

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**

LEICE MARIA GARCIA

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL
BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DE PIERRE BOURDIEU: HISTÓRIA SOCIAL
COMO POSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE PRÁTICAS DOS
AGENTES**

Belo Horizonte

2011

LEICE MARIA GARCIA

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL
BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DE PIERRE BOURDIEU: A HISTÓRIA SOCIAL
COMO POSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE PRÁTICAS DOS
AGENTES**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – CEPEAD – da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Administração.

Linha de Pesquisa - Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas

Orientador - Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2011



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **LEICE MARIA GARCIA**, REGISTRO N° 75/2011. No dia 30 de junho de 2011, às 14:30 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 27 de junho de 2011, para julgar o trabalho final intitulado "**Análise do Controle Interno no Poder Executivo Federal sob a Perspectiva de Pierre Bourdieu: A história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

() APROVAÇÃO;

(X) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 30 de junho de 2011.

NOMES

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Alexandre de Pádua Carrieri
(CEPEAD/UFMG)

Profª. Drª. Janete Lara de Oliveira
(CEPEAD/UFMG)

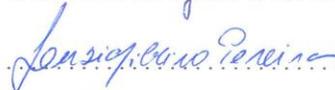
Profª. Drª. Lusia Ribeiro Pereira
(Pontifícia Universidade Católica/ MG)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro
(Fundação João Pinheiro/MG)

ASSINATURAS


.....

.....

.....

.....

.....

A João e Nenzica, meus pais, e a Tainá, minha filha, eles que me ligam à teia da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às energias sutis do universo pela finalização desta tese, superando limites que, muitas vezes, pareceram intransponíveis e reconstituindo caminhos e possibilidades ocultos à racionalidade instrumental.

Meu reconhecimento e agradecimento ao Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, pela orientação, coragem e compreensão ao me permitir explorar novas formas de conhecimento e encontrar novos sentidos para compreender o universo social e o comportamento das pessoas.

Aos professores e funcionários do CEPEAD sinalizo a importância da contribuição de cada um deles para a vitória sobre as etapas intermediárias desta caminhada. Especialmente, ao Prof. Dr. Alexandre Carrieri agradeço o incentivo à ruptura com formas cartesianas de pensar o universo social e ao Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz, as aulas inesquecíveis sobre metodologia científica e economia.

Diretamente relacionados com esta tese foram fundamentais os comentários dos professores Fernando Filgueiras, Romualdo Douglas Colauto e Cecília Olivieri para instigar novas possibilidades do pensamento, ainda na fase de projeto, e a colaboração que a disponibilidade e a seriedade dos professores que integraram a Comissão Examinadora trouxeram para o aperfeiçoamento do trabalho.

Mais próximas estiveram Raquel Mendonça, minha primeira estagiária, com seu auxílio leal e, durante o trabalho de campo, Fernanda Carneiro, sobrinha do coração e segunda estagiária, com seu apoio decisivo, inteligente e amoroso, na etapa final da elaboração da tese.

Aos meus colegas de turma agradeço a oportunidade de convívio, as reflexões que fomos capazes de fazermos juntos e o apoio que dividimos em momentos delicados do desafio que nos colocamos. Especialmente, sou grata à Raquel, minha querida amiga, pelo incentivo permanente e companheiro. Em nosso primeiro dia, ela disse que, se saísse do curso com uma amiga para o resto da vida, ela estaria feliz. Com seu jeito positivo e humano, certamente ela fez mais amigos do que pensava, mas reivindico a minha vaga para sempre.

Aos dirigentes da Controladoria-Geral da União, em especial, da Secretaria Federal de Controle Interno, apresento o reconhecimento pelas oportunidades que tenho tido na minha vida profissional, notadamente pela concessão de licença capacitação que possibilitou meus estudos. À Simeia Susã Spada, Coordenadora-Geral de Recursos Humanos da CGU, meu reconhecimento pelo cuidado e carinho, inclusive pelo incentivo para tentar o doutorado.

Aos colegas da SFC, Domingos Poubel de Castro, Raildy Martins de Azevedo Costa, Lucius Maia Araújo, Clerênio Rosas e Valdir Agapito Teixeira, agradeço e homenageio o exemplo de dignidade, de profissionalismo e de lealdade, inclusive nas diferenças. Ao Lucius agradeço, também, o apoio e as provocações em inúmeros momentos de inquietações intelectuais e pessoais, durante a realização do trabalho, que me fizeram superar muitas limitações. Ao Ronald da Silva Balbe sou grata pelos materiais e pelos diálogos instigantes sobre controle interno.

De forma bastante especial expresse minha gratidão aos entrevistados que se dispuseram a me receber e a expor fatos, opiniões e expectativas de forma franca e aberta, possibilitando a pesquisa e a revelação de novas possibilidades de compreensão sobre o controle interno, gestão pública e pelo desafio de traduzir o que somos.

À minha mãe, Dona Nenzica, agradeço o exemplo e a parceria, lembrando a importância de me deixar acreditar que o esforço e a confiança abrem todas as portas, mesmo as mais difíceis. A meu pai, João, credito o aprendizado pelo gosto de viver e a coragem para não me assustar com as inquietações do espírito. Aos meus irmãos Cairo, João e Zózimo a minha profunda admiração e respeito e, também, agradecimento pela paciência com os meus processos de aprendizagem e de teimosia. Às minhas cunhadas, sobrinhos e amigos pelo apoio e torcida, mesmo a distância.

À Tainá, minha filha e artista predileta, agradeço o amor, a sensibilidade e a parceria para a aventura de mudanças e desafios que temos inventado e a resistência e o apoio corajosos durante esses anos de doutorado com perguntas, inseguranças e ausências quase sempre involuntárias e indesejadas. Ao Hércio, Lia e Luana, pelo jeito família com que aprendemos a conviver e a nos apoiar em qualquer circunstância. A Lu e ao Eldinei agradeço a ajuda inestimável nos últimos tempos, para organizar e dar conta do dia a dia da família.

Enfim, ao Alexandre Olavo, agradeço os comentários preciosos sobre a tese e a forma parceira e alegre com que divide comigo o aprendizado para confiar na vida e construir a consistência das coisas.

O universal avança porque existem microcosmos sociais que, a despeito de sua ambiguidade intrínseca, ligada ao seu enclausuramento no privilégio e no egoísmo satisfeito de um isolamento estatutário, constituem o lugar de lutas que têm por móvel o universal [...].

(Bourdieu, 2010b, p. 146)

RESUMO

Esta tese utiliza a estrutura teórica e metodológica de Pierre Bourdieu para compreender as práticas dos agentes do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal e a interface que eles estabelecem com a gestão pública. Essa estrutura representa uma alternativa às dicotomias dominantes nas ciências humanas, tais como razão/cultura, objetividade/subjetividade, para a análise de fenômenos sociais. O autor propõe a compreensão relacional do mundo social, defendendo que a realidade pode ser mais adequadamente alcançada por meio da decifração da formação mútua entre os elementos que a compõem e pela identificação das disposições que estão submersas às práticas e percepções dos agentes integrantes de espaços específicos. A partir dessa perspectiva, este trabalho buscou compreender o controle interno do Poder Executivo Federal, por meio da evolução reflexiva entre normas e agentes institucionais que contribuíram para a gênese desse espaço social, para funcionar em situação de relativa autonomia. Ficou evidenciado longo processo histórico de disputas entre agentes com poder e interesse em prevalecer na definição dos processos de legitimação dos atos praticados por agentes responsáveis pela utilização de recursos públicos naquele âmbito. Como resultado, foi possível identificar elementos que justificaram a diferenciação do espaço social, conhecer disposições que direcionam as práticas dos agentes que o integram, compreender mais adequadamente o papel do Sistema em relação à gestão pública federal.

Palavras-chave : controle interno, controles internos, administração pública, gestão pública, agentes públicos, espaço social, *habitus*, Pierre Bourdieu.

ABSTRACT

This thesis uses the theoretical and methodological framework devised by Pierre Bourdieu to understand the practices of agents of the Internal Control System of the Federal Executive - SCI and the interface they establish with public administration. This structure represents an alternative to the dominant dichotomies in the humanities, such as reason/culture, objectivity/subjectivity, for the analysis of social phenomena. The author proposes a relational understanding of the social world, arguing that reality can be better achieved through deciphering the mutual formation among its components and the identification of provisions that underlie the practices and perceptions of the agents of specific spaces. From this perspective, this study sought to understand the SCI, through the reflective evolution of the institutional norms and agents that contributed to the genesis of this social space, in a situation of relative autonomy. It was evident a long historical process of disputes in the Federal Executive, among officials with power and interest to prevail in defining the processes of legitimization of acts performed by the agents responsible for the use of public resources in that area. As a result, it was possible to identify elements that justify the differentiation of social space, to acknowledge the provisions that guide the practices of agents that integrate it, understand more adequately the role of the system in relation to public administration.

Key words: internal control, internal controls, public administration, social space, public agents, *habitus*, Pierre Bourdieu.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- REFLEXIVIDADE AGENTE E ESTRUTURA	73
FIGURA 2- ESQUEMA PARA OBJETIVAÇÃO DO CAMPO	74
FIGURA 3 - RELAÇÃO ENTRE CONTROLE INTERNO E GESTÃO	75
FIGURA 4 - O SCI DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	81
FIGURA 5 – O SCI DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – MP N. 480/1994.....	130
FIGURA 6 – O SCI DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – MP N. 1.893-67/1999	140
FIGURA 7 – O SCI DO PODER EXECUTIVO FEDERAL – MP N. 1.893-70/1999	141

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PERFIL DOS AGENTES DO CONTROLE INTERNO ENTREVISTADOS	86
TABELA 2 - PERFIL DOS GESTORES ENTREVISTADOS.....	87
TABELA 3 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS POR ENTREVISTA COM AGENTES DO CONTROLE INTERNO	178
TABELA 4 – POSICIONAMENTOS SOBRE AS CONSTATAÇÕES CONSTANTES DE RELATÓRIOS.....	189

LISTA DE SIGLAS

AICPA - American Institute of Certified Public Accountants
AGU - Advocacia-Geral da União
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
ASB - Auditing Standards Board
BACEN - Banco Central do Brasil
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CCCI - Comissão de Coordenação de Controle Interno
CGU - Controladoria-Geral da União
Ciset - Secretaria de Controle Interno (sigla originada de Controle Interno Setorial)
CF - Constituição Federal
COMESTRA - Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa
COMOR - Comitê Interministerial de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos
Coso - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF - Cadastro de Pessoa Física
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DAS - Cargos de Diretoria e Assessoramento Superior
DASP - Departamento de Administração do Serviço Público
DFC - Delegacia Federal de Controle
DTN - Delegacia do Tesouro Nacional
DTN/MF - Departamento do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
EUA - Estados Unidos da América
FCPA - Foreign Corrupt Practices Act
FMI - Fundo Monetário Internacional
GT - Grupo de Trabalho
IGF - Inspeção-Geral de Finanças
IN - Instrução Normativa
INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MD - Ministério da Defesa
MF - Ministério da Fazenda
MP - Medida Provisória
MPF - Ministério Público Federal
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NAP - Nova Administração Pública
NGP - Nova Gestão Pública

NPM - New Public Management
NSP - Novo Serviço Público
OGU - Orçamento Geral da União
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PF – Polícia Federal
PPA - Plano Plurianual
RH – Recursos Humanos
SAF – Sistema de Administração Financeira Federal
SCF – Sistema de Contabilidade Federal
SCI - Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
Secin - Secretaria Central de Controle Interno
SEAUD – Secretaria Adjunta para Assuntos de Auditoria
SEFIS - Secretaria Adjunta para Assuntos de Fiscalização
SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SFC - Secretaria Federal de Controle (de 1994 a 2001) e Secretaria Federal de Controle Interno (após 2001)
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SOF - Secretaria do Orçamento Federal
SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TAC - Termo de Ajuste de Conduta
TC – Tribunal de Contas
TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação
TCU – Tribunal de Contas da União
Unacon - União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 As dualidades das ciências para a compreensão das práticas sociais	23
2.2 Aplicação das abordagens dominantes nas ciências sociais a estudos sobre controle interno no setor público	27
2.2.1 A abordagem técnica	27
2.2.2 A abordagem jurídica	31
2.2.3 A visão weberiana	34
2.2.4 A abordagem econômica	39
2.2.5 A abordagem gerencialista	46
2.3 Fundamentos para proposição da Teoria da Prática de Pierre Bourdieu para novas abordagens sobre o controle interno do setor público	48
2.3.1 A crítica de Pierre Bourdieu às dualidades das ciências sociais.....	49
2.3.2 A proposta de Pierre Bourdieu para superação das dualidades para compreensão dos espaços sociais.....	52
2.3.3 A aplicação da concepção de Pierre Bourdieu para compreensão de práticas de agentes em organizações públicas e privadas	58
2.3.4 A noção de Estado moderno e de interesse público, segundo a teoria da prática ...	63
2.4 Esquema analítico da tese	72
3 METODOLOGIA.....	77
4 GÊNESE DO CAMPO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO.....	90
4.1 Referências histórico-sociais do surgimento do conceito de controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro	91
4.1.1 Período de 1808 a 1822: a instituição do controle estatal patrimonialista	91
4.1.2 Período de 1822 a 1891: instituição do controle político e do controle financeiro e disputas para instalação do controle independente do Poder Executivo.....	94
4.1.3 Período de 1891 a 1930: controle político, controle financeiro e controle independente com força de tribunal de justiça.....	96
4.1.4 Período de 1930 a 1945: crise institucional e redução do poder do controle independente, com exposição da lógica do formalismo desse controle.....	100
4.1.5 Período de 1946 a 1964: controle prévio e emergência do conceito de controle interno na administração pública.	102
4.2 As condições sociais para a segregação entre controle interno e gestão pública no Poder Executivo Federal	105
4.2.1 O controle interno instituído pela CF/1967 e a lógica de controle definida pelo Decreto-Lei n. 200/1967	106
4.2.2 As disputas para (re)definição da estrutura e da competência das estruturas de controle no Poder Executivo Federal no período de 1967 a 1988	111

4.2.3 A definição da visão de controle interno acolhida pela Assembleia Constituinte (1987/1988).....	121
4.2.4 A emergência do campo do controle interno do Poder Executivo Federal, sob uma lógica particular.....	125
5 A LÓGICA DO CAMPO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO SCI ENTRE 1994 A 2001.....	134
5.1 Definição dos limites estruturais	135
5.2 As lutas para a definição dos métodos de trabalho	145
6 A INTERFACE CONTROLE INTERNO E GESTÃO PÚBLICA.....	156
6.1 Visões dominantes entre os entrevistados sobre controle interno.....	156
6.2 Visões dominantes dos entrevistados sobre gestão pública	167
6.3 Visões dominantes sobre interesse público.....	179
6.4 A legitimidade das práticas dos gestores federais	185
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
REFERÊNCIAS.....	207
APÊNDICES	217

1 INTRODUÇÃO

Esta tese utiliza as categorias conceituais de Pierre Bourdieu para estudar o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal de forma a ampliar a compreensão sobre as práticas dos seus agentes e dos seus efeitos sobre a gestão pública.

Majoritariamente, a abordagem das ciências sociais sobre mecanismos de controle, no âmbito da administração pública, utiliza perspectivas neoinstitucionalistas, com predominância para a nova economia institucionalista. Segundo essas perspectivas, os mecanismos de controle atuam em duas direções.

Para a economia neoinstitucionalista, controles efetivos atuam dissuadindo os agentes públicos de praticarem atos motivados por interesses pessoais. Como os agentes calculam e decidem suas ações a partir da relação entre incentivos positivos e negativos, quanto mais efetivos os mecanismos de controle, maiores os incentivos negativos para práticas voltadas ao interesse próprio e maiores as chances de os agentes direcionarem suas práticas para os interesses definidos como legítimos pelo Estado.

Contraopondo-se a essa abordagem centrada no indivíduo, encontram-se as visões do institucionalismo sociológico e do institucionalismo histórico. Nessas perspectivas, a cultura e a regulação dos conflitos de interesse, respectivamente, seriam os fatores preponderantes nas escolhas dos agentes. Os mecanismos de controle, ao invés de serem entendidos como incentivo negativo para a transgressão às normas, passam a ter como principal papel o de auxiliar na constituição de ambientes de valorização das normas e dos regulamentos, de forma a possibilitar que a maioria dos agentes públicos, no longo prazo, privilegie as regras de conduta tidas como legítimas.

No caso do Brasil, onde historicamente se coloca como desafio o problema de práticas autointeressadas dos agentes públicos (GUERREIRO RAMOS, 1983; GOUVÊA, 1994; GAETANI, 2003; NUNES, 2003; PEREIRA, 2008), a conclusão mais linear, nas três perspectivas teóricas, seria que os mecanismos de controle brasileiros são ineficazes. Ou não conseguem incentivar escolhas dos agentes alinhadas ao interesse público como espera o pensamento econômico, ou são incapazes de constituírem ambiente apropriado à formação de indivíduos voltados ao bem comum.

Nos últimos anos, uma terceira interpretação tem sido apresentada na literatura técnica. (ROTHSTEIN, 2008). Estudos realizados em países em que predominam condutas

auto-interessadas têm indicado limitações das instituições e de mecanismos de controle para promover mudanças em relação a esses comportamentos. Essas estruturas de controle, mesmo quando desenvolvidas segundo modelos semelhantes aos utilizados em países com níveis elevados em termos de efetividade e legitimidade do setor público, não estão promovendo as transformações esperadas. Isso conduz à indagação sobre o que ocorre quando da instalação dessas estruturas nesses países e, também, sobre as condições necessárias para que estruturas de controle produzam o efeito desejado sobre as práticas sociais.

Considerando que o caso brasileiro se enquadra entre o descrito para países cujas iniciativas de mudanças estruturais não estão se revertendo nas alterações de comportamento esperadas, esta tese busca novos caminhos teóricos para estudar o controle interno do Poder Executivo Federal. Este compõe o conjunto de mecanismos de controle instituído pelo Estado brasileiro para promover alinhamento dos agentes públicos à definição oficial, juntamente com o controle externo, a cargo do poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, e com o controle da administração, a cargo do gestor federal.

Nos últimos dez anos, algumas áreas das ciências sociais aplicadas, especialmente a economia, as ciências políticas e a administração contribuíram com estudos acadêmicos voltados para o tema (VIEIRA, 2001; SANCHES, 2006; OLIVIERI, 2008; WASSALLY, 2008; BALBE, 2010). Apesar da contribuição de cada um desses estudos, não se avançou adequadamente na compreensão dos padrões referenciais que distinguem a função do controle interno enquanto prática social, de forma a contribuir para a compreensão das práticas dos agentes que integram a área ou das suas dificuldades para auxiliar na promoção de mudanças de condutas na gestão pública.

Em termos conceituais, Vieira (2001), Sanches (2006) e Wassally (2008) acolheram a definição de Hely Meirelles e consideraram controle interno como

[...] todo o [controle] realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade no âmbito da própria administração. Assim qualquer controle efetuado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique (MEIRELLES, 2000, p.615).

Olivieri (2008) afirmou que o conceito foi criado pela Lei n. 4.320/1964¹, salientando que o normativo instituiu o dever de o próprio Poder Executivo exercer o acompanhamento da

¹O Capítulo III da Lei n. 4.320/1964 se denomina *Do Contrôlo Interno* e estabelece, no art. 76, que o Poder Executivo, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas, ou equivalente, também deve exercer o controle da legalidade dos gastos em seu âmbito, da fidelidade funcional de seus agentes e, também, do cumprimento do

gestão pública de forma prévia e concomitante, voltado tanto para garantir a efetividade da despesa pública, na forma de controle da execução física dos programas de governo, quanto para controle da legalidade dos atos dos administradores.

Balbe (2010) cita Castro (2008) para compreender o conceito de controle interno em oposição a controle externo. Enquanto este último estaria voltado para defender os interesses da sociedade, o controle interno teria como diretriz “[...] a defesa da organização e de seus dirigentes, sem prejuízo do respeito às normas e ao interesse público” (BALBE, 2010, p.53). O autor também acolhe a definição de Hely Lopes Meirelles, relativamente à localização da função de controle interno e, também, toma como referência, a exemplo de Sanches (2006) e Vieira (2001), a contribuição de Piscitelli (1998), que propôs compreender a ação do controle interno a partir de quatro enfoques instrumentais, quais sejam: controle da legalidade, da eficiência, da eficácia e dos resultados dos atos administrativos.

No plano internacional, desde os anos 90, sobressai o esforço para padronização de conceitos e métodos na área de controle interno, com adoção de conceitos e diretrizes emitidas pelo Committee of Sponsoring Organizations (Coso), inclusive entre entidades voltadas para o setor público, como foi o caso da International Organisation of Supreme Audit Institutions (Intosai)², em 2004. O Coso conceitua sistema de controle interno como processo implementado por todas as pessoas de uma entidade, visando fornecer segurança razoável de alcance de efetividade e eficiência operacionais, fidedignidade de relatórios financeiros e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (ANTUNES, 2004).

No setor público federal, atualmente, a legislação que organiza e disciplina o SCI, a Lei n. 10.180/2001, estabelece que o Sistema compreende as atividades de avaliação da execução de ações governamentais e da gestão pública, por meio de auditoria e fiscalização, com o objetivo de comprovar a legalidade e os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos administradores públicos federais (BRASIL, 2001).

De forma preliminar, é possível sinalizar que o esforço de consenso no plano internacional traz o conceito de controle interno como processo organizacional, sob a liderança dos respectivos dirigentes, enquanto o SCI dá à expressão controle interno o significado de atividades de avaliação, por meio da atividade de fiscalização/auditoria, da execução das ações governamentais e da gestão pública, sob a responsabilidade dos

programa de trabalho expresso na equivalência entre recursos e objeto. Estabelece, ainda, no art. 77, que o controle da legalidade da execução orçamentária será prévio, concomitante e subsequente.

² Intosai - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês), fundada em 1953.

órgãos/entidades federais. Essa diferenciação inicial permite afirmar que o Brasil desenvolveu um modelo de controle interno que tem uma especificidade que deve ser mais bem conhecida.

Pode-se afirmar que, mesmo entre os integrantes do SCI, ainda não foi possível constituir apaziguamentos conceituais, metodológicos e procedimentais de forma a favorecer a estabilidade institucional da área. Perguntas, tais como: *o que significa controle interno* ou *o que somos*, são ainda frequentes entre os agentes do Sistema, tanto entre dirigentes, quanto entre os técnicos³.

As dificuldades e os desafios derivados da ausência desses consensos ainda não foram estudados de forma sistemática e nem sequer estão suficientemente definidos para os próprios agentes que integram a área. Mergulhados no espaço social, os agentes perdem a condição da crítica reflexiva que poderia levar ao estranhamento capaz de possibilitar a compreensão das razões pelas quais o espaço se apresenta com determinadas características. Esse processo dificulta alterações nos posicionamentos dos agentes que estão em condição de influenciar no debate sobre o que Sistema é ou que poderá vir a ser.

Assim, esta tese acolhe essas perguntas para constituí-las como problema de pesquisa, na expectativa de contribuir para ampliar as condições de enfrentamento aos dilemas que desafiam a área e, também, de contribuir para a compreensão sobre a questão de controle da administração pública, matéria de relevância acadêmica, pela aderência a temas como eficiência do setor público e combate à corrupção.

O primeiro desafio para esse enfrentamento foi aprofundar a reflexão sobre o que se pode falar sobre práticas sociais, sem reproduzir as formas dominantes e naturalizadas de perceber o objeto de estudo. Tornou-se necessário compreender os limites das perspectivas teóricas para a apreensão do tema de interesse e justificar a necessidade de superação desses limites. Esse foi um processo longo e desafiador, levado a efeito durante o período de elaboração da tese, envolvendo mudança na perspectiva pessoal de compreender o mundo social.

Para essa compreensão, foram utilizados fragmentos da obra de Domingues (2004) e de Burrell e Morgan (1979), seguidos da crítica e da proposta de superação das dicotomias das ciências sociais formuladas por Pierre Bourdieu. Da obra de Domingues (2004), buscou-se compreender os argumentos para a afirmação de que a compreensão da realidade empírica é marcada por quatro esquemas de pensamento, derivados de seus quatro autores clássicos: Émile Durkheim, Max Weber, Karl Marx e Claude Lévi-Strauss. Foi possível perceber que

³ A autora da tese é servidora pública federal, integrante da carreira Finanças e Controle, em exercício junto ao próprio SCI.

esses quatro esquemas privilegiam respectivamente a objetividade, a subjetividade, a dialética materialista e o mito.

De Burrell e Morgan (1979), pretendeu-se apreender as possibilidades de conhecimento das ciências sociais e das teorias organizacionais sobre seu objeto de interesse. Esses autores identificaram e classificaram essas possibilidades pela interseção de dois conjuntos de dualidades: a da filosofia das ciências, dividida em objetividade e subjetividade, e a da forma de ver a sociedade segmentada na defesa da manutenção da ordem e na proposição da mudança radical.

Essa interseção conduziu à estratificação dessas possibilidades em quatro paradigmas: funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical. Segundo esses autores, cada cientista, pela sua forma de ver o mundo e a sociedade, se integra a um dos quatro quadrantes resultantes da interseção desses dois conjuntos de dualidades e, com um conjunto definido de posicionamentos, teoriza e tira suas conclusões sobre os fenômenos sociais.

Diante desse quadro analítico, foi possível identificar dois caminhos. Aderir a perspectivas teóricas ou escolas paradigmáticas que priorizam um dos polos das dualidades das ciências sociais ou alinhar a propostas de superação dessas dicotomias. Mesmo compreendendo que a predominância expressiva da primeira atitude nos estudos acadêmicos a indica como a mais prudente e a mais acessível, a escolha para a realização desta tese foi pela superação dessas dualidades, por meio da sociologia relacional de Pierre Bourdieu.

Na visão desse autor, os agentes sociais emergem dos espaços sociais, existindo como estruturas estruturantes (estruturas cognitivas), em relação permanente com as estruturas estruturadas (estruturas objetivas do espaço social). Consequentemente, a compreensão dos fenômenos sociais não pode ser buscada, adequadamente, nem nas estruturas e nem nos agentes, exclusivamente, mas deve ser procurada na relação estrutura – agente.

Pierre Bourdieu toma como seu objeto de interesse as relações objetivas do mundo social e as relações dialéticas entre as estruturas e as disposições estruturadas nas mentes dos agentes que integram os espaços sociais diferenciados do universo social global. Propõe a análise dos espaços sociais específicos, de forma integrada ao levantamento da gênese dos respectivos processos de diferenciação, entendendo estes como resultados de lutas históricas derivadas de interesses concorrentes de instituições e agentes.

Assim, o método utiliza a gênese do espaço social e a reflexividade entre estruturas objetivas e subjetivas desses espaços como estratégias metodológicas. A proposta de reconstituição da gênese está relacionada à admissão de que qualquer realidade social é

sempre construção histórica, derivada do enfrentamento de muitas possibilidades que disputaram entre si para prevalecer como escolhas coletivas. Ao se fazer a reconstituição sócio-histórica, retira-se o efeito da amnésia que caracteriza a relação das pessoas com a sua realidade social, auxiliando na promoção da desnaturalização das realidades objetivas e evidenciando que a realidade de interesse não pode ser vista como decorrência da evolução das coisas ou como resultado da racionalidade objetiva de agentes que a integram.

Esse modo de conhecimento busca evidenciar razões submersas aos fatos e aos discursos dos agentes que têm relevância para a compreensão das realidades de interesse. Os fatos sociais ganham o sentido de coisa e de representação, cuja apreensão pode ser mais adequadamente alcançada pela conjugação das dimensões objetiva e simbólica que compõem tudo o que habita o universo humano.

Trata-se de um enfrentamento ao predomínio excessivo de teorias de caráter instrumental que têm conduzido à percepção do simbólico como oposto ao que é real, favorecendo a utilização de pontos de vista absolutos, que ignoram a construção social submersa à realidade observada, produzindo significados descontextualizados, atemporais e autoritários.

Trata-se de realizar o que Bourdieu (2010a) denomina objetivação participante, em que a submersão na realidade de interesse permite ao pesquisador compartilhar sentidos e significados com os integrantes do campo e objetivá-los a partir de um conjunto de categorias conceituais. No caso específico desta tese, como a autora integra o campo de interesse, a submersão era condição natural. Assim, o principal desafio foi promover o processo de desnaturalização, condição para provocar o estranhamento de fatos previamente conhecidos e identificados como realidade para compreender razões subjacentes a esses fatos.

Para promover essa desnaturalização, o esquema metodológico delimitou o controle interno, como espaço social diferenciado da administração pública federal, e tomou a reconstituição da gênese da sua diferenciação como método para identificar as disposições determinantes que subjazem às práticas e às percepções dos agentes que integram o espaço. Na sequência, para diferenciar as características essenciais e as crenças dominantes entre os agentes, buscou-se identificar elementos relevantes da interface entre o controle interno e a gestão federal.

Como resultado, a tese permitiu compreender que a diferenciação do espaço social do controle interno Poder Executivo Federal decorreu de lutas e de interesses em jogo que possibilitaram a um determinado grupo de agentes públicos avocar o monopólio da

autoridade, no âmbito do Poder Executivo Federal, para avaliar a legitimidade dos atos praticados pelos administradores federais, de forma alinhada ao controle exercido pelo Poder Legislativo.

Como essa avocação não é explicitada nas relações cotidianas, seus efeitos não são percebidos de forma consciente pelos agentes e são resolvidos de forma subliminar. Ao explicitar a lógica das práticas da área de controle interno e identificar alguns elementos da interface controle interno e gestão, identifica-se uma relação de resistência, obscuridade e representação.

O caminho percorrido no trabalho parte da identificação das dificuldades para a apreensão das práticas dos agentes sociais e, no final, encontra a lógica das práticas dos agentes de controle e o efeito que essa lógica pode promover junto aos gestores federais. Para isso, a tese se estrutura em seis capítulos. Nesta introdução, buscou-se identificar o tema da pesquisa, justificar sua importância, demonstrar a perspectiva teórica e metodológica para o seu enfrentamento e apresentar ao leitor a complexidade do desafio de compreender as práticas de agentes sociais.

O capítulo 2 explicita o referencial teórico utilizado no trabalho. Inicia pela discussão sobre as dualidades das ciências sociais e pelo seu impacto nas teorias mais utilizadas para a compreensão do controle interno. Em seguida, apresenta a crítica de Pierre Bourdieu para a compreensão dos fenômenos sociais e sua visão de Estado, posicionamentos que foram acolhidas neste estudo. Por último, demonstra o esquema metodológico (figuras 1, 2 e 3 do capítulo 2) utilizado na tese, baseado na reflexividade entre normas e agentes como estratégia de apreensão das principais dimensões do espaço social.

A metodologia utilizada na pesquisa está descrita no capítulo 3. Trata-se do método denominado estruturalismo genético, que busca identificar, pela gênese, as razões para a emergência do espaço social de interesse e, por meio do conjunto de categorias teóricas de Pierre Bourdieu, procura conhecer a dinâmica do espaço que garante a reprodução das condições sociais necessárias à manutenção da diferenciação do espaço, numa dada posição na estrutura de poder do universo global.

Nessa perspectiva, problemas mais concretos, identificados *a priori*, como, por exemplo, efeito do controle interno na efetividade de política pública ou no combate à corrupção no setor público, seriam eles próprios realidades pré-construídas e não elementos relevantes para objetivação do espaço de interesse. Nesse sentido, a metodologia explicita como foi desafiador lidar com um objeto de pesquisa aberto, genérico e opaco até a

explicitação da descrição do espaço social, revelando jogos ocultos que, em geral, ficam submersos nas relações entre agentes sociais. Especialmente, a metodologia sinaliza a importância, para Pierre Bourdieu, de ruptura com o mito da metodologia científica.

Por meio do levantamento de normas e de registros históricos, o capítulo 4 reconstitui a gênese do campo, fazendo emergir as condições sócio-históricas para o acolhimento da expressão controle interno em normativos brasileiros. A análise de referências institucionais de quase 200 anos permitiu evidenciar que as normas não definem a realidade social e que, tampouco, os agentes detêm a chave da determinação histórica. Localizando a pesquisa no controle interno, o estudo identificou que contextos de disputas e interesses concorreram para a constituição desse espaço específico e demonstrou como essas disputas favoreceram a definição da natureza do espaço, as disposições dos agentes e as exigências que produzem efeito no próprio espaço.

Após essa explicitação da emergência, do campo, o capítulo 5 mostra como um entendimento específico de controle interno se consolidou no período entre 1994 e 2001. Apresenta como foram definidas as fronteiras do espaço social cujas práticas são reconhecidas como controle interno e como a natureza do espaço influenciou nessa delimitação. Analisa as disputas sobre a definição dos métodos de trabalho ao longo desse período e localiza como as propriedades definidas no processo sócio-histórico delimitaram as possibilidades para essa definição e interpreta como as disposições dos integrantes afetaram essas escolhas.

Tendo objetivado o campo, à luz da gênese e da reprodução das estruturas objetivas, o capítulo 6 apresenta a interface entre o controle e a gestão pública. Confronta as visões mútuas entre agentes do controle interno e gestores públicos e analisa os respectivos posicionamentos em relatórios de auditoria controle interno, relativos às administrações dos gestores entrevistados. Evidencia o distanciamento entre as crenças e as disposições relacionadas às práticas mútuas e as possibilidades de efeito do controle interno sobre a gestão pública.

Por último, o capítulo 7 traz as considerações finais, em especial, em relação à forma como a utilização da perspectiva de Pierre Bourdieu auxiliou na compreensão sobre o controle interno constituído pelo Poder Executivo Federal, e demonstra as limitações do trabalho, sugerindo ideias para novas pesquisas na mesma perspectiva teórica.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Na constituição do referencial teórico da tese, elegeu-se como ponto de partida demonstrar a complexidade da discussão sobre práticas sociais e a disputa entre os pensamentos mais dominantes nas ciências sociais para prevalecer na compreensão dos fatores determinantes dessas práticas. Essa escolha, além de explicitar as razões para a utilização da teoria de Pierre Bourdieu, também favorece o questionamento de concepções naturalizadas no âmbito da administração pública e em estudos acadêmicos sobre controle interno, etapa necessária para novas possibilidades de compreensão sobre o tema.

Lembrando Bachelard (1996), o conhecimento científico nunca é imediato e pleno e sempre projeta sombras. Ele se projeta em primeiro lugar contra o já conhecido ou contra visões naturalizadas como verdades adotadas pelos integrantes da realidade social de interesse. Atualmente há luta desigual entre a ciência e outras formas de conhecimento, devido à crença dominante de que as visões científicas, apesar de refutáveis, devem ser aceitas como corretas em suas interpretações, conclusões e prescrições, devido ao seu método. Como a objetividade do método científico tornou-se critério de autoridade como a melhor aproximação da verdade, fica difícil perceber, nas relações cotidianas da vida prática, especialmente para os que estão fora do campo acadêmico, quais são os limites desse conhecimento.

Nesse contexto, o primeiro objetivo deste referencial teórico é demonstrar as dificuldades e os desafios para apreender a realidade social devido às concepções naturalizadas que todos têm sobre os fenômenos sociais e, também, por causa dos equívocos propiciados pelas disputas entre as correntes científicas para prevalecer como melhor leitura da realidade.

A exposição dessas ideias será buscada pela compreensão dos esquemas de pensamento que predominam nas ciências sociais e pela apresentação da crítica de Pierre Bourdieu às dualidades que caracterizam esses esquemas. Utilizando as análises de Burrell e Morgan (1979), de Domingues (2004) e de Bourdieu (2010a, 2010b, 2007, 2004a, 2002, 1996a, 1983) será evidenciado que os estudos no âmbito das ciências sociais são marcados por dualidades históricas e estruturais, mas que existem caminhos de superação.

Dessa forma, este referencial evidencia as dualidades das ciências sociais, os seus efeitos nos estudos sobre o tema de interesse da pesquisa, a crítica aos limites que essas

dualidades provocam nas possibilidades de compreensão da realidade, as razões para a adoção da proposta de superação dessas dualidades de Pierre Bourdieu e, por fim, a perspectiva teórica e metodológica que será utilizada na tese.

2.1 As dualidades das ciências para a compreensão das práticas sociais

Domingues (2004, p.16) busca clarear o tema epistemologia das ciências humanas, trabalhando com os quatro autores clássicos da sociologia por meio da pergunta “[...] como cada um pensa a questão da fundação das ciências humanas”. Ele identifica quatro formas de pensamento ou de esquemas mentais que estariam presentes na descrição, explicação e interpretação contemporânea dos fenômenos humanossociais.

O primeiro esquema definido por Domingues (2004, p.101), denominado “[...] positivista-funcionalista [...]”, deriva-se do pensamento de Émile Durkheim⁴ e tem como foco a determinação objetiva das causas que subjazem aos fenômenos humanossociais. Essa objetividade advém do método empregado e da premissa de que os fenômenos sociais podem ser concebidos como coisas, que podem ser observadas por dados estatísticos, comparações e medições, sem necessidade de referência aos sujeitos envolvidos no contexto. Identificadas pela relação entre coisas, as causas dos fenômenos sociais estão dissociadas da determinação de essência e da subjetividade, sendo frequentemente apresentada na forma de leis matemáticas.

O segundo esquema referido é o hermenêutico weberiano. O autor afirma que, a despeito de Max Weber⁵ utilizar o termo sociologia compreensiva para se referir a sua forma de conhecimento, o vocábulo hermenêutico seria o mais indicado, pelo fato de toda a obra do autor buscar compreender o sentido do fenômeno social. Além de reter a apreensão e a inclusão do fenômeno, o autor procura também apreender e incluir o sujeito, estabelecendo um laço entre a compreensão e o sentido do fenômeno social. Dessa forma, a sociologia weberiana responde a duas insuficiências do positivismo: a da descrição como instrumento de análise e a do esquema causal que apenas detecta o exterior dos fenômenos sociais, ignorando o que se passa com os agentes. Com essa percepção, Max Weber estabelece o laço entre a causalidade e o sentido, para incluir na análise das causas da ação social “[...] as condutas, os valores, os fins e os meios” (DOMINGUES, 2004, p.91).

⁴ Émile Durkheim (1858-1917), sociólogo francês, é considerado um dos fundadores da sociologia.

⁵Max Weber (1864-1920), intelectual alemão, ficou conhecido como pai da sociologia.

Em vez da relação causa e efeito do esquema anterior, Max Weber busca a compreensão do fenômeno social na constelação de causas que subjazem ao mundo social, usualmente dissociada da determinação de leis matemáticas. A objetividade encontra-se menos na relação entre fatos da realidade empírica e mais nos agentes. Municiado com os chamados tipos ideais e utilizando o método da constelação causal, o esquema descreve o fenômeno social e o remete ao sujeito para alcançar o sentido da ação social.

O terceiro esquema é o dialético. Descrevendo as ideias de Karl Marx, Domingues (2004) afirma que essa abordagem também entende que a ação social não segue ao princípio da lógica formal, própria da abordagem positiva. Ela traz como modo de conhecimento da realidade social a lógica dialética. Nessa abordagem, a sociedade humana se constitui a partir de tensões, contradições e conflitos que demandam resoluções e essas não são alcançadas pelas formas fixas das modalidades operadas pela lógica clássica. Essa crítica às explicações causais usuais sinaliza que elas clivam os fenômenos sociais, deixando de lado as interações e os conflitos que os determinam. Essa abordagem se volta para os efeitos da dominação e da consequente alienação dos dominados.

O quarto esquema apresentado por Domingues (2004) é o estrutural, fundamentado na obra de Claude Lévi-Strauss, que parte da linguística de Ferdinand de Saussure para levar o paradigma da linguagem à antropologia e à sociologia. Ele mantém no modelo os níveis da esfera da língua e da fala e acrescenta a instância do discurso, onde localiza o mito. No nível mítico, ocorre a combinação de propriedades do pensamento e da linguagem. Assim, toma os elementos dos discursos como símbolos a serem decifrados por meio de polaridades, tais como céu/terra, escuro/claro, homem/deuses. Segundo o autor, a hipótese de Lévi-Strauss é que, atrás das contradições aparentes dos mitos, existe uma estrutura lógica e essa estrutura seria o “[...] espírito humano” (DOMINGUES, 2004, p.74) que define os fenômenos sociais.

Esses autores clássicos identificaram quatro esquemas de pensamento que operam em padrões tais que apresentam quatro modalidades de formas de ver a realidade empírica: 1. da coisa em si; 2. do sujeito; 3. das relações de dominação; e 4. dos mitos sociais. Esses padrões foram apropriados pelas ciências sociais (economia, sociologia, administração e ciência política dentre outras) resultando em extensa pluralidade de correntes de pensamento.

Relacionando as teorias sociológicas e organizacionais com os seus contextos filosóficos e sociológicos, Burrell e Morgan (1979) estudaram essa pluralidade de correntes e propuseram a classificação delas em quatro paradigmas-chave, mutuamente exclusivos,

caracterizados pela interseção de dois conjuntos de pressupostos relativos à filosofia da ciência e à natureza da sociedade, consideradas duas dualidades essenciais.

