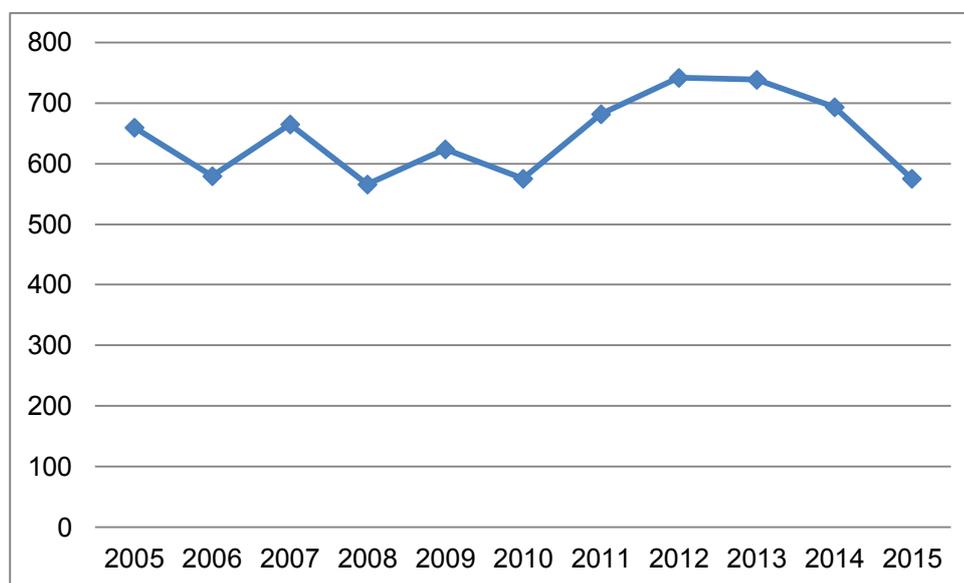
Trazendo para o trabalho do controle externo, a eficiência da burocracia do TCU está entendida como o volume e a complexidade das ações de controle desempenhadas pelo órgão na forma que ocorre a preocupação em prestar contas à população sobre seus aspectos de gestão de pessoal e atividades de controle externo, tendo em vista que o papel de um órgão de *accountability* horizontal é superar as falhas da *accountability* vertical no sentido da responsabilização.

No aspecto constitucional, deve-se atentar para o fato de que o TCU exerce suas competências sem depender de qualquer intermediação do Legislativo, inclusive podendo exercer fiscalizações nesse. Conforme foi mostrado no capítulo 2, o TCU é dotado de um conjunto de atribuições que lhe conferem inegável autonomia em relação aos outros poderes, como, por exemplo,

compor órgãos decisórios, dispor sobre seu regimento interno, organizar seus órgãos administrativos, prover seus cargos, propor projeto de lei para disciplinar a carreira e a remuneração de seus membros e servidores, tudo conforme dispõe art. 96 da Constituição Federal de 1988, aplicável em relação ao TCU diante do previsto no art. 73 da Carta Constitucional, tal dispositivo lhe confere as características peculiares de um órgão constitucional autônomo (BRITTO, 2005, p. 51).

A seguir apresentam-se os dez anos de trabalho de controle externo realizados pela burocracia do TCU.

GRÁFICO 1 – Gráfico de processos de auditoria, inspeção e levantamento que foram apreciados de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora

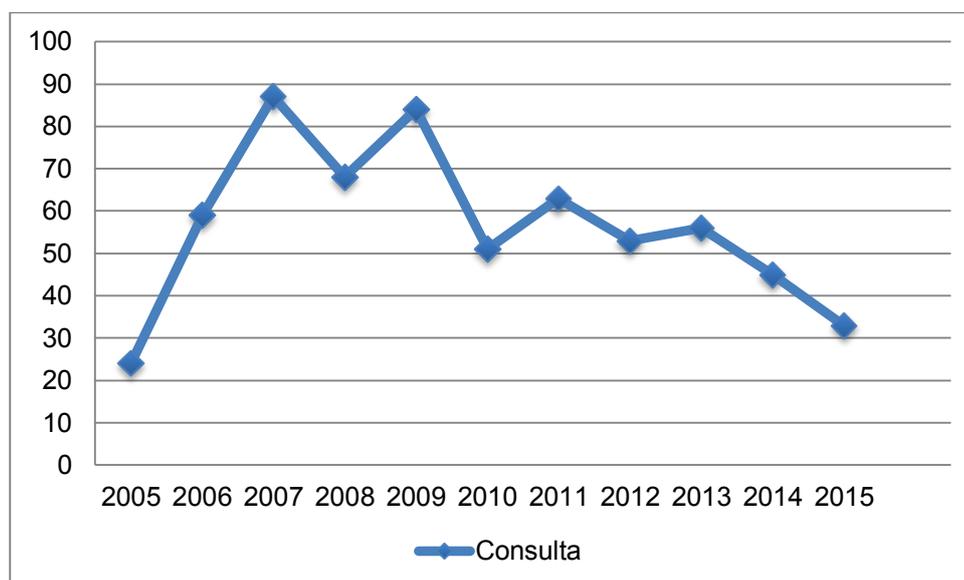
De acordo com o Regimento Interno do TCU, por meio da auditoria, verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como,

o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais. A inspeção serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal ou para esclarecer dúvidas, também sendo utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações (BRASIL, Regimento Interno do TCU 2015 - Ano XLVIII - Nº 1).

O levantamento é um instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização.

Observa-se que os processos de auditoria, inspeção e levantamento foram apreciados de forma considerada regular, de acordo com o índice do gráfico que não apresenta queda brusca ou aumento excessivo em 10 anos de controle do TCU. A partir de 2010 ocorreu um aumento contínuo na quantidade de processos apreciados, o que só veio a decrescer em 2014, com queda maior em 2015.

GRÁFICO 2 – Gráfico de processos de consulta que foram apreciados de 2005 a 2015

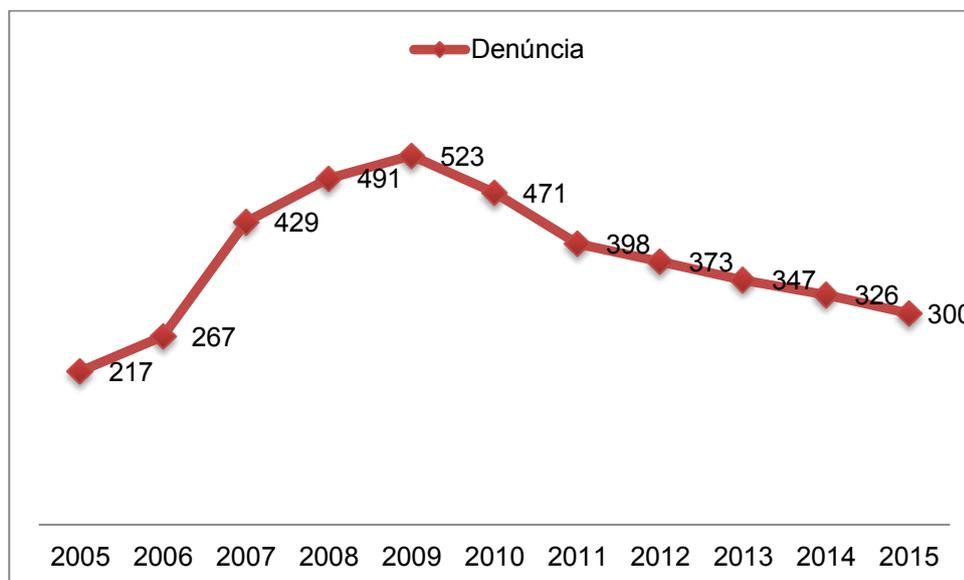


Fonte: Elaborado pela autora

Os processos de consulta enviados ao TCU são requisitados por pessoas com legitimidade para fazê-lo: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, procurador-geral da República, advogado-geral da União, presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas, presidentes de tribunais superiores, ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente e comandantes das Forças Armadas.

Conforme explicitado na Lei Orgânica do TCU, O Tribunal responde a consultas feitas em tese sobre aplicação de leis e regulamentos de assuntos ligados às competências que possui. Assim, por ser “em tese”, a consulta formulada não pode tratar de caso concreto e fato específico. A resposta do tribunal tem caráter normativo (Lei 8.443/92).

Os processos de consulta apreciados tiveram um salto em 2006 e 2008, vindo a cair em quantidade em 2015, assemelhando-se quase à mesma quantidade de consultas apreciadas há 10 anos, em 2005.

GRÁFICO 3 – Gráfico de processos de denúncia apreciados de 2005 a 2015

Fonte: Elaborado pela autora

Nos processos de denúncia, o TCU apurará denúncia acerca de irregularidades envolvendo recursos públicos federais,

A denúncia será dirigida ao Ministro-Presidente do Tribunal, de acordo com a Lei Orgânica, e deverá conter relato detalhado dos fatos irregulares com o maior número possível de informações e de documentos (quando houver), de modo a possibilitar à Instituição os elementos mínimos necessários à realização de trabalho de fiscalização (BRASIL, 2013, p. 16).

De acordo com o artigo 53 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8443/92, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode encaminhar denúncia, O Tribunal deve apurar denúncia acerca de irregularidades envolvendo recursos públicos federais, parte legítima para denunciar ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Assim como é passível de apuração as denúncias que envolverem recursos estaduais e municipais. Essas denúncias devem ser levadas ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado ou do Município correspondente. A denúncia deve ser protocolada, pessoalmente ou por via postal, no Edifício Sede, em Brasília, ou nas Secretarias Regionais do TCU, localizadas nos Estados.

Os processos de denúncia tiveram um aumento crescente de 2005 até 2009, vindo a decrescer de 2010 até 2015, atingindo no último ano a menor marca de

todos os outros. É interessante ressaltar que atualmente a Lei Orgânica do TCU (8.443/92) garante sigilo até a decisão definitiva sobre a matéria da denúncia.

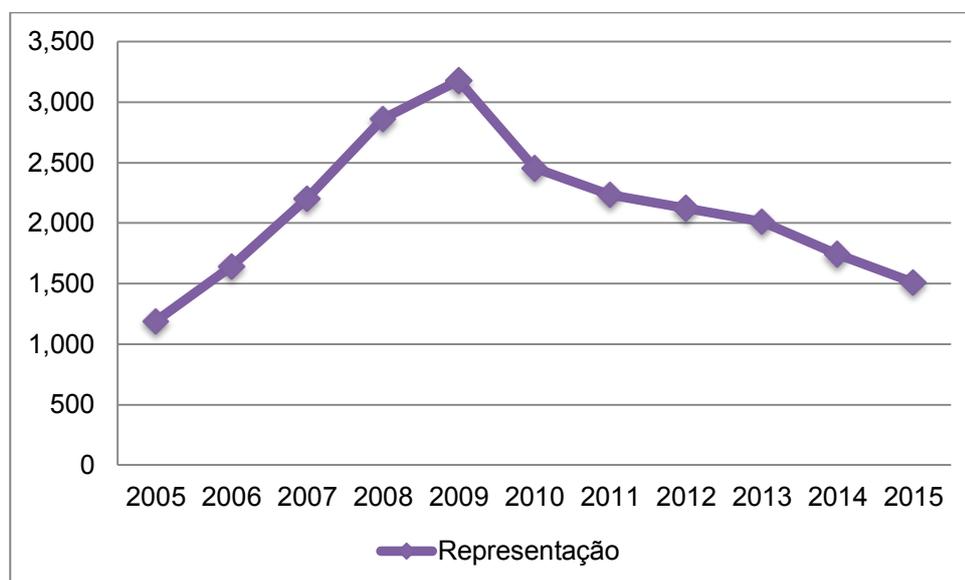
Segundo a norma, o Tribunal decide se mantém ou não o sigilo quanto à autoria ao julgar uma denúncia. Uma resolução do Senado retirou a possibilidade do anonimato em 2006 (Resolução de nº 16/2006, publicado do DOU¹³ de 15/03/2006) e, apesar de não haver anonimato a partir de 2006, o número de denúncias apreciadas aumentou, o que implica que a quebra do sigilo do anonimato não impactou no crescimento das denúncias.

Em contrapartida, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 5.336/09, que obriga o TCU a manter sigilo do objeto e da autoria de denúncias recebidas quando for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Mesmo com essa medida, cujo objetivo é proteger o autor da denúncia, ao afastar a possibilidade de intimidação de um cidadão que resolva revelar alguma irregularidade em sua comunidade, observa-se no gráfico que as denúncias começaram a cair em 2010 até 2015.

O Tribunal não traz dados para se analisar porque a quebra do sigilo do anonimato da denúncia demorou mais de quatro anos para fazer efeito na queda de denúncias, pois a medida de 2006 não acarretou queda. Conclui-se que a garantia do anonimato a partir do projeto de Lei é uma iniciativa de buscar aumentar novamente a participação do cidadão nas denúncias.