A primeira dualidade cliva o esforço de conhecimento da realidade social pelo critério da filosofia da ciência, dividida entre a objetividade e a subjetividade. A segunda, derivada da visão de sociedade, diferencia esse esforço pela defesa da manutenção da ordem social vigente ou pela busca de mudança radical. Pela interseção desses dois conjuntos de dualidades, os autores propõem que as escolas de pensamento podem ser classificadas em quatro paradigmas⁶ científicos distintos: o funcionalista, o interpretativo, o humanista radical e o estruturalista radical. Cada um se caracteriza por abordagens específicas sobre os fenômenos sociais.

O paradigma funcionalista, majoritariamente dominante, elege como referencial os posicionamentos da dimensão objetiva da filosofia da ciência e se posiciona pela regulação que mantém a ordem social. Nessa abordagem, o mundo social é algo em si mesmo, independente dos sujeitos e passível de ser apreendido a partir de suas propriedades. Trata-se de relação entre coisas que podem ser descritas por si mesmas por intermédio de variáveis que descrevem as suas propriedades, independentemente dos sujeitos e de suas relações. Trata-se da integração de três conjuntos de forças intelectuais: o positivismo sociológico⁷ (o mais influente), o idealismo germânico⁸ e o marxismo. A interconexão dessas três forças tem dado lugar a um número expressivo de perspectivas teóricas no interior do paradigma⁹.

O paradigma interpretativo é caracterizado pela abordagem que prioriza a subjetividade e a regulação. Defende que a natureza fundamental do mundo social deriva da experiência dos sujeitos sociais. Nesse sentido, o mundo social pode ser entendido como processo emergente vinculado ao conjunto de indivíduos, o que os torna os mais indicados para expressar o significado do universo social. Preocupada com a reprodução e explicação do mundo social, tal como ele se encontra, da mesma forma que a funcionalista, essa abordagem¹⁰ também concorre para a ordem social, o consenso, a integração e a coesão

⁶ Por paradigmas esses autores entendem pressupostos que subscrevem um quadro de referência, um modo de teorizar e um *modus operandi* que os cientistas utilizam na busca de explicações para o objeto de interesse.

⁷ Principais autores: Augusto Comte, Herbert Spencer, Emile Durkheim, Vilfredo Pareto (BURREL;MORGAN, 1979).

⁸ Principais autores: Max Weber, George Simmel e George Herbert Mead (BURREL;MORGAN, 1979).

⁹ Na sociologia, as principais são: objetivismo, teoria dos sistemas sociais, teoria integrativa e escola do interacionismo e da teoria da ação social. Na análise das organizações as principais são: objetivismo, teoria do sistema social, pluralismo, teorias das disfunções burocráticas e quadro de referência da ação (BURREL;MORGAN, 1979).

¹⁰ Em termos sociológicos, integra quatro grandes correntes: a hermenêutica, a sociologia fenomenológica, a fenomenologia e o solipsismo. Em termos da teoria das organizações, inclui a etnometodologia e o interacionismo simbólico fenomenológico (BURREL;MORGAN, 1979).

social. A influência determinante é a do idealismo germânico¹¹, que enfatiza essencialmente a natureza espiritual do mundo social.

Os dois outros paradigmas derivam do pensamento que defende a mudança radical da sociedade. O paradigma humanista radical propõe a mudança radical da sociedade, adotando um ponto de vista subjetivo e se comprometendo com a transcendência dos limites dos arranjos sociais existentes. Segundo esse ponto de vista, a humanidade deve se libertar das superestruturas ideológicas com as quais interage e que criam a ruptura cognitiva entre o ser humano e sua verdadeira consciência. Da mesma forma que o paradigma interpretativo, também é derivado do idealismo germânico, mas, ao invés do ajustamento à ordem vigente, concentra a expectativa da possibilidade de mudança radical da sociedade na consciência humana¹².

O último paradigma, o estruturalista radical,¹³ propõe a mudança radical da sociedade sob o ponto de vista objetivo. Derivado do marxismo, esse pensamento enfatiza o conflito estrutural, os modos de dominação, a contradição e a privação. Para essa abordagem¹⁴, as mudanças não são derivadas da consciência do ser humano, mas da ocorrência de conflitos fundamentais na forma de crises políticas e econômicas que gerarão a mudança radical da sociedade.

Verifica-se que dois desses paradigmas instalam as estruturas como elementos determinantes para o conhecimento da realidade social, o funcionalismo e o estruturalismo radical. Os outros dois, o interpretativo e o humanismo radical, entendem o sujeito ou o agente social como o elemento fundamental para esse conhecimento.

Diante da dualidade estrutura-agente, compreende-se a dificuldade e o desafio para compreender os fenômenos sociais. É possível assim afirmar a influência do ponto de vista adotado sobre as possibilidades e limites para a aproximação da realidade de interesse. Essas distinções sinalizam para a necessidade de compreender sob qual ponto de vista um determinado estudo é realizado, de forma que as suas conclusões sejam contextualizadas.

¹¹ Fundamentos vêm do trabalho de Kant e da influência de Dilthey, Weber, Husserl e Schutz (BURREL;MORGAN, 1979).

¹² Particularmente expresso nos trabalhos de Kant e Hegel, como reinterpretado nos escritos do Karl Marx e da fenomenologia de Husserl. Os expoentes foram Sartre, Lukács, Gramsci, Habermas, Marcuse, Illich, Castaneda e Laing (BURREL;MORGAN, 1979).

¹³ A principal fonte de debate intelectual provém dos trabalhos de Karl Marx e os principais nomes são Engels, Plekhanov, Lênin e Bukharin, Althusser, Poulantzas, Colletti, Dahrrendorf e Lockwood (BURREL;MORGAN, 1979).

¹⁴ Em termos de teoria sociológica, o estruturalismo radical é composto da teoria social russa, da teoria do conflito e do marxismo mediterrâneo contemporâneo (BURREL;MORGAN, 1979).

Os estudos sobre controle interno realizados no Brasil, a despeito de adotarem diferentes teorias, podem, no conjunto, ser classificados como positivo-funcionalistas, dado que buscam explicar e modificar a realidade a partir de critérios dominantes que reforçam a ordem social.

O próximo item objetiva identificar como as várias possibilidades dessa abordagem e os seus limites *vis a vis* às perguntas que conduzem esta pesquisa.

2.2 Aplicação das abordagens dominantes nas ciências sociais a estudos sobre controle interno no setor público

2.2.1 A abordagem técnica

Pelos registros da literatura, as primeiras referências ao conceito de controle interno nas organizações ocorreram em meados do século passado, vinculadas ao setor privado, nos EUA. Em 1947, o American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), entidade que congrega auditores independentes naquele país, alertou em suas publicações que, devido ao elevado grau de complexidade que as organizações haviam atingido, era praticamente impossível a realização de auditoria independente em empresas não detentoras de adequados mecanismos de controle interno.

Em 1949, segundo Attie (1998), a AICPA conceituou controle interno como conjunto de métodos de revisão e de conferências dos processos internos das organizações, instituídos para proteger os ativos, promover a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e favorecer a eficiência operacional e a obediência às diretrizes administrativas. O objetivo era minimizar o risco de erros na emissão de pareceres sobre as demonstrações contábeis de entidades com fins lucrativos.

Taylor e Glezen,¹⁵ citados por Antunes (2004), lembram que auditores independentes começaram a considerar que a complexidade das entidades com fins lucrativos exigia dos gestores relatórios complexos e análises bastante detalhadas para controlar as operações das entidades. Com essa complexidade, a fidedignidade dos dados não era mais possível de ser aferida com base apenas nos métodos e avaliações típicos de auditoria externa e independente.

¹⁵ TAYLOR, D. H.; GLEZEN, G. W. Auditing: an assertion approach. New York: John Wiley & Sons, 1997.

A adoção de processos de conferência e revisões internas à entidade passou a ser considerada central para a maior segurança dos trabalhos de auditoria independente¹⁶.

Em 1977, quando houve a decisão política nos EUA de combater a ocorrência de fraudes que lesavam os aplicadores nas bolsas americanas e consequente publicação da Lei de Práticas Anti-Corrupção no Exterior (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA), a área de controle interno recebeu novo incentivo. Essa Lei tornou crime, sujeito a multas, penalidades e até prisões, a ausência de sistema de controle interno capaz de oferecer segurança razoável às informações oficiais por empresas integrantes da bolsa de valores (ANTUNES, 2004).

Dez anos depois, em 1987, foi constituída a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Treadway Commission), com o objetivo de desenvolver estudos para ampliação da confiabilidade de informações de relatórios financeiros. Em seu primeiro relatório, a comissão sinalizou três premissas importantes para a organização de sistemas de controle interno: 1. que o posicionamento da administração em relação ao controle interno influencia o ambiente corporativo em relação a fraudes; 2. que mecanismos de controle interno bem estruturados são capazes de fornecer segurança razoável para detectar tentativas de confecção de relatórios fraudulentos; 3. que as organizações patrocinadoras da Comissão deveriam estabelecer diretrizes adicionais sobre sistemas de controle interno para executivos e governos para atingirem melhores resultados e respeitarem os padrões éticos das sociedades.

Esse movimento se consolida e, em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations (COSO), entidade voluntária do setor privado, formada com patrocínio da Treadway Commission, publicou o Relatório Internal Control – Integrated Framework -, cumprindo as sugestões do relatório de 1987. Segundo o documento, controle interno deve ser entendido

[...] como um processo efetuado pela gerência, pelos diretores, administradores e demais pessoas da entidade, implementado para fornecer segurança razoável ao alcance de efetividade e eficiência operacional, fidedignidade dos relatórios financeiros e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (COSO, 1994, p.3).
Tradução do original em inglês pela autora da tese.

¹⁶ Saliente-se que área de auditoria se adiantou às teorias administrativas, em meados do século passado, pois essas ainda não diferenciavam a noção de estrutura do conceito de controle. Ouchi (1977) sinaliza que Weber não diferenciou esses dois conceitos e que, desde Graicunas que discutiu o problema de controle de indivíduos de maneira puramente estrutural, em 1937, passando por Terrien, Mills e Caplow, na década de 50, Anderson e Qarkov, na década de 60, até March e Simon (1972), que reviram Merton, Selznick e Gouldner, a teoria administrativa continuou entendendo as estruturas como essência do controle. A partir dessa crítica, Ouchi (1977) defende a existência de distinção entre mecanismo de controle e estrutura organizacional. Para o autor, controle deveria ser entendido como o conjunto de condições/decisões a respeito da forma como o controle deveria ser utilizado e, também, como deveriam ser organizados o monitoramento e a avaliação de processos e/ou resultados nas organizações.

O modelo Coso define que, na estruturação e avaliação de sistemas de controle interno, devem ser combinados cinco componentes de forma matricial e integrada. O primeiro deles é o ambiente de controle. Inclui desenvolvimento de padrões de desempenho e comportamento, com definição de perfil de competência exigido pelas tarefas internas, definição de filosofia administrativa e de estilo operacional, constituição de apropriada estrutura administrativa e implantação de boas práticas de RH.

O segundo componente são as atividades de controle, que representam os procedimentos estabelecidos para assegurar que as diretrizes e os processos internos sejam executados de acordo com o previsto. Envolvem, dentre outros, a aplicação do princípio da segregação de função (quem autoriza, executa e controla não pode ser a mesma pessoa), controle de acesso a recursos e informações, verificações, reconciliações, revisões de performance operacional, revisão de operações, processos e atividades e exercício de supervisão.

O terceiro é a avaliação de riscos. Envolve a identificação e a análise de riscos relevantes que podem dificultar o alcance dos objetivos da entidade, com a finalidade de antecipar respostas ou evitar ocorrências negativas, incluindo erros, fraudes e corrupção.

O quarto componente são as informações e comunicações. Compreendem todas as formas de pronunciamento oficial, cujos atributos técnicos são objetividade, clareza, fidedignidade e transparência. Por último, o monitoramento, que representa rotinas de supervisão e de avaliações específicas sobre cada componente do sistema de controle interno, normalmente a cargo da área de auditoria interna da organização ou órgão similar.

Na área pública, o modelo vem adotando progressivamente esse modelo. Em 2004, a Intosai, organização independente que congrega entidades superiores de auditoria governamental, acolheu a definição Coso e conceituou controle interno em organizações governamentais como

[...] processo integrado que é efetivado por todos, gerentes e funcionários, com função de detectar riscos e prover segurança razoável para a busca do cumprimento da missão organizacional, seguindo os objetivos gerais de executar as operações de forma organizada, ética, econômica, eficiente e efetiva; preenchendo os requisitos de responsabilização (*accountability*); atendendo às leis e às regulamentações e salvaguardando os recursos contra perdas, abusos e danos (INTOSAI, 2004, p.6). Tradução do original em inglês pela autora da tese.

As orientações para operacionalização desse conceito incluem atividades de comparação entre previsão e execução, parametrização de desempenho, estabelecimento de mecanismos de restrição e coerção de comportamentos indesejados, monitoramento de

processos que compõem a produção e aplicação de medidas corretivas, caso haja distanciamento entre o padrão e o resultado obtido.

Nas organizações, o modelo envolve a integração da administração, da estrutura e do corpo administrativo, por meio de três eixos: 1. objetivos visados pela gestão (*accountability*, conformidade legal, efetividade das operações e salvaguarda dos ativos); 2. componentes do controle interno (ambiente de controle, avaliação de riscos, controle das atividades, informações e comunicações e monitoramento); 3. participação de toda a organização (INTOSAI, 2004).

No Brasil, conforme demonstra Antunes (2004), há inúmeros estudos que utilizam a abordagem técnica da contabilidade e da auditoria, para estudar controle interno sob a ótica do setor privado. No setor público, sobressai o estudo de Wassally (2008) que analisou a harmonização entre as normas emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e as diretrizes do Coso e da Intosai. A autora demonstrou que não há elevado nível de harmonização entre as normas emitidas pela SFC/CGU e aqueles documentos. Limitando sua análise ao aspecto técnico, a autora concluiu que o trabalho realizado pela SFC poderia ser aprimorado pela disseminação das orientações internacionais por meio de cursos e seminários entre os integrantes da Secretaria.

Outros estudos focalizando o setor público que privilegiam a abordagem técnica são as publicações de Castro (2008) e de Piscitelli (1998), que demonstram a visão de agentes da burocracia federal sobre as próprias práticas. Esses trabalhos apresentam os conceitos e questões relevantes sobre controle interno no Poder Executivo Federal.

O problema de estudos técnicos é que suas prescrições são feitas sem verticalização da reflexão sobre as causas dos problemas detectados, o que pode conduzir a resultados imprevistos ou a criação de novos problemas. O importante a salientar é que a finalidade desses estudos é interferir na realidade e que existem riscos associados a eles que devem ser mais bem esclarecidos, sempre que possível. Por exemplo, pode-se questionar a conclusão do trabalho de Wassally (2008), tendo em vista diferenças entre a concepção de controle interno do modelo Coso e a concepção da SFC. Como a autora não verticaliza a reflexão sobre esse problema, existem riscos associados à prescrição, tais como possível ampliação do nível de inconsistência do trabalho da SFC, dado que a concepção Coso exige integração entre gestão e controle, concepção não absorvida pelo modelo brasileiro.

Pode-se considerar que a abordagem técnica sobre controle interno, com foco na objetividade e na relação de causa e efeito, aplicada ao setor público, contribui com a

discussão de conceitos, modelos, métodos e procedimentos a partir de pontos de vista específicos. Como busca apreender as práticas sociais, para produzir nelas efeitos desejados a partir de dada compreensão sobre como elas devem ser, essa abordagem não se ajusta à compreensão que se pretende nesta tese.

2.2.2 A abordagem jurídica

O entendimento do Direito sobre o controle interno da administração pública encontra-se estabelecido pelo Direito Administrativo, ramo do Direito Público. O regime jurídico administrativo estabelece princípios e normas que estruturam o funcionamento do Estado brasileiro, e institui o controle sobre a administração pública a fim de que esta possa cumprir sua finalidade, sem desvirtuar o exercício do poder estatal. Para compreender a contribuição e os limites dessa abordagem, busca-se descrever a noção do Estado defendida pelo Direito, os conceitos utilizados para a área de controle e os limites dessa abordagem para a compreensão das práticas dos agentes sociais.

Bandeira de Mello (2003, p.42) afirma que ninguém ignora que a noção de Estado advém de “[...] gigantesco projeto político, juridicizado, de contenção do Poder e de proclamação da igualdade de todos os homens”, com base ideológica em Montesquieu e em Rousseau.

De Rousseau, se origina a ideia de que os titulares do poder no Estado são as pessoas que integram as sociedades, sendo os governantes tão somente seus representantes. Essa representação da política advém da impossibilidade de as pessoas fisicamente exercerem o poder. Daí a máxima de que o poder emana do povo e o consenso de que a instituição do Estado¹⁷ é solução para viabilizar a vida em sociedade.

Nas democracias modernas, os representantes são eleitos por processos democráticos e governam com auxílio de burocratas profissionais. A noção de representação lembra que o

¹⁷ O surgimento e a evolução do Estado moderno são interpretados por diversas teorias. Bobbio (2000) classifica essas teorias em termos ontológicos, em idealistas ou realistas, e em termos axiológico, em positivas, negativas e neutras. A visão positiva e idealista do Estado pode ser encontrada em três perspectivas: 1. a da noção do bem viver ligada ao exercício da política em Aristóteles; 2. a da viabilização da vida em sociedade de seres que são maus por natureza, conforme interpretação de Hobbes; 3. a do contrato social, para possibilitar à humanidade manter as condições de funcionamento, mesmo tendo sido corrompida pela noção da propriedade privada, como em Rousseau. A visão negativa interpreta o Estado como estratégia de dominação da sociedade burguesa, baseada nas ideias de Marx. A visão neutra entende o Estado como modo de dominação social legítimo, por meio de estruturas racionais-legais, de conceitos jurídicos universais, pretensamente desvinculados de quaisquer aspectos temporais, espaciais, independentemente dos objetivos a que se destina, tal como fazem Hans Kelsen ou Max Weber.

poder legítimo dos governantes para tomada de decisões decorre da delegação dos titulares do poder e que o exercício desse poder encontra-se delimitado pelas normas instituídas pelo Estado. Trata-se de poder-dever, onde o poder se encontra condicionado ao dever definido pela lei. O representante governa, mas o faz a partir de regras instituídas pelo Estado. Dessa forma, as práticas dos governantes devem ser controladas pelos governados, como forma de pressão para alinhamento às regras democraticamente definidas.

Constituída a representação de que os titulares do poder são os cidadãos, de acordo com Rousseau, a outra referência fundamental para o projeto do Estado moderno, segundo Bandeira de Mello (2003), se encontra em Montesquieu. Deste clássico, origina-se a máxima de que todo detentor de poder tende sempre a abusar do mesmo e que a única possibilidade de limitar essa possibilidade é pela divisão do poder e pela concorrência entre as partes. Dessa ideia fundadora, se origina a divisão do Poder do Estado em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário e a noção de controle sobre os governantes.

Essas duas referências são a base para a definição de dois tipos de controle no âmbito do Estado. O primeiro tipo, o controle dos governados sobre os operadores do Estado (políticos e burocratas) é exercido mediante processos eleitorais ou mecanismos de controle direto, como denúncia, imprensa livre, participação direta em conselhos governamentais ou acionando diretamente o Estado como cidadão individualmente ou em associações. Essa forma de controle instituída pela organização do Estado de Direito Democrático foi denominada controle vertical ou *accountability* vertical sobre o Estado (O'DONNELL, 1998).

O segundo tipo advém da instituição de limites pelo próprio Estado do poder de seus agentes, no que a literatura denomina *freios e contrapesos*. Trata-se da atribuição de funções complementares entre órgãos, embora de forma restrita, fazendo com que todos se controlem e, dessa forma, equilibrem o exercício do Poder concentrado no Estado. Nesse conceito, incluem-se as agências de Estado constituídas para realizar ações de controle em seus pares, com prerrogativas que vão da supervisão de rotina a sanções legais ou impedimentos contra ações que possam ser qualificadas como impróprias ou irregulares. Esse controle foi referido na literatura como controle horizontal ou *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998).

Di Pietro (2004) chama a atenção para o fato de que, embora todos os poderes se controlem mutuamente, a administração pública (Poder Executivo) é por excelência objeto de controle do âmbito do próprio Estado. Isso porque é nessa esfera que ocorre a materialização da ação estatal ativa, com a execução de políticas públicas, em que se concentra praticamente todo o gasto orçamentário do País.

A autora classifica os controles do Estado sobre a administração pública com base em quatro critérios: 1. por órgão – administrativo, legislativo ou judicial; 2. por momento de ocorrência: prévio, concomitante ou posterior; 3. por estrutura: interno ou externo; 4. aspecto controlado: legalidade ou mérito.

A jurista entende que o controle administrativo pode envolver aspectos de legalidade e de mérito e pode ser de iniciativa da própria administração ou de terceiros. O controle legislativo sobre os demais poderes pode ser político ou financeiro, quando é relativo à oportunidade e à conveniência do interesse público ou quando abrange o controle dos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e resultados da utilização de recursos públicos. O controle judicial, exercido pelo Poder Judiciário sobre todos os poderes, cuida da lesão ou ameaça de lesão aos direitos individuais e coletivos.

Assim, o conceito de controle interno para essa jurista pode ser entendido como todo controle exercido por um Poder sobre si mesmo, podendo se dar na modalidade de controle administrativo, o que significa que deve estar restrito aos aspectos da legalidade e de mérito e na modalidade de controle financeiro.

Bandeira de Mello (2003, p.803) se baseia na Constituição e no Decreto-Lei n. 200 1967 para afirmar que, assumida a terminologia de controle interno como controle exercido pela própria administração ou por órgãos do próprio Poder Executivo, no Brasil haveria um “[...] duplo controle interno [...]”, referindo-se ao controle que é realizado pelo próprio órgão e ao que é realizado de forma centralizada pela SFC, que ele denominou, de forma paradoxal de “[...] controle interno exterior”.

Mais recentemente, Neto (2011) propôs a classificação do controle que o Estado exerce sobre a administração pública brasileira, a partir de dois atributos, o da dimensão controlada e o da natureza do controle. Em relação à dimensão controlada, entendeu que o controle pode ser dividido em três tipos: 1. do poder, voltado para proteger os indivíduos do risco do arbítrio do Estado; 2. dos meios, voltado para a busca de racionalidade administrativa; 3. dos objetivos, voltado para a estabilidade e a permanência das políticas públicas, e para a consecução dos fins das sociedades, responsabilidade do Estado.

Quanto à natureza do controle, o autor diferenciou dois tipos: 1. controle funcional e 2. controle estrutural. Para o controle funcional propôs quatro modalidades: a) quanto ao objeto de controle, incluiu controle do patrimônio público, controle da aplicação dos recursos públicos, controle das finalidades administrativas e controle da legalidade; b) quanto ao método, dividiu em controles formais, que se destinam à verificação dos procedimentos e

requisitos previstos em lei, e materiais, que se voltam para a aferição de resultados; c) quanto ao momento, em *ex-ante*, concomitante e *ex-post*. Os dois primeiros se destinam a evitar a ocorrência de ato ilegal e o último visa rever os atos, corrigindo, se necessário, ou confirmando-o; d) quanto ao vetor, pode ser hierárquico, quando é decorrente da lógica hierárquica; institucional, quando é exercido pela tutela de um ente sobre o outro; e contratual: quando a relação advém de um contrato.

Para o controle estrutural, propôs a classificação em: a) interno, que pode se apresentar como controle hierárquico, derivado da estrutura jurídica/organizacional, ou tutelar, quando exercido em nome de vínculo de supervisão e/ou fiscalização; e b) controle externo, que pode ser dividido em legislativo e judicial.

Neto (2011) sistematiza de forma exaustiva os tipos de controle exercidos sobre a administração pública e sugere a diferenciação do controle interno em controle hierárquico, derivado da estrutura burocrática, e tutelar, derivado da responsabilidade de supervisão e de fiscalização, o que ainda não é absorvido na literatura da área específica. Essa proposta acolhe a percepção de Bandeira de Mello (2003) da existência de um duplo controle interno e tenta constituir uma distinção de forma a delimitar cada um deles.

Verifica-se com essa descrição que a abordagem dominante do Direito sobre controle interno é instrumental, em que a questão é identificar o processo, a finalidade e a regulamentação sobre a forma de ele produzir o efeito desejado, pela lógica organizacional e funcional do Estado.

2.2.3 A visão weberiana

A interpretação de Max Weber para o Estado moderno, elaborada no início do século XX, se constitui, ainda hoje, referência fundamental para a discussão sobre administração pública (OLIVIERI, 2008). A compreensão weberiana do Estado moderno ressalta o caráter de dominação social, constituído historicamente pela evolução das sociedades humanas. Em suas próprias palavras,

[...] o Estado é aquela comunidade humana, que dentro de determinado território... reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer a coação (WEBER 1999, p.526).

Como já visto no item 2.1, Max Weber busca compreender o sentido dos fenômenos sociais a partir da subjetividade. No caso do Estado moderno, ele localiza a noção da legitimidade da dominação em fundamentos internos e externos relativamente aos indivíduos governados.

Os fundamentos internos são aqueles desenvolvidos na esfera da política, respondendo pela disposição das pessoas para a submissão à autoridade do Estado. Esses fundamentos podem ser relacionados com três categorias distintas: 1. confiança no eterno ontem, representando a força do já conhecido e favorecendo à dominação tradicional; 2. atração pelo carisma do líder, promovendo a confiança na representação do governante e valorizando a dominação carismática; 3. a confiança na validade das leis e normas, justificando a dominação racional-legal (WEBER, 1999).

Os fundamentos externos dizem respeito aos meios constituídos pelo Estado para definir legalmente como os agentes que o representam devem agir para terem as suas ações identificadas com a vontade do Estado. Esses meios representam a burocracia de governo ou a máquina de governo, a que coloca o Estado em funcionamento. Instrumentalmente, essa definição racional define a organização do Estado e, também, a forma como os agentes que o representam são nomeados.

Os agentes nomeados para representar o Estado detêm a prerrogativa de representar a vontade desse ente, na forma de competências definidas legalmente e de quadro de funcionários especializados autorizados a colocarem em funcionamento a máquina administrativa.

Como os agentes agem em nome do Estado, surge o problema de como se pode controlá-los. Por deterem a autorização legal para dispor dos recursos administrativos e materiais colocados à disposição do Estado (WEBER, 1999), existem riscos de extrapolação que devem ser coibidos para preservação da noção de legitimidade do projeto político do Estado moderno.

Para compreender a interpretação weberiana para o problema de controle do poder dos agentes do Estado, observa-se que Weber (1999) utiliza dois tipos ideais: o político e o burocrata. O político estrutura suas ações com base na responsabilidade política, realizando escolhas que atingem verticalmente a todos e respondendo por suas ações junto ao eleitorado. Já o burocrata ampara suas ações na definição racional-legal dos regulamentos, tendo sua virtude na capacidade de reproduzi-los e responder administrativamente pela obediência a eles.

Em termos de dominação da força de trabalho, a definição weberiana da burocracia pública não se distingue da privada. Trata-se do mesmo tipo ideal, caracterizado por: 1. organização contínua de cargos (normas); 2. sistemática definição de funções (divisão de trabalho); 3. atribuição de autoridade compatível com a função (hierarquia); 4. definição de instrumentos necessários de coerção e limitação do uso (controle hierárquico); 5. preparo técnico adequado dos funcionários (especialização); 6. separação dos funcionários da propriedade dos meios de produção (não há donos de cargos, mesmo nos casos de estabilidade).

Na burocracia privada, a indicação do dirigente máximo depende de deliberação dos proprietários do capital e a definição de suas práticas decorre da noção de liberdade de mercado existente na sociedade e das possibilidades de competição, considerando as obrigações e vedações a que dos estão sujeitos por lei.

Na burocracia pública, a ocupação de cargos nos órgãos públicos pertence à liderança política e as práticas desses dirigentes são definidas pela estrutura racional-legal. Como as referências para as práticas estão previstas em lei, o esperado é que os agentes administrem “[...] *sine ira et studio*, sem ódio ou favor” (WEBER, 1999, p.539), segundo as normas existentes, de forma a preservar a honra oficial do Estado.

Essa racionalidade de decisões baseadas em regras oficiais oferece ao mercado o atendimento a sua demanda por condições seguras para a tomada de decisões econômica. Trata-se de vantagem considerável em relação ao risco da *justiça de cádi* (WEBER, 1999, p.531), em que cada um, em cada situação, define seu próprio juízo.

Para preservar sua honra e sua previsibilidade, a burocracia deve constituir condições objetivas de controle sobre a ação de seus integrantes. Em termos do modelo weberiano, o controle sobre a burocracia tem como fundamentos duas premissas: 1. a autonomia da tomada de decisões no Estado pertence à esfera da política e a implementação dessas decisões compete à burocracia. Portanto, para efeito de legitimidade do Estado, cabe à esfera política controlar a burocracia para que ela não ultrapasse as suas prerrogativas; 2. a possibilidade de a esfera política controlar a burocracia depende da instituição de estruturas racionais-legais, com descrição o mais pormenorizada possível sobre os procedimentos.

A despeito de o modelo reconhecer a subordinação da burocracia à política, o autor admite que, paradoxalmente, o exercício do poder do Estado se encontra na burocracia. Como as decisões políticas são concretizadas pela burocracia, a partir do quadro de funcionários e dos recursos públicos colocados à disposição desses últimos, o domínio efetivo do Estado

“[...] não se manifesta nos discursos parlamentares... mas sim no cotidiano da administração... nas mãos do funcionalismo...” (WEBER, 1999, p.529).

Para limitar esse poder, compete à esfera política a tarefa de minimizar a possibilidade de a burocracia tomar decisões para as quais não detém legitimidade. Essa possibilidade advém do elevado conhecimento que o funcionalismo tem sobre o dia a dia da burocracia, o que pode conduzir à transformação do saber oficial em saber secreto. Como esse saber é cumulativo, o avanço do poder da burocracia pode se tornar irrefreável, com risco de perda da garantia de que existam forças capazes de mantê-la sob limites adequados fixados pelas regras e sob controle.

A eficácia desse controle está condicionada ao conhecimento da classe política sobre o funcionamento da burocracia. Trata-se de tarefa desafiadora, pois esse conhecimento só é plenamente acessível aos burocratas. Por isso é que, segundo a teoria weberiana, a descrição dos procedimentos da burocracia deve ser o mais detalhada possível. A definição pormenorizada dos procedimentos torna viável ao parlamento examinar os atos praticados pela burocracia com base em evidências de congruência ou incongruência à base normativa.

A dominação sobre a burocracia viabiliza-se pela exigência de os agentes públicos se submeterem ao dever legal de obedecer a ordens de conteúdo específico, emitida por pessoa ou grupo de pessoas que estão ocupando posições que lhes possibilitam impor suas vontades. O sistema confere autoridade a alguns agentes para impor a sua vontade e sua decisão aos subordinados, sempre de acordo com o conjunto de regras previamente definidas. Essa lógica permite ao parlamento identificar a localização da responsabilidade e de imputar punições, quando cabíveis.

Dessa forma, a lógica burocrática diz que a autoridade e a disciplina advêm da regra e não da pessoa. Em tese, tanto quem comanda, quanto quem obedece o faz em nome da lei. A autoridade comanda em nome da lei e quem obedece também segue a determinação legal. Portanto, a responsabilidade na administração pública não se encontra difusa, mas localizada no comando da burocracia, que tem o dever legal de exercer o controle hierárquico sobre o quadro de funcionários.

Caso o órgão não se submeta às decisões políticas, os dirigentes são substituídos e há nova possibilidade de construção de alinhamento, já que os detentores de autoridade de comando da burocracia estabelecem o elo entre o controle político e o hierárquico. Esse comando responde pelo dever de promover o alinhamento do órgão burocrático às definições políticas. Pelo exercício do controle hierárquico, a autoridade controla os atos praticados

pelos demais agentes públicos integrantes da burocracia e, por isso, pode prestar contas ao controle político.

Assim, a teoria weberiana identifica como elementos fundamentais para a legitimidade da dominação do Estado a definição racional-legal das práticas dos operadores do Estado e a instituição de controle político sobre a burocracia e o exercício de controle hierárquico pela liderança nomeada para dirigir os órgãos burocráticos. Torna-se interessante salientar que o controle político e, não o controle hierárquico, é considerado como o mais relevante para a manutenção da legitimidade do Estado. Trata-se da visão de que o maior risco para a noção de legitimidade da dominação do Estado encontra-se na possibilidade de extrapolação do poder da burocracia, o que faz com que o fundamental do controle seja promover o maior alinhamento possível entre a ação da burocracia, a definição política e a vontade da sociedade.

Nesse modelo, a possibilidade de reivindicação do caráter efetivamente público do Estado dependeria da evolução das sociedades, que conduziria a escolhas de melhores quadros para a liderança política, pelo fortalecimento de partidos fortes, que formariam parlamentos capazes de evitar a preponderância de elementos emocionais e irracionais que caracterizam o comportamento de massa na política. Essa melhor liderança exigiria profissionalismo da burocracia e, com isso, haveria mais alinhamento das práticas dos agentes do Estado ao interesse público.

Citando a experiência europeia do início do século XX, Weber (1999) relata que a escolha de lideranças virtuosas e o desenvolvimento profissional da burocracia, com a inserção de trabalhadores altamente qualificados e treinados, possibilitaram a incorporação de sentido de honra estamental na burocracia que promove interesse pela integridade das práticas. Essa virtude teria a capacidade de cercear a corrupção e o diletantismo que seriam duas características capazes de comprometer a capacidade técnica e a legitimidade dos Estados. Esse modelo sustenta a expectativa de que burocracias mais profissionalizadas possam responder por mudanças de comportamentos na administração pública.

No Brasil, a abordagem foi utilizada por Olivieri (2008), em sua tese de doutorado, para realizar estudo de caso sobre a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). A pesquisadora buscou compreender se os trabalhos realizados pelo órgão possibilitam a realização do controle político sobre a burocracia e se esse controle influencia, de algum modo, a formação ou o comportamento da coalizão de governo e/ou a capacidade de coordenação intrafederativa.

Olivieri (2008) concluiu que a SFC realiza monitoramento sobre a execução das políticas federais e que essa atividade representa recurso político de poder do governo tanto para controlar a burocracia federal, quanto para distribuição de poder na coalizão de governo. Dessa forma, entende que a SFC realiza controle político e que esse controle auxilia a liderança política do Poder Executivo a exercer controle sobre a burocracia.

Trata-se de interpretação diferenciada no Brasil, dado que, em geral, se entende que o controle externo é o controle político sobre a burocracia e que o controle interno é o controle da administração pública sobre seus próprios atos, conforme as interpretações técnica e do Direito.

Verifica-se que a abordagem weberiana difere das abordagens anteriores. Ela não se propõe a prescrever uma solução para o problema pesquisado, permitindo ao pesquisador interpretar a realidade utilizando especialmente a subjetividade. A autora, com base em entrevistas com integrantes da SFC e em leituras de documentos e relatórios de auditoria e de fiscalização, interpreta o fenômeno estudado a partir de tipos ideais previamente definidos.

Para os objetivos desta tese, a abordagem weberiana auxilia para a compreensão de vários elementos sobre a função do controle interno, mas, pela limitação de utilizar os tipos ideais, eles formulam entendimentos *a priori* e não consegue explicar as razões pelas quais as práticas no campo de interesse funcionam de determinadas formas.

2.2.4 A abordagem econômica

A contribuição da economia para a discussão do controle interno no setor público advém da teoria da escolha pública e da nova economia institucionalista. No caso da primeira, economistas liberais utilizaram os conceitos da economia clássica para analisar o Estado burocrático. Sanches (2006) afirma que o ponto de partida para a teoria foi o pressuposto de que os burocratas agem de maneira racional, movidos por interesses egoístas.

Partindo desses pressupostos, eles analisaram o comportamento de políticos e burocratas segundo o modelo *homo economicus* e concluíram que esses agentes em nada diferem dos agentes privados. Ambos tomam decisões motivados por desejos pessoais, como renda, *status*, prestígio e poder. Como essas vantagens só podem ser obtidas com vitórias em processos eleitorais e consequentes nomeações para cargos na máquina que administram, as ações desses agentes estão permanentemente voltadas para essa finalidade. Os burocratas, por deterem o monopólio das informações sobre as suas atividades, interpretam as normas e as

leis a favor de seus interesses ou agem no processo de criação das mesmas para ampliar suas possibilidades de obtenção de rendas e vantagens pessoais.

O entendimento das consequências da aplicação do modelo do *homo economicus* ao agente público exige reflexão sobre as simplificações que esse pressuposto incorpora. Esse modelo implica pensar que a força motriz para o comportamento dos agentes é a maximização da função utilidade, possibilitada pela ação do agente em condições ideais. O modelo trabalha com um agente perfeitamente racional e com informações completas sobre as alternativas e sobre as consequências de suas decisões.

Portanto, agentes analisados por esse modelo buscam o autointeresse com total idoneidade, jogando limpo o tempo todo. Não há espaços para violar ou trapacear dado que todos conhecem ilimitadamente todas as regras e detêm todas as informações e são perfeitamente racionais. O problema identificado por esse modelo é que a eficiência do Estado será sempre negativa, dado que os agentes públicos se movem para a maximização de seus interesses próprios.

Consequentemente, o Estado burocrático será sempre ineficiente, dado que as decisões devem satisfazer o conjunto de interesses de políticos e de burocratas, mesmo que promovam também o interesse da sociedade. Como resultado, nesse modo de interpretar a realidade, o Estado deve ser o menor possível (mínimo) e a burocracia deve ter um mínimo de autonomia, o que significa que a elite dirigente deve organizar um controle centralizado sobre todos os órgãos da burocracia.

Como impactos dessa escola, pode-se citar as primeiras reformas do Estado weberiano, iniciadas na metade do século XX, com centralização, em um pequeno grupo dirigente, da responsabilidade pelo processo decisório e pelo controle da execução. Na prática, essa corrente provocou a disseminação de visão pessimista sobre a natureza do agente público, que passou a representar, no imaginário coletivo, o caçador de rendas que a teoria considera existir. Desse modo, incentivou o fortalecimento do controle dos governos centrais sobre as decisões e atos administrativos praticados pelos agentes, no dia a dia da burocracia.

As limitações das soluções liberais começaram a serem debatidas ainda na década de 80. Segundo Evans (1993), objetivamente, dois problemas conduziram ao repensar sobre o alcance das teorias minimalistas a respeito do Estado. Primeiro, foram evidenciadas consequências negativas dos ajustes estruturais realizados, tais como: (a) diminuição da qualidade na execução das políticas públicas, devido às ações de diminuição da máquina pública para redução de custos; (b) o atendimento desigual aos cidadãos, resultante da força

desigual dos grupos sociais para se articularem como clientes de serviços públicos oferecidos em condições de mercado.

O segundo problema foi que burocratas mantiveram a sua importância na definição dos temas relevantes para o desenvolvimento econômico e social, mesmo nas reformas inspiradas na teoria da escolha pública. Essa conclusão deriva do fato de que, nos países onde avançaram processos de liberalização, de privatização e de outras políticas similares, os administradores do Estado continuaram tendo papel de vanguarda nas reformas.

Do ponto de vista do controle das práticas dos agentes públicos, cresceram de importância mecanismos de controle externos à burocracia, pois o problema das práticas autointeressadas passou a ser visto não como riscos de deslocamentos da ação burocrática, mas como lógica da ação do grupo. Nessa perspectiva, o controle interno instalado e gerenciado por esse grupo nada significa. A única forma de minimizar o efeito da ação autointeressada dos agentes públicos é diminuir o Estado e centralizar em pequeno grupo as decisões e o controle.

Uma das linhas teóricas alternativas à teoria da escolha pública para as reformas do Estado, que impactaram os modelos de controle, foi neoinstitucionalismo¹⁸, especialmente a nova economia institucionalista. Pode-se considerar o institucionalismo como a teoria das instituições. Arretche (2007) afirma que essa agenda tem tido importância crescente nas análises sobre o Estado, devido ao seu pressuposto de que as instituições são importantes para a constituição de sistemas democráticos, representativos e estáveis. Para ela, a contribuição principal é a tentativa de identificação de quais instituições são relevantes para a definição dos comportamentos e das decisões dos agentes públicos.

Para Scott (1995), instituições são estruturas sociais que conseguiram um alto nível de aceitação e estabilidade, que provêm estabilidade e sentido para a vida social. Seriam compostas de elementos culturais-cognitivos, normativos e regulativos transmitidos por vários tipos de suporte, incluindo sistemas simbólicos, relacionais, rotinas e artefatos, operando em níveis múltiplos, incluindo relacionamentos interpessoais localizados. Por definição, estão sempre sujeitas a mudanças tanto incrementais como descontínuas.