¹³ DOU: Diário Oficial da União

GRÁFICO 4 – Gráfico de processos de representação apreciados de 2005 a 2015

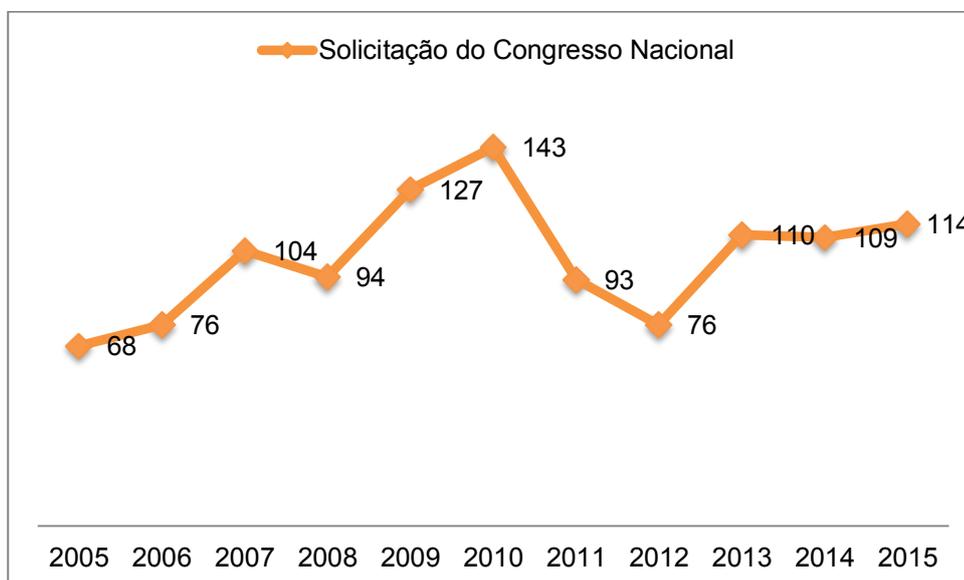


Fonte: Elaborado pela autora

A Lei n. 8.666/93, em seu art. 113, § 1º, faculta a qualquer licitante, contratado ou pessoa física/jurídica representar ao TCU contra irregularidades verificadas durante os processos de licitação em que seja contratante Órgão/Entidade da Administração Federal (Lei n. 8.666/93 de junho de 1993). A Representação, acompanhada da documentação pertinente, deverá ser dirigida ao Ministro-Presidente do TCU e ser entregue pessoalmente ou via postal no protocolo localizado no Edifício Sede, em Brasília, ou nas Secretarias Regionais localizadas nos diversos estados da Federação, conforme dito no Regimento interno do TCU.

Os processos de representação, que aumentaram a partir de 2005, tendo seu máximo de processos apreciados também em 2009, vieram a diminuir a partir de 2010. Em 2015 alcançaram quase a mesma quantidade dos primeiros anos analisados.

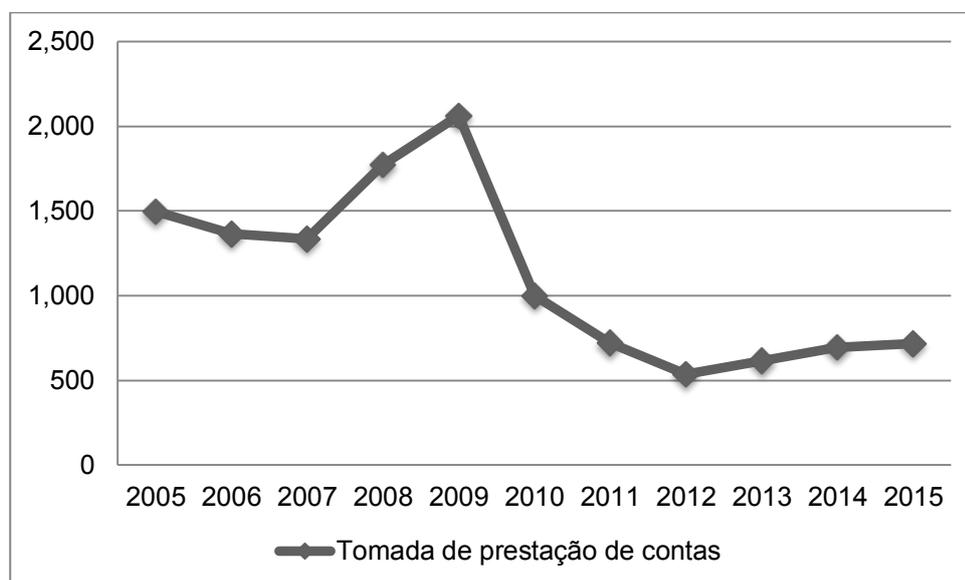
GRÁFICO 5 – Gráfico de processos de solicitação do Congresso Nacional apreciados de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora

O Congresso pode solicitar que o TCU realize fiscalização específica, forneça informações sobre fiscalização já realizada ou se pronuncie conclusivamente sobre despesa. De acordo com o Regimento interno do Tribunal, quem pode solicitar ao TCU em nome do Congresso Nacional são: os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, e de comissões técnicas ou de inquérito (quando por elas aprovada a solicitação) e o presidente da comissão mista de orçamento, no tocante ao pronunciamento sobre regularidade de despesa. As solicitações aprovadas serão remetidas ao TCU, que as classificará como processos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), a terem tratamento urgente e natureza preferencial. Os processos apreciados por solicitação do Congresso Nacional tiveram aumento de 2005 até 2009, vindo a cair em 2012 e quase igualar aos valores de processos avaliados em 2005, aumentando novamente até 2015.

GRÁFICO 6 – Gráfico de processos de prestação de contas apreciados de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora

A partir de 2008, o Tribunal não mais leva em consideração se a unidade jurisdicionada pertence à administração pública direta ou indireta para fins da autuação das contas. O que é considerado a partir de então é a iniciativa da prestação de contas. Assim, se a unidade jurisdicionada obrigada a prestar contas efetivamente prestá-las, então o processo é de prestação de contas, independentemente de a unidade ser da administração direta ou indireta. Sendo que as contas prestadas podem ser ordinárias ou extraordinárias¹⁴. Por outro lado, se a unidade não apresentar as contas, alguma instância (órgão de controle interno ou o próprio TCU) irá tomar as contas dessa unidade, nesse caso o tipo de processo será o de tomada de contas.

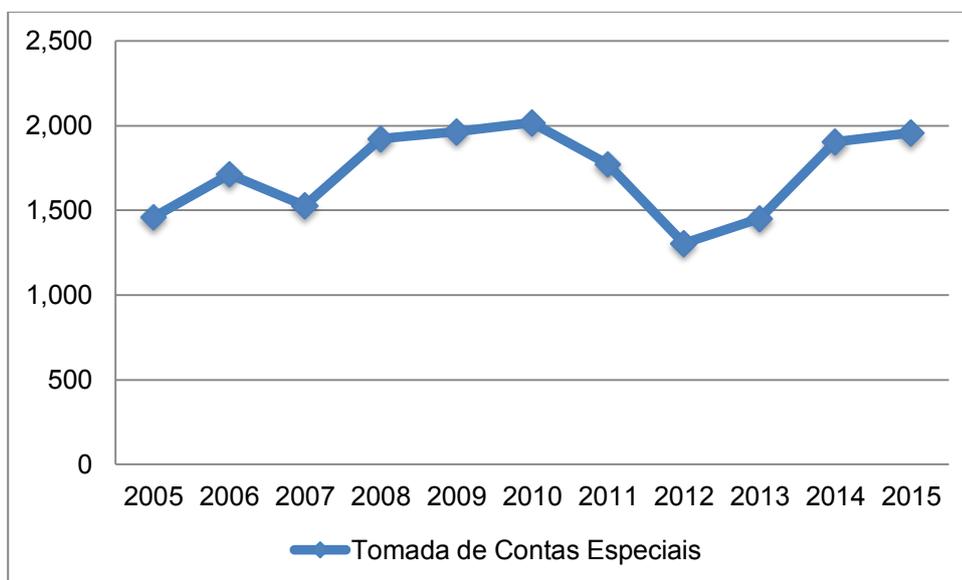
O resultado dessa medida é que o processo de tomada de contas recebeu maior refinamento do seu objeto de análise, pois abrange agora as administrações públicas diretas e indiretas que não apresentaram as contas, o que é considerado uma tentativa do Tribunal de especificar melhor o seu trabalho para otimizar os resultados.

Os processos de tomada de prestação de contas só vêm diminuindo em quantidade de 2005 a 2015, tendo tido seu máximo em 2009, diferente dos

¹⁴ São as classificações técnicas para autuação dos processos de prestação de contas que as contas ordinárias dizem respeito a responsáveis individuais por cada autuação e extraordinárias são mais de um responsável por autuação.

processos de tomada de contas especiais, que tiveram um nível regular aumentando e só vindo a cair em 2007 e 2012, para depois aumentar novamente.

GRÁFICO 7 – Gráfico de processos apreciados de Tomada de Contas Especiais de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora

O processo de Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento (art. 2º, caput, da IN/TCU 71/2012).

A instauração da tomada de contas especial, de acordo com o art. 8º da Lei 8.443/92, tem por pressuposto as seguintes irregularidades: omissão no dever de prestar contas; não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União; ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário (Lei 8.443/92).

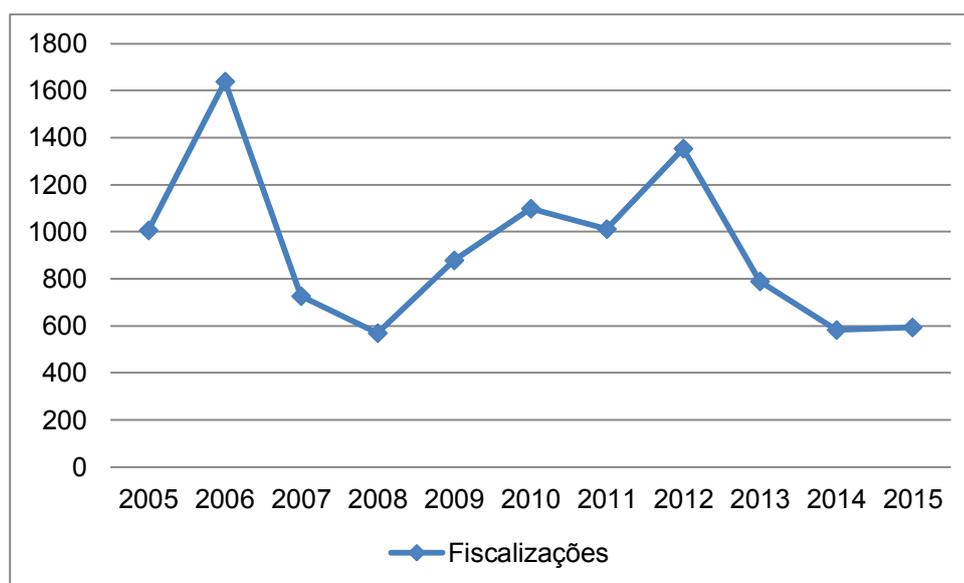
O processo de tomada de contas especiais teve um aumento crescente vindo a atingir em 2015 quase a mesma margem que em 2010, havendo um visível aumento do número de processos nesta área em relação às outras.

Como instrumento de controle, o principal objetivo da tomada de contas especiais é proporcionar à administração pública a visualização dos atos irregulares

praticados e redirecionar reparos porventura causados da falta de transparência da administração (BRASIL, Instituto Serzedello Corrêa , 1992).

Portanto, ao se tratar de um procedimento administrativo que tem como objetivo apurar o que causou prejuízos ao erário, identificar os responsáveis e quantificar os danos de 2013 a 2015, o gráfico de Tomada de Contas aumentou, porém pouco, e os índices de 2013 a 2015 no gráfico de Tomada de contas especiais aumentou mais. Dessa forma, constata-se que o TCU aumentou a identificação de responsáveis que se omitiram no dever de prestar contas e não comprovaram a aplicação dos recursos repassados e o Tribunal conseguiu aumentar o ressarcimento dos cofres públicos, um avanço na *accountability* horizontal.

GRÁFICO 8 – Gráfico de Fiscalizações entre 2005 e 2015



Fonte: Elaborado pela autora

A fiscalização exercida pelo TCU é realizada por meio de auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos, instrumentos previstos no Regimento Interno do Tribunal,

a auditoria examina a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avalia o desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia. As auditorias também subsidiam a apreciação dos atos sujeitos a registro (PORTAL TCU, s/n).