A relação entre instituições e indivíduos é abordada majoritariamente por duas formas antagônicas, o enfoque racional, que valoriza o cálculo do indivíduo sobre as consequências

¹⁸ Esse termo pode ser entendido como processo de renovação do institucionalismo que vem ocorrendo na economia, na ciência política e na sociologia.

das suas práticas, denominado individualismo metodológico, e enfoque cultural, que busca compreender a força do grupo na definição das práticas dos agentes.

A primeira abordagem estabelece que o agente é racional, autointeressado e tenderá a maximizar sua função utilidade, se necessário, fora das regras do jogo vigentes no espaço social. Trata-se do enfoque do cálculo, presente na escola da escolha racional da ciência política e na nova economia institucional. Já o enfoque cultural tem sido bastante utilizado em teorias organizacionais para defender a adoção de planos morais e cognitivos como referenciais para regular as práticas dos agentes (THERET, 2003).

A economia neoinstitucionalista tem sido a principal referência em estudos sobre controle no setor público, incluindo controle interno. Tavits (2004) sinaliza que é a teoria definitiva para o tema controle de agentes e de processos. A teoria supera o modelo do homem econômico, adotado no liberalismo, sem cair na visão do homem moral, dado que adota o conceito de racionalidade limitada desenvolvido por Simon (1948). Considera que o comportamento humano, como prática social, não é definido pela racionalidade objetiva, dado que a antecipação das consequências é sempre imperfeita e incompleta, resultando em conhecimento fragmentado sobre as alternativas futuras.

Nesses termos, a escolha do agente será intencionalmente racional, mas limitada por informações incompletas e insuficientes, o que conduz o processo a resultados subótimos. Simon (1948) classifica esse homem como *homem administrativo* e constrói o modelo do agente autointeressado, movido pela razão instrumental, mas que age em condições precárias de informações para calcular as consequências de suas ações.

Williamson (1987) ponderou que o ambiente de informação assimétrica gera propensão ao comportamento oportunista dos agentes e classificou o agente que age nesse ambiente como *homem contratual*. Da mesma forma que o *homem econômico*, esse agente visa maximizar seu bem-estar, privilegiando seus interesses. Contudo, ao contrário daquele, que é obrigado a jogar limpo devido ao fato de os demais agentes serem tão informados quanto ele, o homem contratual tem a prerrogativa de utilizar a assimetria de informações a seu favor, de forma oportunista. Ao invés de cooperar, executando os contratos conforme os compromissos assumidos, o agente pode agir de forma autointeressada, inclusive fora das regras do jogo.

Com a propensão ao oportunismo, salvaguardas *ex-ante* e *ex-post* devem ser introduzidas para proteger as partes de riscos de oportunismo mútuo. Aplicando esse modelo aos agentes do setor público, os neoinstitucionalistas entenderam, de forma semelhante aos

teóricos da escolha pública, que políticos e burocratas não diferem de agentes privados. Todos agem racionalmente movidos por autointeresse. O homem contratual, porém, atua em condições de incerteza, e isso o leva a fazer escolhas a partir de incentivos. A corrente admite a possibilidade de os agentes públicos colaborarem com as finalidades públicas do Estado, mediante incentivos de controle, o que não ocorria com a teoria da escolha pública.

A partir da premissa de que os agentes podem colaborar com os fins do Estado mediante incentivos, os economistas neoinstitucionalistas propuseram a utilização da teoria de agência para analisar a relação entre os políticos e os burocratas de forma a melhor estruturar os mecanismos de controle sobre a burocracia. Segundo essa teoria, na relação de agência emergem duas partes: o principal e o agente. O primeiro formula a demanda, contrata os serviços e tem responsabilidade de monitorar a execução do contrato de forma a viabilizar o recebimento do objeto contratado. O agente tem a responsabilidade de executar as tarefas que foram contratadas. Como o agente detém informações detalhadas sobre a execução do contrato, surgirá assimetria de informação a seu favor, o que deixará o titular em desvantagem para controlar essa execução.

Dessa forma, para ser capaz de coordenar a ação contratada, o principal deve admitir que o agente: 1. pode adotar vários comportamentos dentro ou fora das cláusulas contratuais; 2. pode afetar todos os envolvidos no contrato; 3. que a assimetria de informação, favorável a ele, o conduz à propensão ao oportunismo (VIEIRA, 2001). Dessa forma, o principal deve utilizar instrumentos legais que restrinjam comportamentos dos agentes e que os motivem a colaborar com o cumprimento das cláusulas contratuais.

Nesses estudos, o Estado tem sido interpretado como uma rede de relações de agência. A possível assimetria de informações entre políticos e burocratas traz para os políticos riscos de relacionamento com os burocratas, conhecido como problema de delegação. Como a assimetria pode incentivar o burocrata, como qualquer agente autointeressado, a ter comportamentos oportunistas, o principal deverá se valer de estímulos positivos (prêmios) ou negativos (penalidades) para coordenar a burocracia.

Para a coordenação da burocracia, o principal incorre em dois tipos de riscos, a da seleção adversa e o risco moral. A seleção adversa ocorre quando os incentivos em uma relação contratual não estão bem definidos, o que pode levar o agente a escolher o inverso do que pretende o titular. Já o risco moral decorre da possibilidade de o agente valer-se de lacunas contratuais para agir em interesse próprio, depois de firmado o contrato. Cada um dos

riscos implica custos para o principal. O primeiro, no custo da regulação, e o segundo, no custo do controle ou do monitoramento.

A questão do controle interno insere-se mais fundamentalmente no combate ao segundo tipo de risco. Vieira (2001) citando Tirole¹⁹, considera a existência de dois tipos de controle para diminuir o risco moral. A multiplicidade de principais e agentes, pelo controle mútuo entre esses atores, e a nomeação de agente para vetar ou bloquear a ação do agente executor, caso seu comportamento seja oportunista.

Do ponto de vista da burocracia pública, a questão do controle tem sido entendida como passível de ser adequadamente resolvida com arranjos institucionais que limitam e constroem possíveis comportamentos oportunistas (SANCHES, 2006) e com criação de agências de controle para fiscalizar os atos praticados pelos órgãos públicos (PRZEWORSKI, 2001; O'DONNELL, 1998).

No Brasil, tal teoria tem sido utilizada para estudos sobre controle no setor público (VIEIRA, 2001; SANCHES, 2006). O primeiro, ao estudar o processo orçamentário brasileiro, detectou mecanismos de controle *ex-ante* e *ex-post*, que possibilitam a existência de um jogo entre o Poder Executivo, mais especificamente entre o Ministério da Fazenda, e o Poder Legislativo, que faz com que problemas na formulação orçamentária sejam resolvidos na execução. Ou seja, superestima-se a receita e controla-se a execução com contingenciamento e créditos suplementares.

Quanto à execução do orçamento, o autor descreveu a tarefa de controle como dividida entre políticos e burocratas. Enquanto os primeiros estabeleceram controles antes da execução (leis) e pós-execução (aprovação de contas), a burocracia constituiu o controle financeiro e a controle da conformidade e do mérito da aplicação do recurso público (Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União). Entende que o problema de controle deve ser resolvido com a elaboração de um marco regulatório com regras institucionais claras sobre a execução das ações e instrumentos eficazes de fiscalização, a fim de viabilizar o exercício de monitoramento do agente pelo principal.

O trabalho de Sanches (2006) utiliza a Teoria de Agência, como ferramenta analítica para estudar em que medida a Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) favorece a implementação de controles sobre a burocracia. Realiza um estudo de caso para entender o impacto dessa tecnologia no processo de construção de arranjos institucionais de controle

¹⁹ TIROLE, Jean. *The internal organization of government*. Oxford: Oxford Economic Papers, n.46, p.1-29, 1994.

interno, em que descreve a reforma administrativa implementada pelo Governo do Estado de São Paulo entre 1995 e 2003, voltada, entre outros aspectos, para fortalecimento dos controles.

Sanches (2006) identificou três problemas básicos que precisam ser respondidos no caso da delegação no setor público: 1. a necessidade de diminuir os custos de informação; 2. a exigência de expertise do titular para melhor avaliar as escolhas do agente; e 3. a demanda de arquitetura institucional para alinhar razoavelmente os interesses entre o titular e os agentes. Concluiu, com o estudo de caso, que o uso intensivo da TIC na Administração Pública facilitou a criação de arranjos institucionais que melhoraram o controle da cúpula do Poder Executivo sobre a burocracia, pois minimizou o problema da assimetria de informação, ajudou a melhorar a tramitação dos processos e criou condições para aumentar a capacidade de ação governamental nas ações de controle, por meio da racionalização da estrutura burocrático/administrativa.

Um problema não abordado por Sanches (2006) é que os mecanismos de controle dos políticos ou da burocracia, conforme descrito por Vieira (2001), são pouco eficazes para restringir o comportamento oportunista dos agentes. Além da impossibilidade de prever um volume considerável de possibilidades, sem engessar ou imobilizar a execução, outra limitação é o desconhecimento dos agentes do controle em relação à prática dos processos recursos. Mesmo com intensa utilização de tecnologia da informação, continua relevante a dificuldade para as áreas responsáveis pelo controle interno conhecerem o que efetivamente ocorre no dia a dia da administração pública e, portanto, permanece elevado o risco de não detectarem as possibilidades de desvios em relação às normas e à previsão legal na execução de recursos públicos.

Em termos da teoria da agência, a principal questão é a compreensão do controle como ferramenta instrumental para coibir o comportamento de agentes públicos, que são analisados como agentes oportunistas. Perde-se a representação do Estado, o sentido de construção social do agente e transforma o problema da falta de alinhamento das condutas dos agentes em problema individual, de cálculo de interesse pessoal.

Mesmo considerando que a teoria possa ter eficácia para a estruturação de mecanismos de combate à corrupção, o risco de sua aplicação generalizada para estruturar o controle da administração pública pode corromper a lógica do Estado moderno. Conforme Weber (1999), a legitimidade de um Estado depende da percepção social de que os operadores agem segundo o bem comum. Perdida essa lógica, perde-se o projeto político desse modelo.

2.2.5 A abordagem gerencialista

As propostas das novas formas²⁰ de organizar a burocracia também trouxeram impactos importantes para os mecanismos de controle do setor público. Ao se colocarem como alternativa ao liberalismo, como proposta de reforma do Estado burocrático, essa proposta defendeu a tese de que maiores poderes discricionários para os administradores públicos poderiam significar ampliação de resultados da ação estatal (AUCOIN, 1998).

Segundo essa premissa, o gerente, livre de regras e normas próprias do controle *ex-ante*, próprias do controle hierárquico, poderia se comprometer com resultados, tornando-se mais eficiente. Essas novas formas apresentaram o discurso de alteração do foco do controle sobre a burocracia, propondo a desregulamentação *ex-ante*, significando alterar alguns pressupostos do modelo racional-legal da concepção do Estado moderno.

Para Neto (2011), a defesa da desregulamentação da burocracia tem raízes no conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos que desafiam o Estado moderno na atualidade e que provocam alteração no modelo jurídico-administrativo que lhe é inerente. Segundo esse autor, as condições sociais que justificavam a centralidade do poder decisório em um espaço público autônomo, caracterizado pela separação das esferas pública e privada, estão em processo de mudança. Afirma que está em processo de alteração o contexto do Estado moderno, no qual a legitimidade necessária para justificar a outorga do poder centralizado implicava a instalação de arcabouço de regras e princípios que limitavam a intervenção do Estado e protegiam a sociedade contra o arbítrio de poder. Tanto a centralidade do poder decisório, quanto a separação entre as esferas público e privada, eixos da concepção do Estado moderno, estariam em fase de superação, ficando impossível ao Estado definir de forma unilateral o que é interesse público e, também, de se colocar como monopolizador do controle nesse espaço.

Nessa mudança ganha corpo a visão pragmática do Estado. A sua legitimidade não mais se encontra restrita ao alinhamento dos agentes à definição racional-legal, mas ao cumprimento das finalidades com as quais ele se compromete com a sociedade em termos de serviços prestados à população e resultados das suas políticas contratadas por meio de orçamentos públicos. O cidadão passa a ser visto como consumidor e o Estado como prestador de serviços.

²⁰ Nova Administração Pública – NAP, Nova Gestão Pública – NGP ou Novo Serviço Público – NSP.

A competição se torna a forma mais eficaz de distribuição de poder. Nessa perspectiva, as relações próprias de mercado são aceitas como mecanismos mais eficientes de controle para o setor público e, a despeito do risco de corrupção crescer, em nome da eficiência, passam a ser defendidas a descentralização, a desregulamentação e a delegação da autoridade, como maneira de alavancar a capacidade operacional e ampliação das competências no setor público (BRESSER-PEREIRA, 1998; GOMES, 2003).

Aucoin (1998), referindo-se às limitações do modelo burocrático e à necessidade de ampliar a eficiência e a efetividade das atividades governamentais, considera quatro grandes marcos de referência para o novo modelo da administração pública: 1. realização de revisão do arcabouço legal, diminuindo o grau de detalhamento das normas sobre o que o administrador deve ou não fazer; 2. mudança no processo decisório governamental, devendo priorizar a execução de políticas públicas, mesmo em detrimento da forma; 3. mudança nos estilos de gerenciamento de pessoas, que deve priorizar desempenho e não o cumprimento de regras; 4. mudança no foco do controle da *accountability* de insumos para o compromisso de entrega de produtos. Alerta que as reformas exigem do gerenciamento público alteração das regras burocráticas para propiciar aos gerentes públicos autoridade e responsabilidade e para cobrar desses agentes que assumam o dever de prestar contas sobre o resultado de suas ações.

Balbe (2010), lembrando que não há consenso sobre o conceito de cada uma das novas formas da burocracia, ao diferenciar a chamada Nova Gestão Pública (NGP) do Novo Serviço Público (NSP), atenta para o fato de que no NSP há centralidade para a discussão de mecanismos de controle, o que não ocorria na NGP. Segundo o autor, no NSP, diminui a centralidade na qualidade do desempenho e na produtividade das agências de Estado e ampliação das estratégias de democratização do espaço público, para incentivar a participação do cidadão sem deslocar o Estado, como ator central, das negociações entre os grupos de interesses. Também há diminuição da defesa da ampla liberdade da discricionariedade dos administradores e reconsidera o respeito às regras e às leis pelos agentes públicos para a defesa dos interesses dos cidadãos.

Evans (1993) ressalta a NSP como a segunda etapa das reformas derivadas do Consenso de Washington²¹. Assinala que houve percepção de que o mercado se mostrou insuficiente para a promoção do processo de mudança estrutural das sociedades em desenvolvimento. Segundo ele, os administradores públicos continuaram a ter papel de vanguarda no processo, mesmo nos países que promoveram liberalização, privatização e

²¹ Consenso formulado em novembro de 1989, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

outras políticas similares. Portanto, ocorre um mix da agenda anterior do liberalismo, com premissas do republicanismo e da democracia, incorporando temas como *accountability*, participação política, equidade e justiça.

Também assinala a tendência para a retomada da importância do Estado, com inserção da sociedade nos processos decisórios. Assinala que a chave para a eficácia do Estado depende da combinação aparentemente contraditória entre o modelo burocrático weberiano e a inserção da estrutura social circundante. Nesse sentido, estaria havendo a redescoberta da importância da burocracia e dos mecanismos de controle, que lhe são inerentes.

Balbe (2010), utilizando conceitos das propostas das novas formas de organizar a burocracia, analisou a atuação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), para tentar identificar se as mudanças no modelo de controle, que ocorreram de forma concomitante com o movimento de reforma da administração pública no Brasil, gerou impactos positivos para os programas governamentais do governo federal. O autor destaca que teria havido vários modelos de controle ao longo da história brasileira e descreve o processo de criação e desenvolvimento da SFC, com ênfase no desenvolvimento da ação de avaliação da execução dos programas de governo. Analisando os resultados decorrentes da aplicação da nova metodologia de controle da SFC, concluiu que um em cada quatro trabalhos do controle interno de verificação da execução de programas de governo trouxe impacto positivo para a política pública.

A limitação dessa perspectiva para os objetivos desta tese diz respeito à simplificação do problema à questão instrumental, aspecto também identificado na abordagem da economia. Com a reflexão concentrada nos resultados das políticas públicas e na regulação e fiscalização para se contrapor à proposta de fiscalização como combate ao oportunismo, a teoria também perde a possibilidade de considerar o papel que o controle interno tem como participante da construção do sentido de legitimidade do Estado e, portanto, do próprio agente que priorizará esse sentido.

No próximo item serão apresentadas a perspectiva filosófica e a estrutura conceitual e metodológica de Pierre Bourdieu para criticar as abordagens dualistas das ciências sociais e para instalar a proposta de superação que foi acolhida nesta tese.

2.3 Fundamentos para proposição da Teoria da Prática de Pierre Bourdieu para novas abordagens sobre o controle interno do setor público

No item 2.2, foram abordadas diferentes visões das ciências sociais com impacto sobre o tema controle interno no setor público e a elas foram referenciados estudos acadêmicos brasileiros sobre a temática (VEIRA, 2001; SANCHES, 2006; OLIVIERI, 2008; WASSALLY, 2008; BALBE, 2010).

Da análise procedida sobre essas abordagens e sobre os referidos estudos, têm-se como principais efeitos das dualidades das ciências sociais para a compreensão de fenômenos do espaço público a supervalorização da razão instrumental e a adoção de pontos de vistas como critério de verdade sobre o fenômeno estudado de forma a interferir nas estruturas e nos modelos adotados.

Este item mostrará a crítica de Pierre Bourdieu a essas dicotomias, identificará os desafios que a naturalização da realidade social traz para o empreendimento do conhecimento e evidenciará como estudos acadêmicos podem servir como instrumento de interferência e violência na realidade estudada, ao invés de meio de conhecimento. Por última, tratará da proposta bourdieuana para superação dessas dualidades e para apreensão do real por meio do que ele denomina de sociologia compreensiva (BOURDIEU, 2010a) ou de sociologia relacional (BOURDIEU, 1996a). Em seguida, serão analisados alguns estudos atuais de áreas afins a controle interno que utilizaram essa perspectiva e apresentado o esquema analítico da tese.

Como sinaliza Micele (2004), o que está em jogo é a clareza sobre o saldo a ser aproveitado das diferentes concepções de realidade social, com atenção para a forma como elas almejam transformar o existente, de forma a auxiliar na constituição de propostas que favoreçam uma aproximação adequada da realidade social.

2.3.1 A crítica de Pierre Bourdieu às dualidades das ciências sociais

A crítica às dualidades das ciências sociais e ao “[...] funcionamento classificatório do pensamento acadêmico” (BOURDIEU, 2010a, p.41) de Pierre Bourdieu solicita ao leitor disposição para reflexão sobre novo ponto de vista e possíveis quebras de paradigmas.

Desde o início de suas pesquisas na Argélia, nos anos 60, Bourdieu se nega a assumir as visões predominantes nas ciências sociais (WACQUANT, 2006) e busca, na filosofia, auxílio para propor uma sociologia capaz de se aproximar do mundo social, ao invés de se constituir como instrumento de sua construção. Esse sentido o auxiliou a realizar a “[...]”

transgressão ou a ruptura com as formas de pensar intelectualista e tudo que ela encobria de violência contra a ordem social [...]” (BOURDIEU, 2010b, p.16), o que lhe permitiu gradualmente constituir nova forma de compreensão de práticas sociais.

Em toda a sua obra, ele defendeu que as dualidades das ciências sociais decorrem de falsas oposições provocadas pela visão substancialista do mundo social e que a classificação em várias escolas deriva da lei fundamental do campo científico, que é a disputa pelo monopólio da autoridade de impor visões parciais da realidade social como critério de verdade (BOURDIEU, 1983). O modo de pensar substancialista entende o fenômeno social como tendo essência derivada da objetividade ou da subjetividade.

Para a superação desse modo de pensar, segundo o próprio autor, foram fundamentais, na sua formação, as contribuições de Gaston Bachelard e Ernst Cassirer que o auxiliaram a compreender as concepções relacionais da realidade social (BOURDIEU, 1996a).

Bachelard (1996) havia examinado as implicações epistemológicas das revoluções que as teorias da relatividade e da mecânica quântica provocaram na física e na química. Baseando-se nas novas formas de enfrentamento do objeto de pesquisa na química e na física, ele afirmou que o cientista, ao constituir o seu objeto de observação, não está mais olhando de fora, mas participando do fenômeno e alterando o objeto de pesquisa. Essa mudança implicou a percepção de limitações do pensamento idealista e substancialista para o novo conhecimento científico. O autor reconhece essa característica também no universo social e combina a imaginação dos idealistas (racionalismo) com a experiência dos empiricistas (VANDENBERGHE, 2010), para propor a emergência do novo conhecimento científico. Trata-se de conhecimento científico que aborda o fenômeno social como tecido de relações das quais o cientista é parte integrante (BACHELARD, 1996).

A concepção relacional é central na teoria de Pierre Bourdieu. Ele transpõe para a sociologia um modelo de pensamento que rompe com a visão de mundo substancialista e mecanicista. A natureza relacional do mundo social lhe dá o que o *fato* era para Émile Durkheim, o que o sujeito era para Max Weber, o que a dialética era para Karl Marx e o que o mito era para Claude Lévi-Strauss, sem ignorar nenhum desses elementos.

Segundo Pierre Bourdieu, a ignorância da formação relacional do mundo social levou estudiosos das ciências sociais a tratar as atividades ou preferências próprias de determinado momento particular como propriedades inscritas como essência do mundo social. Esse tratamento instalou as dicotomias favorecidas pelas interpretações dos clássicos das ciências sociais.

É nesse sentido que o autor interpreta as oposições presentes nas ciências sociais, entre teóricos e empiristas, entre subjetivistas e objetivistas, entre estruturalistas e fenomenologistas. Cita o estruturalismo que pretende descrever relações objetivas de forma independente das vontades individuais e a fenomenologia que busca compreender a experiência dos agentes em suas interações de forma independente das estruturas sociais.

Em toda a obra de Pierre Bourdieu, há referência à crença de que o progresso da sociologia exige a integração, sem recorrências a conciliações dos esquemas de pensamento constituídos pelos clássicos Durkheim, Weber e Marx²² (BOURDIEU, 2010a; 2007; 2004a; 2002;1996a;1996b;1983).

Com essas percepções fundadoras sobre as possibilidades de conhecer a realidade social, Pierre Bourdieu critica o monopólio da autoridade científica que algumas correntes consideram ter e as limitações sustentadas pelas oposições dessas correntes, segundo ele, fictícias do ponto de vista da ciência, mas sociologicamente reais no campo científico. Considera que os dados objetivos que as estatísticas oferecem como categorias do espaço social são apenas registros do espaço social visível em determinado momento histórico. Da mesma forma, os discursos dos sujeitos apresentados como realidade social, na abordagem subjetiva, escondem visões naturalizadas do mundo social de agentes que são constituídos pelo próprio mundo social (BOURDIEU, 2010a; 2007, 2004a). Para escapar a essas limitações, Pierre Bourdieu defende que as práticas dos agentes são derivadas do processo de formação recíproca entre a objetividade e a subjetividade.

Ao invés de compreender os fenômenos sociais por meio das relações entre estruturas objetivas, como faz a maioria das pesquisas (as positivistas-funcionalistas), ou pela identificação do que pensam os agentes que integram o espaço social, o autor propõe identificar a lógica fundadora do espaço social e verificar como essa lógica fundadora é absorvida na constituição recíproca entre agentes e estruturas.

Essa crítica auxilia na reflexão sobre possíveis efeitos de distorções que o “[...] ponto de vista escolástico [...]” (WACQUANT, 2002) introduz entre a vida social real e as observações que os cientistas produzem, ao “[...] tomar as coisas da lógica pela lógica das coisas [...]” (BOURDIEU, 2004a, p.79). O próximo item aborda a proposta que pretende objetivar a lógica dos fenômenos sociais de forma a realizar a superação das dicotomias das ciências sociais.

22 É possível, para completar o conjunto dos pressupostos que define as dualidades das ciências sociais, acrescentar Claude Lévi-Strauss, cuja ausência, na sua citação, pode ser debitada às repercussões da sua cisão com o estruturalismo. Tanto assim que, em sua obra, há referências consideráveis sobre a importância de Claude Lévi-Strauss em seu modelo e sobre as insuficiências que o levaram a superar o estruturalismo.

2.3.2 A proposta de Pierre Bourdieu para superação das dualidades para compreensão dos espaços sociais

Miceli (2004), na introdução da obra *Economia das trocas simbólicas*, de Pierre Bourdieu, lembra a tradição sociológica francesa de compreender o fato social como coisa e representação, para afirmar a contribuição particular de Bourdieu para a sociologia dos fenômenos simbólicos, que também garante a apreensão da dimensão objetiva dos mesmos. Considera que Pierre Bourdieu alia o conhecimento da organização interna do espaço à percepção da função ideológica que legitima a ordem arbitrária em que se fundam os sistemas vigentes. A eficácia do poder simbólico reside na sua função de ordenar o mundo natural e social por meio de discursos, mensagens e representações, que não passam de alegorias que simulam a estrutura real das relações sociais.

É com essa dupla apreensão da realidade que Bourdieu (2010a) propõe a sua concepção relacional para compreender as práticas sociais e integrar as características dos clássicos da sociologia para superar as dicotomias²³ delas decorrentes (BOURDIEU, PASSERON, CHAMBOREDON, 2010). Na sua visão, os agentes sociais emergem dos espaços sociais de forma semelhante à percepção filosófica de Merleau-Ponty. Eles existem como estruturas estruturantes (estruturas cognitivas) e em relação permanente com as estruturas estruturadas (espaço social). Consequentemente, a compreensão dos fenômenos sociais não pode ser buscada adequadamente nem nas estruturas e nem nos agentes exclusivamente, mas na relação estrutura-agente.

Admitir essa proposição é concordar que o agente social não reproduz automaticamente as estruturas e não tem a liberdade de ação para se mover pelo cálculo com anterioridade à ação, como querem entender os defensores da teoria da escolha racional. Apesar do risco de imprecisão, Pierre Bourdieu se utiliza da metáfora de jogos (que nada tem em comum com a teoria dos jogos), para explicitar, mais didaticamente, o que fundamenta o seu esquema de apreender as práticas sociais.

A lógica é simples. Em qualquer jogo, os jogadores aprendem as regras com anterioridade à ação e, no momento de jogar, as aplicam para criar os seus movimentos. Eles não necessitam de esforços para lembrar o que foi aprendido, para depois calcular as jogadas. Também não repetem automaticamente os movimentos ensaiados. A partir do aprendizado

²³ Tais como objeto/sujeito, indivíduo/coletivo, macro/micro, físico/simbólico, teoria/prática, métodos quantitativos / métodos qualitativos etc.

internalizado, os jogadores apenas jogam com liberdade de ação, a partir de uma lógica internalizada e *in(corpo)rada*. Quanto mais o jogador tenha internalizado o sentido do jogo, melhor condição consegue para se posicionar no campo e sobressair na competição.

Na prática social, algo bem próximo se sucede. Em cada contexto social, as práticas dos agentes não se constituem nem como ações calculadas, nem como meras repetições das regras vigentes. Elas são concebidas pelo agente, a partir de princípios internalizados, originados no grupo social, em processo coletivo que elege o conjunto de práticas aceitas como possíveis para os agentes integram o campo (BOURDIEU, 2007; 2004a; 1996a; 1996c). Assim, compreender as práticas dos agentes exige aproximações sucessivas do espaço social específico, enquanto objeto de estudo, até a explicitação para o pesquisador da lógica que faz os integrantes do espaço social específico agirem e perceberem as coisas de determinadas maneiras.

Para apreensão das práticas dos agentes, a perspectiva exige do pesquisador a possibilidade de se relacionar com o campo específico para entendê-lo a partir da emergência de características do próprio espaço social. Não são adotados conceitos fixos relacionados em modelo teórico a ser testado na realidade empírica (BOURDIEU, PASSERON, CHAMBOREDON, 2010).

Os conceitos *campo*, *capital*, *habitus*, *illusio*, *doxa* e *hexis* devem ser vistos como instrumentos metodológicos, de caráter fundamentalmente heurísticos (BOURDIEU, 2010a; 2007; 1996a; WACQUANT, 2002; THIRY-CHERQUES, 2006). Trata-se de feixes por meio dos quais são captadas as características dos campos sociais específicos e apreendidos os sentidos das práticas dos agentes.

O conceito *campo* é utilizado para delimitar qualquer espaço social em que seja possível identificar processo de diferenciação social progressivo em relação ao espaço social global, capaz de fazer com que seus integrantes apresentem características peculiares e relativa autonomia para a (re)definição das próprias regras do jogo. Representa espaços sociais que conjugam forças e relações produtoras de realidades específicas e objetivas, de forma que, em cada campo, os interesses em jogo definem apostas específicas entre os agentes. Pierre Bourdieu utilizou o conceito para diferentes espaços, tais como a academia científica, a arte, a religião, a alta costura, a burocracia.

Os limites de cada campo não são fixos e não objetivam cristalizar espaços. Eles variam de acordo com o objetivo do pesquisador, permitindo diversas formas de olhar e compreender suas configurações (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008; THIRY-CHERQUES,

2006; WACQUANT, 2006). As configurações só se mostram completas, inclusive ao pesquisador, na medida em que fiquem evidenciados o princípio gerador das práticas dos agentes, os elementos de diferenciação desse princípio e as formas de distinção e de interesse pelas disputas próprias do campo (BOURDIEU, 2010a).

Habitus significa o princípio gerador das práticas. Trata-se de conceito originado da noção de *hexis* (disposição) de Aristóteles que pode ser traduzido como disposições incorporadas pelos agentes sociais, na forma de estruturas internas, conscientes e inconscientes, que dão unidade de sentido à prática social (BOURDIEU, 2010a; 2010b; 2007; 2004a; 2004b; 1996a; 1996b; 1996c; 1983; EMIRBAYER; JOHNSON, 2008; THIRY-CHERQUES, 2006; WACQUANT, 2006). Essas disposições fazem a mediação entre o universo social objetivo e subjetivo, revelando-se como princípio gerador e unificador das práticas e das percepções sociais. Significa disposições inscritas nas estruturas objetivas dos espaços sociais e que também internalizadas pelo corpo e mente dos agentes, definindo tendências duradouras para as suas práticas e as suas percepções. Os agentes adquirem essas disposições pelo aprendizado implícito ou explícito a que teve acesso em sua história pessoal, incluindo família e grupos sociais.

Por meio do *habitus*, os agentes agem sem se valerem, *a priori*, do cálculo racional para definir suas práticas. Mas isso não significa que não eles permanecem operadores de suas práticas, pois o *habitus* estabelece um conjunto de práticas possíveis, tendo em vista as disposições internas incorporadas. A partir desse conjunto internalizado, os agentes agem racionalmente, escolhendo opções preexistentes constituídas coletivamente.

Dessa forma, Pierre Bourdieu introduz a noção de agência no estruturalismo, sem recorrer ao voluntarismo, ao existencialismo ou ao individualismo metodológico e fundamenta a compreensão das práticas social, sem a interferência dos dualismos consciência e inconsciência, razão e cultura, finalismo e mecanicismo, macro e micro estruturas. O *habitus* realiza a mediação entre a estrutura social (nível macro) e a ação individual (nível micro) (BOURDIEU, 2010a; 2002; 1996a).

Os agentes de cada *campo* internalizam as disposições que estão em consonância com o espaço. As disposições funcionam como sistema de geração de esquemas e estratégias que correspondem aos interesses dos agentes, mas que não são criados para tal finalidade. Elas são resultados das relações de força e das disputas entre os integrantes do *campo* e, também, da relação do *campo* com outros espaços sociais.

Cada *campo* demanda dos agentes recursos específicos, tanto para serem aceitos no espaço, quanto para ocuparem nas posições internas de maior influência. Estas se diferenciam segundo a maior ou menor importância dos seus ocupantes na definição das regras do jogo do espaço social. Pierre Bourdieu denomina esses recursos de *capital*, identificando como principais subtipos o *capital* econômico (recursos financeiros ou ativos imobilizados), o cultural (diplomas, saber formal, história familiar), o social (rede, influência), o técnico (experiência, expertise), o simbólico (representação, prêmios).

Em cada *campo*, os agentes sabem quais *capitais* são mais valorizados e lutam para ampliar seus estoques individuais desses *capitais*. A entrada ou a permanência do agente em um campo exige que ele demonstre ter internalizado, em seu processo histórico, recursos específicos exigidos pelo espaço. Da mesma forma, ocorre com a ocupação das posições do campo. Quanto mais capitais acumulados, maiores as possibilidades de ocupação das posições de maior influência. São os princípios de divisão de cada espaço, aceitos tacitamente de forma naturalizada pelos agentes.

Bourdieu (2007; 2004a; 1996a;) considera que o jogo produz um encantamento, denominado *illusio*, que retém o interesse dos agentes e os aprisiona ao campo. A *illusio* pode ser entendida como libido, investimento ou interesse dos agentes pelo jogo. Ela reflete a cumplicidade ontológica que se estabelece entre as estruturas objetivas do campo e as estruturas subjetivas dos agentes, que faz com que eles não percebam que integram um processo de construção social. Presos ao jogo, os agentes o naturalizam.

Essa característica corresponde ao interesse pelo jogo que os integrantes demonstram ter pelo campo. Quanto mais *illusio*, mais os integrantes se motivam para as suas práticas e mais fazem apostas de investimento em recursos e nos prêmios pagos no campo. Seus movimentos são autointeressados, visando valorizar seus capitais e ampliar as chances de ganhos dos prêmios do campo (BOURDIEU, 1996a; FREE E MACINTOSH, 2008). Ressalta-se que os que são contra o jogo também estão no jogo, pois se posicionam buscando alteração nas regras do campo e o fato de estarem na luta dentro do campo significa que têm interesse no jogo. Apenas os que ignoram as disputas estão fora do jogo, sendo indiferentes, não reconhecendo as crenças dominantes no campo.

Além da *illusio* que motiva os integrantes do campo, outra característica importante que interfere nas práticas sociais de forma subconsciente é a *doxa*, conceituada por Bourdieu (1996a) como pontos de vista defendidos pelos ocupantes das posições dominantes que são internalizados e naturalizados pelos dominados. Devido à homologia entre as estruturas

sociais e mentais, o mundo aparece como autoevidente, e os modos de vida resultantes não são objeto de debate ou elaboração na vida diária (WACQUANT, 2002; 2006). As posturas *dóxicas* são resultado da imposição histórica de visões dominantes e que, ao longo do tempo, internalizadas, dispensam a ação do dominante. A constituição da *doxa* é definida nas relações de poder. Por deterem mais estoque de diferentes capitais, os agentes com mais capitais conseguem impor o seu ponto de vista nos campos em que realizam suas disputas. Os dominados, submetidos à visão dominante, a tomam como natural e internalizam, sem o perceberem, o discurso dos dominantes, adotando postura *doxica*. Essa submissão resulta da violência simbólica que não aparece como tal aos participantes.

De forma idêntica à incorporação de disposições do campo e da visão dominante, existe também a incorporação de posturas corporais, do jeito de falar, andar, vestir típico de cada campo. Essa característica foi denominada *hexis* por Bourdieu. Admitir a *hexis* implica admitir que o processo de internalização das estruturas objetivas em um campo é um processo, tanto corporal, quanto mental.

A identificação da *hexis*, da *doxa* e da *illusio* em um campo permite ao pesquisador percorrer etapas importantes de aproximação com o objeto de estudo, para realizar a ruptura com crenças e falsas compreensões que mais escondem do que evidenciam a realidade, até mesmo para os agentes integrantes do campo. A ruptura favorece a compreensão da realidade social, por meio de duas operações concomitantes. Primeiro, o levantamento da gênese do *campo* permite evidenciar que a realidade de interesse resultou do enfrentamento de muitas possibilidades que disputaram entre si para permanecer na história. Trata-se sempre de construção histórico-social, em que a reconstrução retira o efeito da amnésia coletiva que tem papel central na naturalização.

A natureza e os atributos dos espaços sociais são identificados pela compreensão do que está em jogo nas disputas entre os agentes integrantes desses espaços e na forma como a relação entre agentes e estruturas evolui com essas disputas. Os agentes lutam de duas formas para terem acesso a capitais que são mais valorizados na distribuição dos prêmios, ou para manter ou modificar as regras do jogo que privilegiam os capitais que distinguem os dominadores e os dominados. A primeira luta possibilita ao agente modificar a posição que ocupa no campo e a segunda responde pela manutenção ou alteração das regras do jogo vigentes que têm efeito na ocupação das posições de poder no campo.

Pode-se considerar que as ações dos agentes sociais são sempre autointeressadas, produzindo efeitos para o mundo social, sob a forma de conflitos e de relações de dominação nem sempre percebidos, conforme indica Thiry Cherques (2006, p.37).

Todo campo vive o conflito entre os agentes que o dominam e os demais, isto é, entre os agentes que monopolizam o capital específico do campo, pela via da violência simbólica (autoridade) contra os agentes com pretensão à dominação [...]. A dominação é, em geral, não-evidente, não-explicita, mas sutil e violenta. Uma violência simbólica que é julgada legítima dentro de cada campo; que é inerente ao sistema, cujas instituições e práticas revertem, inexoravelmente, os ganhos de todos os tipos de capital para os agentes dominantes. A violência simbólica, doce e mascarada, se exerce com a cumplicidade daquele que a sofre, das suas vítimas. Está presente no discurso do mestre, na autoridade do burocrata, na atitude do intelectual.

Torna-se importante ressaltar que, na perspectiva utilizada, a referência conceitual para autointeresse, de disputas e de relações de dominação não são as adotadas nas categorias próprias da economia. O autointeresse não se confunde com o interesse do agente econômico, e as disputas e relações de dominação não refletem visão cínica ou falsa para dissimular práticas (BOURDIEU, 2010b; 2010a; 2002; 1996a; WACQUANT, 2006; FREE E MACINTOSH, 2008). No caso do campo econômico, o autointeresse vinculado à valorização dos capitais econômico, cultural e social é direto. Não há problema ou tabu de os agentes se mostrarem autointeressados ou de calcularem para maximizarem seus ganhos pessoais. Todos os recursos podem ser trocados por capital econômico diretamente.

Um empresário pode decidir sobre preço de venda, perfil de sua clientela, características do processo de produção ou de produto, de métodos de comercialização ou de seleção de seus funcionários por critérios puramente econômicos. Essa é a lógica do campo. Entretanto, não é dessa forma que acontece em todos os *campos*. Por exemplo, no caso da ciência, da burocracia, da arte e da religião, o interesse econômico somente pode existir de forma indireta, traduzido pelas taxas de *câmbio* que o espaço utiliza para premiar os interesses que definem a natureza do campo. As práticas derivadas do interesse econômico tendem a ser entendidas como desvios da lógica desses campos e não são consideradas válidas. O interesse econômico é tido como tabu nesses espaços. Como regra geral, neles prevalece a economia simbólica.

Nessa economia, a representação simbólica utiliza a mediação com valores universais. O interesse pelo *desinteresse* é valorizado e recompensado de muitas formas. Em campos direcionados por lógicas coletivas, como o da política, burocracia, comunidade, religião, se os agentes propositadamente agirem movidos por interesses econômicos, as ações serão

consideradas ilegítimas. Se o princípio gerador desses campos for corroído, em grau elevado, pelo interesse econômico pode haver desestruturação do *campo*, com tendência a desaparecimento ou no mínimo à transformação (BOURDIEU, 1996c; 2004).

Dessa forma, a proposta de superação de Pierre Bourdieu das dicotomias e dualidades das ciências sociais representa uma ciência crítica e reflexiva, cujo modo de conhecer se estabelece como uma teia, com ramificações, e conceitos-chave relacionais, especialmente *habitus*, *campo* e *capital*, que funcionam como feixes de laços sociais personificados, objetivados e institucionalizados, trabalhados em relação uns com os outros, tal qual o universo social parece ser constituído (Wacquant, 2002). Seus conceitos se ajustam à realidade para traduzi-la “[...] como caso particular do possível” (BOURDIEU, 1996a, p.15).

A contribuição principal é auxiliar no desvendamento dos espaços sociais de forma a explicitar os princípios e as categorias que permitem a compreensão das propriedades mais visíveis detectadas pelas relações estatísticas ou pelos discursos dos agentes que integram espaços sociais específicos (VASCONCELOS, 2002). É como *entregar o jogo* dos espaços sociais, mostrar o que estava oculto e que se esperava que permanecesse tal qual ocorre na teoria da dádiva²⁴ de Marcel Mauss.

Para a identificação das potencialidades da teoria na área específica de interesse da tese, no item a seguir, são analisados alguns estudos recentes que utilizaram a teoria de Pierre Bourdieu para compreensão de questões relevantes em ambiente de governo e em contabilidade e auditoria.