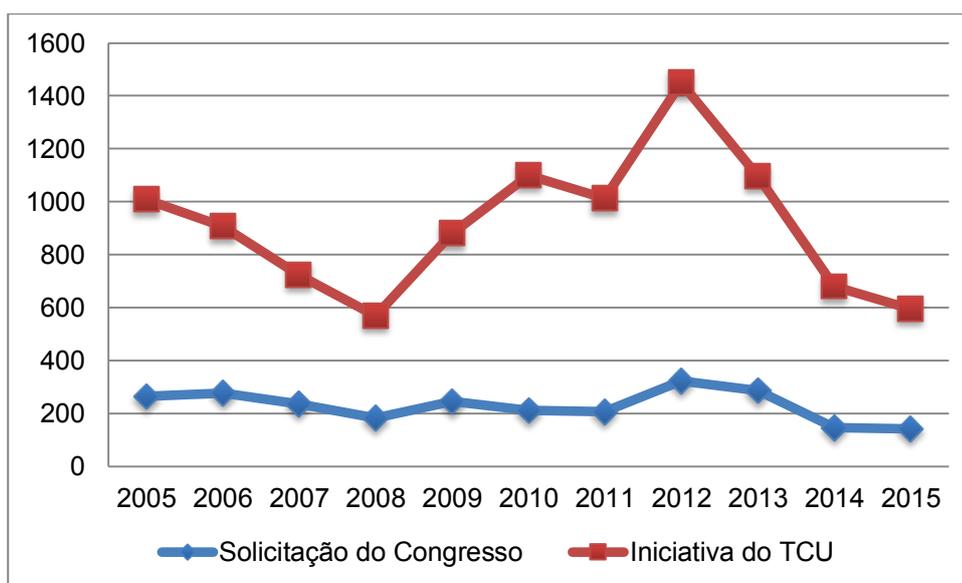
A inspeção é utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos.

O levantamento tem por objetivo conhecer a organização, o funcionamento e a forma de atuação dos órgãos da administração pública, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais.

O monitoramento verifica o cumprimento das deliberações feitas pelo TCU e os resultados dela advindos. Nas fiscalizações houve queda de 2005 até 2015, sendo que em 2015 houve menos processos apreciados do que nos dez anos anteriores. Apesar da análise meramente numérica que fizemos nesta pesquisa, não adentramos na relevância, complexidade e materialidade dos processos e de que forma isso impacta na sua velocidade de análise e apreciação.

Ao fiscalizar as atividades das unidades jurisdicionadas de forma concomitante e não *a posteriori*, mediante a leitura dos relatórios, o TCU vem potencializando o resultado benéfico de sua atuação (MAIA, 2003). No total dessas fiscalizações, quantificamos quantas foram de iniciativa do próprio Tribunal e em quantas o TCU foi acionado pelo Congresso Nacional, conforme o gráfico a seguir:

GRÁFICO 9 – Fiscalizações de iniciativa do TCU e iniciativa do Congresso Nacional de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora

Em dez anos, o Congresso Nacional manteve-se no quantitativo estável de iniciativas, vindo a cair em 2015, atingindo índice menor do que em 2005. A maior parte das fiscalizações do TCU são auditorias, que podem ser auditorias de conformidade e auditorias operacionais.

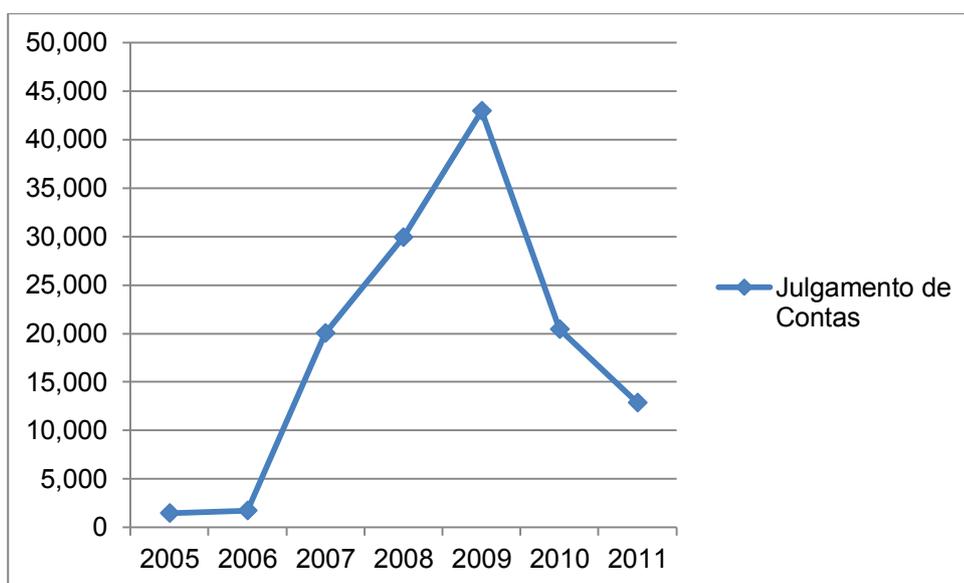
As auditorias operacionais, também conhecidas como auditorias de desempenho, são instrumentos por intermédio dos quais o controle externo avalia o resultado de determinado programa de governo ou política pública, considerando os critérios de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, conforme afirma o Relatório Anual de Contas do TCU. As auditorias de conformidade objetivam verificar se os atos administrativos estão sendo praticados pelo órgão ou entidade com a observância da legislação e da jurisprudência que regulamentam a matéria.

Segundo as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), o objetivo da auditoria de conformidade do setor público, portanto,

é permitir que as IFS's avaliem se as atividades das entidades do setor público estão de acordo com as normas que as regem. Isso envolve relatar o grau em que a entidade auditada cumpre com os critérios estabelecidos. O relatório pode variar entre breves opiniões padronizadas e vários formatos de conclusões, apresentadas de forma curta ou de forma longa. A auditoria de conformidade pode ser relacionada com a legalidade (aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis) ou com a *propriety*¹⁵ (observância aos princípios gerais que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos). Enquanto a legalidade é o foco principal da auditoria de conformidade, a *propriety* pode também ser pertinente dado o contexto do setor público, no qual existem certas expectativas relacionadas à gestão financeira e à conduta dos agentes públicos. Dependendo do mandato da EFS, o escopo da auditoria pode, portanto, incluir aspectos de *propriety* (INTOSAI, 2013, p. 5).

O relatório de 2015 diz que a redução das fiscalizações ocorre devido a uma recente orientação do TCU no sentido de realizar fiscalizações coordenadas, com maior abrangência geográfica e com maior aprofundamento no objeto de controle.