2.3.3 A aplicação da concepção de Pierre Bourdieu para compreensão de práticas de agentes em organizações públicas e privadas

Nos Estados Unidos, Mustafa Emirbayer, professor da sociologia da Wisconsin University, publicou com Victoria Johnson, professora de teoria das organizações, o artigo *Bourdieu and organizational analysis*, na revista *Theory and Society*, em 2008, com o

²⁴ Bourdieu (1996a, p.165) comenta “[...] que Mauss descreveu a troca de dádivas como sequencia descontínua de atos generosos; Lévi-Strauss definiu-a como uma estrutura de reciprocidade que transcende os atos de troca, nos quais a dádiva remete à retribuição.” Bourdieu acrescenta que, além da retribuição necessária para que o ato seja considerado dádiva gratuita e generosa, há que existir um intervalo de tempo entre a dádiva e retribuição. Se for muito pequeno e do mesmo valor, implicará o sentido de devolução, o que representa recusa da dádiva, se for muito longo, ou de valor muito menor, parecerá ingratidão.

objetivo de analisar o potencial da agenda da sociologia relacional, em especial, a estrutura do pensamento Bourdieu para a teoria organizacional

Os autores defendem que a teoria organizacional ainda não explorou o potencial e as possibilidades empíricas da contribuição de Pierre Bourdieu, tida como a mais importante da sociologia relacional. Consideram que dois de seus conceitos, *campo* e *capital*, são de uso corrente na literatura, mas que o terceiro conceito, *habitus*, permanece quase desconhecido na administração. Afirmam que a apropriação dos conceitos de *campo* e de *capital* dissociada do conceito do *habitus* não faz sentido, pois se trata de conceitos integrados que formam uma tríade conceitual formulada para operar em conjunto.

Como exemplo, citam o conceito de campo organizacional, de particular valor para estudiosos neoinstitucionalistas, que consideram que a estrutura organizacional e as práticas da cada organização são influenciadas pelas demais organizações integrantes do mesmo setor. Os autores consideram que Paul DiMaggio, para criar o conceito de campo organizacional, fez uma leitura instrumental do conceito de campo de Bourdieu, expresso no trabalho *A distinção* (BOURDIEU, 2007). Assinalam, porém, que os pesquisadores que utilizam o conceito, em todo o mundo, não sabem que tal conceito faz parte da tríade conceitual de Pierre Bourdieu e que não opera na sua potencialidade quando desconectado dos demais conceitos da teoria da prática.

Ainda nos Estados Unidos, Clinton Free e Norman Macintosh, dois professores da Queen's University, utilizaram a teoria prática de Pierre Bourdieu para analisar os acontecimentos que conduziram à falência a empresa norte-americana Enron, em meio a um dos maiores escândalos financeiros, dentre aqueles de repercussão internacional. O escândalo envolveu fraudes contábeis e fiscais, contribuindo para a falência da empresa Arthur Andersen, que respondia pela auditoria da Enron Corporation. As investigações demonstraram que houve manipulação de balanços financeiros, com auxílio de bancos, escritórios de advocacia e de contadores dentre outros.

O objetivo do estudo foi demonstrar, conforme defendido por Emirbayer, que os conceitos de Pierre Bourdieu, quando tomados em seu conjunto, podem ser adequados para pesquisas na área de auditoria e de sistemas de controle.

Foi identificado na pesquisa que, anteriormente ao escândalo, o *habitus* da Enron havia sido alterado, devido à mudança na direção. Passa de ambiente de negócio familiar para um ambiente caracterizado por frieza, arrogância, engano e orgulho. A mudança corroe os procedimentos de controle interno, praticamente anulando sua eficácia. A Enron se

transformou em mercado de sobrevivência do mais forte, em que cada funcionário era instigado a competir e a fazer negócios arriscados nos mercados.

Depois da falência da empresa, vários executivos se declararam culpados de uso de informações privilegiadas e de esquemas para esconderem dívidas e aumentar receitas e lucros. No estudo, foi localizada a perda de referência para discernimento entre o certo e o errado por parte desses executivos, com o avanço da cultura mercenária na empresa.

O estudo revela o poder que a mudança do *habitus* de uma organização pode ter sobre as estruturas cognitivas dos agentes que integravam a empresa. Executivos, cujas vidas profissionais foram construídas observando normas e comportamentos éticos, praticaram atos de fraude e de corrupção, que marcaram definitivamente suas vidas. Esse estudo coloca em xeque a noção de agente honesto ou desonesto como determinante para a decisão sobre participação em fraudes e corrupção.

Também no setor público, estudos utilizando a teoria da prática têm favorecido novas compreensões sobre problemas que têm desafiado a ciência tradicional, tais como mudança no desempenho das instituições no setor público e no comportamento dos agentes, inclusive envolvendo combate à corrupção.

Andrew Goddard, professor de contabilidade da Universidade de Southampton, investigou a relação entre contabilidade, governança e *accountability* em governos locais no Reino Unido, utilizando a estrutura conceitual de Pierre Bourdieu (GODDARD, 2005). Seu problema de pesquisa era descobrir se o *habitus* direcionador das práticas de governos locais que passaram por reformas administrativas era derivado de referências de *accountability* (nas dimensões da responsabilidade política, gerencial, profissional e pessoal) ou de governança (nas dimensões do desempenho e da conformidade). O autor detectou que o *habitus* predominante era derivado de compromisso com *accountability* e que os administradores consideravam que, para o alcance desse compromisso, eram mais relevantes as ferramentas de controle orçamentário e financeiro do que práticas de NPM, de controles contábeis e de auditoria.

Na Austrália, Janet Chan, em meados dos anos 90, utilizou os conceitos de campo, capital e *habitus* para realizar um estudo longitudinal que investigou os efeitos de reformas ocorridas na polícia australiana, entre os anos 80 e 90. Demonstrou que os agentes exercem papel ativo em processos de mudança organizacional, desautorizando as abordagens unidirecionais e deterministas que privilegiam estrutura e cultura nas organizações (CHAN, 2004). Concluiu que, na presença de cultura estável e homogênea, a maioria dos recrutados

mostrou, com o tempo, a tendência de ajustar seus *habitus* com o novo ambiente e suas ações passaram a se orientar inconscientemente pelo *habitus* preponderante no espaço social em que se encontram. Entretanto, se o *habitus* organizacional se caracteriza pela fragmentação ou se está havendo processos de mudança, eles continuam mantendo seus *habitus* e permanecem atentos e conscientes de suas ações.

Karp (2007), em sua tese de doutorado, se baseou nos trabalhos de Chan (2004), para estudar por que a reforma dos anos 90 na *New South Wales Police Service* não havia alterado os comportamentos dos policiais da corporação. Estudando as decorrências da instituição da comissão nacional que investigou denúncias de corrupção da polícia australiana, em 1994, a autora demonstrou que, embora comissões de inquérito e processos administrativos para esclarecimento de práticas irregulares afetem a vida e o trabalho dos agentes diretamente envolvidos nos escândalos, eles são ineficazes para promover mudança das práticas da corporação como um todo.

A autora utilizou a concepção teórica de Pierre Bourdieu para analisar a complexa relação entre policiais que realizam trabalhos internos nas redes organizacionais e os que fazem trabalhos externos, com as comunidades. A noção de que a *natureza do jogo* objetivo do campo imprime disposições subjetivas para os agentes fornece pistas sobre possíveis fontes de dilemas morais, crenças pessoais e comportamento pessoal. A conclusão é que existem elementos relevantes que definem a estrutura de comando e de controle da gestão do campo policial, com consequências para as condutas dos integrantes do campo, que as investigações de comissões disciplinares, as ações de agências de controle oficiais (auditorias externas) ou o próprio controle interno da polícia não acessam.

Segundo a pesquisadora, a estrutura de comando e controle da polícia prioriza a fiscalização sobre indivíduos e a definição legal das condutas, sendo direcionada pelas estratégias da camaradagem, do paternalismo e do nepotismo. Essas práticas de gestão refletem valores localizados em relação específica entre a estrutura/agente, que resultam na aceitação da ocorrência de pequenos atos ilegais, comportamentos pouco profissionais, corrupção por causas nobres (como aliciar bandidos para obter informações estratégicas).

Seus estudos indicam a existência de um ciclo perverso no combate à corrupção. Seus estudos, utilizando a estrutura de Pierre de Bourdieu, indicam que as ações de combate à corrupção, como investigações e inquéritos fazem parte do mesmo jogo em que se instala a corrupção. Esse ciclo integra cinco elementos: 1. práticas da polícia, que incorpora a lógica da corrupção em alguns processos; 2. denúncia (sopro no apito de algum integrante do jogo que

tenha sido prejudicado ou algum dado que vem a público de forma não programada); 3. apurações e inquéritos; 4. explicações oficiais para própria polícia; e 5. explicações oficiais para a comunidade.

O tipo de trabalho da polícia, caracterizado por sigilo e isolamento, favorece a internalização de comportamentos e valores que não estão alinhados com a regra oficial das estruturas e dos agentes que são do conhecimento de todos. Sua análise permitiu concluir que o próprio trabalho favorece o *habitus* da transgressão, indicando causas para um problema identificado em estudos estatísticos em todo o mundo.

Os policiais de rua, diretamente em contato com os investigados, podem ser tentados a lançar mão de meios ilegais para resolver seus problemas. Essas práticas integram o *habitus* da transgressão. Como as chefias conhecem os processos de trabalho e as formas de transgressão utilizadas para realizar o trabalho cotidiano na rua, há aceitação tácita da transgressão. Tudo continua sob controle da corporação, até a ocorrência de denúncias (sopro no apito, no jargão da área), que advém de intrigas entre aliados, o que faz com que um resolva denunciar os demais por se achar prejudicado, ou por denúncias de pessoas afetadas na comunidade ou de jornais com perfil investigativo.

Todo escândalo é seguido de declarações oficiais sobre a moral e ética dos dirigentes da corporação. São abertos inquéritos, realizadas auditorias e processos de penalizações individuais. Respostas oficiais são dadas pelo próprio corpo policial para tranquilizar a corporação, que pode se ressentir com a aplicação de penas. Respostas também são dadas para a comunidade, para restaurar a confiança na corporação. No entanto, fora os expurgos dos diretamente envolvidos, tudo continua como antes. A natureza do jogo, que incorpora ações não previstas pelas regras oficiais, garante a continuidade das práticas antigas a despeito das tentativas de reformas.

Dessa forma, a autora conclui que o objetivo principal dos mecanismos de controle e dos inquéritos é reconstruir o sentimento de estabilidade da comunidade e preservar o poder simbólico da polícia. Os resultados indicam que as crises continuarão a acontecer, mesmo após os escândalos e suas consequências, que certamente provocarão novas investigações, em comportamento cíclico. A saída que a autora sugere é a modernização da gestão, com mudança na forma de enfrentamento do problema, priorizando não o inquérito, mas a alteração dos processos de gestão da polícia.

Esses estudos apontam para a eficácia da estrutura conceitual e metodológica da teoria da prática para evidenciar razões que, a despeito de ficarem submersas aos fatos e aos

discursos dos agentes, são relevantes para a compreensão das realidades de interesse. Nos casos da Enron nos EUA, das ferramentas da NPM em governos locais na Inglaterra, da mudança do comportamento de recrutas na polícia australiana e da detecção do ciclo que integra corrupção e mecanismos de investigação da corrupção na Austrália, a aplicação da teoria favoreceu a compreensão de razões para práticas sociais que escapam à vontade dos agentes e às determinações das estruturas formais e informais que caracterizam os campos específicos.

2.3.4 A noção de Estado moderno e de interesse público, segundo a teoria da prática

Na análise que realizou sobre o Estado moderno, Bourdieu (1996a) ressaltou, logo de início, o desafio de refletir sobre o grande Leviatã. Trata-se do risco de o pesquisador utilizar como categorias de análise as produzidas e mantidas pelo próprio ente, dado que todos estão imersos em suas estruturas.

A forma assumida pelo autor para superar o desafio é por intermédio da reconstituição da emergência do espaço social, considerando que essa operação permite a desnaturalização das categorias dominantes e a apreensão da lógica do espaço de forma razoavelmente independente das estruturas internalizadas.

Ao reconstituir a gênese do Estado, baseado nos conceitos de campo, *habitus* e capital, o autor fez ressurgir conflitos e disputas dos primeiros tempos, bem como possibilidades excluídas, demonstrando que a realidade não tinha necessariamente uma única possibilidade. Com essa estratégia, consegue identificar o Estado como processo sócio-histórico e encontrar suas leis fundamentais.

A história social, por ele constituída, indica que a emergência do Estado decorreu de longo processo de concentração de diferentes capitais e mostra a avocação do monopólio da concentração da força física como primeiro capital específico no processo de diferenciação do espaço. As instituições encarregadas de garantir a defesa do território e a ordem social foram progressivamente separadas do mundo social e centralizadas no Estado. Essa concentração se deu em função da destituição progressiva, pela força, dos instrumentos de violência física dos seus concorrentes internos (em especial, os senhores feudais) e do direito de eles utilizarem esses meios. Desde o início, essas forças se diferenciaram em militares, voltadas à competição externa entre príncipes e policiais, destinadas à manutenção da ordem interna, enfrentando resistências à concentração de poder.

O segundo capital específico avocado pelo Estado foi a concentração do poder de recolher tributos. A noção de recolhimento de tributos aparece, inicialmente no século XII, vinculado a despesas de guerras. Contudo, segundo o autor, a concepção de dever regular e obrigatório de contribuir para manutenção do Estado, como imposição unilateral da obrigação de pagamento sem um serviço como contrapartida, decorreu da concentração dos instrumentos de violência no Estado e das demandas de defesa do território unificado.

A lógica do imposto sem contrapartida e o monopólio da cobrança de impostos possibilitaram a concentração de capital econômico nas mãos do príncipe, o que ampliou consideravelmente o seu poder naquele espaço social. Pierre Bourdieu chama a atenção para o fato de esse processo de instituição do imposto ter se dado de forma circular com o desenvolvimento das forças armadas. Isso porque a instituição do imposto regular teve que ser defendida pela força militar, dadas às resistências internas em relação à transformação dos súditos em contribuintes para a manutenção do Estado independentemente da contrapartida imediata. De início, o imposto foi percebido como extorsão. Apenas com o tempo, passou a ser internalizado como tributo devido, aceito como natural.

O capital econômico decorrente das receitas tributárias gerou capital simbólico positivo para o Estado, pois este assumiu o poder de arrecadar e decidir sobre a aplicação dos recursos públicos, levando à concentração do capital simbólico da legitimidade da dominação social. A análise de Pierre Bourdieu indica que a concentração da força física e a concentração de capital econômico não teriam sido possíveis caso o Estado não contasse também com os meios de concentrar capitais simbólicos, representados pelos valores atribuídos pelos agentes sociais às categorias e propriedades do Estado.

Uma das principais fontes de poder simbólico para o Estado foi constituída pela justiça real. Apoiando-se em seus próprios interesses, os juristas, ao mesmo tempo em que concentraram o monopólio de jurisdição (monopólio do poder de dizer o certo), criaram teorias legitimadoras para a centralização de capital simbólico na figura do rei, utilizando especialmente ideias universais como interesse comum, tais como “[...] o rei representa o interesse comum e deve a todos segurança e justiça” (BOURDIEU, 1996a, p.109).

Aos poucos, o capital simbólico difuso, representado pelo reconhecimento coletivo à autoridade do príncipe/rei, cedeu lugar ao capital simbólico dos códigos garantidos pelo Estado burocratizado. Nesse modelo, o Estado, representado por pessoas autorizadas, torna-se capaz de garantir a construção oficial da realidade social. Ele decide as honras, as nomeações, as penalizações, as escolhas coletivas, a definição social legítima de existência, tais como no

Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), incluindo a autorização para o direito ou não do exercício de direitos individuais e sociais.

Dessa descrição sobre as concentrações de capitais sobressaem três ideias centrais. A primeira é a emergência do Estado como resultado da constituição recíproca de estruturas sociais medievais e de agentes que ocupavam as posições de poder nos diversos campos sociais da época. Essa visão se contrapõe às leituras do Estado como projeto de qualquer classe ou plano entre os que notadamente se beneficiaram desde o início com a instituição, tais como reis/príncipes e juristas e, especialmente, como resultado da razão racional.

A reconstrução histórico-social permite a percepção de que, tal como ocorre na emergência de qualquer campo que se diferencia do universo social, tratou-se do resultado de lutas e disputas entre grupos com interesses diversos e com capitais também diferentes para prevalecerem em seus pontos de vistas. No caso, disputaram para prevalecerem na definição da solução de distribuição de poder social os senhores feudais, a igreja, a realeza e os juristas. Venceu a concepção defendida por esses últimos e essa vitória assegurou a eles papel central no campo de poder estatal.

Dessa vitória decorre a segunda ideia central que é a participação fundamental do campo jurídico na concentração de capital simbólico da figura do rei. Os juristas deram corpo à representação de universalidade e à noção de poder centralizado, ao criar a teoria da ordem pública como razão autônoma e ao constituir o Estado de forma transcendente aos agentes, inclusive ao rei. Construíram um discurso sobre o Estado, valorizando o efeito simbólico do universal e da competência do campo jurídico para identificar esse universal. Dessa forma, o campo jurídico “[...] sob a aparência de dizer o que ele é, fez o Estado ao dizer o que ele deveria ser [...]” (BOURDIEU, 1996a, p.121). Por óbvio, também disseram qual seria a posição do próprio campo jurídico, monopolizando a competência para chancelar as mudanças da conformação do Estado.

O poder simbólico gerado pelas ideias da universalidade e do interesse no bem comum facilitou a concentração de mais monopólios para o Estado. Progressivamente, esse poder conferiu um metacapital ao Estado, dado que ele passou a exercer poder sobre todos os outros tipos de capital e sobre seus detentores. O Estado se tornou a estrutura estruturante em posição de influir de forma determinante na construção da realidade social. Isso acirrou as competições pela ocupação das suas posições de comando, favorecendo a formação do campo do poder, em que os mais bem posicionados em todos os demais campos lutam para ter acesso

a esse poder social concentrado no Estado. Nas palavras de Pierre Bourdieu, o campo de poder pode ser definido como

[...] espaço de jogo, no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar) (BOURDIEU, 1996a, p.121).

Esse capital estatal torna os seus detentores aptos para instaurar e inculcar formas e categorias de percepção social e, dessa forma, afetar as condições sociais e o *campo* jurídico avocou o monopólio de dizer como o poder social concentrado no Estado pode ser exercido legitimamente (BOURDIEU, 1996a).

Esse modelo difere do modelo de Max Weber na análise da legitimidade da dominação do Estado. Para Bourdieu (1996a), essa legitimidade resulta de construção histórica, cujos símbolos estão internalizados nas estruturas cognitivas dos agentes, da mesma forma como a divisão do tempo, a linguagem, o tempo escolar e tantas outras visões e divisões arbitrárias que funcionam de forma pré-reflexiva. O fato de a noção de legitimidade do Estado estar internalizada e naturalizada assegura, no cotidiano, a submissão de todos à ordem dominante, vista como universal e voltada ao bem geral.

Nesse sentido, o campo burocrático tem papel relevante na manutenção do capital da legitimidade do Estado. O acesso aos recursos que o universal proporciona exige que os agentes que agem em nome do Estado também se submetam a ele (ou que pelo menos aparentem se submeterem) e às leis pelas quais o Estado exerce seu domínio. Assim, o reconhecimento de que os valores universais devem preponderar na prática dos agentes do Estado impõe a eles o sacrifício (ou a sua representação) de interesses egoístas, especialmente os econômicos.

O desinteresse econômico é reconhecido universalmente como legítimo, e todos os campos sociais tendem a honrar e oferecer lucros interessantes, até mesmo econômicos, para os campos que se dizem submetidos ao universal, tais como ocorre no Estado, na religião e na arte. Pierre Bourdieu atenta para o fato de que o lucro que o universal pode gerar é provavelmente o maior incentivo a sua constituição.

Nesse sentido, o interesse na manutenção desse lucro faz com que a burocracia tenha interesse em trabalhar sem cessar para fazer coincidir o seu ponto de vista particular com o ponto de vista legítimo que ela afirma existir, por meio do campo jurídico, nas regras codificadas que obriga todos os seus integrantes. Evidentemente, a ciência não pode ignorar a distância que separa o simbólico e a norma oficial da realidade da prática administrativa e as

lacunas em relação à obrigação desinteressada que a representação de Estado exige dos agentes públicos (BOURDIEU, 1996a).

Na análise de como superar essas lacunas, Pierre Bourdieu não segue Weber, na expectativa de que elas estariam minimizadas com o desenvolvimento das sociedades e da decorrente escolha de melhores políticos, não se alinha aos neoinstitucionalistas, quanto ao resultado da regulação e da fiscalização para combater os agentes oportunistas, ou aos administradores que aplicar ao Estado a lógica de mercado, para avaliá-lo pelos resultados apresentados de serviços prestados à sociedade. A discussão que o autor estabelece não é instrumental, é relacional.

Ele procura identificar como é possível constituir estruturas e agentes que favoreçam ao bem comum, ou como constituir um espaço social em que os agentes que o integram tenham interesse no desinteresse pessoal, algo em si paradoxal. Defende que, se o desinteresse pessoal é possível na vida social, ele só ocorre quando o espaço forma *habitus* predisposto ao desinteresse, ou seja, em campos em que o desinteresse é recompensado.

Para investigar essa possibilidade, no caso da burocracia, o autor elenca três referências principais. A primeira é a admissão de que as condutas humanas não são trelouçadas e destituídas de sentido e que é possível encontrar sentido racional em condutas aparentemente incoerentes e arbitrárias, pela aplicação de conjuntos coerentes de princípios. Nesse sentido, cabe às ciências sociais indagar sobre as razões que direcionam as práticas dos agentes sociais.

A teoria da prática afirma que as ciências sociais devem buscar as causas das práticas dos agentes na reflexividade entre estruturas e agentes. Ela admite a hipótese da racionalidade das condutas humanas, mas não concorda com a sua localização na razão subjetiva ou na racionalidade objetiva das estruturas. A sua proposta localiza o *habitus* como mediação das práticas e entende que são disposições incorporadas que devem ser utilizadas para compreensão e sistematização das práticas sociais em séries coerentes.

Com essa visão sobre a natureza dos determinantes das práticas, essa teoria se contrapõe a duas ideias predominantes na atualidade. A primeira é que os agentes agem racionalmente de modo a obter o máximo de eficácia ao menor custo. A segunda é que os agentes são motivados claramente pelo interesse econômico (pelo desejo da acumulação do capital econômico, dinheiro) e que agem conscientemente para realizar esse interesse.

Ao cálculo consciente, essa teoria contrapõe a cumplicidade ontológica entre as estruturas do campo e as estruturas cognitivas dos agentes. Ela afirma que entre agentes e

espaços sociais, se encontram esquemas práticos de percepção que direcionam as escolhas e apreciações sobre a realidade que escapam à consciência dos agentes. Assim, as práticas não podem ser relacionadas a fins resultantes de um pensar particular, mas inscritas no jogo que se joga em espaços específicos.

A substituição da noção de cálculo racional pela pulsão provocada por antecipações pré-reflexivas, incorporadas nos agentes, permite compreender a questão do interesse, sem abrir espaço para pensar a ação sob a égide do cinismo e da autorreferência consciente. Substituindo a palavra interesse, para dissociá-lo da carga econômica, pelo termo *illusio* (origem latina, que vem do termo *ludus* - jogo), a teoria consegue agregar ao cálculo racional um conjunto de princípios simbólicos e inconscientes que direcionam as escolhas dos agentes (BOURDIEU, 2010a; 2004a;1996a) .O interesse que motiva o agente para suas práticas passa a incluir princípios internalizados e subconscientes que o prendem ao jogo social, solicitando dele condutas específicas e fazendo com que ele considere que vale a pena jogar o jogo específico.

O termo jogo não tem sentido de falso, de cálculo consciente, mas de configurações ou regras específicas do espaço social. O que está sendo chamado de jogo pode ser entendido como a realidade objetiva do campo social. Para essa teoria, o que se chama de realidade é resultado do encantamento que o mundo social produz nos agentes, transformando em realidade concreta a habitualidade dos jogos sociais e em motivação, o interesse pelo êxito no jogo social. Se os agentes estão presos em jogos sociais e suas ações não são decorrentes de cálculo racional, a teoria mostra que a hipótese da economia de que os agentes públicos são direcionados pelo mesmo interesse que os agentes do mercado não se mostra adequada . Referenciada na teoria sociológica da diferenciação progressiva do universo social, a teoria da prática afirma que a evolução da humanidade tem possibilitado o surgimento de campos caracterizados por leis fundamentais específicas, relativamente autônomas, em relação ao universo global.

Ao mostrar que cada campo específico funciona com regras do jogo próprias, definidas de acordo o respectivo capital específico avocado pelo espaço no momento de diferenciação do universo global, a teoria pode ser utilizada para se contrapor à possibilidade de generalização da lei fundamental do campo econômico, como regra para analisar as práticas dos agentes nos demais campos. Essa hipótese exigiria que campos como religião, arte, ciência pudessem ser administrados como negócio, em que as orações, a criação artística ou científica passassem a ter o interesse econômico como fator gerador das práticas.

Conforme sinaliza Bourdieu (1996a), caso a evolução do mundo social propicie a invasão da lógica do interesse econômico aos demais campos, a consequência será a destruição da diferenciação progressiva que a humanidade levou milênios para construir²⁵.

A segunda referência de Pierre Bourdieu para analisar a possibilidade da existência do interesse público como direcionamento das práticas dos agentes públicos auxilia a resolver a limitação que a lógica da economia traz para a questão. O autor afirma que a possibilidade de práticas direcionadas pelo desinteresse pessoal pode ser considerada no campo simbólico, mas não em termos de racionalidade objetiva (BOURDIEU, 2004a; 1996a). Como cada campo apresenta uma lei fundamental específica que direciona os agentes para determinadas práticas, é impossível qualquer prática social fundada no desinteresse. Para agir é necessário interesse. Paradoxalmente, o que se pode ter é o interesse pelo desinteresse. Nesse caso, esse interesse só pode se formar em campos que tenham o desinteresse como seu *habitus* específico.

Segundo essa teoria, quando o *habitus* do campo valoriza o desinteresse pessoal, os agentes são pressionados a apresentarem atos desinteressados e, pelo encantamento que o campo produz, a *illusio*, os agentes incorporam esses princípios e se tornam interessados a serem desinteressados. Dessa forma, se o desinteresse pessoal é sociologicamente possível, ele só pode ocorrer pelo encontro entre o *habitus* predisposto a esse desinteresse e universos nos quais ele é recompensado.

Reconhecidamente os universos sociais recompensam as práticas desinteressadas e honram a submissão dos agentes a interesses gerais e universais, dado que a humanidade reconhece como virtuosas as práticas voltadas ao universal e valoriza a primazia do grupo sobre o indivíduo e seus interesses. Assim, o reconhecimento universal pelas práticas voltadas a esses interesses faz com que existam lucros nessas práticas. No entanto, mesmo havendo lucro no universal, não se pode colocar o objetivo desse lucro com anterioridade à ação, sob pena de destituir seu sentido.

Dessa forma, a compreensão da valorização das práticas voltadas ao universal do *habitus* do interesse pelo desinteresse pode ser alcançada diretamente pela lógica instrumental. Como ocorre com fenômenos fundados na economia simbólica, os pressupostos para as práticas desvinculadas do interesse próprio apresentam duplas verdades, com contradições entre as dimensões objetiva e a subjetiva. O desinteresse pessoal aparece na

²⁵ Segundo Junior (2008), está se tornando hegemônico nas ciências sociais o pensamento de que o interesse público significa apenas um agregado de interesses individuais ou que se trata de mera ficção. Esse autor mostra que a admissão de que predomina nos agentes públicos o mesmo interesse que predomina nos agentes privados torna inadmissível a noção de interesse público, no âmbito da ciência política.

dimensão objetiva, e o interesse em participar do jogo do campo, em angariar os lucros pelo universal, seguindo suas regras e lutando pelos seus prêmios, instala-se na dimensão subjetiva. Entretanto, essa verdade dupla não funciona como mecanismo consciente e passível de ser utilizada como cálculo racional. Se assim o fosse, não seria desinteresse, mas cinismo.

Como decorrência desse primeiro princípio, a teoria identifica, em campos caracterizados por economia simbólica, o tabu da explicitação desse caráter duplo. Por exemplo, no caso do interesse público, se a opção da ciência for restringir sua análise aos aspectos objetivos dos atos dos agentes públicos, como fazem as teorias instrumentais, ela não localizará o interesse da burocracia em favorecer a ampliação da *illusio* que o direcionamento das condutas dos agentes para o desinteresse pessoal. Nesse caso, perde-se a dimensão e os agentes podem constituir práticas desinteressadas e o interesse público torna-se uma impossibilidade.

Dessa forma, qualquer modelo teórico que pretenda colaborar para o desvendamento de espaços predominantemente caracterizados por categorias da economia simbólica deve dar conta dessas aparentes contradições. Considerar as relações simbólicas significa aclarar a contradição entre verdade subjetiva e verdade objetiva. Essas relações devem ser buscadas na mitificação coletiva que se manifesta nas estruturas objetivas (como honra, fé, patriotismo). Quando os agentes estão imersos em campos que valorizam práticas desinteressadas, eles internalizam esse *habitus* que nega o interesse que existe oculto ao desinteresse que o campo premia. Preço ou lucro não são símbolos dessas práticas. O cientista ou o religioso, que considerar que sua luta visa acumular capital, muito provavelmente será um cínico e não um integrante de poder no respectivo campo, pois seu desinteresse seria estratégia e, portanto, falseamento.

Na economia simbólica, tudo se passa como se houvesse um acordo mágico, em que nada racional sobre interesses é explicitado. Não se trata de “[...] fechar os olhos para” (BOURDIEU, 1996a, p. 169), pois esse raciocínio é cabível na lógica do mercado, do preço. Nas trocas simbólicas, as ações têm duplas verdades, não caráter de duplicidade. Não é que as práticas sejam interessadas com aparência de desinteresse pessoal, elas são desinteressadas, mas os agentes são formados pela lógica do interesse nos lucros que o desinteresse propiciará a eles.

Isso diz respeito aos símbolos específicos para a representação que os campos exigem. Dar a forma que a prática exige é a última propriedade da economia simbólica. Para representarem o que o campo social espera delas, as práticas devem “[...] colocar-se em forma

e exibir as formas” Bourdieu (1996a, p.171). Essa economia exige a correspondência do fato ao símbolo de forma automática, no plano não reflexivo. Isso significa que o campo social exige que formas específicas sejam utilizadas para mostrar que existe respeito pelas leis do grupo, em detrimento de todas as outras possibilidades que cada integrante do grupo possa considerar apropriada.

Já foi dito que todas as sociedades honram os que homenageiam o grupo e demonstram capacidade de defender o interesse geral em detrimento do interesse egoísta. A teoria prevê, porém, que a exigência dos grupos não é que se faça inteiramente como as regras definem, mas que haja esforço para tal. Esse é o fundamento do *habitus*. Essa conclusão permite a Bourdieu (1996a) afirmar que, em ambientes sociais, a conformação à regra é a homenagem que o vício presta à virtude e que os eufemismos são uma espécie de homenagem que as práticas prestam à ordem social.

Essa reflexão elimina alguns dilemas que o idealismo, o racionalismo e o materialismo enfrentam para questões relacionadas com a área pública em que se instala o objeto de estudo desta tese. Ao integrar a natureza simbólica das categorias implícitas às práticas, a teoria mostra que o interesse público não é nem ficção, como entendem os marxistas, mas também não é a virtude dos indivíduos bons e dos mais evoluídos como admitem os idealistas e os racionalistas. Segundo a perspectiva adotada nesta tese, o interesse público é apenas possibilidade de construção social que as sociedades humanas, com algumas mediações, conseguem realizar, mais ou menos adequadamente.

Isso acontece porque o direcionamento das práticas dos agentes por desinteresse pessoal não tem possibilidade de se transformar em *habitus* dos agentes do Estado, como ocorre no caso dos campos da arte, ciência e religião. No caso do setor público, a questão do interesse geral e do desinteresse pessoal tem especificidades. O *habitus* não obriga o alinhamento das práticas, como ocorre com as normas, ele as direciona. Na religião e na arte, os agentes que internalizam os capitais mais valorizados e os que apresentam maior *illusio* tendem a ser os mais bem-sucedidos e os que ocupam as posições mais relevantes para (re)definir as regras do campo. No Estado, o interesse público e o vínculo a valores universais são obrigações legais, portanto o campo não se caracteriza pela lógica de práticas voltadas ao universal, mas pela lógica que obriga ao esforço para provocar esse alinhamento. O *habitus* da burocracia se instala com anterioridade ao interesse público, ou seja, no esforço de construir a sua possibilidade.

Essa lógica exige a constituição de mecanismos capazes de transformar pessoas comuns, recrutadas da sociedade, em agentes públicos, dispostos e compromissados com a visão oficial do Estado. Esses mecanismos utilizam elementos da economia simbólica para constituir condições sociais favoráveis à observação de normas por agentes sociais. Bourdieu afirma que, em ambientes sociais, os agentes calculam a partir da estrutura simbólica preexistente, que define um conjunto próprio de possibilidades para as práticas dos agentes e que essa estrutura é resultado das lutas e disputas sociais que definem as referências internalizadas pelos agentes.

Dessa forma, é razoável admitir que os mecanismos de controle estatais integram uma estrutura de construção simbólica, voltada para constituir agentes públicos interessados no alinhamento de suas práticas ao interesse público definido oficialmente pelo Estado. As referências de agente público constituídas pelo campo jurídico, conjugadas e mediadas por mecanismos institucionais de manutenção dessas referências, permite considerar a insuficiência da razão instrumental para a compreensão das práticas de campos em que predomina a economia simbólica. Nesses campos não se pode ignorar o papel do simbólico na construção do real.

Essas referências de Estado e de interesse público indicam que o predomínio das teorias duais para o estudo do tema objeto desta tese, conforme indicado no início deste capítulo, pode estar auxiliando na simplificação dos problemas envolvidos. As abordagens, notadamente, reduzem a questão dos mecanismos de controle interno ao problema de coordenação gerencial para a consecução de objetivos organizacionais, caso da abordagem técnica e da nova administração pública, ou a entendem como mecanismos de coerção de comportamentos indesejados, tal como a teoria weberiana, a abordagem jurídica e a econômica.

Os fundamentos da teoria da prática, ao contrário, não exigem qualquer redução do problema, dado que trabalha a realidade sem mediação de uma teoria prévia e homogeneizadora sobre as condutas dos agentes em seus espaços específicos. Como propõe conhecer o espaço social pela reflexividade estrutura-agente e compreender as práticas pelas disposições internalizadas pelos agentes, essa teoria alcança a dimensão simbólica em que se localizam as referências dos agentes para constituírem suas práticas.

2.4 Esquema analítico da tese

Conforme visto nos itens anteriores, esta tese propõe a utilização da sociologia relacional e reflexiva de Bourdieu (2010) para a objetivação do espaço social formado pelo controle interno do Poder Executivo Federal, de forma a auxiliar na compreensão de elementos que direcionam as práticas de seus agentes e os efeitos delas sobre as práticas de gestores federais.

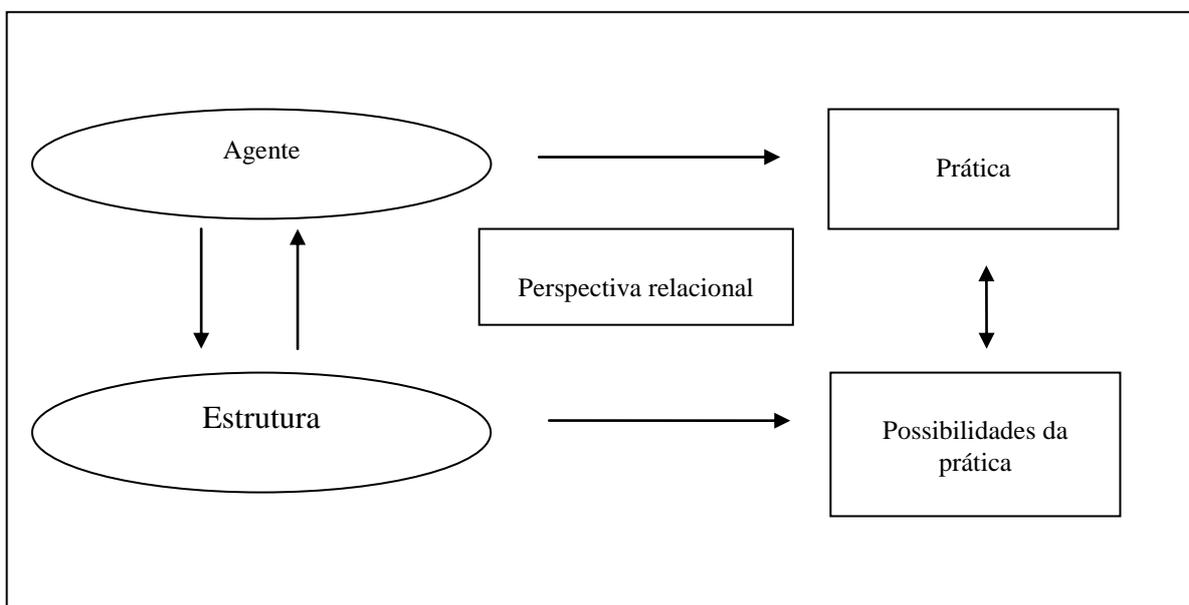
Foi visto que a principal contribuição da teoria da prática é fundamentar a compreensão sobre as condições pelas quais se instituem nas coisas (objetivação) e nas pessoas (incorporação) regras e regularidades de jogos sociais “[...] capazes de constranger as pulsões e os interesses egoístas a se superarem no e pelo conflito regulado” (BOURDIEU, 2010, p.117).

Trata-se de localizar as causas das práticas sociais de espaços sociais específicos, sem exercer violência sobre esses espaços, com prescrições sobre o que deve ser feito ou sobre relações que reforçam algum dos pontos de vista que lutam entre si para prevalecer na definição das regras do jogo desses espaços, como fazem a maioria dos estudos tradicionais.

Como decorrência, na explicação sobre o que é determinante nas práticas dos agentes, Pierre Bourdieu radicaliza a concepção da reflexividade como relação instituidora do mundo social, sem apelar para a noção de consciência, categoria que combate como fonte de dicotomias equivocadas nas ciências sociais.

A figura 1 mostra esquematicamente esse modo de conhecimento.

FIGURA 1- Reflexividade agente e estrutura

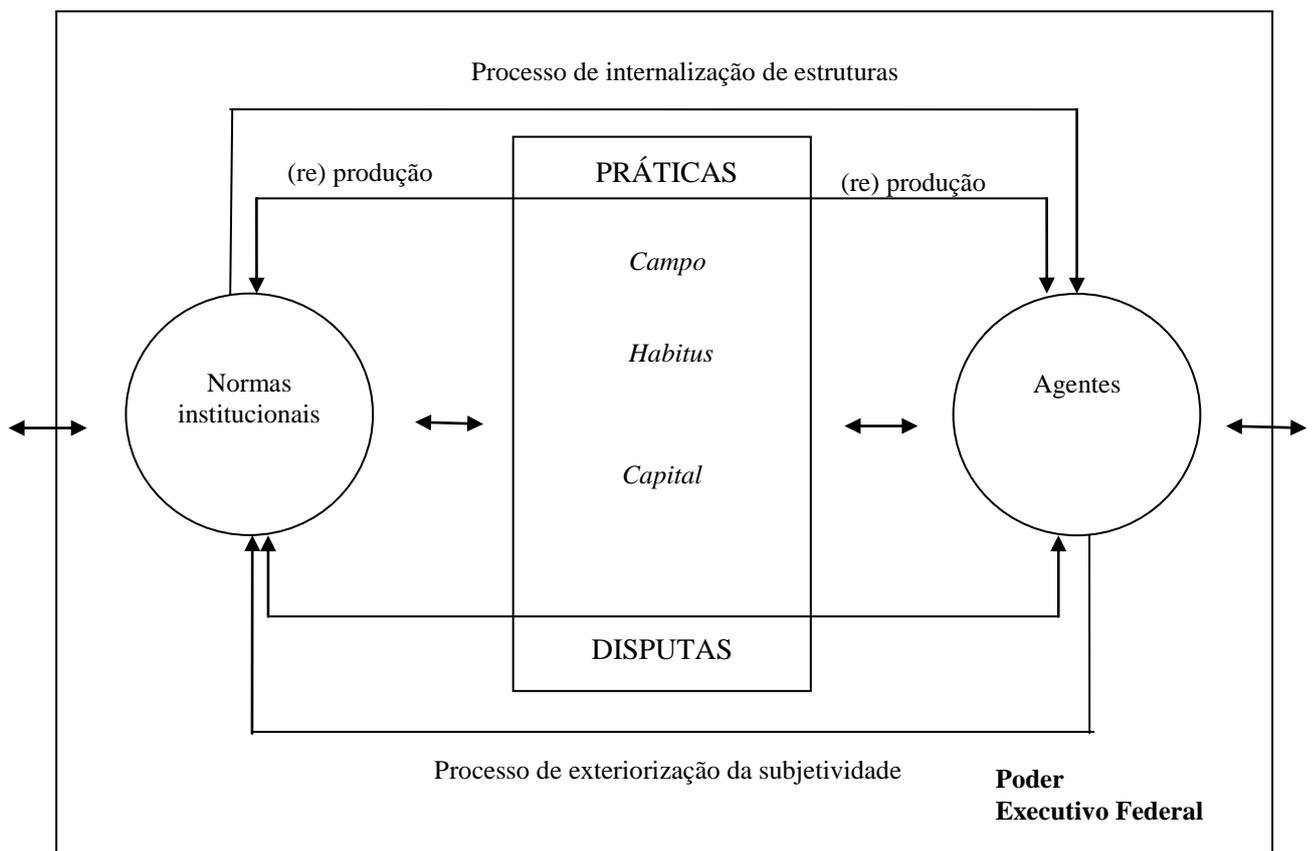


Fonte – BOURDIEU, 1983, p.47, adaptada pela autora da tese.

Nele, há deslocamento do fenômeno de interesse, em relação à objetividade e à subjetividade, para incluir a etapa pré-reflexiva, constituída pelo conjunto de possibilidades da prática constituídas socialmente, a partir do qual o agente calcula para definir sua ação. O agente define a sua prática a partir de referências internalizadas que foram desenvolvidas pelo coletivo que integra o espaço e, dessa forma, participa da (re)constituição dessas possibilidades, pelas lutas que protagoniza.

Dessa forma, o objeto do conhecimento se desloca do sistema de relações objetivas para as relações entre estruturas objetivas e subjetivas, por meio dos quais essas estruturas se atualizam e se reproduzem. Esse modo de conhecimento exige a aplicação de ferramentas metodológicas capazes de objetivar o duplo processo de internalização da exterioridade (efeito estruturante da estrutura sobre o agente) e da exteriorização da interioridade (efeito estruturante do agente sobre as estruturas). O pesquisador deve ser capaz de objetivar a relação entre a prática do agente e as possibilidades inscritas socialmente e, também, a relação entre o agente e as estruturas que definem essas possibilidades. Nesta tese, esse modo de conhecimento será utilizado conforme indicado na figura 2.

FIGURA 2- Esquema para objetivação do campo

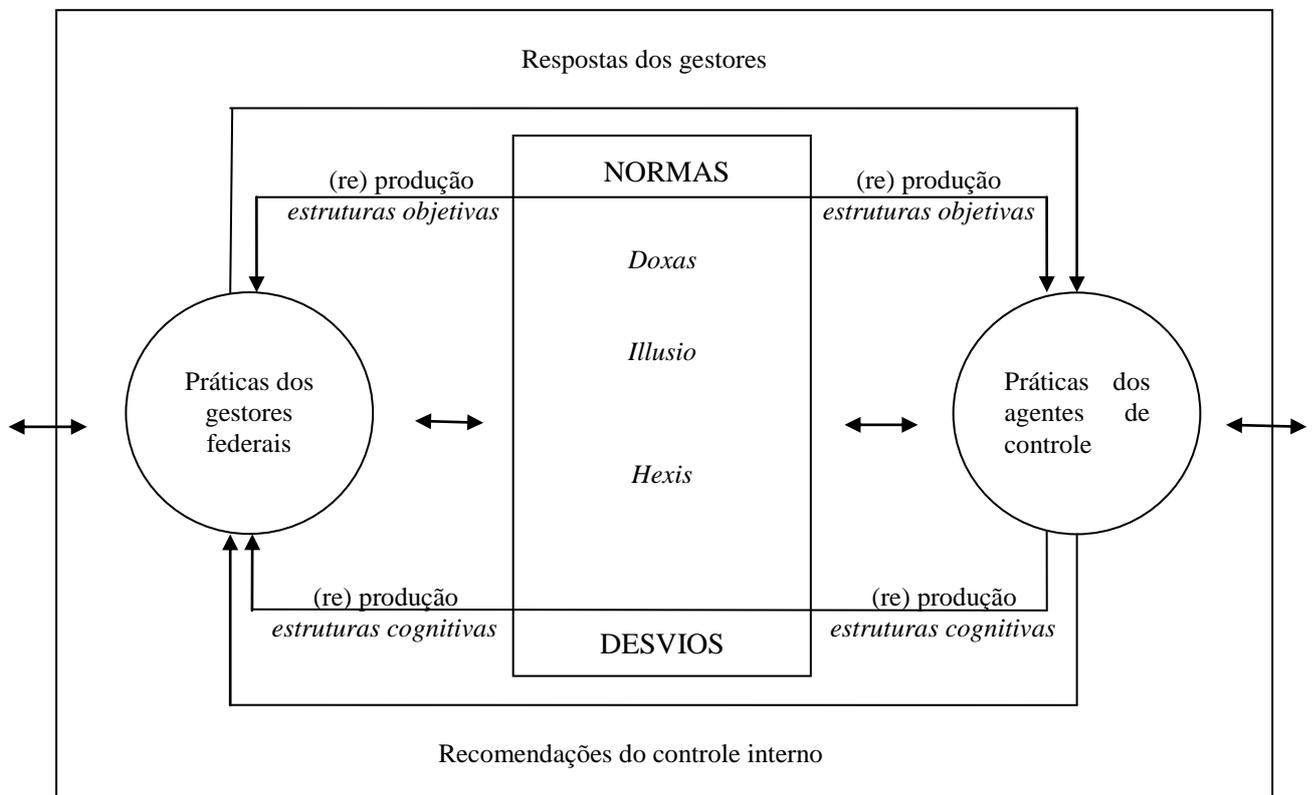


Fonte - Elaborada pela autora da tese.

Por meio da reflexividade agente-estrutura, decorrente dos processos de internalização de estruturas e de exteriorização da subjetividade, busca-se, pela gênese da diferenciação do espaço social de interesse em relação ao universo global, compreender as suas características fundamentais. Por meio da gênese pode ser identificado o capital específico avocado pelos integrantes do espaço e, pelo efeito que essa avocação produz, podem ser identificados os limites do campo, bem como a lógica que direciona as práticas do campo, sob a forma de *habitus* internalizado pelos agentes.

Além dessas dimensões, a objetivação também prevê a identificação das demais categorias da estrutura conceitual da teoria da prática. Para esse objetivo, será analisada a interface entre agentes de controle interno e gestores públicos federais conforme figura 3.

FIGURA 3 - Relação entre controle interno e gestão



Fonte – Elaborada pela autora da tese.

A interface entre os agentes do controle interno e os gestores federais será utilizada para a identificação das visões dos grupos dominantes adotadas como verdades para cada grupo de agentes (as *doxas*), dos interesses que criam o encantamento que responde pelo

interesse desses agentes para apostarem nas disputas do campo (a *illusio*) e as posturas que são (in)corporadas como próprias do conjunto de agentes (a *hexis*).

Essa identificação será possibilitada pelo confronto entre as visões desses grupos de agentes sobre estruturas objetivas e subjetivas que produzem a oposição, normas e desvios e sobre as decorrências para as práticas desses agentes. Por meio da análise dos respectivos posicionamentos desses agentes em relatórios de auditoria controle interno, busca-se evidenciar o distanciamento entre crenças e disposições para as práticas.

Essas categorias teóricas serão conjugadas para, no conjunto, permitirem a síntese das questões que direcionam o interesse pela pesquisa.

3 METODOLOGIA

Conforme visto anteriormente, a escolha da perspectiva teórica e metodológica de Pierre Bourdieu decorreu da convicção de que a forma de esse autor ver o universo social, conjugada à estrutura analítica por ele desenvolvida para compreender as práticas de agentes sociais, pode contribuir de forma satisfatória para responder as questões que direcionam este estudo.

Segundo Ortiz (1983), a problemática teórica do autor repousa essencialmente na mediação entre o agente social e as estruturas sociais como método de objetivação de espaços sociais específicos. Trata-se de proposta de conhecimento que se posiciona entre o positivismo e a fenomenologia, para promover aproximação do cientista com a realidade social, de modo a fazer com que o conhecimento se constitua como instrumento de expressão da realidade social e não em mecanismo de violência sobre ela.

Pierre Bourdieu chamou seu modo de conhecer de “[...] conhecimento *praxiológico* [...]” (BOURDIEU, 1983, p.47), o seu método, de “[...] estruturalismo genético [...]” (BOURDIEU, 2010a, p.26), e a sua técnica, de “[...] *objectivação* participante [...]” (BOURDIEU, 2010a, p.51) Nesse particular, solicita que a técnica proposta não seja confundida com observação participante, pelo fato de que esta envolve a presença do pesquisador, como agente estranho ao grupo pesquisado. Já a *objectivação* participante é um desafio que exige a relação do pesquisador com o seu objeto de pesquisa e do pesquisador com a teoria que sustenta a pesquisa

Assim, o conhecimento *praxiológico* toma como seu objeto não apenas as relações objetivas ou subjetivas do mundo social, mas também as relações entre as estruturas objetivas e as disposições estruturadas nas mentes dos agentes que integram cada espaço social específico, inclusive as do próprio pesquisador. Para esse modo de compreender a realidade não há determinação objetiva, nem autonomia subjetiva, mas o constrangimento mútuo entre essas estruturas.

Nesse sentido, o método estruturalismo genético propõe conhecer os espaços sociais de interesse por meio do levantamento da gênese, de forma a identificar o capital específico que justifica a diferenciação do espaço em relação ao universo global. Além disso, propõe analisar como a luta dos integrantes dos espaços sociais para acumular capitais relevantes nas disputas do campo direciona as mudanças nas estruturas objetivas e subjetivas. Trata-se de ir

da história social, que permite a identificação da gênese do espaço de interesse da pesquisa, à reflexividade entre estruturas e agentes, dialogando com o capital específico identificado na gênese. Esse método entende a dinâmica dos espaços sociais específicos como produto de lutas sócio-históricas.

O primeiro desafio colocado ao pesquisador que se propõe a utilizar essa perspectiva é a premissa de que só se pode capturar a lógica mais profunda dos espaços sociais submergindo em suas particularidades empíricas, historicamente situadas e datadas, para compreendê-las como casos particulares da realidade social (BOURDIEU, 1996a).

A técnica objetivação participante não elimina a utilização de qualquer outra técnica de pesquisa, entendidas como complementares, tais como pesquisa documental, registros fotográficos, entrevistas, questionários, narrativas, observações, laboratórios etc. O específico da objetivação participante é promover a submersão na realidade de interesse para permitir que as estruturas cognitivas do pesquisador sejam afetadas pelas estruturas do campo de forma a ser capaz de compartilhar sentidos e significados com os integrantes do campo.

Para Bourdieu (2010a), o seu método é eficaz para permitir a aproximação sucessiva do pesquisador em relação aos espaços sociais, com decifração das razões que subjazem às práticas dos agentes. Gaston Bachelard, um dos autores em que se sustentou Pierre Bourdieu para propor sua sociologia relacional, entendia como tarefa do espírito científico delinear os fenômenos e ordenar os acontecimentos decisivos da investigação científica em série, para constituir uma representação possível do real. Alertava que o realismo ingênuo não consegue dar conta das relações essenciais que sustentam a realidade social, porque a representação adequada do real fica a “[...] meio caminho entre o concreto e o abstrato” (BACHELARD, 1996; p.7). Afirmava que o novo espírito científico implica passar da imagem da realidade, que retrata o concreto, para a forma geométrica, que cuida das relações que originam o concreto e, em seguida, para a forma abstrata, em que o espírito científico intui explicações para o real.

Nesse sentido, Pierre Bourdieu compara a tarefa do cientista, ao compor seu objeto de pesquisa, ao trabalho de escritores e pintores na construção de seu objeto de arte. Para ele, o pesquisador deve ser capaz de colocar em questão problemas abstratos, porque os problemas ditos concretos, tomadas a partir de realidades que podem ser identificadas *a priori*, tais como violência, delinquência juvenil, efetividade de política pública, corrupção no setor público, dentre outros, são eles próprios realidades pré-construídas, imagens sensíveis, nas palavras de Gaston Bachelard.

É possível encontrar similaridades metodológicas entre o estudo de caso e a objetivação participante, mas eles não se confundem. Estudos de caso são indicados para contextos de vida real quando a fronteira fenômeno/contexto não é claramente evidente (YIN, 1994) e para pesquisas exploratórias ou para problemas sob os quais se acredita que apenas o intenso e prolongado contato do pesquisador com o grupo a ser estudado torna possível fazer a descrição pretendida.

Na objetivação participante, o problema é a explicitação do espaço de interesse por meio do conjunto das categorias da teoria da prática, a saber, campo, *habitus*, capital, *doxa*, *illusio e hexis*. Essas categorias funcionam como feixes que, aplicados à realidade, permitem a sua descrição e compreensão. Em qualquer campo, a teoria será a mesma.

A investigação se volta para o passado, para evidenciar as condições sociais, históricas e econômicas, em que se inserem lutas e disputas de poder entre agentes que ocuparam posições relevantes na definição da realidade social que se deseja objetivar. Identificado o capital específico, delimitadas as fronteiras do campo, chega-se à lógica das práticas. Essa lógica, aplicada à dinâmica das disputas internas, permite a apreensão das demais categorias descritivas do campo.

O pesquisador toma como objeto de interesse o processo de construção social do objeto de pesquisa pré-construído (BOURDIEU, 2010a). Dessa forma, é natural que, de início, o objeto se apresente aberto, genérico e opaco, o que pode resultar em angústia e inquietação intelectual, pois a imagem da ciência positiva e dominante é que o método científico exige objetividade, clareza e determinação.

Nesse sentido, foi de grande valia a desmistificação da ciência realizada por Bourdieu (2010a, p.19) quando afirma a dificuldade que mesmo pesquisadores experientes enfrentam na estruturação e desenvolvimento de suas pesquisas. No entanto, essas dificuldades são, em geral, mantidas ocultas pelo campo científico, que apresenta a coerência e a lógica como fundamento da objetividade do seu método. Pierre Bourdieu *entrega o jogo* quando afirma que a lógica científica esconde as dúvidas e expõe o acabado.

Hei de apresentar aqui [...] pesquisas em que ando ocupado. Terão ocasião de ver no estado que se chama nascente, quer dizer, em estado confuso, embrionário, trabalhos que, habitualmente, vocês encontram na forma acabada. O *homo academicus* gosta do acabado. Como pintores acadêmicos eles fazem desaparecer dos seus trabalhos os vestígios de pincelada, os toques e retoques [...].

Dessa forma, a contradição constituída pelas diferenças entre esse modo de pesquisar e as formas dominantes representa desafio adicional para o pesquisador. Torna-se necessário realizar individualmente a ruptura com formas tradicionais de ver o mundo e desenvolver a capacidade de refletir sobre a própria condição de conhecer a realidade. Como as formas tradicionais da ciência positiva integram a estrutura cognitiva do pesquisador, esse processo significa idas e vindas que alimentam insegurança, angústia e inquietação.

Esse processo deve ser mais bem compreendido a fim de que os trabalhos de pesquisa possam ser mais efetivos, em especial, os qualitativos. Bachelard (1996) assinala que toda cultura científica deveria começar com uma catarse intelectual e emocional para substituir o saber fechado e estático por um conhecimento aberto e dinâmico de forma a refazer a *cabeça bem feita*, no sentido de provocar rupturas com estruturas que reforçam a continuidade de formas de pensar dominantes²⁶.

Considerados esses pré-requisitos, o que aparece na literatura que trabalha com a perspectiva de Pierre Bourdieu como o aspecto mais fundamental a ser transformado é visão do mundo social. Trata-se de mudar da concepção substancialista dominante para a relacional. Isso significa incorporar a capacidade de pensar o mundo social de forma relacional de modo a aceitá-lo como processo de “[...] reflexividade estruturada estruturante [...]” (RAMOS; JANUÁRIO, 2007, p.260).

Para Bourdieu (2010a, p. 27) o primeiro preceito do método “[...] impõe que se lute por todos os meios contra a inclinação primária para pensar o mundo social como realista ou, para dizer como Cassirer, substancialista [...]”.

Ao pensar o mundo social de forma relacional, percebe-se que o próprio universo social constitui as referências pelas quais o pesquisador compreende o que existe. Portanto, qualquer mudança de perspectiva sobre o real implica colocar em suspensão essas referências. Essa é a luta inicial para mudar o pensamento substancialista para relacional, processo que não pode ser controlado pelo pesquisador, como uma variável objetiva.

Além das mudanças na forma de pensar a realidade, a estruturação da pesquisa também implica diferenças significativas em relação às metodologias tradicionais. Não há seleção de teoria explicativa e de um fenômeno social de interesse, para serem testados por

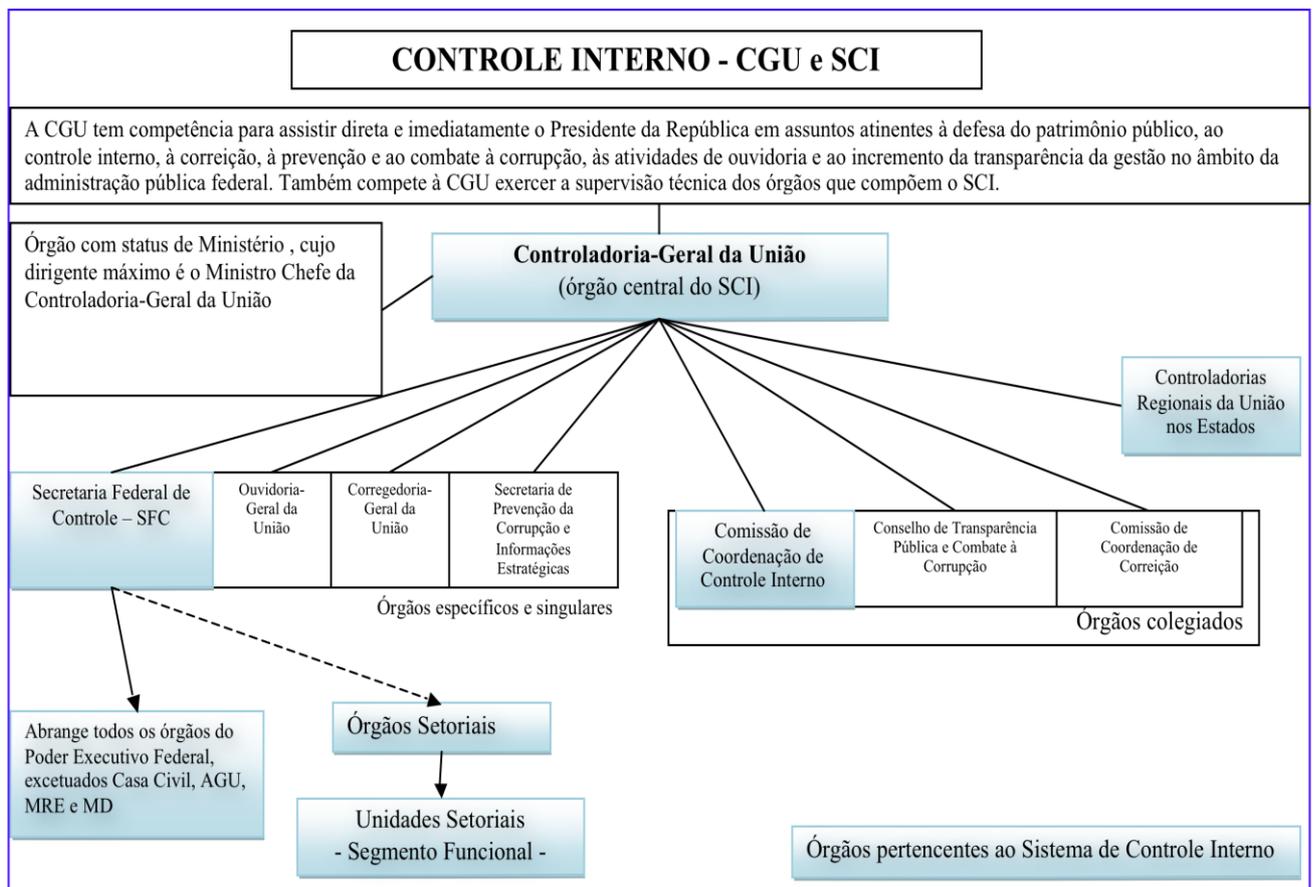
²⁶ O problema para esse tipo de pesquisa no Brasil é que normas acadêmicas derivadas da competição entre universidades obrigam a que as teses sejam elaboradas em quatro anos, incluído o tempo de curso com as disciplinas obrigatórias. Isso significa cerca de dois anos de pesquisa, pois, em geral, os dois primeiros anos são dedicados a disciplinas e ao projeto de tese. Para efeito de comparação, a tese de Jann Ellen Karp, *Corruption and crisis control: the nature of the game*, realizada na Austrália, demandou dez anos de trabalho, permitindo etapas sucessivas de entrevistas com as mesmas pessoas, possibilitando, tanto ao pesquisador, quanto aos entrevistados, refazer suas próprias referências de compreensão da realidade de interesse.

meio de relações objetivas de variáveis previamente sistematizadas em construtos racionais. Também não há definição prévia de problema de pesquisa, com identificação de hipótese a ser refutada ou aceita, como produto final do trabalho. Toma-se por objeto do estudo um espaço social a ser objetivado e nele se constrói o problema de pesquisa.

Thiry-Cherques (2006) afirma que a primeira tarefa do pesquisador é definir os limites do campo de interesse e que tal definição deve levar em conta os efeitos envolvidos e as influências que interferem nas questões de pesquisa. Essa delimitação não é rígida e nem pode ser entendida como definitiva desde o início do trabalho. Essa definição também comporta idas e vindas.

Nesse sentido, a delimitação inicial do espaço social de interesse, durante o processo de pesquisa, está indicada na figura 4. Atualmente, o controle interno representa uma das atividades da Controladoria-Geral da União (CGU), juntamente com a correição, a ouvidoria e a prevenção e combate à corrupção.

FIGURA 4 - O SCI do Poder Executivo Federal



Fonte – Elaborado pela autora da tese, com base no Decreto n. 3.591/2000 e no Decreto n. 5.683/2006.

Também conforme indicado na figura 4, a atividade de controle interno da CGU integra o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, juntamente com a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) e as Secretarias de Controle Interno (Ciset), que são órgãos setoriais do Sistema, integrantes da estrutura da Casa Civil da Presidência da República (PR), da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A concepção relacional estrutura-agente implica a admissão inicial de que esses espaços não são direcionados por uma mesma lógica. Os órgãos setoriais integram a estrutura dos órgãos que estão sob a sua jurisdição, enquanto as unidades da CGU que integram o SCI, a SFC e as Controladorias Regionais têm sob a sua jurisdição órgãos da administração direta e indireta dos ministérios civis, não havendo relação hierárquica entre eles ou pertencimento enquanto grupo social.

Tendo em vista essa distinção e considerando os limites de tempo para o desenvolvimento da tese, optou-se por reduzir o campo de interesse aos limites da SFC e das unidades regionais da CGU. Isso significa que a definição do campo respeitou a homogeneidade da lógica das práticas dos agentes e também da forma como elas produzem seus efeitos. Trata-se de agentes, cujas atividades se caracterizam pela avaliação da execução das metas de programas federais e da regularidade dos atos praticados pelos agentes federais na gestão de recursos federais, em posição de autonomia e independência em relação aos gestores, para realizar seus exames e para encaminhar os respectivos resultados.

A objetivação do campo foi alcançada em três etapas sucessivas, conforme esquema indicado no capítulo 2. Primeiro foi realizada a reconstrução da gênese do campo, por meio do levantamento da reflexividade entre normas e agentes que produziu as condições sociais necessárias à emergência desse espaço social, com disposições específicas que direcionam as práticas e as percepções dos seus agentes. Em seguida, foram analisadas como essas disposições afetaram as disputas internas para definir as regras do jogo do campo, tais como estrutura e métodos de trabalho. Por último, foi analisada a análise da interface desse campo com a gestão pública federal, como forma de identificar as visões dominantes adotadas como verdades pelos agentes (as *doxas*), os interesses que criam o encantamento e o interesse para as apostas feitas no campo (a *illusio*) e as posturas que são (in)corporadas pelo conjunto de agentes (a *hexis*).

Conforme indicam Bourdieu (1996a) e Sousa (2010), para reconstruir a gênese de um campo, é necessário identificar as condições sociais que promoveram a sua emergência. A opção desta pesquisa privilegiou a análise da reflexividade entre referências legais e os agentes institucionais que concorreram para a diferenciação do espaço social do controle interno. O levantamento da gênese do campo tomou como percurso sócio-histórico o período que transcorreu desde a chegada da família real ao Brasil, em 1808, à criação da SFC, em 1994, pouco tempo após o *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, ocorrido em 1992.

Essa reconstrução foi feita por meio de levantamento das referências normativas históricas, da identificação de contribuições de trabalhos de autores nacionais (GOUVÊA, 1994; SILVA, 1999; OLIVIERI, 2008; COSTA, 2010; BALBE, 2010), de leitura de documentos institucionais, como anais de reuniões da Câmara dos Deputados e artigos de jornais e revistas da época e, também, das narrativas de agentes que integram ou integraram o campo obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas.

Para identificação do capital específico e do *habitus* do campo, foram constituídas matrizes de relações que expressam as principais atualizações institucionais do campo, de forma a detectar o momento histórico em que começa a haver relativa autonomia de seus agentes para decidir sobre as próprias regras do jogo. As mudanças na legislação específica, as disputas entre os agentes e as narrativas dos integrantes do campo permitem a compreensão simultânea dessas categorias.

No percurso, foram utilizados documentos oficiais, tais como relatórios e normas, analisadas narrativas de artigos de jornal da época disponibilizados por agentes integrantes do campo que disponibilizaram seus arquivos pessoais e realizadas entrevistas semiestruturadas com dirigentes e ex-dirigentes da SFC. Na escolha dos agentes a serem entrevistados, o critério foi preencher um dos seguintes requisitos: ter ocupado Cargos de Diretoria e Assessoramento Superior (DAS), nos seus níveis mais elevados, ou seja, 4, 5 e 6, durante o processo de emergência do campo ou durante as alterações estruturais e funcionais no final da década de 90 e/ou estar ocupando esses cargos na atualidade. As entrevistas tiveram duração de cerca de três horas e ocorreram no espaço de doze meses, a partir de novembro de 2009.

A técnica de entrevista semiestruturada foi escolhida pelo fato de ser considerada adequada para apreensão de percepções do entrevistado, inclusive crenças e opiniões, e, também, por permitir o aprimoramento ou modificação do roteiro durante a pesquisa (GODOY, 2006). Isso foi bastante útil, dado que, durante a pesquisa, houve necessidade de

mudanças na forma de indagar sobre o objeto de interesse. Também o fato de essa técnica possibilitar adaptação à singularidade dos entrevistados foi aspecto relevante para a escolha, dado que as vivências dos entrevistados em relação aos temas de entrevista eram bastante diferenciadas.

Na aplicação da técnica, a opção foi seguir o método de Pierre Bourdieu. Ele alerta que entrevistar agentes sociais demanda do pesquisador cuidados especiais, além de preparar questionário (ou referências abertas sobre questões) ou receber a resposta do entrevistado, como objeto de análise pronto e acabado. Ele chama a atenção para a necessidade de o pesquisador se voltar para a prática que possibilita a obtenção de respostas adequadas dos entrevistados, diminuindo a força da reprodução dos efeitos das estruturas e suas representações que sempre estão presentes (BOURDIEU, 1996b).

A despeito das intenções do pesquisador e da autoimagem positiva que ele possa fazer de si mesmo, é importante compreender que, na relação entrevistado-entrevistador, quem define as regras do jogo é este último, mesmo estando no espaço social do entrevistado. Portanto, a relação pode inibir ou provocar algumas respostas que interferem nos resultados da pesquisa. Ambos trazem capitais que se defrontam no momento da entrevista, e isso pode fazer com que algumas coisas sejam ditas e outras não. Pode, por exemplo, motivar o entrevistado a trazer dados que lhe pareceram mais importantes, ou a omitir outros, que pareçam menos nobres. Por outro lado, pode haver falta de confiança para fornecer algumas informações, resultando em omissão delas.

A postura que pode diminuir esses efeitos, nunca eliminar, é de o pesquisador se utilizar de “[...] escuta ativa e metódica” (BOURDIEU, 1996b, p.695). Isso significa evitar a violência simbólica de utilizar linguagem distanciada do entrevistado ou de permanecer como julgador e avaliador do que está sendo dito pelo entrevistado. Quanto mais próximo da linguagem do entrevistado e natural for a interlocução, mais o que estará sendo dito poderá corresponder ao que o entrevistado pensa sobre a realidade de estudo. Para isso, é requerida do entrevistador postura que integre abertura, disposição e submissão ao entrevistado, tais como entrar na sua história, sentimentos, valores, linguagem, pontos de vista.

Assim, a entrevista deve ser acompanhada de consistente construção metódica e de conhecimento das condições objetivas do objeto de análise e das categorias nele envolvidas. Essas condições são consideradas centrais para que esse tipo de técnica possa ser alternativa efetiva aos questionários dos estudos positivistas ou a não intervenção dos estudos fenomenológicos.

No caso deste trabalho, o fato de entrevistador e entrevistados serem colegas de trabalho foi aspecto facilitador, dado que havia laços de confiança prévios e de conhecimento mútuo das condições objetivas em que se instalam as questões da entrevista. A linguagem compartilhada e, também, a confiança de que as informações seriam utilizadas com responsabilidade e para favorecer o desenvolvimento da área, possibilitaram o compartilhamento de percepções, experiências, dificuldades e exposição sobre visões particulares do próprio trabalho.

Isso foi importante porque, conforme salienta Bourdieu (1996b), para poder explicitar as características de um campo, pesquisador e entrevistado devem ter condições de abordar francamente o campo de interesse, devendo haver espaço de abertura pessoal do entrevistador para garantir a compreensão da condição social e pessoal do entrevistado condições de interagir o mais próximo possível da condição da posição do entrevistado. Como todos os entrevistados foram, ou ainda são, ocupantes de cargos comissionados na burocracia de governo e o tema envolve questões delicadas (jogos de interesse, posições de influência, riscos para a gestão, opinião sobre o próprio modelo de controle), a segurança foi um ponto relevante.

Vencido o desafio da construção das condições favoráveis para o enfrentamento dos temas, depara-se com a exigência da construção científica dos discursos. Para Bourdieu (2010b; 1996b), a proximidade social e a familiaridade garantem as principais condições de comunicação não violenta entre pesquisador e entrevistado, mas não são suficientes para permitir a objetivação do espaço social. Para isso, o pesquisador precisa reconstruir as narrativas a partir do ponto de vista identificado no próprio espaço social.

Foram entrevistados dezoito agentes, conforme tabela 1. Desses agentes, dez eram ocupantes atuais²⁷ de cargos de direção na SFC, sete eram ex-dirigentes e um nunca integrou o campo, mas foi incluído entre os entrevistados por ter tido participação ativa na história social do campo.

A escolha dos entrevistados considerou a relevância da participação deles para o processo decisório no campo. Como sinalizou Bourdieu (2010a), se o objetivo é saber como um campo funciona, é preciso perguntar para quem ocupa as posições com mais possibilidade de disputar para prevalecer nas definições sobre as regras do jogo do espaço. Como exemplo afirma que, para saber como funciona o mercado na França, seria preciso indagar aos 300 maiores empresários que nele atuam.

²⁷ Conforme organograma constante do Apêndice C, o total desses dirigentes na época da pesquisa era de 37.

Realizadas as entrevistas com dirigentes e ex-dirigentes de controle interno, foram feitas as transcrições de todas as entrevistas e análise qualitativa dos dados. Essas entrevistas abrangeram quatro dimensões principais: 1. aspectos pessoais, para identificar o *habitus* originário dos agentes que se integraram ao espaço social; 2. visões sobre o controle interno, incluindo depoimentos sobre a criação da SFC, sobre as mudanças de estrutura e de métodos de trabalho e formas de afetar a gestão; 3. percepções sobre a gestão pública e sobre interesse público; e 4. percepções sobre a relação controle interno e gestão.

TABELA 1
Perfil dos agentes do controle interno entrevistados

	Nº de Entrevistados	12-16 anos no controle	16-22 anos no controle	> 22 anos no controle	Formação Superior	Mestrado/Doutorado	Direito	Contabilidade	Outros
Dirigentes atuais da SFC	10	6	1	3	7	3	2	2	6
Ex-dirigentes da SFC	7	-	2	5	7	-	-	4	3
Outros	1	-	-	-	1	-	1		
Total (*)	18	6	3	8	15	3	3	6	9

Fonte – Elaborada pela autora da tese.

(*) A diferença entre o número de entrevistados e o somatório entre a classificação por tempo de controle interno refere-se à inclusão de um entrevistado que nunca integrou o campo, portanto não foi incluído na relação por tempo de controle.

Os dados foram tabulados a tempo de serem utilizados como referências nas entrevistas com os gestores, realizadas com o interesse de melhor apreender a interface entre controle interno e gestão. Para coleta de dados sobre essa interface, foram entrevistados treze gestores que, em 2010, ocupavam cargos de direção em três órgãos de um único ministério, sendo dois deles da administração direta, sendo uma secretaria finalística e uma secretaria meio, e um órgão da administração indireta.

O critério de seleção dos gestores/dirigentes foi relevância para a relação entre controle interno e gestão e atuação em áreas sensíveis para o controle, tais como orçamento e finanças, licitações, prestação de contas e auditoria interna. Todos eram ocupantes de cargo

comissionado igual ou superior ao nível DAS²⁸ 4 (exceção de um servidor, que substituiu o titular) com perfil conforme apresentado na tabela 2.

Diferentemente das entrevistas com os agentes do controle interno, no caso dos gestores, não se indagou sobre a emergência do controle interno e atualizações posteriores. Conforme apêndice B, elas visaram identificar o perfil pessoal para identificação do *habitus*, a percepção sobre a gestão, como também a interface com o controle interno.

Foi dada ênfase à adequação das condições de controle atuais no âmbito da gestão, aos problemas de competição entre desempenho e conformidade legal e às relações com o controle interno do Poder Executivo Federal, em termos de estruturação dos trabalhos, adequação das intervenções e estratégias da gestão para lidar com os agentes do campo de controle interno.

TABELA 2
Perfil dos gestores entrevistados

	Nº de entrevistados	Área de atuação							Escolaridade	
		Direção máxima	Orçamento/ Finanças	Planejamento	Licitações e contratos	Política pública	Prestação de contas	Outras	Superior completo	Mestrado/Doutorado
Gestores	13	3	2	1	1	2	1	3	10	3

Fonte – Elaborado pela autora da tese.

No tratamento dos dados, foram utilizadas técnicas de análise documental, análise de conteúdo e análise pragmática de linguagem. Bardin (1977) afirma que a diferença entre análise documental e análise de conteúdo está no nível de informações que o pesquisador pode obter com a aplicação de uma ou outra técnica. No caso da análise documental, o pesquisador organiza as informações em formato capaz de possibilitar a sua recuperação posterior e a referência ao conteúdo do documento, na forma que interessa ao trabalho de pesquisa. Já a análise de conteúdo representa um conjunto de técnicas de análise que tem o propósito de armazenar a informação de forma útil ao observador, para que este obtenha

²⁸ Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS

informações que não estão declaradas no documento, permitindo realizar inferências a partir dos dados.

A primeira técnica atinge o objetivo de condensar as informações documentais para armazenagem e consulta posterior. A segunda permite a manipulação de informações de documentos para evidenciar indicadores que possibilitam realizar inferências sobre outras realidades não tratadas diretamente e claramente nos documentos em análise.

Neste trabalho, a análise documental foi utilizada para o registro de informações relevantes de normas e documentos de imprensa e de órgãos oficiais de governo e a análise de conteúdo para construir matrizes de relações entre as narrativas dos agentes.

Foi utilizado o *software* NVivo 9, desenvolvido pela QSR International, como ferramenta de auxílio para o processo de interpretação e de identificação de conceitos-chave e para auxiliar na organização dos dados, com extração de valores, de frequência de palavras e cruzamento de informações entre documentos. Foi feita também a organização de diferentes conteúdos por temas e selecionados trechos com identidade de abordagem para a compreensão dos temas de interesse. Nos trechos selecionados, foram identificadas frequências de palavras que revelaram diferenças de percepção entre os agentes.

No caso das entrevistas, também foi utilizada uma adaptação da técnica de análise pragmática da linguagem. Mattos (2005) propõe que o problema da interpretação seja deslocado da resposta do entrevistado para a tarefa de oferecer um significado interpretativo. Nesse sentido, ele admite que a entrevista semiestruturada é uma espécie de *conversação* na forma de interação linguística entre entrevistador e entrevistado, que exige interpretação que demanda explicitação metodológica.

A adaptação do modelo de referência citado pelo autor, para organização e análise de entrevistas, incluiu:

1. recuperação das informações – fase de ouvir a entrevista, transcrever o que foi gravado, fazendo anotações de memória sobre significados que emergem em momentos especiais;
2. análise do significado pragmático da conversação:
 - escrever sobre o que aconteceu na entrevista;
 - análise de pergunta – resposta:
 - (a) significado nuclear da resposta – fazer anotações, inclusive com citações textuais;
 - (b) significados incidentes – que não surgiram como resposta, mas que são relevantes; e

(c) suposições implícitas a respeito do contexto.

- revisão das anotações (depois dessa fase não se volta mais às entrevistas);

3. montagem da consolidação das falas;
4. matriz de consolidação para visualização do conjunto das observações e aproximação das observações colhidas nos relatos, opiniões e atitudes dos entrevistados;
5. análise de evidências por entrevistado, em relação aos temas de interesse da pesquisa, registrando-se as observações conclusivas em folhas complementares.

Após a fase analítica, a redação incluiu a integração de informações e formulações próprias, baseadas em fichamentos de textos da revisão de literatura em trechos selecionados de análises documentais e em trechos selecionados das narrativas dos agentes integrantes do campo. No final, essa integração possibilitou a formulação da síntese das questões de tese.

4 GÊNESE DO CAMPO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO

Foi visto nos capítulos anteriores que, na perspectiva de Pierre Bourdieu, estudar fenômenos sociais implica superar a descrição e a interpretação sobre as estruturas e, também, sobre as visões que os agentes têm sobre suas práticas ou sobre o papel que desempenham. Trata-se de estabelecer dúvidas radicais sobre a realidade conhecida e de buscar razões pelas quais estruturas e práticas dos agentes se apresentam de determinadas formas.

Este capítulo visa reconstituir a gênese do campo do controle interno do Poder Executivo Federal, de forma a favorecer a desnaturalização de visões dominantes sobre o tema. Isso é possível porque a estratégia permite a identificação das possibilidades que competiram entre si para prevalecer como o arranjo capaz de responder à demanda social de forma a esclarecer as forças que favoreceram a constituição do ponto de vista que foi vitorioso, como também os interesses que estavam em jogo.

Qualquer processo de diferenciação de espaços sociais em relação ao espaço global advém de lutas e disputas em que alguma grupo de agentes com *habitus* apropriados a alguma demanda social avoca o monopólio de um capital específico, para responder pelo atendimento à demanda e receber os prêmios correspondentes (BOURDIEU, 2010a; 2004a; 1996a; 1983). Assim, a conjugação campo, *habitus* e campo forma um padrão identitário, não estacionário, que caracteriza o espaço social diferenciado (SETTON, 2002).

Para a reconstrução da gênese do campo de interesse, a escolha foi descrever o processo de produção e atualização das normas relativas a controle de recursos públicos, ao longo de quase 200 anos de história do Brasil. Buscou-se identificar as possibilidades que competiram entre si, os agentes institucionais que disputaram para prevalecer na definição, as representações simbólicas construídas, as visões dominantes que foram naturalizadas e, em especial, a lógica com que o campo emergiu quando se diferenciou da administração pública federal, na década de 90.

Para efeito didático, essa história social está segmentada em duas partes. A primeira localiza o acolhimento do conceito de controle interno por normativos brasileiros, por meio do levantamento das normas que regularam o controle sobre recursos públicos no âmbito do governo central, desde 1808, durante a fase de Reino Unido de Portugal, até 1964, quando foi

publicada a Lei n. 4.320, em 17 em março. Essa primeira parte foi dividida em cinco períodos, tendo como indicadores as referências legais e agentes institucionais ocupantes de posições com poder de influência nas definições sobre a questão.

A segunda parte apresenta quatro períodos, descrevendo as concorrências que definiram a constituição de mecanismos de controle de recursos públicos federais no âmbito do governo federal, durante os trinta anos que se passaram entre o surgimento do conceito de controle interno e a criação da SFC, em 1994. Trata-se de apresentar as ideias que disputaram entre si para definir o conceito de controle interno absorvido pelas Cartas Constitucionais de 1967 e de 1988 e, também, para prevalecer nas definições sobre as estruturas organizacionais e funcionais dos mecanismos de controle do Poder Executivo Federal.

O levantamento da gênese possibilitará a compreensão da diferenciação do espaço específico do controle interno do Poder Executivo em relação ao espaço da gestão pública e identificação do capital específico avocado pelos integrantes do campo.

4.1 Referências histórico-sociais do surgimento do conceito de controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro

4.1.1 Período de 1808 a 1822: a instituição do controle estatal patrimonialista

O primeiro normativo brasileiro a criar instituições de coordenação centralizada para cuidar das contas públicas foi o Alvará Real, publicado em 28/6/1808,²⁹ constituindo o *Erario Regio* e o *Conselho da Fazenda*.