¹⁵ Nota de tradução: não foi encontrado um bom termo como tradução de *Propriety*, que possui o sentido de propriedade, adequação, que vão além de critérios de mera legalidade

GRÁFICO 10 – Gráfico de julgamento de contas entre 2005 e 2011

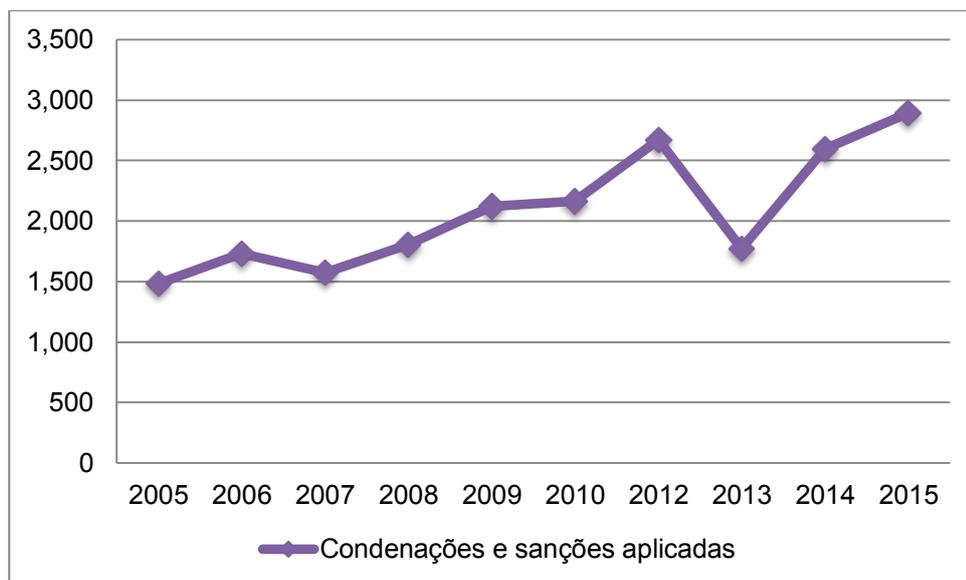
Fonte: Elaborado pela autora

Quanto ao julgamento de Contas, ocorreu que, a partir de 2011, o Tribunal parou de emitir nos relatórios o quantitativo de responsáveis que tiveram suas contas julgadas definitivamente,

O Tribunal de Contas julga as contas de administradores públicos e os demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extraição ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal (BRASIL, 2016, p. 71).

A partir de 2011, os relatórios mostram a distribuição de julgamento de contas, se são irregulares, regulares ou regulares com ressalvas e os motivos que ensejaram o julgamento pela irregularidade, mas não coloca a quantidade de responsáveis que tiveram as contas julgadas de forma definitiva.

De pouco mais de 1400 responsáveis que tiveram suas contas julgadas definitivamente em 2005, o Tribunal alcançou a marca de 42.964 em 2009 e caindo progressivamente nos dois anos posteriores, até não ser mais divulgada essa informação nos relatórios, o que é considerado um retrocesso na promoção da transparência.

GRÁFICO 11 – Condenações e sanções aplicadas entre 2005 e 2015

Fonte: Elaborado pela autora

Na parte de condenação e sanções aplicadas, os processos de contas e contas especiais apreciados de forma conclusiva que condenaram responsáveis ao pagamento de multa ou débito, o número de responsáveis condenados a pagamento de multa ou ao ressarcimento de débito através dos processos de contas anuais e de contas especiais apreciadas de forma conclusiva de 2005 até 2015, houve uma queda em 2007 e 2013, mas vindo com progressivo crescimento nos seguintes anos na quantidade de responsáveis condenados.

Portanto, conclui-se neste capítulo empírico que o TCU apresenta problemas com a transparência das informações sobre a burocracia e seu trabalho, de forma que ficaram lacunas na análise devido à impossibilidade de acesso, principalmente no aspecto da capacitação de servidores, ponto crucial para comprovar que a burocracia escolarizada do TCU, conforme foi mostrado nas tabelas, apresenta incentivos de capacitação que refletissem nos trabalhos de controle externo analisados.

CONCLUSÃO

A burocracia de controle externo entendida como corpo permanente não eleito do Estado é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático. Seu funcionamento efetivo garante sustento e relevância em todas as etapas do ciclo de gestão governamental e fortalece seu corpo funcional de forma que as atividades de fiscalização e prestação de contas sejam mais bem desenvolvidas.

A hipótese trabalhada foi a de que a burocracia do TCU é uma burocracia forte, se comparada com outros órgãos governamentais, e isso tem implicações na atuação do controle externo. Conforme as análises, foi possível comprovar de modo parcial a hipótese, pois os dados da capacitação de servidores que não foram disponibilizados para a pesquisa têm peso para se avaliar se a burocracia está sendo incentivada e capacitada com números crescentes nos dez anos. Todavia, a burocracia do TCU é mais escolarizada em comparação com o Executivo Federal, com menos cargos comissionados, o que a torna uma burocracia de carreira, tendo em vista que não há pressões políticas que possam causar demissões e prejudicar o andamento do trabalho de controle.

Trata-se de uma burocracia escolarizada com poucos cargos comissionados e cargos de funções de confiança, que apesar de não ter sido possível otimizar a análise com os dados completos sobre a capacitação de servidores e dados sobre escolaridade e sexo dos cargos de confiança, pode-se concluir que é uma burocracia forte no sentido de funcionários de carreiras com entrada por meio de concurso público, sendo pequena a porcentagem de mestres e doutores, mostrando que é uma burocracia mais voltada para questões da prática do trabalho do que priorizar o conhecimento acadêmico, haja vista também que não há muito incentivo para o funcionário concluir o esforço de um doutorado.

Na relação do TCU com o Congresso Nacional, as iniciativas de fiscalização provenientes do Congresso Nacional são de um índice bem menor do que o próprio Tribunal na iniciativa de fiscalizar, o que caracteriza um baixo controle externo integrado. Percebe-se que o trabalho da burocracia tornou-se mais complexo, o que acarretou, por exemplo, a redução de trabalhos de fiscalização, porém uma iniciativa de aumentar a área geográfica fiscalizada.

De modo geral, podemos responder a hipótese de acordo com a conclusão de que o TCU constitui uma burocracia eficiente, de acordo com o nível de escolaridade dos cargos, mais escolarizada até nos cargos de comissão, contribuindo para a complexidade do trabalho de controle externo. Isso, no entanto, basta para poder se afirmar que a eficiência da burocracia de controle externo, de acordo com a concepção de eficiência e responsabilização na perspectiva de Przeworski (1995), conduz a um avanço na prestação de contas nos dez anos analisados.