Trata-se do início do processo de estruturação administrativa no País. Costa (2010) afirma que, antes da chegada da família portuguesa, a Colônia se caracterizava por ausência de diferenciação entre funções, por normas em excesso importadas de Portugal e por ausência de autoridade para fazer cumprir as regras oficiais.

Na ausência de autoridade centralizada, o poder estatal era exercido pelos governadores (capitães-mores), representantes locais de autoridade militar e administrativa, inclusive presidindo as Juntas da Fazenda. Esse fato possibilitava a eles exercerem papel decisório na arrecadação de tributos e na realização de despesa. Assim, dos agentes que ocupavam posições no campo de poder do Reino Unido de Portugal, com interesses nas

²⁹ A Colônia havia sido elevada à condição de Reino Unido de Portugal, após a transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil para escapar da invasão francesa (COSTA, 2010).

definições institucionais sobre controle das receitas e despesas públicas, sobressaem os representantes da Coroa, os mandatários locais, com poder econômico e político sobre as províncias e os ocupantes dos cargos burocráticos recém-criados.

Eram condições sociais avessas à obediência às definições oficiais de um governo central, prevalecendo resistência generalizada ao monopólio estatal de arrecadação de impostos, autoritarismo de mandatários locais e corrupção generalizada nas relações institucionais (COSTA, 2010). O Alvará se contrapôs a essa resistência e às relações de poder locais.

Conforme o preâmbulo do normativo, o objetivo declarado foi constituir novas estruturas e novos mecanismos administrativos e de controle “[...] para a mais exacta Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente [...]”. Segundo a norma, essas condições seriam centrais para garantir provisões de recursos adequadas à “[...] manutenção do Throno, e o bem commum dos [...] fieis vassallos [...], de forma a prevenir [...] gravissimas consequencias [...]” (REINO UNIDO DE PORTUGAL, 1808).

A despeito da linguagem simbólica, reverenciando o *bem comum*, a estrutura definida era patrimonialista, com forte centralização de mando e de controle na figura do rei. O Alvará definiu que a estrutura do *Erario Regio* seria composta de presidente, tesoureiro-mor, escrivão e três contadorias gerais e a do *Conselho da Fazenda*, por dois conselheiros nomeados pelo Rei e pelo presidente do *Erario*, que o presidia. Além disso, o normativo estabeleceu regras objetivas para os processos de arrecadação de tributos e de realização de despesas, procedimentos para fechamento dos balanços contábeis e financeiros e para prestação de contas ao Rei e mecanismos de combate à sonegação e à corrupção.

Ao Conselho cabia decidir sobre temas de impactos sobre os negócios da Fazenda Real, tais como habilitações de pessoas (nomeações), definição de ordenados, padrões de juros, autorização de empréstimos, amortização, folha de pagamento, além da relação com as administrações locais e da administração de todos os contratos da coroa, nos seguintes termos

[...] hei por bem ordenar que todas as folhas de ordenados, pensões, juros, tenças ou outras quaesquer que se hajam de pagar pela minha Real Fazenda, à excepção das da despeza miuda do expediente dos tribunaes, armazens e Secretarias de Estado, sejam processadas no Conselho, sob pena de nulidade e de não serem abonadas aos Thesoueiros as despesas que satisfizerem por quaesquer outros títulos, ou folhas, que não sejam lavradas no referido Conselho, a quem fica pertencendo o assentamento geral de todos os títulos das despesas de continuação, ou annuaes da minha Real Fazenda. (REINO UNIDO DE PORTUGAL, 1808, item VII).

Verifica-se que a previsão era de que todas as despesas da coroa, exceção para despesas irrelevantes, seriam processadas a partir de decisões do *Conselho*. Ao *Erario* competia a operacionalização dos negócios da Fazenda. Este se compunha de estruturas contábeis de controle de despesa e de receita, com definição de regras operacionais de prestação de contas e de mecanismos de responsabilização dos agentes.

Em termos de controle, estava previsto que duas vezes por ano, o presidente do *Conselho/Erario* deveria apurar os saldos dos livros de escrituração dos vários entes da administração, na forma de mapa geral, e comparar esses saldos com os livros dos três contadores-gerais. Ao fim de cada ano, o Presidente deveria comprovar o estado geral da Fazenda ao próprio Rei, incluindo receitas e despesas, dívida a receber e a pagar e apresentar o orçamento anual para o ano seguinte. Além disso, deveria apresentar observações sobre como melhorar a receita e diminuir despesas inúteis (REINO UNIDO DE PORTUGAL, 1808).

Em relação à prevenção e ao combate à fraude e corrupção, as regras eram bastante severas: para cada agente encarregado de processo de conferência relevante, como no caso dos cofres reais, ficava definida a nomeação de outro agente para fiscalizar. No caso de arrecadação de tributos nas províncias, processo de elevadíssimo risco de resistência e de corrupção, a decisão foi antecipar a arrecadação, vendendo por leilão o direito de arrecadar os dízimos nas províncias. Segundo consta do Alvará, a decisão advinha do elevado risco de recolhimento dos tributos sem desvio de “ [...] grande parte do seu producto nas mãos dos propostos, dado o nível de corrupção local [...]” (REINO UNIDO DE PORTUGAL, 1808, item. XIII).

O normativo também previa responsabilizações e penalizações para o não cumprimento das regras. Estava definido que, tão logo se verificasse a falta de algum dos balanços e ou de relações de pagamento, o presidente do *Erario Regio* suspenderia do cargo o oficial culpado de omissão e, posteriormente, o infrator responderia à justiça real.

O normativo busca organizar o funcionamento da Fazenda Real e inibir comportamentos oportunistas de súditos/vassallos/prepostos/empregados. Praticamente não há previsão de delegação de competências. A prestação de contas foi prevista para ser apresentada diretamente ao Rei, pelo presidente do *Erario Regio* (e do Conselho), a quem pessoalmente competia fechar os balanços.

À exceção da indicação de que as instituições têm como objetivo tanto a preservação do tesouro real, quanto o bem comum dos vassallos, a dimensão simbólica relativa à

construção de legitimidade do Estado ou à virtude da ação desinteressada do agente público não aparece no texto. Trata-se de controle patrimonialista, cuja definição de regras visa fornecer segurança para a administração financeira dos negócios do trono e para prevenção de possíveis fraudes por parte dos encarregados. Nesse sentido, havia até previsão de pena de prisão, inclusive pela demora de cumprimento de obrigações (REINO UNIDO DE PORTUGAL, 1808).

Com o retorno da família real a Portugal, ocorre a proclamação da independência do Brasil, com transformação das estruturas de administração e controle das finanças. O Poder Legislativo assume a responsabilidade de aprovação das contas públicas e o controle da administração e controle das finanças são absorvidos por estruturas internas ao Poder Executivo.

4.1.2 Período de 1822 a 1891: instituição do controle político e do controle financeiro e disputas para instalação do controle independente do Poder Executivo

Com a emergência do Estado brasileiro, em 1822, e com a publicação da Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824, foram constituídas as bases institucionais para o País se constituir como nação livre e independente, com governo monárquico, constitucional e representativo e com limitação do poder estatal, por meio da divisão entre os poderes moderador, executivo, legislativo e judicial.

Do ponto de vista das finanças públicas, a delegação de competência constitucional para a Câmara dos Deputados analisar *o Balanço Geral da Receita e a Despesa do Tesouro Nacional* apresentados pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, bem como aprovar a proposta de orçamento para o ano seguinte (BRAZIL, 1824), significava que a estrutura definida conformava-se ao modelo de Estado moderno. Trata-se da previsão de controle político da burocracia, dado que a prestação de contas deixava de ser centralizada no monarca, conforme arranjo do período anterior, para ser apresentada a políticos eleitos.

Como estruturas de controle das finanças, a Constituição previu a substituição do *Erario Regio* e do *Conselho da Fazenda* pelo *Tribunal do Tesouro Nacional*, com competência, dentre outras, para administrar e fiscalizar a receita e a despesa nacional, (BRAZIL, 1824).

Este órgão foi instituído pela Lei de 4/10/1931, com a denominação *Tribunal Tesouro Público Nacional*, compondo-se de presidente (o Ministro e Secretário de Estado

dos Negócios da Fazenda), inspetor geral, contador fiscal e procurador fiscal, de livre nomeação pelo Imperador. A finalidade legal do Tribunal era de coordenação da execução e da fiscalização dos assuntos pertinentes à receita e à despesa pública em todas as repartições da Fazenda, cujos procedimentos deveriam ser definidos em lei, como é próprio de estruturas burocráticas (BRAZIL, 1831).

A despeito de que, em todos os tempos e em todos os setores, o ato de administrar exigiu a constituição de processos de controle sob o comando dos próprios administradores responsáveis³⁰, essa estrutura foi questionada, praticamente, desde a sua constituição, pela falta de independência em relação ao Poder Executivo. Na reforma administrativa de 1850³¹, foi apresentado projeto de lei propondo a criação de tribunal de contas independente e a extinção do Tribunal existente. Venceu, porém, a visão de que execução e controle deveriam permanecer no mesmo órgão, internos ao Poder Executivo³². Os adversários da proposta de criação do tribunal independente consideraram que a criação de estrutura exclusiva de revisão da execução financeira não alteraria a forma como os recursos públicos eram utilizados, representando apenas mais uma despesa pública (SILVA, 1999).

Trabalhos na área das ciências sociais (RAMOS, 1983; FAORO, 2000; COSTA, 2010) indicam que estruturas de controle e procedimentos oficiais, como prestação de contas ao Poder Legislativo, cuidavam da representação oficial de administrações marcadas por personalismo, despotismo e mandonismos dos poderosos locais, da burocracia e da classe política. Pode-se inferir que o Poder Legislativo, ao qual cabia realizar o controle político da administração pública, por meio da análise da prestação de contas do Poder Executivo, não tinha como exercer efetivamente sua tarefa, o que significava que, dos descumprimentos das previsões legais, não decorriam as consequências previstas, favorecendo a lógica do formalismo, conforme conceito de Riggs³³ (1968).

Faoro (2000) demonstra que as condições sociais vigentes naquela época refletiam a face contraditória de um Estado que, ao tentar fugir do despotismo português, caiu no despotismo de funcionários públicos, na truculência dos senhores poderosos e nos *imperativos de argila* que representavam instituições importadas de outros países.

³⁰ Estruturas de controle interno foram identificadas em organizações medievais (JONES, 2008).

³¹ Reforma que instituiu a regência una, aboliu o Conselho do Estado e criou as Assembleias legislativas nas províncias (BALBE, 2010).

³² O Decreto n. 736/1850 confirmou as competências e o formato do Tribunal existente, acrescentando um conselheiro (diretor-geral) aos três anteriormente previstos e mudando os títulos, que passam a ser: diretor-geral das rendas públicas, diretor-geral das despesas públicas, diretor-geral da contabilidade e procurador-fiscal do *Thesouro*.

³³ Por formalismo, conforme Riggs (1968), entende-se discrepância entre condutas da administração em relação a normas que se supõe regularem as práticas, sem que disso resultem sanções aos infratores.

Assim, esses estudos registram que os mecanismos de controle instituídos não conseguiram modificar a percepção de arbítrio na administração das finanças públicas. No final do período, os capitais político e simbólico acumulados pelo *Tribunal do Tesouro* estavam reduzidos e, imediatamente após a proclamação da República, novas estruturas foram constituídas, com vitória para o ponto de vista de agentes que lutaram contra o modelo vigente.

Esses agentes avocam o monopólio da autoridade para dizer que gastos com recursos públicos poderiam ser feitos pelo Poder Executivo e como deveriam ser processados para serem considerados legítimos. A luta que se inicia é sobre a definição do momento de incidência desse controle a fim de esse monopólio produzir os efeitos.

Ressalta-se que, durante todos esses anos, desde o período do Alvará Real, não há segregação entre administração e controle político. Isso também será observado no tribunal independente, pois a lógica é de participação da decisão administrativa, como controle prévio da despesa pública, conforme se verá a seguir.

4.1.3 Período de 1891 a 1930: controle político, controle financeiro e controle independente com força de tribunal de justiça

Com a proclamação da República, a primeira alteração institucional na área de controle de recursos públicos foi a criação do Tribunal de Contas (TC), como estrutura independente ao Poder Executivo, pelo Decreto n. 966-A, em 7/11/1890.

Na exposição de motivos do Decreto, quatro ideias foram destacadas por Ruy Barbosa, então Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, defensor da proposta da instituição de um tribunal independente: 1. o orçamento público deveria ser visto como instituição inviolável e soberana, voltada ao atendimento de demandas públicas com o menor sacrifício possível para os contribuintes; 2. o processo de execução da lei orçamentária deveria se constituir como sistema capaz de evitar “[...] todos os desvios, todas as vontades e todos os poderes [...]” que pudessem perturbar o seu curso normal; 3. o compromisso da “[...] fiel execução orçamentária [...]” deveria ser instalado no país; e 4. o sistema de contabilidade do *Tesouro* Nacional, por ser “[...] defeituoso e fraco [...]”, deveria ser substituído (SILVA, 1999, p.158).

Como nenhuma estrutura de gestão ou de controle, externo ou interno, pode prover o exato cumprimento de ações planejadas ou evitar todos os desvios, verifica-se a estratégia simbólica e discursiva dos agentes para ampliar as suas condições de influência nas decisões sobre as disputas específicas para estruturar o novo mecanismo de controle sobre a despesa pública.

O Tribunal assume competências que ultrapassam a condição de fiscalizar os atos praticados pelo Executivo. A Constituição Federal de 1981 previu, em seu artigo 89, que o Tribunal teria finalidade para “[...] liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

O Decreto n. 966 – A/1890 previu que ao Tribunal competia examinar e revisar as contas de ministros e responsáveis por dinheiro ou valores da União, propor ao Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda suspensão e prisão de responsáveis faltosos, impor multas, fixar débitos e julgar à revelia os que não prestassem contas no prazo devido, dar quitação, liberar valores e cauções garantidoras, enviar o relatório anual dos seus trabalhos ao Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda e examinar os decretos, ordens, avisos, tabelas de crédito e outros atos ministeriais que originassem despesas para a Fazenda (BRAZIL, 1890). Desse conjunto de competências, observam-se, além das que são típicas de tribunal independente, algumas administrativas e outras exclusivas de tribunal de justiça.

A aproximação entre a administração financeira e o Tribunal era de tal forma expressiva que a regulamentação de ambas constou de um mesmo normativo. A Lei n. 23 (BRAZIL, 1891b) autorizou a criação do Ministério da Fazenda (MF) para reorganizar as “[...] repartições de Fazenda [...]” e o Decreto n. 1.166, de 17/12/1892 regulamentou a estrutura organizacional e funcional tanto do Ministério quanto do Tribunal de Contas, previsto na Constituição Federal e criado pelo Decreto n. 966 – A. As estruturas e as competências do *Tribunal Thesouro Público Nacional* foram divididas entre as duas instituições, de modo a não acarretar crescimento das despesas públicas, problema sempre identificado pelos adversários da proposta de criação do Tribunal durante o período anterior e condição que acabou sendo prevista legalmente.

Considerando que, pela lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, art. 11, foi o Poder Executivo autorizado a organizar os serviços dos varios Ministerios, melhorando o pessoal, comtanto que resulte maior facilidade no expediente ou reduccão na despeza; Considerando que, pela lei n. 26 de 30 de dezembro do mesmo anno, art. 18, foi ainda o Poder Executivo autorizado a reorganizar as repartições de Fazenda, sem augmento de despeza, sujeitando o seu acto á approvação do Congresso; Considerando que, para a reorganização do serviço a cargo do Ministerio da Fazenda, enumerado nos arts. 2º e 3º da lei de 30 de outubro de 1891 e reorganização das repartições, é indispensavel

que se installe o Tribunal de Contas, incluído naquelle artigo, letra B, e instituído pelo art. 89 da Constituição da Republica; tanto que dessa instalação resultará a extinção do Tribunal do Thesouro Nacional, cujas attribuições, em parte, teem de passar para o Tribunal de Contas, lei de 30 de outubro de 1891, arts. 10 e 12, letra B, e não podem ficar suspensas sem graves inconvenientes [...] (BRAZIL, 1892).

Ao MF couberam as competências relacionadas com o Tesouro Nacional, notadamente a administração pública fiscal concernente às dívidas interna e externa, relações com o Tribunal, lançamento, administração e contabilidade das rendas nacionais, assentamentos de pessoal, orçamento da receita e da despesa, além de assuntos referentes à Casa da Moeda e aos bancos. Em relação à fiscalização, a referência se restringia às rendas nacionais, o que significa que havia previsão de fiscalização do MF para evitar evasão de receitas, mas não a fiscalização sobre a despesa pública, competência do Tribunal (BRAZIL, 1891b).

Este foi regulamentado quase sem limites para executar controle da despesa pública. Realizava o exame prévio das despesas e revisão das contas dos ministérios, inclusive com exigência de aprovação prévia de todo atos administrativos com impactos sobre as finanças da República (BRAZIL, 1892). Com perfil de tribunal de justiça, poderia inclusive propor, além de multas, prisões e demissões de agentes.

Evidentemente o encontro de condições sociais avessas às exigências do modelo de Estado moderno e de competências tão amplas constituía ambiente institucional instável. Poucos meses após a constituição do Tribunal, o governo Marechal Floriano interferiu diretamente e extinguiu muitas dessas competências, mesmo sob protesto e renúncia do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, Serzedelo Correa³⁴. Esse posicionamento do Ministro indica que, naquele momento inicial, o Ministério da Fazenda e o Tribunal, além de serem regulamentados pelo mesmo normativo, também não estavam segregados funcional e politicamente.

Contudo, a criação da *Directoria* Central de Contabilidade Pública³⁵ pelo MF, posteriormente transformada na Contadoria Central da República (BRASIL, 1921; 1922; 1924a; 1924b) traz alterações institucionais na competência de fiscalização sobre os empenhos das despesas e sobre o patrimônio e na responsabilidade pela organização dos processos de prestação de contas que haviam ficado com o TC, desde 1892.

³⁴ Segundo informação histórica, constante da página do TCU na internet, em 19 de dezembro de 2009, a ocorrência teve como fato gerador a decisão do Tribunal de sustar o pagamento de um funcionário, irmão do ex-Presidente Marechal Deodoro e sogro do Marechal Hermes, contratado a pedido do próprio Presidente Floriano.

³⁵ Criada pelo Decreto n. 15.210/1921 e regulamentada pelo Decreto n. 4.536/1922, logo depois transformada na Contadoria Central da República (CCR), pela Lei n. 4.793/1924 e regulamentação do Decreto n. 4.555/1924.

Em termos de estruturas de controle da administração pública, esse período contava com o controle político do Congresso Nacional, com o controle independente do TC e com o controle exercido no âmbito do próprio MF.

No entanto, as condições sociais vigentes, indicadas na literatura, sinalizam que a mudança institucional não alterou o quadro de descontrole que caracterizava o período imperial. Costa (2010) afirma que, nesse período, prevalecia a vontade de mandões locais e de proprietários de terra e os interesses das grandes oligarquias que controlavam eleições e governos locais e asseguravam o apoio ao governo federal. Essas condições eram avessas à observação das instituições e normas legais pelos representantes do Estado na administração dos recursos públicos.

Faoro (2000) ensina que a ação dos liberais da República quebrou a estrutura burocrática do Império, mas não conseguiu construir as instituições autônomas e independentes por eles proclamadas

A supremacia tuteladora do poder público, agora seccionado nos principados e ducados estaduais, continuou a operar, num molde próximo ao regime colonial, no qual o particular exercia, por investidura ou reconhecimento oficial, funções públicas [...] a linha entre o interesse particular e o público, como outrora, seria fluida, não raro indistinta[...] (FAORO, 2000, p.631).

Nunes (2003) salienta que a República Velha se caracterizava por sistema político e sistema administrativo baseados em favores pessoais e empreguismo, que apresentavam discursos universalistas. Do resultado do conflito entre demandas de novas posturas do Estado para o desenvolvimento do País e das estruturas personalistas e clientelistas decorre o primeiro grave ciclo de conflitos de interesse entre os grupos dominantes da República. Esse conflito desencadeia o rompimento do pacto entre as oligarquias estaduais, abrindo espaço para o Estado Novo (FAORO, 2000; NUNES, 2003).

Também no período sobressai a contradição entre os discursos de independência do Tribunal e as condições para o exercício de suas competências. O Tribunal de Contas, estruturado com independência institucional, funcionou por quase 40 anos, auxiliando o equilíbrio tênue do controle oficial das contas públicas com práticas autointeressadas de agentes que privatizavam o Estado, tal como mostra a literatura nacional (FAORO, 2000; NUNES, 2003; COSTA, 2010).

Verifica-se que o arranjo de controle dos recursos públicos vigente no período, a despeito de ter ampliado a legitimidade do processo de prestação das contas apresentadas pelo Ministério da Fazenda ao Congresso Nacional, era frágil e ineficaz, até mesmo para gerar

informação sobre as finanças públicas. O controle político continuava apresentando características de formalismo, e a burocracia ainda não estava fortalecida como mecanismo de controle do Estado.

Getúlio Vargas, quando precisou de informações sobre as finanças da União, as instituições não conseguiam fechar números confiáveis (NUNES, 2003). Conforme, porém, se verá a seguir, ao invés de fortalecer esses mecanismos, a era Vargas não alterou a condição de fragilidade das instituições de controle sobre as finanças públicas.

4.1.4 Período de 1930 a 1945: crise institucional e redução do poder do controle independente, com exposição da lógica do formalismo desse controle

A era Vargas se caracterizou pela burocratização do Estado nacional iniciada no Império e na República Velha (NUNES, 2003; COSTA, 2010), fortalecendo as estruturas da burocracia, sem projeto para os controles institucionais de recursos públicos.

Segundo Nunes (2003), Vargas não encontrou no Ministério da Fazenda documentação capaz de possibilitar o cálculo sobre variáveis fundamentais para a comprovação da real situação econômica do País, tal como valor de dívida, títulos em circulação, pagamentos já efetuados e por efetuar ou juros a vencer. Como solução, foi instituída uma comissão (BRASIL, 1931) para inspecionar a contabilidade da União, especialmente quanto aos números dos estados e municípios, de forma a promover a identificação da dívida pública, com separação entre recursos e juros já pagos e os a vencer. Somente após três anos, em 1934, a Comissão indicou o total da dívida externa de todos os níveis do governo.

Nos primeiros quatro anos do governo Vargas, houve intensa concentração de poder no Executivo, com dissolução do Congresso Nacional e suspensão das garantias constitucionais. Como o Poder Legislativo estava suspenso, suspensas também se encontravam a obrigatoriedade de controle prévio dos atos do Poder Executivo ou a obrigação de prestação de contas.

Em 1934, na promulgação da nova Constituição prevalece a posição dos agentes interessados em expandir as competências do Tribunal de Contas e limitar o poder do Poder Executivo. Assim, a Constituição manteve o Tribunal como órgão independente aos três poderes da República e retomou a previsão de registro e aprovação prévios de despesas e contratos (BRASIL, 1934), além de julgamento anual da gestão dos órgãos federais,

competências que estavam suspensas desde 1930. O Tribunal passou a responder pela análise prévia das despesas federais e pela emissão de parecer das contas apresentadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados³⁶.

Novamente ocorre o que havia se passado em 1890. Com desproporção entre capacidade e competências legais, de forma progressiva, o Tribunal passou a utilizar o instituto de prescrição em processos, dentre os quais não constassem débitos com a União (SILVA, 1999).

Com essa prática, o formalismo é oficializado como lógica do funcionamento do controle externo sobre a Poder Executivo Federal. Havia a representação oficial de controle das contas, mas não havia capacidade estrutural e funcional e nem havia independência. O exemplo de um ministro que experimentou contrariar essa lógica é emblemático, conforme ilustra Silva (1999, p.74).

As contas do exercício de 1936 — cujo Relator foi o Ministro Francisco Thompson Flores — mereceram parecer contrário à aprovação, acolhido pelo Plenário da Corte em sessão de 26 de abril de 1937. Foi aquela a primeira e única vez em que tal fato ocorre. A Câmara dos Deputados, entretanto, por força do Decreto Legislativo n. 101, de 25 de agosto seguinte, acolhendo Mensagem do Presidente da República a ela encaminhada em 15 de maio pelo ministro da Fazenda, declarou-as aprovadas. A atitude, adotada com amparo em critérios estritamente técnicos, custaria caro ao ministro Thompson Flores. Por ato do governo foi ele posto em disponibilidade, não mais regressando ao Tribunal, vindo a ser aposentado 13 anos depois, em 30 de outubro de 1950.

Com o golpe de 1937 e conseqüente restrição à atuação do Poder Legislativo (BRASIL, 1937), o Tribunal teve as competências oficiais restritas ao acompanhamento da execução orçamentária e ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União. O Poder Executivo, por outro lado, reforçou a sua condição de controle sobre a sua execução orçamentária e financeira. Foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), pelo Decreto-Lei n. 579, de 30/7/1938, que passou a responder pelo processo de elaboração e controle do processo orçamentário, em parceria com o Ministério da Fazenda (SILVA, 1999; BALBE, 2010), e a Contadoria Central da República foi transformada em Contadoria Geral da República. Nessa mudança foram criadas as contadorias seccionais nos ministérios, pelo Decreto-Lei n. 1.990/1940³⁷, representando expansão da estrutura de controle contábil e financeiro do Ministério da Fazenda, em momento de retração das competências do Tribunal de Contas.

³⁶ A CF/1934 incluiu, pelo art. 29, a prestação de contas do Presidente à Câmara dos Deputados. Até então, a responsabilidade de prestação de contas era do Ministério da Fazenda.

³⁷ O regimento interno foi aprovado pelo Decreto n. 5.226/1840.

Como exemplo dessa retração, o governo previu a aprovação por decurso de prazo, caso o Tribunal ultrapassasse quinze dias para se pronunciar quanto à legalidade dos processos a ele encaminhados.

Essa aparente contradição entre a reforma administrativa da era Vargas, com relativa burocratização do Estado e pouca valorização do controle externo, pode ser compreendida por estudos que avaliaram a estratégia da reforma conduzida nesse período. Geddes (1994) afirma que havia a percepção de que os mecanismos institucionais constituídos pelo Estado eram incapazes de levar adiante reformas administrativas abrangentes. A estratégia do governo para enfrentar essa incapacidade foi criar agências de excelência como estruturas paralelas, isolando-as da burocracia e da política tradicional. A expectativa era que algumas dessas agências pudessem burlar a morosidade e a inépcia do restante da máquina pública e provocar ondas de mudança. O Tribunal, auxiliando o controle político regido pelo formalismo, representava a oficialização dessa face tradicional.

As mudanças do período não conseguiram provocar alteração das práticas patrimonialistas, personalistas e clientelistas (NUNES, 2003; COSTA, 2010). As estruturas de controle continuaram legitimando a representação oficial do Estado, sem se posicionarem como mecanismos efetivos de coordenação política, no caso do Tribunal, e administrativa, no âmbito das Contadorias.

4.1.5 Período de 1946 a 1964: controle prévio e emergência do conceito de controle interno na administração pública.

Com a queda de Vargas, houve restauração das condições institucionais para a redemocratização do País (BRASIL, 1946). Em relação ao Tribunal de Contas, ocorreu ampliação das competências de fiscalização da execução financeira e orçamentária da União, integrando sua estrutura ao Poder Legislativo. Essa mudança pode ser entendida como reação ao período anterior, em que houve ingerências do Poder Executivo no funcionamento do órgão. Do ponto de vista das competências, foi retomado o instituto do controle prévio.

Internamente, o governo federal também ampliou as atribuições da Contadoria Geral da República, expandindo suas funções, para agregar as competências de controle que estavam sob a competência do DASP (BALBE, 2010).

Contudo, os registros da literatura mostram que, do final da Era Vargas a João Goulart, não ocorreram alterações significativas na administração pública federal. Continua-se

a ignorar o sentido de burocracia, de tal forma que o discurso moralista de lideranças políticas e as estruturas de controle do próprio Poder Executivo e de controle político do Legislativo contrastavam entre si. Tanto o controle instituído pelo Governo, transformando a Contadoria em órgão mais abrangente, quanto o controle externo, integrado à estrutura do Poder Legislativo, foram incapazes de promover mudanças significativas na administração federal.

Pouco antes do golpe militar de 1964, repetiram-se ocorrências históricas de denúncias de irregularidades e corrupção. Em meio a dificuldades de comando político, o Governo João Goulart constituiu a Comissão Amaral Peixoto, como ministério extraordinário, para formular um plano de reforma administrativa. Segundo Gaetani (2003), a Comissão³⁸ encaminhou proposta de reforma administrativa ao Congresso Nacional que pouco avançava em termos de proposições.

No entanto, a publicação da Lei n. 4.320³⁹, de 17/3/1964, mostra que os efeitos das lutas e concorrências do período foram relevantes para mudanças posteriores no processo de fiscalização orçamentário-financeira da União. Essa Lei, ainda em vigor, previu a extinção da competência de controle prévio sobre os atos do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas e a criação de *controle interno* no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo a distinção entre controle interno e externo, ambos integrados ao título relativo ao controle da execução orçamentária, abrangendo a verificação da legalidade dos atos, a fidelidade funcional e o cumprimento de metas, prevendo, assim, o controle do mérito dos atos administrativos

[...]Do Contrôlo Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de contrôlo a que se refere o artigo 75⁴⁰, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o contrôlo estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando fôr o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade (BRASIL, 1964).

³⁸ Comissão liderada por Benedito Silva, pessoa da área de influência de Simões Lopes, da Fundação Getúlio Vargas (GAETANI, 2003).

³⁹ Instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁴⁰ Art. 75. O contrôlo da execução orçamentária compreenderá:

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

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

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

A primeira grande inovação que a Lei provocou foi nas dimensões de controle da execução orçamentária e financeira. Obrigou à verificação da execução do programa de trabalho, estabelecendo o princípio de que a toda execução orçamentária deverá corresponder a previsão de bens e serviços prestados à sociedade, cuja responsabilidade de controle integra os deveres da própria administração pública. Essa mudança legal direcionou alterações posteriores dos mecanismos de controle da execução orçamentária e financeira para privilegiarem a verificação da execução do objeto nas despesas públicas e não apenas os aspectos formais/legais.

A norma recolocou também, em outros termos, a disputa a respeito da competência de controle da legitimidade da execução orçamentária e financeira na administração pública. A Lei, a despeito de informar que a competência do Poder Executivo não representava prejuízo para as atribuições do Tribunal de Contas, propôs mudanças relevantes para a forma de atuação do órgão. Traz para o controle externo a concepção de controle subsequente aos atos de execução orçamentária e financeira, voltado para verificação das contas dos administradores públicos e da avaliação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo dirigente

Do Contrôlo Externo

Art. 81. O contrôlo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprêgo dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sôbre elas emitirem parecer. [...] (BRASIL, 1964)

O termo controle interno, por outro lado, foi inserido na estrutura jurídica do Estado brasileiro como o controle a ser exercido pelo Poder Executivo, de forma prévia, concomitante e subsequente, sobre a sua execução orçamentária e financeira, abrangendo as dimensões da legalidade, fidelidade e cumprimento de metas. Ressalta-se que a Lei não fez referência ao termo sistema de controle interno ou à constituição de estrutura organizacional para operacionalizar tal controle.

Verifica-se que a inserção do conceito no normativo brasileiro ocorreu pouco tempo após a literatura americana referenciar o registro do termo, em 1947 (ANTUNES, 2004). A distinção é que no caso americano o sentido é de instituição de processos internos a

organizações complexas para ampliar a segurança para a emissão de pareceres de auditoria independente. Havia, assim, a admissão de limites para a auditoria independente. No caso do Brasil, o objetivo da previsão da criação de controle interno foi para limitar ingerências do Tribunal de Contas na execução financeira, como controle prévio do Poder Executivo. A reação do Tribunal foi corporativa.

O próximo item analisará os desdobramentos da Lei n. 4.320/1964, especialmente os interesses que resultaram em conciliação entre interesses contraditórios nas definições sobre o tema na Constituição Federal (CF) de 1967 e no Decreto-Lei n. 200/1967. Essa análise permitirá compreender as lutas e os interesses em jogo para definir a natureza do controle interno a ser constituído no Poder Executivo Federal, além de permitir compreender por que a possibilidade de controle interno como controle político sobre a burocracia foi a vitoriosa.

Durante trinta anos que seguiram à Lei n. 4.320/1964, disputas entre interesses concorrentes constituíram as condições sociais para a diferenciação do espaço social do controle interno do Poder Executivo Federal. Durante as décadas de 70 e 80, o controle interno se apresentou como processo inserido na gestão pública e voltado, principalmente, para o controle da legalidade da execução orçamentária e financeira. A diferenciação do controle interno como espaço específico se dá na década de 90, momento também em que se inicia de fato a inserção da dimensão de controle da execução das metas como ferramenta de controle da execução orçamentária e financeira no âmbito federal.

4.2 As condições sociais para a segregação entre controle interno e gestão pública no Poder Executivo Federal

Do surgimento do conceito de controle interno na estrutura jurídica que regulamenta a administração pública brasileira, à diferenciação do campo do controle interno do Poder Executivo Federal, em condições de relativa autonomia para definir as regras para o próprio funcionamento, passaram-se exatos trinta anos. Nesse período, agentes institucionais disputaram para prevalecer nas definições sobre o que seria o controle interno definido pela Lei n. 4.320/1964.

Para identificar essas disputas, o período foi dividido em quatro fases. De 1964 a 1967, será descrito como agentes mais bem posicionados no campo de poder do Estado se enfrentaram para definir as concepções de controle interno acolhidas pela Constituição Federal de 1967 e pelo Decreto-Lei n. 200/1967. Na segunda parte, de 1967 a 1986, serão

evidenciadas as disputas entre agentes do próprio Poder Executivo para prevalecer na definição do que deveria ser o controle interno previsto na CF/1967. Na terceira parte, será analisada a disputa entre o Tribunal de Contas da União e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda para prevalecer na definição como o ponto de vista acolhido na CF/1988 e, por último, os acontecimentos que resultaram na criação da SFC, em 1994, já na fase final do lento processo de diferenciação do espaço social do controle interno em relação à gestão pública federal.

4.2.1 O controle interno instituído pela CF/1967 e a lógica de controle definida pelo Decreto-Lei n. 200/1967

O golpe militar de 1964 não provocou ruptura com a proposta de reforma administrativa, cuja discussão havia sido iniciada no Governo João Goulart por meio da Comissão Amaral Peixoto, e nem com a mudança indicada na Lei n. 4.320/1964 para os mecanismos de controle da administração pública.

Em relação à reforma, o governo, com o aceite dos próprios relatores da proposta - Gustavo Capanema e Amaral Peixoto - retirou o projeto de lei e formou a Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa (Comestra) encarregada de propor novo projeto de reforma para a administração pública. Na Comissão, três visões competiram entre si: a visão conservadora, centralizadora e burocratizadora de Simões Lopes, a visão liberal de Roberto Campos e a gerencialista de Hélio Beltrão (GAETANI, 2003).

Hélio Beltrão era favorável à reforma alinhada ao movimento internacional de *liberation management*, que defendia descentralização e a liberação dos gestores de controle burocráticos *ex-ante*, com valorização do controle de resultados. Roberto Campos, como liberal, considerava que a reforma deveria se pautar na redução do tamanho e função do Estado e na centralização da tomada de decisões e do controle por um núcleo dirigente. Essas alterações poderiam inibir o comportamento autointeressado de políticos e burocratas, cujas atuações representavam frequentemente a criação de dificuldades, pelos primeiros, para a venda de facilidades pelos segundos.

Ao final de quase um ano de trabalho, a Comissão se dissolveu em meio à disputa entre Beltrão e Roberto Campos, dado que Lopes, vencido pelos dois, já havia deixado a Comissão anteriormente (GAETANI, 2003).

Quanto à alteração proposta pela Lei n. 4.320/1964, com previsão de criação de controle interno pelo Poder Executivo e fim do controle prévio pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o que se seguiu foi forte reação desse órgão se contrapondo à mudança. O Tribunal lutou contra o fim do controle prévio sobre a execução orçamentária e financeira do Poder Executivo, a despeito das dificuldades que enfrentava, inclusive de desproporcionalidade entre capacidade institucional e competências legais que o obrigava, por exemplo, a soluções tais como aprovação de processos por decurso de prazo. Essa posição fica evidenciada pela reação ao projeto de carta constitucional publicado em outubro de 1966, conforme citação de Silva (1999, p.5).

Perde o Tribunal, por inteiro, o controle dos atos da gestão financeira, segundo os princípios consagrados no Direito Constitucional do País, com fundamento na jurisdição preventiva, na expressão de Rui Barbosa; perde a competência de julgar a legalidade de contrato, das aposentadorias, reformas e pensões; perde a atribuição de acompanhar, passo a passo, a execução orçamentária; perde a competência de manter controle direto sobre as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos... O Poder Executivo passa, portanto, a exercer as funções até então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno.

Para o Tribunal, a perda da competência de controle prévio conduziria à impossibilidade de efetivo controle sobre a despesa pública, dado que a ação fiscalizadora deve se antecipar à ação do administrador, objetivando coibir o mau uso do dinheiro público. Verifica-se que, ao contrário dos auditores independentes americanos, que propuseram a constituição de controle interno como condição para ampliação da segurança para emissão de seus pareceres, em organizações complexas, no Brasil, o TCU fez uma defesa corporativa de competências. Não compreendeu o movimento internacional relativo ao tema emergente de controle interno e se colocou como opositor à proposta da Lei.

O efeito das disputas entre os pontos de vista neoinstitucionalista de Roberto Campos e gerencialista de Hélio Beltrão, bem como da reação do TCU ao fim do controle prévio, pode ser avaliado à luz dos fatos subsequentes. Segundo Gaetani (2003), o texto base para a reforma administrativa da administração pública, instituída pelo Decreto-Lei n. 200, de 25/2/1967, e apoiada pelas mudanças incluídas na CF/1967, promulgada em 24/1/1967, foi redigido por Teixeira Dias, homem da confiança de Roberto Campos.

De forma conciliadora, os normativos acolheram os pontos de vista que se enfrentaram. Os princípios de descentralização administrativa e da delegação de responsabilidades decorreram da influência de Hélio Beltrão, enquanto Roberto Campos

influenciou a centralização, em núcleo sistêmico, das principais funções administrativas - planejamento, orçamento, administração financeira, logística e controle - sob a coordenação direta do Poder Executivo Federal.

O TCU, por outro lado, foi contemplado na CF/1967, que definiu a constituição de um controle interno também integrado ao controle político. Ambos os controles foram previstos por artigos constantes de capítulo referente ao Poder Legislativo, mesmo a estrutura de controle interno sendo parte integrante do Poder Executivo. No caput do art. 71, está definido que a fiscalização financeira orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo

[...]Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias (BRASIL, 1967).

Observa-se que os *sistemas de controle interno* do Poder Executivo são apresentados como meios para o Congresso Nacional exercer o controle político sobre o próprio Poder Executivo. No entanto, não fica estabelecida, nos parágrafos seguintes, a relação entre o Congresso Nacional e os sistemas de controle interno. O art. 72, ao definir as competências do sistema de controle interno (diferente de sistemas conforme indicado no art. 71) inclui o apoio à eficácia do controle externo, conforme a seguir

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:
I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (BRASIL, 1967a).

Dessa forma, verifica-se que a CF/1967 integrou os conceitos de controle político, controle externo e controle interno, alinhando o controle interno ao externo, localizando no primeiro a competência de realizar o controle prévio sobre as despesas públicas. Essa medida não deve ser analisada de forma dissociada da reação do Tribunal à perda da competência de controle prévio da administração pública, pois obrigou o Poder Executivo a constituir um ponto de apoio ao controle externo, interno a suas estruturas para compensar aquele órgão pelas supressões de competência relativas ao controle prévio. Assim, a definição constitucional privilegiou uma concepção de controle político para o controle interno a ser constituído pelo Poder Executivo Federal.

O Decreto-Lei n. 200/1967 instituiu o controle como função administrativa. Sem mencionar o termo controle interno ou sistema de controle interno, o normativo estabelece dois níveis de controle na administração pública. No primeiro nível, define o controle dos gestores dos órgãos e das entidades públicas sobre os atos praticados em suas esferas de competência. Como segundo nível, propõe a coordenação centralizada do Ministério da Fazenda sobre a administração pública, por meio da gestão dos sistemas de administração financeira, da contabilidade e da auditoria e, como terceiro nível, estabelece o controle do uso de recursos públicos (bens e dinheiros) pelo sistema de auditoria

Art. 13 O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o contrôle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o contrôle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (BRASIL, 2007b)

A previsão é de controle da execução das metas pelas chefias competentes, da legalidade pelos órgãos próprios de cada sistema (administração financeira, contabilidade e auditoria) e da fidelidade na aplicação dos dinheiros públicos, controle a ser exercido pelos órgãos dos sistemas de contabilidade e auditoria. Integrando essas competências, o Decreto-Lei institui as Inspetorias Gerais de Finanças, conforme art. 23

Art. 23. Os órgãos [...] têm a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, em nome e sob a direção do Ministro, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de [...] inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

[...]

II - Uma Inspeção Geral de Finanças.

§ 2º A Inspeção Geral de Finanças, que será dirigida por um Inspetor-Geral, integra, como órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, superintendendo o exercício dessas funções no âmbito do Ministério e em cooperação com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento (BRASIL, 2007b).

A obrigação constitucional de prover o Tribunal de Contas da União com informações relativas à administração financeira, patrimonial e de créditos dos órgãos da administração pública direta e indireta foi definida, nos termos do art. 25, 75, 81 e 82, como responsabilidade ministerial e de todos os agentes ordenadores de despesas. Em especial, definiu como competência do sistema de auditoria a certificação da regularidade dos atos praticados por esses agentes, antes do encaminhamento das contas ao Tribunal

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

[...]

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 75. Os órgãos da Administração Federal prestarão ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos de administração financeira, contabilidade e auditorias.

Art. 81. Todo ordenador de despesa ficará sujeito a tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Art. 82. As tomadas de contas serão objeto de pronunciamento expresso do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para os fins constitucionais e legais.

§ 1º A tomada de contas dos ordenadores, agentes recebedores, tesoureiros ou pagadores será feita no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do exercício financeiro pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica e, antes de ser submetida a pronunciamento do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou da autoridade a quem estes delegarem competência, terá sua regularidade certificada pelo órgão de auditoria.

Ao comparar as visões de controle interno entre a Constituição Federal e o Decreto-Lei identifica-se a conciliação de interesses entre agentes institucionais. O Decreto-Lei n. 200/1967 instituiu a noção de controle como processo que permeia a gestão, criando as secretarias gerais dos ministérios, como setoriais de planejamento e orçamento, e

transformando as contadorias em Inspetorias Gerais de Finanças (IGF), pelo Decreto n. 61.386/1967, como setoriais dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O auxílio ao TCU encontra-se mencionado especificamente em artigos que definem a responsabilidade de supervisão ministerial e da obrigação de prestação de contas dos gestores federais e, em especial, vinculado ao sistema de auditoria, sob a responsabilidade das IGF. O próximo item identifica, nas estruturas e nos agentes, consequências relevantes dessa conciliação para a noção de controle interno decorrente dessas definições.

4.2.2 As disputas para (re)definição da estrutura e da competência das estruturas de controle no Poder Executivo Federal no período de 1967 a 1988

A perspectiva teórica que está sendo utilizada nesta tese considera que, para compreender as práticas e as percepções dos agentes que integram os espaços sociais, não basta o acesso às regras institucionais ou aos discursos e narrativas dos agentes. O modelo toma como objeto de análise a reflexividade entre normas e agentes relevantes para a instituição do controle interno como realidade social, permitindo utilizar as competições para definição das regras racionais legais que regulamentam essa realidade como instrumento de objetivação de suas especificidades.

Neste item serão identificadas as normas e os agentes institucionais que produziram efeitos sobre o tema em estudo, após a definição constitucional e a reforma administrativa de 1967. A análise conduzida no item anterior permitiu identificar que a Constituição previu a criação de sistema de controle interno aderente ao controle político e que o Decreto-Lei n. 200 instituiu os sistemas de administração pública, de contabilidade e de auditoria.

Esses sistemas foram regulamentados pelo Decreto n. 61.386/1967, que criou uma Inspetoria Geral de Finanças em cada ministério. A IGF/MF foi designada como órgão central dos sistemas, com competência para normatização, orientação técnica e supervisão das entidades setoriais, além de preparar as contas do Presidente (BRASIL, 1967c). Esse arranjo poderia ser considerado aderente à visão técnica de controle interno apresentada no item 2.2.1, caso o sistema de auditoria não tivesse a competência de auxiliar o Tribunal de Contas da União a exercer o controle externo sobre a administração pública.

Conforme análise do Decreto-Lei, a previsão de auxílio à eficácia do controle externo se concentra no dever dos administradores federais de prestar contas e encaminhar informações solicitadas pelo TCU e na atuação do sistema de auditoria. No caso dos

administradores não se trata de competência, mas de dever, de obrigação. Para o sistema de auditoria, no entanto, a competência de certificação e de avaliação dos atos praticados pelos administradores para efeito, dentre outros, de apoio ao TCU, estabelece alinhamento de interesses entre ambos.

A reflexão sobre as consequências desse alinhamento tem relevância para a compreensão da evolução dos fatos. A primeira regulamentação de normas de controle interno e de procedimentos de auditoria ocorreu com o Decreto n. 67.090/1970.

O Decreto definiu, pelo art. 1º, a transversalidade da competência e da responsabilidade de fiscalização sobre as atividades dos órgãos e entidades da Administração Federal, direta ou indireta, conforme expressam os incisos I a III

Art. 1º A fiscalização das atividades dos órgãos e entidades da Administração Federal, direta ou indireta, será exercida em todos os níveis:

I - Pelas chefias competentes, quanto à execução dos programas e realização dos objetivos do órgão sob sua responsabilidade, observadas as normas aplicáveis;

II - Pelos órgãos próprios de cada sistema, quanto a observância das normas que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III - Pelas Inspetorias Gerais de Finanças dos Ministérios Civis e órgãos equivalentes da Presidência da República, dos Ministérios Militares e dos Poderes Legislativo e Judiciário, quanto à aplicação dos dinheiros e valores públicos e da guarda dos bens da União (BRASIL, 1970).

Pode-se observar que os agentes detentores das competências de fiscalização expressas nos incisos I e II são as chefias em todos os níveis administrativos. Já a fiscalização definida no inciso III, a cargo das Inspetorias, é exercida especialmente pelo sistema de auditoria

Art. 2º A fiscalização a cargo das Inspetorias Gerais de Finanças ou órgãos equivalentes será levada a efeito através de sistemas próprios de administração financeira, contabilidade e, especialmente, procedimentos habituais de auditoria, como etapa final do controle interno da União, visando a salvaguarda dos bens, à verificação da exatidão e regularidade das contas, à boa execução do orçamento e ao fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes (BRASIL, 1970).

Na sequência, o normativo definiu os objetivos e os instrumentos dos procedimentos de auditoria.

Art. 3º São elementos básicos dos procedimentos de auditoria, o sistema contábil e a documentação comprobatória, em contraste, quando fôr o caso, com a existência física dos bens adquiridos e dos valores em depósito.

[...]

Art. 5º São objetivos básicos dos procedimentos de auditoria:

I - Averiguar a regularidade da realização da receita e da despesa;

II - Verificar o nascimento e a extinção de direitos e obrigações quanto à observância de disposições legais;

III - Observar a probidade na guarda e aplicação de dinheiros, valores e outros bens da União ou a ela confiados;

IV - Verificar a eficiência e exatidão dos controles contábeis, financeiros, orçamentários e operativos, examinando ainda se o registro da execução dos programas obedece às disposições legais e às normas de contabilidade estabelecidas para o serviço público federal;

V - Examinar as tomadas de contas dos ordenadores de despesa, agentes recebedores, tesoureiros ou pagadores e responsáveis por estoques;

VI - Prestar assessoramento aos órgãos de auditoriados, visando à eficiência dos controles internos, de molde a ser obtida a racionalização progressiva de seus programas e atividades; e,

VII - Criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo (BRASIL, 1970).

Alguns pontos deste Decreto impactam a compreensão da evolução das condições sociais que resultaram na diferenciação do controle interno do Poder Executivo Federal. Primeiro a distinção entre fiscalização e auditoria. O conceito de fiscalização foi acolhido como atividade a ser exercida por todos os órgãos e em todos os níveis da administração. O termo auditoria, assim como administração financeira e contabilidade, foi utilizado em sentido instrumental como atividade de fiscalização e, também, considerada como etapa final do controle interno da União (Brasil, 1970).

Observa-se, em primeiro lugar, que este normativo institui o controle interno previsto na Lei n. 4.320/1964 como função de fiscalização da administração pública sobre a execução de seus programas de trabalho, da legalidade e da fidelidade funcional dos atos praticados pelos agentes públicos. Além disso, define a auditoria como etapa final do controle interno da União e alinha o modelo brasileiro à abordagem internacional, conforme visto no capítulo 2.

Coerentemente com o Decreto-Lei n.200/1967 e com o Decreto n. 61.386/1967, o sistema de auditoria fica responsável pelas atividades de apoio ao controle externo. Simbolicamente, a citação do apoio ao controle externo como último inciso, inclusive após o assessoramento aos entes auditados, pode ser interpretado como tentativa do Poder Executivo para evidenciar seu posicionamento de que o apoio ao controle externo deveria ser entendido pelos agentes como objetivo subsidiário do sistema de auditoria.

No entanto, como cabia ao sistema se posicionar sobre as contas dos administradores federais, com base em documentação comprobatória e na existência física de bens e valores, certificando a gestão antes do encaminhamento dos processos ao TCU, os agentes do sistema

acumularam um capital específico importante que teve efeitos na relação entre auditores e administradores federais.

Anualmente, nos prazos fixados em norma, o sistema avaliava a gestão dos administradores federais e emitia certificados, utilizando as tipologias pleno, restritivo e irregular. O certificado pleno deveria ser utilizado nos casos em que não fossem evidenciados problemas; o de irregularidade, para os casos em que fossem comprovados desvios de ativos ou ilegalidades que representassem prejuízos ao Tesouro Nacional; e o restritivo, para os casos intermediários, em que houvesse comprovação de falhas. Essa certificação desobrigava o TCU de realizar exames em todos os órgãos de entidades federais, mas a norma lhe concedia a prerrogativa de realizar auditorias por amostragem nas entidades públicas, sempre que pertinente, inclusive, para dirimir dúvida sobre o trabalho do sistema de auditoria.

Pode-se observar duas forças em competição para constituir a lógica do espaço de controle interno no Poder Executivo Federal. A Constituição Federal de 1967 alinhou o controle interno ao controle externo, enquanto o Decreto-Lei n. 200/1967, o Decreto n. 61.386/1967 e o Decreto n. 67.090/1967 alinham o foco do controle interno à administração e instituem o sistema de auditoria com dupla natureza. O sistema fica responsável pelas atividades de apoio ao TCU e pela etapa final do processo de controle interno do Poder Executivo Federal, com atividades de apoio tanto aos gestores federais e à supervisão ministerial, competência dos ministros de Estado, quanto para a administração das finanças públicas pelo Ministério da Fazenda.

Essa dupla natureza permite verificar que os objetivos básicos dos procedimentos do sistema de auditoria, nos termos do Decreto n. 67.090/1967, indicam o atendimento de demandas de controle a partir de três perspectivas diferentes: 1. dos administradores federais (especialmente o inciso VI); 2. do Ministério da Fazenda (especialmente o inciso IV); e 3. do TCU (incisos V e VII). Esse possível conflito na demanda para o sistema foi localizado por Castro (2008), que inclusive sinalizou para a necessidade de futuros estudos para aprofundamento sobre possíveis efeitos dessa confluência de demandas sobre as transformações do controle interno do Poder Executivo Federal.

Das três demandas, a do Ministério da Fazenda pode ser considerada a mais fácil de ser conciliada com as duas outras. Fechamento de balanços e de números sobre as finanças interessa a todos os agentes. As dificuldades de conciliação de interesse se apresentam especialmente entre o ponto de vista da demanda dos administradores e a do TCU.

No caso da demanda de controle do gestor federal, essa finalidade é atendida quando o controle interno está integrado à estrutura decisória da gestão, subordinado ao dirigente máximo do órgão. Por outro lado, para o apoio ao controle externo, a visão predominante é de necessidade de independência e autonomia, tanto em relação à definição do objeto de fiscalização, quanto aos encaminhamentos dos resultados dos trabalhos.

Soma-se a contradição óbvia das finalidades do sistema de auditoria, a percepção histórica de que prevalecem, na administração pública, regras do jogo patrimonialistas, personalistas e clientelistas, dentre outras mazelas. Foram verificados, em todos os períodos abordados no levantamento da história social que define o surgimento do conceito de controle interno no âmbito do conjunto de normativos brasileiros, registros da percepção de desmandos e desvios na administração pública.

Para os agentes do sistema, não havia propriamente gestores interessados em se apropriar da noção de controle interno definida no Decreto-Lei n. 200/1967 e no Decreto n. 67.090/1970. Portanto, inexistia a demanda dos administradores federais por informações do sistema de auditoria, como etapa final do processo de controle interno de forma a atualizar e a reformar procedimentos da gestão. Isso significa que o sistema nunca foi aceito e assumido como ferramenta de apoio à gestão federal.

O sistema de auditoria, não tendo nos administradores os clientes principais de suas informações, fez do cumprimento das obrigações constitucionais relativas ao Tribunal de Contas a sua principal atribuição e a sua principal fonte de acumulação de capital para disputar melhores posições no campo do poder da administração pública.

Assim, pelas estratégias utilizadas na competição entre o Poder Executivo e o controle externo, pode-se verificar a repetição de formas antigas de disputas na União. O Governo estruturou parte de seu controle interno buscando neutralizar a autoridade que o controle externo avocava para interferir na administração pública de forma prévia. Essa saída resultou na cisão dos sistemas de administração financeira, contabilidade e de auditoria. Os dois primeiros foram assumidos como de apoio ao gestor federal, mas o sistema de auditoria ficou dividido entre a gestão e o controle externo.

Essa distinção de pontos de vista fica evidenciada poucos anos após a regulamentação dos procedimentos da auditoria. A partir de meados dos anos 70, os auditores passaram a se expressar como grupo capaz de participar, juntamente com os administradores federais, o Ministério da Fazenda e o TCU, das disputas para as definições legais e operacionais sobre o controle interno do governo federal.

Em 1976, segundo Alencar (2000), foi entregue ao deputado Francelino Pereira, minuta de anteprojeto propondo a criação do Serviço Nacional de Auditoria, subordinado ao Gabinete da Presidência da República. Como justificativas, constam três argumentos: 1. que a certificação de auditoria prevista na Constituição estava sendo feita por profissionais esmagados pela estrutura das Inspetorias-Gerais de Finanças, que tinham que auditar ordenadores que, muitas vezes, eram os superiores do Inspetor-Geral, o que fragilizava o processo; 2. Que a intenção do legislador na CF/1967 era indicar ao Poder Executivo o dever de constituir um controle interno com capacidade de fiscalizar os administradores federais e não de se submeterem a suas ordens; 3. que os auditores deveriam ser profissionais bem remunerados, dada a responsabilidade de sua tarefa.

Essas justificativas indicam que as estruturas e os interesses divergentes entre agentes institucionais favoreciam a internalização de disposições pelos agentes do sistema de auditoria avessas ao que vinha prevalecendo como estratégia de disputa por outros agentes do Poder Executivo. A dificuldade representada pela subordinação a administradores federais pouco interessados em controle foi entendida pelos auditores como problema de estrutura e não de conjuntura. Assim, eles passaram a reivindicar a segregação em relação à gestão e a subordinação à Presidência da República.

A noção da área de auditoria vinculada a sistemas de controle interno das organizações públicas, com papel de revisão do funcionamento do sistema, para realimentação e aperfeiçoamento da administração, não evoluiu no caso da administração pública brasileira. A ideia que passou a ser defendida foi de sistema com ascensão sobre os administradores públicos.

Segundo (ALENCAR, 2000), em 1978, um grupo de auditores, inclusive com participação de representante do TCU, constituiu o *Projeto Verama*, para propor alterações no sistema de auditoria, apresentando o discurso de que esse sistema, no modelo vigente, não cumpria o seu papel, auxiliando na persistência da situação de contaminação da administração pública por práticas de corrupção. O grupo propôs a criação da Secretaria de Controle Interno, como órgão de assessoria à Presidência da República, argumentando que a mudança poderia resolver o problema da ineficácia do sistema, dado que liberaria o auditor do poder de chefias comprometidas com ministros, relação que estaria na base da interferência nos trabalhos dos auditores, fazendo-os calar frente a ações direcionadas por autointeresse dos administradores ou a exigência de supressão de problemas identificados nos trabalhos.

No final dos anos 70, com o País em crise política, econômica e fiscal, a proposta tem relativo acolhimento pelo Ministro Delfin Neto (ALENCAR, 2000). Como estratégia de enfrentamento dessas crises, o Ministro deixou o Ministério da Fazenda, para assumir a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), prometendo ordenar as finanças públicas (a inflação estava em mais de 50% ao ano), tarefa considerada pré-condição para posterior mobilização para o crescimento econômico (GOUVÊA, 1994).

Reconhecendo a impossibilidade de realizar alterações substantivas para enfrentamento da crise econômica e fiscal em que estava mergulhado o Brasil, Delfin prioriza o redesenho estrutural da máquina pública (GOUVÊA, 1994), com reforma dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria.

À exceção da programação financeira, os sistemas passaram para a área de influência da SEPLAN. As IGF foram denominadas Secretarias de Controle Interno (Ciset) e passaram a ter como finalidade exclusiva a execução das atividades típicas dos sistemas de administração financeira e de contabilidade. As atividades do Sistema de Auditoria foram centralizadas na Secretaria Central de Controle Interno (Secin), subordinada à SEPLAN, que também assumiu a competência de orientação, supervisão e fiscalização das Secretarias de Controle Interno dos demais ministérios. Esse desenho institucional de centralização da auditoria foi visto pelos auditores como melhoria institucional, conforme registram estudos de agentes do campo (ALENCAR, 2000; CASTRO, 2008; BALBE, 2010).

Essa reforma foi a primeira a ser conduzida pela iniciativa pela elite econômica que iria influenciar o arranjo dos sistemas até meados da década de 80 e revolucionar a administração financeira e da contabilidade federal. Gouvêa (1994, p.174), citando Mello,⁴¹ sinaliza que a crise do final dos anos 70 teve a contribuição de dar visibilidade ao “[...]processo congênito de assalto corporativista e patrimonialista ao Estado [...]” que nunca teria deixado de existir, na forma de subsídios, concessões financeiras sem juros e outros benefícios prejudiciais às finanças públicas.

A instituição do Comitê Interministerial de Acompanhamento de Execução dos Orçamentos Públicos (Comor)⁴², em 1983, tem com o objetivo assessorar os ministérios afins

⁴¹ MELLO, João Manuel Cardoso de. Mudar o Regime para conservar o poder. Ensaio, mimeo. Citado com autorização do autor. 1988.

⁴² Faziam parte do Comitê, “[...] os dois Secretários Gerais Ministério da Fazenda e do Planejamento, o Superintendente do Ipea, o Secretário da Receita Federal, o Vice-Presidente de Operações no País, o Diretor de Controle do Banco do Brasil, o Secretário Especial de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Secretário Especial de Abastecimento e Preços, o Secretário de Controle das Empresas Estatais, o Secretário de Orçamento e Finanças e o Secretário de Articulação com os Estados e Municípios da Secretaria do Planejamento

em assuntos relacionados à elaboração e a execução dos orçamentos governamentais, com o propósito de resolver o descontrole monetário e o déficit público.

Depoimentos indicaram à autora que o Comitê jamais cumpriu efetivamente o seu papel, por falta de autonomia para dizer não, a não ser para pleitos absurdos. Segundo esses depoimentos, os pedidos chegavam pré-negociados com autoridades influentes, inclusive ministros e presidentes da república. Estavam aprovados *a priori*, a despeito de não ser parte de nenhum programa de governo consolidado ou prioritário, que justificasse decisão racional do Comitê para inclusão no rol de despesas previstas.

A Comor não conseguiu atingir suas finalidades, mas, segundo Gouvêa (1994, p.205), propiciou aos ocupantes das posições mais elevadas no campo das finanças públicas oportunidade para tomarem conhecimento “[...] da estrutura dos gastos públicos e do tipo de pressão e da tendência das reivindicações que atingiam o Governo”.

Com essa percepção, a elite econômica optou por freios institucionais capazes de levar os administradores da burocracia federal a perder poder, a fim de limitar a discricionariedade dos mesmos, inclusive os da própria área econômica. Para a elite econômica, era necessário constituir formas de controle que impedissem os administradores de tomarem decisões contrárias ao interesse público, mesmo se assim o desejassem. Esse foi o projeto do Ministério da Fazenda na reforma das finanças públicas em meados da década de 80.

Do Comitê resultou a constituição de comissão formada por 106 técnicos, coordenada por Maílson Ferreira da Nóbrega, para pensar o reordenamento das finanças públicas do País. Foram formados quatro grupos de trabalho, sendo o terceiro, o mais numeroso, destinado a propor a reestruturação da relação entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil (GOUVÊA, 1994), tema de relevância para o presente estudo.

O relatório do Grupo de Trabalho (GT) destacou três pontos centrais: 1. a necessidade de implantar os princípios de unicidade e universalidade orçamentária, com incorporação de todas as receitas e despesas, medida que garantiria a concentração dos recursos em um único orçamento e facilitaria o controle e a fiscalização da execução orçamentária e financeira; 2. a necessidade de tornar transparentes a programação e a execução do orçamento do Governo federal, medida que evitaria pressões sobre os administradores federais para despesas implícitas ao orçamento; 3. implantação da conta única para unificação do caixa do governo federal.

da Presidência da República, o Secretário Executivo Adjunto do MF e o Chefe da Assessoria Técnica Especial do Ministro Chefe da Seplan” (GOUVÊA, 1994, p.204).

A partir de 1986, são estabelecidas as condições para o início do processo de reforma, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e com a fusão da Secretaria de Programação Financeira e da Secretaria Central de Controle Interno (Secin). O Decreto n. 92.452, de 3/3/1986, que criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, extinguiu a Secin e recolocou a competência para a realização de auditoria nas Ciset. Os ministérios ficaram com menos autonomia para a administração financeira e contabilidade, mas voltaram a ter competência para realizar auditorias sobre a própria administração (BRASIL, 1986a).

Nove meses depois, o Decreto n. 93.874, em 23/12/1986, dispôs que os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, constituídos de acordo com o Decreto-Lei n. 200/1967, e o sistema de programação financeira, instituído pelo Decreto n. 64.441/1969, compunham o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo (BRASIL, 1986c). Pela primeira vez é utilizado o termo previsto na CF/1967.

O Sistema integrava a STN, como órgão central, as Secretarias de Controle Interno (Ciset) dos ministérios civis e as unidades de competência equivalente na Presidência da República, no Ministério das Relações Exteriores e nos ministérios militares, como órgãos setoriais, além das unidades administrativas no Distrito Federal e em cada capital do Estado, denominadas Delegacia do Tesouro Nacional (DTN).

Na mesma data, também foi publicado o Decreto n. 93.872, criando a Conta Única, no Banco Central do Brasil (Bacen), e consolidando a legislação sobre administração financeira, dívida pública, contabilidade, auditoria, prestação e tomada de contas (BRASIL, 1986b). Esses dois Decretos foram centrais para a entrada em operação, em 1º de janeiro de 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (CASTRO; GARCIA, 2004).

O SIAFI revolucionou os mecanismos de controle de contas públicas do governo federal. A lógica desse Sistema implica correspondência entre registro contábil automático e pagamento em concomitância. Com a automatização da contabilidade e do processamento eletrônico de todas as receitas e despesas da administração federal, o controle financeiro e a contabilidade estavam reestruturados (GOUVÊA, 1994; CASTRO; GARCIA, 2004).

Tendo a contabilidade como eixo estruturante, a administração financeira passou a ter automaticamente controle do caixa do governo federal. Essa alteração possibilitou proteção para os próprios dirigentes do Ministério da Fazenda contra as pressões destemperadas que constituíram os déficits públicos históricos no Brasil (GOUVÊA, 1994). A contabilidade das

contas públicas também passou a gerar, de forma *on line* e mais precisa, os balanços e os demonstrativos contábeis.

Ao contrário desses dois eixos, o sistema de auditoria não teve de imediato nenhum ganho com a reforma das finanças públicas constituída em 1986. Os integrantes do sistema perceberam o fim da centralização e da autonomia que detinham no arranjo da Secin e o conseqüente o retorno dessa competência para as Ciset dos ministérios como retrocesso.

Verifica-se que, no desenho STN, o SCI foi regulamentado como controle da gestão orçamentária e financeira dos órgãos da administração federal, por meio das atividades de programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação, cujos instrumentos essenciais seriam a contabilidade e a auditoria. De forma inédita, o normativo oficializou, em seu art. 11, a distinção entre controle interno e o controle inerente às chefias dos órgãos públicos.

A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não dispensa nem prejudica o controle inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, nos limites de competência e âmbito estabelecidos, nem os controles próprios aos Sistemas e Subsistemas criados no âmbito da Administração Federal, especialmente aqueles tratados no Decreto n. 84.128/79⁴³ e subseqüentes alterações (BRASIL, 1986c)

Até então, os normativos integravam o controle inerente às chefias à área de auditoria. A STN trouxe para o novo Sistema um conjunto de atividades de controle, definindo-as como controle interno, e informou que cada chefia deveria passar a organizar o seu próprio controle. Nessa interpretação, a competência do SCI foi entendida como distinta do controle do gestor.

A estrutura da reforma das finanças públicas foi completada pelo Decreto-Lei n. 2.346/1987, que instituiu, no Ministério da Fazenda, os cargos de Analista de Finanças e Controle, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle, de nível médio. O Decreto n. 95.076/1987 regulamentou a Carreira Finanças e Controle, com transposição de todos os servidores lotados ou em exercício na STN e nos órgãos setoriais ou equivalentes (BRASIL, 1987).

Com o capital acumulado pelas mudanças em curso no controle da administração financeira e da contabilidade, a STN apresentou o seu projeto e disputou com o TCU para construir a visão de controle interno que deveria prevalecer na Constituição Federal de 1988.

⁴³ Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndios de empresas estatais e dá outras providências.

Os dirigentes que a época coordenavam a área de auditoria na STN e os dirigentes das Ciset não participaram dessa disputa.

4.2.3 A definição da visão de controle interno acolhida pela Assembleia Constituinte (1987/1988)

Na Assembleia Nacional Constituinte (ANC)⁴⁴, instalada em fevereiro de 1987, o controle interno foi tema tratado inicialmente pela subcomissão de Orçamento e de Fiscalização Financeira. Essa subcomissão integrava a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças⁴⁵. A primeira era presidida por João Alves e relatada por José Luiz Martins Maia. A segunda era presidida por Francisco Dornelles, tendo por vice-presidente o Deputado Osmundo Rebouças e, por relator, José Serra.

Na definição constitucional sobre controle interno que substituiria a definição dada pela CF/1967, participaram o Secretário do Tesouro Nacional, Andrea Calabi, e o Ministro do TCU, Alberto Hoffmann. Novamente, assiste-se ao embate entre a visão externa e interna para constituir o entendimento sobre o que deveria ser o controle interno do Poder Executivo Federal.

⁴⁴ Na primeira etapa da Assembleia Nacional Constituinte, foram instaladas sete comissões temáticas. Inicialmente foram realizadas sessões públicas para discussões com autoridades e especialistas dos temas específicos. Ao final desse processo, cada subcomissão elaborou um anteprojeto, destinado a receber emendas e a ser votado pela respectiva subcomissão. Essa etapa gerou um primeiro relatório geral da ANC, datado de maio de 1987. Em seguida, os anteprojeto aprovados em cada subcomissão passaram à análise das respectivas comissões, quando novamente houve processo de apresentação de emendas e de votação de anteprojeto. Esse processo gerou um segundo relatório geral da Assembleia Geral, em junho de 1987, que foi apresentado à Comissão de Sistematização. Essa Comissão, presidida pelo jurista Afonso Arinos e relatada pelo deputado Bernardo Cabral, reuniu presidentes e relatores das sete comissões temáticas e mais um grupo de constituintes que não haviam integrado nenhuma Comissão Temática e que foram indicados por seus partidos. A etapa final da Constituinte, constituída de duas fases, foi presidida por Ulysses Guimarães (PMDB) e relatada por Bernardo Cabral. Na primeira, podiam ser apresentadas emendas de qualquer natureza - modificativa, substitutiva, aditiva ou supressiva. Essa etapa foi decisiva na definição da proposta final de Projeto da Constituição. Um grupo de constituintes denominado *Centrão* conseguiu mudar o Regimento Interno da Constituição, logo no início de 1988, e apresentar um substitutivo de texto integral ao Projeto da Comissão de Sistematização. Esse substitutivo (novo projeto), após receber emendas, foi votado em julho de 1988 e passou para a segunda fase, em que só foram aceitas emendas supressivas. Após essa votação, houve análise redacional e promulgação em 5.10.1988. (BRASIL, 1994b)

⁴⁵ Perfil dos integrantes: Francisco Dornelles – deputado (PFL/RJ), Secretário da Receita Federal (SRF) e Ministro da Fazenda; José Serra – deputado (PMDB/SP), economista, Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo; Osmundo Rebouças – Deputado pelo PMDB/CE, Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional, professor de economia da USP, com PhD em Economia em Harvard. Secretário de Planejamento e Coordenação Técnica de Planejamento e Pesquisa da Presidência da República entre 79-80; José Luiz Maia - deputado (PDS/ PI) e servidor do Tribunal de Contas do Piauí. Exerceu mandato parlamentar até 1994; José Alves (PFL/BA), deputado que ocupou legislaturas nos períodos de 1963 a 1993 e que era integrante da Comissão de orçamento da Câmara dos Deputados. O caso do ex-deputado José Alves, como presidente da subcomissão de orçamento e fiscalização financeira é emblemático, pois foi cassado devido a envolvimento com corrupção (BRASIL, 1994b)

O Secretário da STN⁴⁶ defendeu maior transparência na aplicação de recursos públicos e maior esforço para que os gestores públicos fossem levados a adotar princípios de austeridade e probidade administrativa. Indicava como ações necessárias para o alcance desse objetivo a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e a reformulação do então recém constituído Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, incorporando os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. Em discurso institucional, o Secretário defendeu um conceito mais amplo de controle interno

Criticando o controle interno que se praticava na época, por se concentrar na compra de *clips* enquanto passam “[...] elefantes pela frente desse sistema de controle interno [...]” (BRASIL, 1994b, p. 31), o Secretário defendeu que o essencial do sistema não se revelava no *papel acessório* que este tinha na apresentação de contas ao TCU. Afirmou a centralidade da necessidade de mudança para que o Sistema pudesse colaborar com a gestão.

Devemos aprimorar esse sistema de controle, cujo órgão central é a Secretaria do Tesouro Nacional, que está vivamente empenhada nesse aprimoramento, com vistas a perceber não apenas a validade jurídico-legal, a propriedade da execução financeira de um contrato desses, mas também a orientar, no sentido de reverter a execução para os objetivos previamente definidos nos planos de Governo e nos orçamentos (BRASIL, 1994b, p. 31).

Assim, Andrea Calabi esclareceu a noção de SCI com a qual a STN trabalhava e os objetivos que entendia que deveriam ser buscados na reforma do sistema, que ainda deveria ser completada para integrar a área de auditoria. Defendeu que o Sistema deveria

[...] reforçar sua existência, não apenas pelo papel acessório que tem de apresentação de contas ao Tribunal de Contas, que se vincula ao Legislativo, mas também porque estabelece um sistema contínuo, um processo permanente de controle no âmbito das próprias unidades do Poder Executivo. Esse controle é uma função que deve ser internalizada e enobrecida do ponto de vista das ações de Governo. O que vejo, como ação muito comum, é a discussão que se dá até o momento da aprovação do orçamento. Uma vez aprovado o orçamento; o controle efetivo sobre os diversos programas e atividades do Governo é muito tênue, muito fraco. Se efetivamente aquela dotação cumpre o objetivo apresentado à consideração do Congresso durante a aprovação do orçamento, é algo raramente analisado. Há – sabemos – o controle formal, legal, relativo ao processo de tomada de contas em todas as unidades da Federação. No entanto, reputo crucial que se reforce o sistema de controle interno, como um fim em si mesmo, como um processo permanente de avaliação das diversas ações do Executivo, além de sua função de prestação de contas ao Poder Legislativo por intermédio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1994b, p. 43).

Segundo o Secretário, essa necessidade demandava processo permanente de avaliação das diversas ações governamentais a ser exercido pelas próprias unidades do Poder Executivo

⁴⁶ Depoimento à Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em 5/5/1987.

– especialmente para aquelas executadas em outras esferas da federação e que o apoio ao Tribunal era a função complementar e consequente. Nessa visão, o controle interno, distinto do controle do gestor, deveria ser definido a partir da demanda da administração pública, não do apoio ao controle externo. Tratava-se de estabelecer processo permanente de controle no âmbito das próprias unidades do Poder Executivo.

Ao assumir a condição de zelar pela legitimidade da utilização dos recursos públicos, constituindo proteção sistêmica e automática pela coordenação financeira, a burocracia reformadora entendeu que havia construído um conjunto de medidas capaz de conferir a eles autonomia para defender o interesse público, que eles consideravam conhecer (GOUVÊA, 1994). O controle das contas públicas havia sido fortalecido pela obrigatoriedade da universalidade e unidade orçamentária, com inclusão de todas as receitas e todas as despesas da União, e pela reforma do controle financeiro, integrado ao sistema orçamentário, com a reestruturação do modelo lógico e de modernas tecnologias, sendo a mais fundamental o SIAFI.

Faltava reformar o braço da auditoria que respondia pela fiscalização, a fim de diminuir os espaços dos agentes responsáveis pela execução das políticas públicas. Como havia sido estruturado o processo de elaboração do orçamento e da execução orçamentária e financeira, faltava reformar o controle da qualidade e da eficiência do gasto e a ideia era instituí-lo na própria STN.

Inovando em termos de discurso, o Secretário defendeu que a matéria “[...] Fiscalização Financeira e Orçamentária, englobando, nos art. 70, 71 e 72, a fiscalização a ser exercida pelos controles externo e interno [...]” não deveria constar de capítulo do Poder Legislativo, mas que deveria ser tratada à parte dos dois poderes.

A matéria, inserida em capítulo relativo ao Poder Legislativo, deveria ser tratada em capítulo à parte, a exemplo de assuntos de idêntica relevância, uma vez que o controle interno, exercido pelo Poder Executivo, objetiva, precipuamente, a regularidade das contas a serem apresentadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (BRASIL, 1994b, p.43).

Em confronto com a visão de Calabi, o Ministro Alberto Hoffmann leu, na Subcomissão, documento de defesa da recuperação do ordenamento constitucional do controle externo, que defendia três sequências de controle da administração pública. Essa sequência incluía o controle congressional, pelo Poder Legislativo, o controle externo, pelo Tribunal de Contas, e o controle interno, a ser exercido pela própria administração sobre os

atos e as contas dos administradores públicos e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

A abordagem sugeria a restauração e ampliação das prerrogativas do Poder Legislativo e dos Tribunais, mantendo a previsão de controle interno no capítulo do Poder Legislativo, com foco na fiscalização, conforme faz a CF/1967. A visão que o Tribunal traz para o controle interno é traduzida pelo Ministro Ewaldo Pinheiro, presente à reunião da Subcomissão, ao afirmar que “[...] controle interno é apenas para ajudar o controle externo” (BRASIL, 1994b, p.57). O projeto apresentado pelo TCU para o controle interno era de sistema constituído pelo Poder Executivo, de forma inserida na gestão, para realizar o controle prévio da despesa. O Tribunal havia perdido a competência para realizar o controle prévio e defendia a continuidade de um modelo de controle de interno para alertar o TCU em caso de desvios.

Essa competição foi resolvida por um processo conhecido. O TCU apresentou na subcomissão uma proposta para o artigo que definiria o sistema de controle interno na CF (futuro art. 74). O Deputado Osmundo Rebouças, do PMDB/CE, acrescentou emenda à proposta do TCU que traduzia o posicionamento da STN, que não foi acolhida sob a alegação, pelo relator, de ela não explicitar a integração necessária entre o controle externo e interno. Na apresentação do anteprojeto à Comissão, o relator enfatizou a decisão de expansão das competências do TCU e do próprio Congresso Nacional.

Com a ampliação do raio de competência do Tribunal de Contas da União, estamos redimensionando, também, o poder fiscalizador do Congresso Nacional [...]. O controle externo cresce de responsabilidade e inibe, em última análise, uma possível parcimônia no sistema de controle interno, tornando efetiva a transparência da execução dos planos e orçamentos (SENADO, 1987, p.79).

No entanto, a Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, posteriormente ao trabalho da Subcomissão, acolheu a emenda do Deputado Rebouças, que aprovando nova redação para o art. 74. Depois dessa fase, o art. não passou por mais nenhuma alteração, até a promulgação da Constituição, em 5/10/1988, com a seguinte redação:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

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

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Observa-se que, novamente, na definição constitucional sobre o sistema de controle interno, houve conciliação entre os pontos de vista do Poder Executivo (STN) e do TCU. Conforme defendido pela Secretaria o art. 74 estabeleceu o caráter programático para o controle, vinculado à verificação do cumprimento de metas e resultados da gestão dos administradores federais e de programas e ações de governo que compõem os planos e orçamentos da União. Ao mesmo tempo, permaneceu em capítulo do Poder Legislativo, integrado ao controle externo, como apoio a sua eficácia, e com comprometimento de informar ao TCU, sob pena de responsabilização solidária, os casos de ilegalidade ou irregularidade que os agentes do controle interno por ventura tomassem conhecimento.

Como a definição foi conciliadora, a proposta da STN de constituir um controle interno voltado para coordenação da administração pública, sob um ponto de vista do Poder Executivo, com foco em finanças públicas e apenas subsidiariamente auxiliando o TCU, não conseguiu prevalecer.

Na sequência, não houve apresentação de qualquer projeto da STN para a auditoria. A persistência da crise econômica e a crise institucional do País, no início dos anos 90, acabaram provocando nova reforma no SCI, dessa vez para alinhar o foco à definição constitucional e para possibilitar a diferenciação do espaço social em relação à gestão federal, com derrota para o ponto de vista defendido pela STN.

4.2.4 A emergência do campo do controle interno do Poder Executivo Federal, sob uma lógica particular

Após o *impeachment* do ex-Presidente Collor de Mello, em 1992, e o escândalo dos anões do orçamento, em 1993, as mudanças institucionais que se seguiram indicam que a explicação constituída pela burocracia para justificar a crise institucional do País foi a fragilidade dos controles da administração pública, em específico, a do controle interno.

Essa percepção é reforçada pela convergência de interesses, conforme sinalizam discursos de políticos de vários partidos que auxiliaram nas explicações da burocracia para explicar a crise e propor reformas. Houve alinhamento entre governo e oposição, na interpretação de que o Governo Collor havia destruído o controle interno⁴⁷ e que a saída seria a sua reestruturação. Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, em reportagem do Jornal O GLOBO, de 25/5/1993⁴⁸, prometeu reformar o controle interno, a fim de identificar e sanar os *ralos* por onde desaparecia o dinheiro público e anunciou a reestruturação dos mecanismos de controle interno do Governo, com a criação da Auditoria Geral da União, por meio da recuperação do projeto do ex- Ministro Eliseu Rezende.

Pedro Simon, líder do governo Itamar Franco, no Jornal da Tarde, de 8/5/1993⁴⁹ afirmou que, depois de alertado pelo TCU sobre a ineficiência do controle interno, o Presidente da República estaria pronto para enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei, que teria sido preparado pelo Advogado-Geral da União, de reformulação do Sistema de Controle Interno, dado que este teria sido *liquidado* por Collor.

José Dirceu, representante da oposição, na Folha de São Paulo (18/8/1993),⁵⁰ se contrapôs à possível criação de novas estruturas para combater corrupção, afirmando que a solução estava na reestruturação das Ciset, que teriam sido *desmanteladas* por Collor.

Independentemente de essas interpretações corresponderem a fatos, elas permitiram à burocracia e à classe política, diante da amnésia (BOURDIEU, 2002) que caracteriza espaços sociais, propor a reforma dos mecanismos de controle interno como solução institucional para mais uma crise de legitimidade do Estado brasileiro⁵¹.

A Presidência da República, diante da crise institucional, formou comissão para apresentar sugestões sobre formas de superação, conforme demonstra depoimento de agente que participou do processo.

“Quando o Collor foi afastado da Presidência, o Itamar assumiu e me chamou para uma reunião, com a presença do Pedro Simon, do

⁴⁷ A análise histórica apresentada no trabalho mostra que esse governo não realizou nenhuma alteração no Sistema e que as últimas alterações haviam ocorrido com a criação da STN.

⁴⁸ Informações obtidas de recorte do jornal O Globo do dia 25/05/1993, de arquivo institucional.

⁴⁹ Informações obtidas a partir de recorte do Jornal da Tarde do dia 08/05/1993, de arquivo institucional.

⁵⁰ Informações obtidas a partir de recorte do jornal Folha de São Paulo do dia 18/8/1993, de arquivo institucional.

⁵¹ Ressalta-se que, dois meses após o impeachment de Collor, por ocasião da aprovação da Lei n. 8.490, de 19/11/1992, foi reorganizada a estrutura do governo federal, recriando o Ministério da Fazenda (MF) e a SEPLAN, com status de ministério, e concedida autorização ao Poder Executivo para criar a Secretaria Central de Controle Interno, que não foi regulamentada. Olivieri (2008), com base em entrevista com integrante da SFC, afirma como possível causa para a não regulamentação a impermanência de dirigentes no Ministério da Fazenda, naquele momento político, que não possibilitava a análise do tema.