Nota-se nas análises que há uma estrutura de um corpo burocrático de forma a assegurar a prevalência de padrões de cooperação e da racionalidade coletiva sobre interesses setoriais, mas a estrutura burocrática não se apresenta como um completo instrumento de governança, na concepção de Fukuyama (2013), pois há problemas de transparência nas informações que não melhoraram em 10 anos, evidenciando que o Tribunal não tem a preocupação de melhorar a relação comunicativa com a sociedade a partir de relatórios mais transparentes em relação aos dados sobre sua burocracia e informações mais detalhadas sobre a prestação de contas, como por exemplo, não disponibilizar mais a quantidade de condenados que tiveram suas contas julgadas de forma definitiva.

A excessiva centralização administrativa em Brasília, a presença de auditores e técnicos concentrados no Sudeste e em alguns estados do Nordeste, nas áreas de controle externo, infraestrutura e tecnologia da informação mostra que a eficiência da burocracia nos trabalhos de controle externo se fortalece em alguns pontos e em outros não, devido à concentração de funcionários em pontos localizados, e as secretarias locais não têm autonomia de decisões administrativas, sendo tudo centralizado em Brasília, o que pode acarretar uma paralisia administrativa das ações de controle, ainda mais nas regiões em que há poucos funcionários.

Do ponto de vista de ações que colaboram com o controle externo, o Tribunal não apresenta iniciativas de avanço nos dez anos analisados de aprimorar os instrumentos de diálogo direto com o cidadão, por meio, por exemplo, de maior uso das redes sociais para aproximar o trabalho do órgão e estimular a participação, já que, conforme foi mostrado, o Tribunal sempre foi afastado da sociedade.

Isso, por fim, mostra que a eficiência da burocracia do TCU não se apresenta totalmente como um instrumento de governança pelas falhas de transparência do órgão, sobretudo em relação aos relatórios que não se tornam mais detalhados em informações, pela excessiva centralização administrativa e principalmente pela falha

do órgão em apresentar a *accountability* horizontal como forma de aprimorar a *accountability* vertical, pois, de acordo com O'Donnell (1998), os mecanismos de eleições e do voto são insuficientes para o controle da ação governamental. O TCU, portanto, não desempenha completamente seu trabalho de órgão de *accountability* horizontal, tendo em vista que sistemas de *accountability* precisam se integrar com sistemas mais participativos.

REFERÊNCIAS

- AMÂNCIO, Júlia Moretto; AMÂNCIO, Christiane Oliveira da Graça; AMÂNCIO, Robson. **Autonomia do Estado: as possibilidades de relação Estado e sociedade – uma discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans**. IN: Anais do Encontro de Administração Pública e Governança. Novembro de 2006.pp.3-29
- ANASTASIA, Fátima. **Teoria Democrático e o Novo Institucionalismo**. Caderno de Ciências Sociais , Belo Horizonte, vol 8, N 11, pp. 31-44, 2003.
- ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo F. **Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil** , in: ABRÚCIO, Fernando (org.). O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002,pp. 25-74.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta administração brasileira: O caso do Ministério da Fazenda**. Revista do Serviço Público Ano 49 Número 4 Out-Dez 1998,p.46-77
- ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2000,pp. 47-87.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010,pp. 65-94.
- ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; Teixeira, Marcos Antônio. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**, in LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina. Livro: Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo. Editora: FGV, 2000,pp. 348-366.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. v. 48, n. 3 (1997) Revista do Serviço Público - RSP, ano 48, n. 3, p. 104-132
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Univsersitária, 1999.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1. Assistência social no Brasil: políticas, recursos e controle / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2015 / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016.
- BAYER, Gustavo. Burocracia e Política no Brasil: notas exploratórias. **Revista de Administração Pública**, 9(1), janeiro-março, p. 68-89, 1975.

BEETHAM, David. **Max Weber and the Theory of Modern Politics**. Second Edition. Cambridge: Polity Press, 1985.

BIOGRAFIA. **Ministros do TCU**, 2016,p. 12-49

BOBBIO, Norberto. **Os Intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Editoria Unesp, 1997.

_____. **O Futuro da Democracia**. São Paulo. Editoria Paz e Terra, 2015.

BRASIL, **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, Brasília, 2015,pp.1-95

BRASIL, **Resolução N° 154**, de 04 de dezembro de 2002

BRASIL, Instituto Serzedello Corrêa , art. 88 da Lei nº 8.443/92

BRASIL, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União , Lei nº 8.443/92

BRASIL, Diário Oficial da União, Resolução de nº 16/2006

BRESSER , Luiz Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

BRESSER, Luiz Carlos. **Burocracia Pública e Classes dirigentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2007,p. 9-30, junho de 2007.

BRITTO. **Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG**. Revista TCE-MG, Jan-Mar 2014,p.53-68.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira. **Estudos organizacionais, Reforma administrativa e eficiência: uma convergência possível**.IX Encontro de Estudos Organizacionais da Anpad, Belo Horizonte, 2016, pp 1-16

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SOUZA, Marizaura Reis de ; KNOP, Márcia Nascimento Henriques. Capítulo 2: **Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças**.Livro: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.Organizadores: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta, Brasília. Enap, 2015,pp-51-85

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2004/103-governanca-e-accountability-algumas-notas-introdutorias/file>> Acesso em: 06 de dezembro de 2016.

CASTRO, Luíza Moreira Arantes de. **Do Neoinstitucionalismo Tradicional às Redes: As mudanças colocadas a partir do modelo de governança**. XXXVII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 2013, pp.1-13.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber**. São Paulo: Editora T.A. Queiroz, 1979.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALAND, Robert T. **Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cíveis de Alto Nível em Relação a Mudanças**. Revista de Administração Pública, v. 7 n. 4, p. 5-34, 1973.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy**. Cambridge, Johns Hopkins University Press, 2005.

DUNLEAVY, Patrick **Democracy, bureaucracy and public policy**. Oxford Journal of public administration research and Theory, 1991, pp. 467-494.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova. n. no.28-29 São Paulo Apr. 1993

EVANS, Peter. **Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy**. Revista World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 119-132, 1996

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Institutional foundations of coalition presidentialism**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, 1997, pp. 82-104

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002, pp. 303 a 344

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?** Working Paper, Janeiro 2013, p.1-17.

GATSIOS, Kristos; SEABRIGHT, Paul. **Regulation in the European Community**. Oxford Review of Economic Policy 5/2, p.37-60, 1989.

GOODIN, Robert. **Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector**. Archives Européennes de Sociologie, 44 (3), p. 359-396, 2003.

GRANT, Ruth.; KEOHANE, Robert . **Accountability and abuses of power in world politics**. American Political Science Review Vol. 99, No. 1 February 2005,pp.29-39.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, jul.-dez., p. 257-283, 2004

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa**. São Paulo: Editora EDUC, 1981.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**, São Paulo. Editora : Martins Fontes, 2002

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. LUA NOVA Nº 58, São Paulo, 2003,pp.193-224

INTOSAI. **Princípios fundamentais de auditoria de conformidade**, Tribunal de Contas da ÀUSTRIA. Áustria, 2013,pp.1-14

JARVIS, Mark. Capítulo 6: **Hierarchy**. Livro: The Oxford Handbook of Public Accountability. Organizadores: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas. Oxford Express, 2014,pp. 429-458

KENNEY, Charles D. Capítulo 3: **Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts**. Livro: Democratic Accountability in Latin America. Organizadores: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. Handook Oxford. Oxford Express , 2013, pp.102-119.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo, Editora Atlas, 2010,pp.34-69

LEONE, José Antônio Rivas. **El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones**. Revista: Reflexión Política, vol. 5, núm. 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colômbia, 2003,pp 1-11.

LIMONGI, Fernando. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

LOPES, Sérgio. **Burocracia: A prospecção de um conceito**. Revista: Análise Social , Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol 10, Lisboa, 1973,pp. 51-78.

LOPEZ, Félix; PRAÇA, Sérgio. Capítulo 3: **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. Livro: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão. Organizador: LOPEZ. Félix Garcia. IPEA, Braísília, 2015,pp.107-138

MAIA, Agaciel da Silva. **A Importância do Tribunal de Contas da União**. Revista TCU, n. 98, outubro/dezembro, p. 25-28, 2003.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist Papers**. Editora: New American Library, Boston, 1961, pp. 23-189.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança**. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 1, jan/mar, p. 5-36, 1999.

_____. The Regulatory state and its legitimacy problems. Journal West European Politics, volume 22, 1999

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 42-78, 1997.

MELO, Marcus André. **O controle externo na América Latina**. Instituto Fernando Henrique Cardoso, São Paulo, 2008, pp. 1-56

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____; MOISÉS, José Álvaro. (orgs.). **A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MENEZES, Monique. **Desempenho das Instituições de Fiscalização Superior na América Latina: Qual o papel dessas instituições para a qualidade da democracia?**. In: 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014, Caxambú. Controles Democráticos e Participação Política: atores, instituições, dinâmicas e resultados, p. 1-28, 2014.

_____. **O Controle Externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile**. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, p. 281-310, 2015.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. The Accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, v. 18, n. 2, jul-dec, pp. 177-194, 2015.

MULGAN, Richard. Capítulo 16: **Accountability Deficits**. Livro: The Oxford Handbook of public accountability. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 518-532

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. Tese (Doutorado), UNB. Brasília: 2006.

NUNES, Edson Oliveira. **As gramáticas políticas do Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, enxada e voto**. Pinheiros: Alfa Ômega, 1978.

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia Delegativa?**. Novos Estudos CEBRAP, n. 31, p.25-40, 1991.

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

_____. Capítulo 2: **Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust**. Livro: Democratic Accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 52-69.

OLIVEIRA, Gercina Alves. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 47-74, 1970.

OLIVIERI, Cecília. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de administração pública, v. 45, n. 5, p. 139-142, 2011.

OLSON, Mancur, **The Logic off collective action : Public goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 132-144.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, Paulo Sérgio. **Behavior or institutions? The historical basis of the neo-institutionalism in the political sciences**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. ANPOCS, v. 23, n. 68, p. 54-71, 2008

PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

_____. **Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos**. VI Congresso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. Disponível em: <<http://hal.inria.fr/docs/00/49/88/46/PDF/CharlesPessanha.pdf>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

PUCCIONI, Felipe Galvão. **Capacidade e Perfomance dos Tribunais de Contas no Brasil**. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

PRZEWORSKI, Adam; MARAVALL, José Maria. **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____.; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. New York, United States: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Sustainable Democracy**. Cambridge, University Press, 1995.

ROCHA, Marta Mendes. **Representação e Deliberação e Estudos Legislativos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 25, n. 74, p. 121-137, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.

SHAHAN, Asif; POSNER, Paul L. Audit Institutions. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas. **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Express, 2014, pp. 498- 507.

SCHNEIDER, Ben Ross. **A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático**. Revista do Serviço Público, v. 46, n.1, p. 9-43, 1995.

SHUGART, Matthew S., MORENO, Erica; e CRISP, Brian. **The Accountability Deficit in Latin America**. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio, 2000.

SHUMPETER, Joseph. **The Theory of Economic Development**. Oxford: Oxford University Press, 1978

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

SILVA, Ricardo. Democracia delegativa ou vicissitudes da transição? **Revista de Sociologia Política**, UFPR, 1995, pp.1-14

TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América**. Volume I. Nova York: Vintage Books, 1954.

TCU, **Ministros do Tribunal de Contas da União: Dados Bibliográficos**, Brasília, 2008, pp.1-349

TCU, **Plano de Gestão de pessoas**, Brasília, 2015, pp. 24-58

TCU, **Relatório Anual de atividades** , Brasília, 2015, pp. 24-68

TCU, **Relatório Anual de atividades**, Brasília, 2014, pp.22-51

TCU, **Relatório Anual de atividades**, Brasília, 2013, pp. 20-49

TCU, **Relatório Anual de atividades**, Brasília, 2011,p. 18-43

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, 2004,pp. 202-215

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido**: evidências nos estados brasileiros. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, 2014.

ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes. La burocracia en América Latina. **CAP-Revista Centroamericana de Administración Pública** (58-59),pp. 9-41, 2010

ZYMLER, Benjamin. **O Papel do Tribunal de Contas da União no Controle das Agências Reguladoras**. Palestra proferida no seminário “O Controle Externo da Regulação de Serviços Públicos”, realizado em Brasília, em outubro/2001. Brasília: TCU, 2002. p. 53-65.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, 1999

Site: TRANSPARÊNCIA,Portal TCU. Disponível em:
<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/>. Acesso em: 15/09/16