Maurício Correia, que era Ministro da Justiça, e tinha os assessores diretos, ele me chamou se dizendo preocupado com a corrupção criou uma comissão tripartite, com a presidência da Câmara e do Senado, o Mauro Benevides e o Ibsen . mais o Maurício Correia, o Pedro Simon, que era o líder, o Aristides Junqueira, que era Procurador-Geral da União e o Presidente do Supremo que era inicialmente o Sydney Sanches⁵², depois o Octávio Gallotti⁵³. O tema era controle das despesas públicas e corrupção. Precisava que o Executivo organizasse o seu controle interno e depois, o Legislativo e o Judiciário (CI-X-01 entrevista concedida à autora da tese, fev.2010).”

A despeito da iniciativa do Poder Executivo, a questão é que não havia projeto definido para a reforma que estava sendo proposta. A STN, agente institucional que havia revolucionado o controle das finanças no Brasil e que havia tido papel preponderante nas lutas para constituição da visão de controle interno, na Constituição Federal de 1988, não estava em condições de defender sua proposta, diante da nova crise institucional. Além do fato de ter sido colocada como a responsável pelo enfraquecimento do controle interno, a elite econômica estava se questionando sobre os limites do que havia construído, conforme indica Gouvêa (1994), citando o depoimento de integrante da reforma das finanças públicas.

Qual foi a nossa grande ingenuidade? Tivemos os mesmos defeitos do regime autoritário: achávamos que tínhamos descoberto o problema, sabíamos o que era bom para o Brasil e era só executar. Não nos demos conta de que isso ia mexer com anos de cultura, tradição, interesses, patriotismos etc. Fomos entusiasmados, anunciamos para a imprensa o que para nós era o início da transformação das políticas públicas no país. Mas um dia tudo isso desmorona (GOUVÊA, 1994, p. 297).

Agentes que integravam a STN à época da crise dos anos 90 e que participaram da constituição da SFC, em 1994, evidenciam que a reforma conduzida na área das finanças e da contabilidade não alcançou o controle da utilização de recursos públicos. Como causas, identificam a crise financeira que não concedia tempo para projetos estruturantes e a forma como os dirigentes entendiam o controle interno

“Na STN, o controle estava relegado a segundo plano, dado que as condições do País faziam com que o caixa fosse central. A cabeça do Secretário do Tesouro estava no controle da inflação. As finanças dominavam. Se não pagasse de noite, de dia a taxa era outra; a gente

⁵² Presidente do STF que conduziu o processo de impeachment de Collor de Mello.

⁵³ Ministro do STF que substituiu Sanches, em 1993.

passava por uma pressão de caixa” (CI -01- entrevista concedida à autora da tese, dez.2009).

“Para mim o pessoal da STN entendia controle diferente do pessoal que trabalhava nas Ciset. O próprio ordenamento das finanças era um controle, então ele (Secretário da STN) achava que era um controle. Agora mais especificamente sobre Ciset, ele tinha relegado isso pra uma assessoria, raramente as secretarias de controle interno se reuniam com as secretarias do Tesouro Nacional” (CI -06- entrevista concedida a autora da tese, dez.2009).

“Nesse período, o sistema ficou meio no ar. A vocação do Tesouro não era nada disso. O Secretário do Tesouro não tinha vocação para, com base em um relatório de auditoria, levar isso para o Ministro da Fazenda, e o Ministro da Fazenda demandar algo sobre todos os outros ministros, como seria de se esperar... você faz um trabalho, e qual o efeito dele? Essa era a inquietação maior com relação ao posicionamento do Sistema. Estava claramente deslocado, estava no endereço errado. E foi um período em que o Tesouro foi assumindo cada vez mais algumas funções que eram do Banco Central, contas externas, enfim, vários outros registros, negócio de assunção de dívidas, no meio dessa confusão toda, não apenas para o SCI existir, mas para o próprio Tesouro se efetivar de uma forma mais integral, mais completa” (CI -02- entrevista concedida a autora da tese, dez.2009).

“O controle era um peixe fora d’água, o pessoal que dirigia o controle traçava todas as regras, mas não com uma gerência macro da Secretária do Tesouro, era uma coisa assim, pela vontade, ao gosto de quem estivesse ali naquele período” (CI -03- entrevista concedida a autora da tese, dez.2009).

Pelos depoimentos, percebe-se a distinção entre o modelo de controle interno que a STN defendeu na Constituinte e o que era percebido pelos agentes entrevistados. Estes não incluem na concepção de controle interno a administração financeira e a contabilidade, conforme modelo defendido pela STN. Assim, quando eclodiu a crise de legitimidade do Estado brasileiro, no início dos anos 90, essas dificuldades institucionais da STN, somadas à insatisfação dos agentes da área de fiscalização/auditoria da STN, auxiliaram o grupo de auditores a se apresentar como solução para a crise institucional. Colocar-se como saída para a crise de legitimidade do País representava a oportunidade de expansão de espaço de poder para o grupo, conforme já havia sido tentado com o Projeto de Lei n. 2.180/1991 ou com a Lei n. 8.490/1992, que tratavam exatamente da reestruturação do Sistema.

A União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unacon), entidade sindical, representante da Carreira Finanças e Controle, participou ativamente do movimento. Apresentou discurso da necessidade da reforma do controle interno, para o retorno do País à normalidade institucional, e da criação da Secretaria Federal de Controle para coordenar o controle interno, como freio para diminuir a corrupção e para reduzir a ingerência sobre a elaboração e execução orçamentária de forma a possibilitar redefinição dos critérios de alocação de recursos públicos. A carreira Finanças e Controle apresentava baixos salários e estava muito distante de acumular capital econômico (salário), social (*status*) e simbólico (missão) capaz de reter servidores aprovados em concurso público (Entrevistas com os agentes de controle CI-01, CI-02; CI-04, dez.2009) .

Também o TCU, agente que historicamente influenciou de forma significativa nos arranjos estruturais e funcionais do controle interno do Poder Executivo Federal, teve participação ativa no movimento. Além de criticar o arranjo de controle interno instituído pela STN, realizou auditoria operacional no SCI, em 1992, com o objetivo de avaliar as condições do Sistema para auxiliar o controle externo, nos termos definidos na CF/88. O trabalho realizado no Departamento do Tesouro Nacional (nome da STN durante o governo Collor) e nas Ciset dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho e Previdência evidenciou fragilidades que comprometiam o seu funcionamento (OLIVIERI, 2008).

A visão do Tribunal veiculada pela imprensa indica disfunções do SCI que vinham se acumulando por sucessivas mudanças, em especial, após a criação da STN e, também, a falta de autonomia dos fiscais em relação aos fiscalizados⁵⁴, mesmos argumentos utilizados pelos auditores que tentaram alterar a estrutura dos Sistemas na década de 70.

“Porque, o que parecia é que o patrimonialismo e também o clientelismo eram favorecidos pela relação interna entre a Ciset e o ministério, que não dava uma independência ao controle. A auditoria interna tem que ter independência para poder falar dos processos internos de uma organização. O que se aspirava é que o controle tivesse uma maior autonomia. O que parecia de resultado das ações é que esse imbricamento do controle com a gestão não permitia que o controle cumprisse seu papel, com autonomia como a CF determinava” (entrevista concedida à autora CI-01-A, dez.2009).

“Havia uma preocupação com a não ingerência indispensável para que exista um sistema de controle interno, para que ele seja fortalecido, para que ele seja organizado, estruturado e, autônomo, não pode ser subordinado a gestores. Você não pode ter numa grande empresa um

⁵⁴ Informações obtidas do jornal Correio Brasiliense, publicado em 28/10/1993.

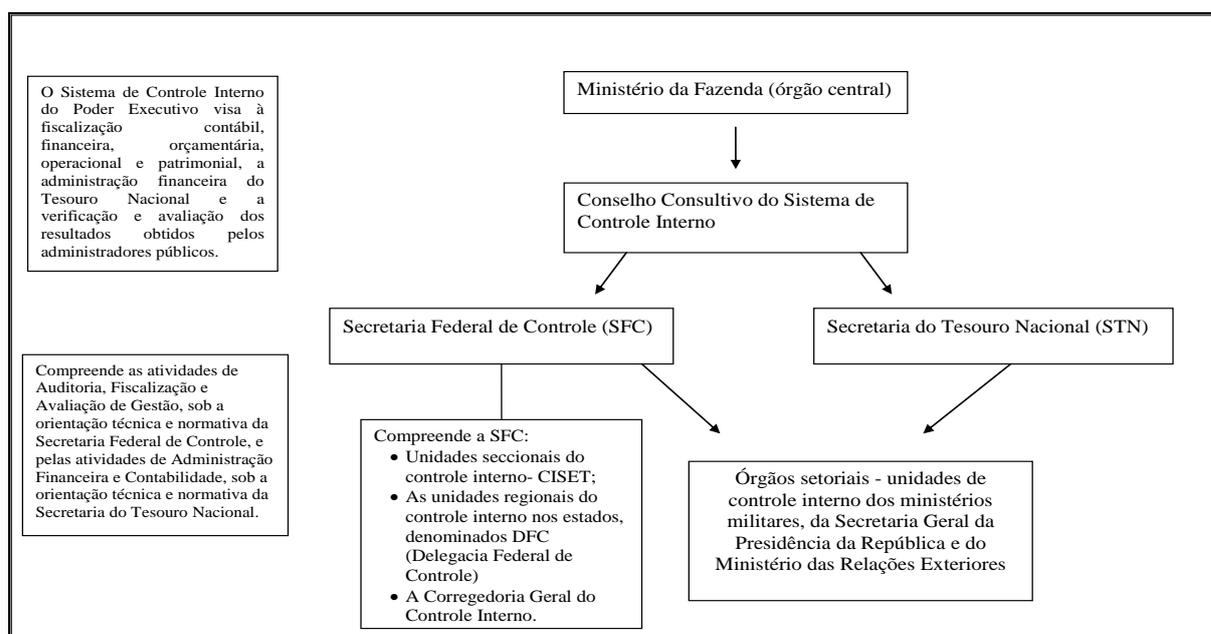
auditor subordinado nem ao CEO. Se o executivo principal de uma empresa puder constranger o auditor para que audite, então o princípio era o mesmo. O TCU queria receber do controle interno pareceres autônomos e o próprio Presidente e os ministros de Estado se beneficiariam disso” (CI-02-A - entrevista concedida a autora da tese dez.2009).

O ponto de vista dominante entre os agentes com capacidade de influir no debate defendia que o controle e a fiscalização sobre a administração pública exigiam independência dos auditores em relação aos gestores federais. Dessa forma, foram constituídos, com base no conceito de autonomia e na CF/1988, os argumentos de defesa das mudanças do SCI.

Na Exposição de Motivos n. 097 MF/SEPLAN-PR, DE 6/4/1994, a questão da autonomia não foi mencionada. As ocorrências do impedimento do ex-Presidente Collor e da CPMI do Orçamento foram apresentadas como demonstração da convicção da necessidade da reestruturação imediata no Sistema, para que fosse possível um trato “[..]objetivo, sério e consistente do controle dos gastos públicos, reforçando a relação entre efetividade de combate à corrupção e a mudança institucional do SCI”.

Na referida Exposição de Motivos, o órgão a ser criado foi referenciado como responsável pelas atividades de auditoria, fiscalização e acompanhamento dos programas de governo.

FIGURA 5 – SCI do Poder Executivo Federal – MP n. 480/1994



Fonte – Elaborada pela autora da tese.

Na proposta, a STN foi também mantida como órgão integrante do Sistema. Conforme a figura 5, a MP n. 480, de 7/4/1994, acolheu a proposta de criar a Secretaria Federal de Controle (SFC), compondo o SCI, ao lado da STN, e subordinada ao Ministério da Fazenda, que assumiu a competência de órgão central do Sistema.

A nova Secretaria absorveu as unidades seccionais de controle interno (Ciset) dos ministérios civis (exceção das setoriais da Presidência da República e das Relações Exteriores) e as regionais localizadas nos estados, denominadas Delegacias Federais de Controle (DFC), conforme organograma apresentado na figura 5. O Sistema manteve o caráter sistêmico, integrando as áreas de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Para elevar a confiabilidade do controle interno do Poder Executivo Federal, os dirigentes da SFC firmaram especialmente dois compromissos: fiscalizar as práticas dos agentes dos órgãos federais, com independência e autonomia, como forma de ampliar a capacidade de inibir desvios de recursos públicos; e cumprir o dever constitucional de avaliar a execução de metas físicas dos programas de governo na gestão pública federal, que ainda não havia sido resolvido pelas instituições de controle.

Se a STN havia avocado o controle do caixa do governo federal, a SFC defendeu o monopólio da autoridade, no âmbito do Poder Executivo, para avaliar, com autonomia hierárquica e funcional, o nível de legitimidade dos atos dos administradores federais e para fiscalizar a utilização dos recursos públicos, por qualquer agente, inclusive do setor privado. Trata-se de nova fase para a função de controle que até então havia sido exercida no âmbito daquele Poder, conforme aponta um dos agentes de controle interno entrevistados

“Eu considero que o que aconteceu de 92 a 94 foi uma discussão que levou à revolução do modelo de controle até então praticado. Isso é o que acontece com o nascimento da Secretaria Federal de Controle. Foram dois anos de intensa discussão. Foram dois anos de uma luta muito grande, de dez ministros da Fazenda; foram dois anos em que a carreira teve um choque de desprestígio, em que a remuneração caiu drasticamente, caiu de mais de 2700 dólares para mais ou menos 400 dólares. Foi um caos. A partir do caos é que você renasce; a Secretaria Federal, para mim significou isso, o renascimento a partir do caos. O renascimento do controle sob outra lógica, uma visão completamente diferente de tudo aquilo que havia sido praticado até então. E mais do que isso, significava colocar em prática anseios de muitas pessoas que ajudaram a construir o controle e que viram que muitas das propostas não se encaixaram na prática” (CI-01Y- entrevista concedida à autora da tese, dez.2009).

O que possibilita afirmar que o arranjo de controle que emerge com a criação da SFC pode ser tratado como campo, segundo a concepção de Pierre Bourdieu, é o fato de que, a partir desse momento, um grupo de agentes avoca um monopólio como capital específico para suas ações, organiza de forma progressiva um conjunto de atividades similares que passa a ser adotado por todos os agentes que integram o espaço social e começa a definir as regras do jogo a serem adotadas por eles com relativa autonomia dos demais espaços do Poder Executivo Federal.

Percebe-se que a emergência do campo representou a vitória do ponto de vista que defendeu a constituição do controle interno sob um foco específico, após trinta anos de longo processo histórico, em que algumas outras possibilidades poderiam ter sido vitoriosas para estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal previsto na Constituição Federal de 1967.

Foi possível identificar três arranjos que competiram para prevalecer como resposta estrutural para a exigência constitucional: 1.º controle interno como controle da gestão sobre a sua própria administração, com auditoria descentralizada ou centralizada, tal como proposto pelo Decreto-Lei n. 200/1967; 2.º controle interno como controle da gestão orçamentária e financeira dos órgãos da administração federal, por meio das atividades de programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação, cujos instrumentos essenciais seriam a contabilidade e a auditoria, conforme proposta da STN na Constituinte; e 3.º controle interno restrito à auditoria, fiscalização e acompanhamento de programas de governo, conforme proposto pelo sistema de auditoria.

Como visto anteriormente, há elementos para afirmar que agentes do Poder Executivo Federal tentaram constituir um modelo controle interno como processo integrado à gestão, localizando, no sistema de auditoria, o dever constitucional de apoio ao controle externo. A descrição histórica também indica a tensão entre os administradores federais e o sistema de auditoria. Foi possível identificar a busca de autonomia em relação à gestão por parte dos auditores, desde o início dos anos 70 e, do lado dos gestores federais, ausência de projeto para o sistema de auditoria, para viabilizar a proposta do Decreto-Lei n. 200/1967, que apresenta o sistema como a etapa final do processo de controle da gestão. A STN, por outro lado, defendeu a constituição de um modelo de controle interno, segregado da gestão e do controle externo e abrangendo os eixos da administração financeira, contabilidade e auditoria.

No entanto, no vácuo de legitimidade do Estado com as crises do Poder Executivo e do Poder Legislativo no início dos anos 90, os agentes que integravam o sistema de auditoria,

com apoio do TCU, venceram as disputas para prevalecer na constituição do controle interno do Poder Executivo.

Domingos Poubel de Castro assume a tarefa de dirigir a SFC. Tratava-se de servidor público com elevado prestígio técnico, dado que havia participado da definição do marco lógico do SIAFI e que se distinguia por uma visão de controle como ferramenta gerencial, voltada para resultados e para atendimento ao cliente (POUBEL; GARCIA, 2004). Além do perfil técnico, também o senso moral, a tolerância e a relativa limitação de poder político acumulado historicamente foram pontos relevantes para o fortalecimento da Secretaria e para a sua permanência à frente do órgão durante oito anos.

Essas características o auxiliaram a vencer, com paciência e persistência, a fragilidade de interesse com que o assunto era tratado pelo primeiro escalão de governo e o auxiliaram a conduzir, com objetivo e foco, as disputas para definir a conformação da nova Secretaria, mantendo a diferenciação do campo em relação ao espaço do Poder Executivo Federal.

Como auxiliares diretos, o Secretário contava com Lucius Maia Araújo, como Secretário Federal de Controle-Adjunto para Assuntos de Auditoria, Waldemir Pereira Rangel, como Secretário Federal de Controle-Adjunto para Assuntos de Fiscalização e Abeci Carlos Borges, como Secretário Federal de Controle-Adjunto para Assuntos de Administração. O primeiro tinha formação em contabilidade, era auditor de carreira e havia coordenado a elaboração da IN DTN/MF n. 16/1991, primeiro regulamento para a atividade de auditoria com aderência a normas internacionais. O segundo também era formado em contabilidade, com experiência de direção em várias Ciset. O terceiro tinha formação em Direito e larga experiência na definição normativa da burocracia de governo⁵⁵.

Dos quatro dirigentes, apenas o Secretário permaneceu até 2001. As mudanças nessas posições de poder, no campo, refletem as intensas disputas que se seguiram à criação da SFC. O capítulo seguinte descreve essas disputas, abordando as mudanças de estrutura e de métodos de trabalho, mostrando, conforme previsto na teoria de Pierre Bourdieu, que essas disputas não colocaram em risco o capital específico avocado pelo campo, mas ocorreram direcionadas pela lógica com que o espaço social emergiu.

⁵⁵Informações retiradas de respostas a entrevistas no âmbito da tese e, também, de resultados de pesquisas documentais de arquivos particulares de servidores.

5 A LÓGICA DO CAMPO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO SCI ENTRE 1994 A 2001

A reconstituição da gênese do campo do controle interno apresentada no capítulo 4 permitiu mostrar que essa emergência não se deu no vazio histórico. Ela resultou da mediação entre estrutura histórica e atividade humana, conforme sinaliza Sousa (2010), ao expressar a descrição de Pierre Bourdieu para a diferenciação de campos específicos.

Ao analisar a reflexividade entre normas, constitucionais e legais, e agentes institucionais que tiveram papel relevante para a emergência do controle interno como espaço diferenciado, sobressaíram as influências da disputa de interesses e de pontos de vista entre Poder Executivo Federal, em especial, do Ministério da Fazenda e o Tribunal de Contas e, também, de grupos de agentes comprometidos em valorizar suas condições de influência e de poder na administração pública federal. Dentre esses grupos, destacaram-se os auditores a partir da década de 70 e os economistas que realizaram a reforma das finanças públicas, na década de 80.

Este capítulo utilizará a tríade campo, *habitus* e capital para compreender as transformações de estruturas e de métodos de trabalho que ocorrem no campo até 2001, quando a estrutura normativa que regulamenta o SCI foi consolidada. Trata-se de analisar as disputas de poder que produziram efeito nessas alterações e de identificar as forças que direcionaram as escolhas dos agentes nessas disputas.

Nesses termos, considerando o capital específico avocado pelos agentes que constituíram o campo, foi possível identificar o controle interno que emerge em 1994 como controle da legitimidade do Estado, ou seja, nos termos de Pierre Bourdieu, como parte do esforço da burocracia para constituir o agente público voltado ao universal, de forma a preservar a legitimidade da dominação estatal.

Nesses termos, a noção de controle interno constituída não de controle voltado para detectar riscos e prover segurança razoável aos dirigentes dos órgãos públicos, conforme modelo de controle apresentado no Decreto-Lei n. 200/1967. Trata-se de um controle que se exerce sobre esses órgãos e que se coloca como mecanismo de coordenação e de legitimação das práticas dos agentes públicos federais.

Nos itens a seguir, busca-se identificar como a reflexividade entre estruturas objetivas e os *habitus* internalizados pelos agentes que ocuparam as principais posições no campo

possibilitou as transformações que auxiliaram na instituição dessa concepção singular sobre controle interno no setor público brasileiro.

5.1 Definição dos limites estruturais

A Medida Provisória n. 480/1994, ao organizar o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, diferentemente do Decreto n. 93.874/1986, não fez referência aos sistemas de administração financeira, de contabilidade e de auditoria. Ela definiu que o Sistema visava à “[...] fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a administração financeira do Tesouro Nacional e a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos” (BRASIL, 1994).

Não se trata mais do funcionamento integrado de sistemas, mas de um único sistema que tem por finalidades dois conjuntos de atividades. Um abrangendo auditoria, fiscalização e avaliação de gestão, sob a orientação técnica e normativa da SFC e o segundo, administração financeira e contabilidade, sob a coordenação da STN.

Inicialmente, o sistema se estruturou com o Conselho Consultivo de Controle Interno (CCCI)⁵⁶, a STN, a SFC e as unidades setoriais de controle interno (CISSET), respectivamente, dos ministérios militares, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. O CCCI era integrado pelos titulares da SFC, da STN e por três conselheiros escolhidos entre os titulares das unidades setoriais, seccionais e regionais de controle interno.

A STN teve a sua estrutura substancialmente reduzida, dado que a SFC foi criada agregando as unidades seccionais de controle interno dos ministérios civis (exceto as transformadas em setoriais), as unidades regionais dos estados e a Corregedoria Geral de Controle Interno. Das posições de comando do CCCI, três eram ocupadas pela SFC, uma pelas unidades setoriais e uma pela STN.

À SFC competiam as funções de formulação de estratégias, definição de diretrizes institucionais, normatização e coordenação dos assuntos relativos à auditoria, à fiscalização e ao acompanhamento de programas de governo. As competências das Ciset ficaram restritas ao planejamento e à execução das atividades de controle interno no âmbito de cada ministério e

⁵⁶ Com função, especialmente, de coordenação e integração entre as atividades sistêmicas e normatização que compreendem as respectivas áreas coordenadas pela SFC e STN.

as das Delegacias, à execução das atividades de auditoria, fiscalização e contabilidade analítica dos órgãos e entidades situados em sua área de jurisdição.

A Secretaria, por força da norma e persuasão gerencial, pressionava as Ciset, enquanto estrutura inserida na máquina administrativa dos ministérios civis, para incorporar novos procedimentos de trabalho e se posicionar com mais autonomia em relação aos gestores federais. Conforme percepção de ex-dirigentes da SFC, predominavam nessas unidades limites técnicos e culturais que não se ajustavam ao momento histórico de demanda para o controle interno.

“A Ciset ajudou aquele controle pela contabilidade, mas não assumiu um controle novo. Então o ciclo da Ciset já foi enfraquecido pelo controle formal, controle de conformidade, praticamente para uma entrada de um controle novo, que é esse controle mais de resultado... mas não abriu uma frente nova, ficou entre aquela ideia de controle prévio, de contabilidade, mas não avançou no gerencial. Eu acho que a Secretaria, ela já abre essas perspectivas mais novas de trabalho” (CI - 014-Y entrevista concedida à autora da tese , 2010).

“Ciset, secretaria de controle interno... as auditorias eram essencialmente sobre execução orçamentária, sobre lançamentos contábeis, sobre documentação comprobatória, ou seja, conformidade à lei de licitações, documentos financeiros ... você ia ver se estava tudo correto ... a chamada contabilidade analítica. Em cada ministério, era quase como um sistemazinho possível de ser sacado pelos próprios ministros, supondo que eles eram bem intencionados. O problema é que normalmente estavam fazendo o jogo de viabilizar certas coisas, dava uma maneira porque não era o fim do mundo, muitas vezes as Ciset trabalhavam entre dolo, má fé e erro, não se explica porque através das décadas você tenha gestores com 40 anos de praia, repetindo o mesmo tipo de erro”(CI - 002-Y, entrevista concedida à autora da tese, , 2009).

Ao longo de cinco anos, a SFC enfrentou concorrências internas para viabilizar a redefinição das práticas do campo. No início, a despeito da competência hierárquica, o poder dos dirigentes que assumiram o comando SFC era insuficiente para fazer prevalecer seus posicionamentos em relação ao conjunto dos órgãos, especialmente as Ciset. Apesar de técnicos conceituados em suas áreas de competência, não se tratava de liderança com trânsito no primeiro escalão de governo, o que significa que tinham capital político reduzido. Havia dificuldades de serem recebidos por ministros, tanto da pasta da Fazenda ou quanto dos demais Ministérios.

Os dirigentes das Ciset, em certa medida, tinham acesso direto aos respectivos ministros, o que trazia efeitos para as relações institucionais. O sentido prático era de duas subordinações hierárquicas para esses dirigentes, uma ao ministro da pasta e outra à SFC, sendo a primeira prioritária para eles. Dessa forma, havia dificuldades para os dirigentes SFC alinharem decisões técnicas e gerenciais com as Ciset.

Por exemplo, os depoimentos indicam que dirigentes e servidores das Ciset não pactuavam com a visão de segregação entre controle interno e gestão defendida pela SFC. Isso não fazia parte do que eles eram, do que sabiam fazer, dos princípios e referências com que pensavam o controle interno. Defendendo que seria possível ser independente, mantendo a proximidade com gestão, eles resistiram à coordenação centralizada pela SFC. Como razões para essa resistência, apontavam a independência da qualidade do trabalho em relação à posição hierárquica do controle, o despreparo da SFC para tarefa de coordenar as atividades e, também, a desconfiança que a coordenação externa do trabalho do controle poderia provocar nos gestores.

“E aí era uma discussão que havia entre todos, porque eu mesmo tinha o seguinte pensamento naquela época, que eu tenho até hoje, eu acho ... a regra número um para o funcionamento do controle, independência, isso ai é importante ..., mas isso também é uma coisa relativa, porque o que a gente tinha de exemplos, nós tínhamos exemplos da Ciset que funcionaram dentro dos ministérios, uma estrutura pertencente a estrutura do ministério, que tecnicamente era subordinada à Secretaria do Tesouro Nacional naquele período, então ali já se dava pra perceber que a questão dessa autonomia, dessa independência estava mais atrelada ao valor, à importância, à qualidade da informação que você produzia, do que propriamente a um outro valor qualquer hierárquico]”(CI-03Z, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

“Continuamos (Ciset) a fazer a agenda, às vezes a gente sentia um desejo (da liderança da SFC) de participação mais efetiva, mas sem estarem preparados para o universo que nós estávamos olhando... quer dizer, às vezes, a colaboração que vinha da Secretaria ou que queria vir da Secretária Federal era inferior ao estágio em que nós estávamos vivendo naquele momento”(entrevista concedida à autora (CI-05X, entrevista concedida à autora da tese 2009).

“Primeiramente, houve um grande medo, a auditoria sendo feita nos ministérios (conduzida por ponto de vista externo), os gestores ficaram com o pé atrás, tem uma auditoria aqui dentro, terá uma Ciset (com direção externa) aqui dentro, teve uma perplexidade, contribuiu para isso a visão de que o auditor seria um policial, fosse inflexível,

que só apontasse o que o gestor tivesse feito, de que não visse porque o gestor agiu como agiu, que não olhasse as circunstâncias, houve um grande medo, os colegas com visão policialesca contribuíram para isso” (CI-13Y, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Essa capacidade de resistência foi progressivamente sendo diminuída. A situação das Ciset se tornou contraditória. Perderam relevância para os ministérios, pelo fato de a coordenação das atividades de contabilidade e de administração financeira terem sido centralizadas na STN. Com o foco reduzido à atividade de auditoria, elas passam a representar um projeto que nunca havia sido assumido pelos gestores federais, conforme visto no capítulo 4.

Também, outro fator relevante para a redução dessa capacidade de resistência, segundo os depoimentos, era a natureza dual dessas unidades. Sob a coordenação da SFC, delas era exigida autonomia para fiscalizar a gestão, quando tendiam a continuar a defender o papel de assessoramento que exerciam no formato anterior.

“Havia muita resistência, porque na verdade o comando local em cada ministério atendia a dois senhores, o senhor Ministério da Fazenda e o senhor da respectiva pasta, então eu penso, eu nunca experimentei nada que pudesse (indicar) a independência falhou aqui ou ali, mas eu penso que isso trazia conflito natural as orientações de uma lógica centralizada que era então o primeiro passo da Secretaria Federal de Controle com as demandas do próprio ministro da pasta. Então o equilíbrio entre essas duas forças era bastante difícil, foi o que eu pude experimentar” (CI-16Y entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“O que eu mais destaco nesse tempo é justamente o ponto daquele setor de orientação, isso aproximava muito a Ciset do gestor. Fazia muita orientação. Orientação concomitante assim do gestor, como a gente trabalhava no mesmo lugar do gestor, tem que fazer alguma coisa, alguns até achavam que a gente estava participando dos atos, mas não era bem isso, em algum momento pode ser até que isso ocorresse, mas o propósito realmente era evitar que ele fizesse algo diferente daquilo que ele estava fazendo. E ele, o próprio gestor buscava isso, a gente não tinha que ficar olhando documentação antes dele cumprir com o papel de execução. Esse clima de aproximação é que eu acho que nós perdemos. Ai a centralização eu achei boa, era muitas cabeças, cada uma com um pensamento” (CI-18Y entrevista concedida à autora da tese, 2010).

De 1994 a 1997, SFC expandiu sua capacidade de prevalecer nas decisões sobre o campo, e as Ciset tiveram diminuída a sua esfera de influência. Em 1998, uma externalidade provocada pela crise da Rússia precipitou a decisão de extinguir essas unidades. Diante de ajustes orçamentários e estruturais exigidos pelo Ministério da Fazenda para combater os efeitos da crise, a SFC propôs ao Ministro da Fazenda alteração das funções da Secretária (Nota Técnica n. 18/98 – GAB/SFC/MF, de 9/11/1998⁵⁷), com redução de suas atribuições. Sugeriu o retorno das Ciset à estrutura hierárquica dos ministérios, a extinção da função de contabilidade analítica da competência das competências do SCI, o fim da análise da totalidade dos processos de aposentadoria e pensão, a transferência das auditorias de recursos externos para a Ciset/MF e a centralização na SFC de auditorias integradas e de programas que envolvessem mais de um ministério. Foram sugeridas, também, a alteração do nome da SFC para Secretaria de Auditoria e a discussão da pertinência de alterar a subordinação hierárquica dessa Secretaria para a Casa Civil.

Como resposta, o MF formou um Grupo de Trabalho (Portaria n. 271, em 13/10/1998), composto por 11 membros, sob a coordenação da SFC, que participava com dois membros, o Secretário Federal de Controle, como Coordenador, e a Secretária-Adjunta⁵⁸ -. Segundo consta do Relatório do GT⁵⁹, o Ministro Pedro Malan, na abertura dos trabalhos, afirmou sua expectativa no trabalho de fiscalização e de controle do uso dos recursos públicos realizado pela SFC, para a estabilização da economia e para a mudança da administração pública brasileira. Salientou que essa expectativa se fundamentava na presença da Secretaria nos ministérios (com as Ciset), o que oferecia mais segurança ao SCI. Esse posicionamento poderia indicar que, segundo seu ponto de vista, a SFC deveria permanecer subordinada ao MF e aderente ao modelo sistêmico.

O relatório do GT, de 30/11/1998, acolheu algumas das sugestões de redução das competências e acresceu a proposição de redefinição do SCI, pela separação desse sistema em três sistemas *autônomos*: o de Sistema de Administração Financeira Federal (SAF), o de Sistema de Contabilidade Federal (SCF) e o de Sistema de Controle Interno (SCI), com sugestão de a SFC se tornar o órgão central do novo Sistema de Controle Interno.

As decorrências desse GT foram decisivas para a consolidação do campo de controle interno, segundo a lógica que havia emergido em 1994. Em despacho à SFC, em 25/6/1999, o

⁵⁷ SFC. Nota Técnica n.18 GAB/SEFIS/SFC-MF. Reestruturação da SFC, emitida em 9 nov.1998, arquivo institucional

⁵⁸ Railydy de Azevedo Costa Martins, que havia substituído Abeci Carlos Borges, no cargo de Secretário Adjunto para Assuntos Administrativos.

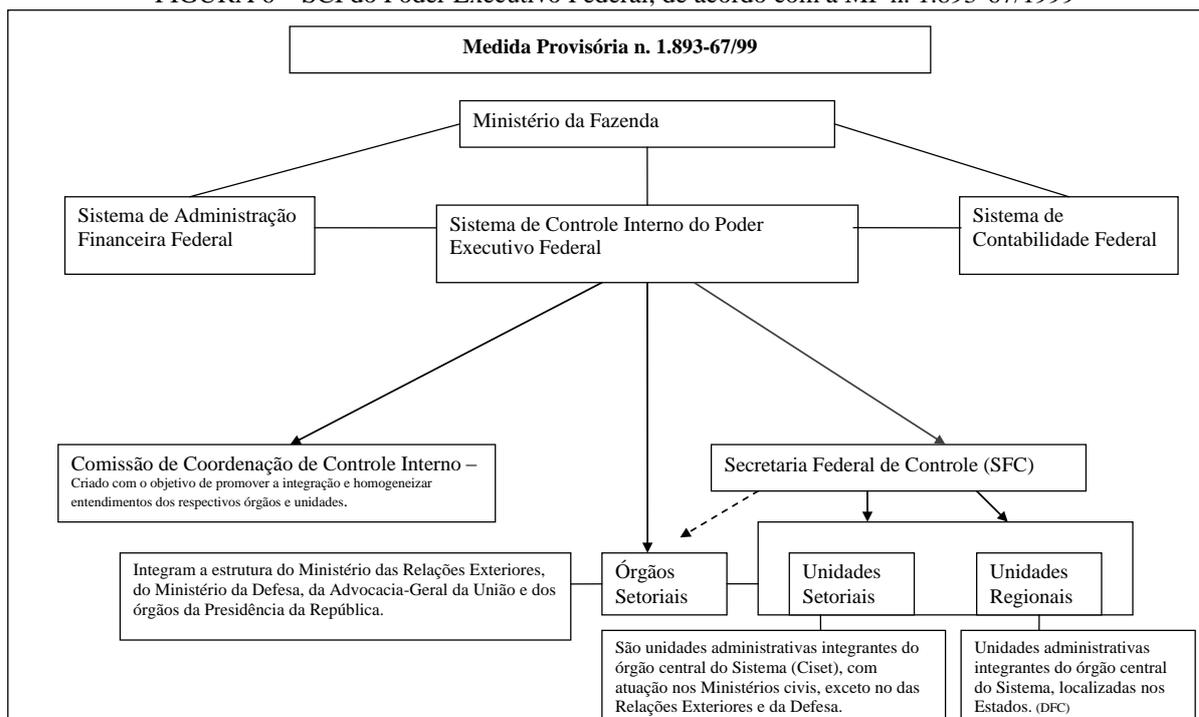
⁵⁹ Relatório do GT da Portaria n. 271, de 30/11/1998. Arquivo institucional.

Secretário – Executivo do Ministério da Fazenda estabelece as diretrizes para a reestruturação da SFC, acatando praticamente todas as sugestões do GT com, exceção da transformação das Ciset em setoriais. Ele as extingue, conforme se segue:

1. o modelo deveria ser centralizado, com uma organização que concentrasse a inteligência no órgão central e a execução nas Regionais, como braço operacional do sistema (significando a extinção das Ciset);
2. os recursos humanos e materiais deveriam ser centralizados fisicamente no órgão central;
3. a localização hierárquica deveria permanecer no Ministério da Fazenda;
4. a contabilidade analítica deveria passar para a responsabilidade dos ministérios;
5. o assessoramento ministerial deveria ficar a cargo de cada ministério, sendo sugerida a criação do cargo de assessor em cada um deles.

Essas mudanças foram efetivadas com a publicação de duas reedições da MP n. 480/1984, a de n. 1.893-67, de 29/6/1999, e a de n. 1.893-70, de 24/9/1999. A figura 6 indica as mudanças promovidas pela primeira MP (BRASIL, 1999a), que segregou os três sistemas.

FIGURA 6 – SCI do Poder Executivo Federal, de acordo com a MP n. 1.893-67/1999

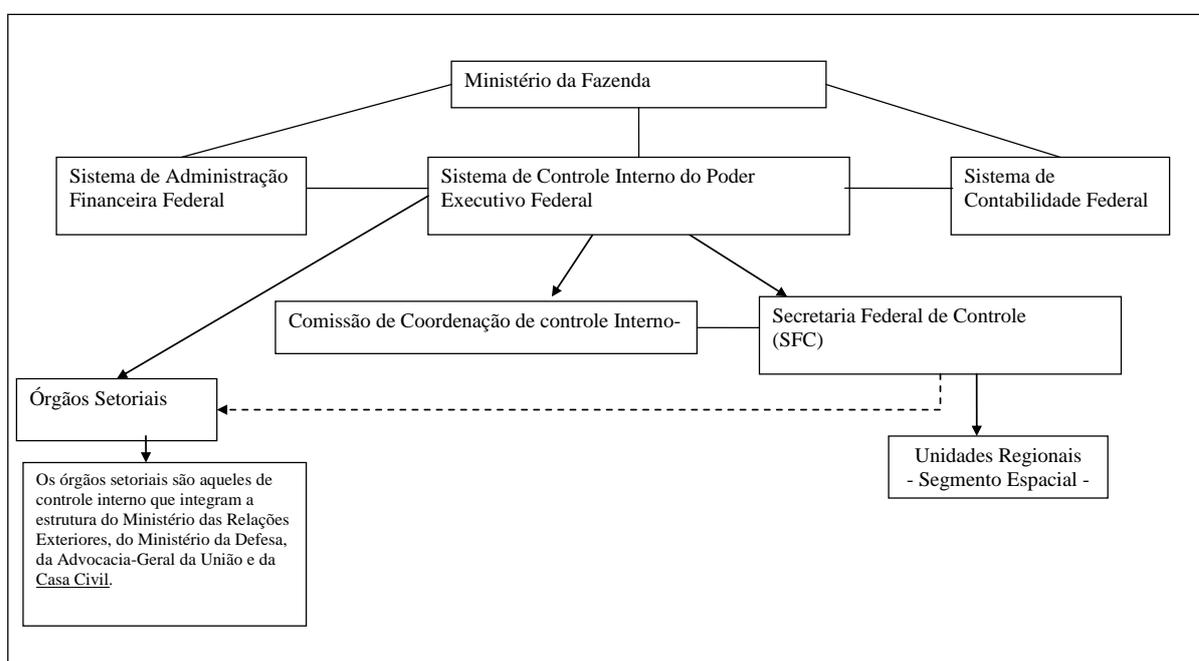


Fonte – Elaborada pela autora da tese.

Cerca de três meses depois, nova reedição da Medida Provisória extinguiu as Ciset, conforme indicado na figura 7, mantendo inalteradas as atividades e as competências previstas

pela 1.893-70 (BRASIL, 1999b). As atividades estavam restritas à avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual (PPA), à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização. As competências abrangem as definições do art. 74 da CF/1988, complementadas pelas atribuições de elaborar a prestação de contas anual do Presidente da República, apurar denúncias de atos de ilegalidade ou irregularidade na utilização de recursos públicos, por agentes públicos ou privados, avaliar o desempenho das unidades de auditoria interna da administração pública indireta e criar condições para o exercício do controle social.

FIGURA 7 – SCI do Poder Executivo Federal, de acordo com a MP n. 1.893-70/1999



Fonte – Elaborada pela autora da tese.

Verifica-se que as duas mudanças estruturais no campo do controle interno realizam o que foi previsto em 1994, com a criação da SFC. Naquele momento de crise, a afirmação de que o controle interno não estava sendo efetivo não se referia aos eixos da contabilidade e da administração financeira, mas ao da auditoria. Os dois primeiros estavam cada vez mais consolidados com o Siafi, sob a coordenação da STN. A falta de efetividade era referente ao eixo de apoio ao TCU.

Nas disputas para constituir as regras do jogo do campo, o eixo que acabou identificado com o controle interno foi o da auditoria. A percepção dos agentes é que não havia como conciliar o novo controle com a conformação anterior.

“Essa ... forma com que funcionavam as Cisets retardava a evolução do modelo de controle. Chegou um momento em que a ... administração, por reflexo interno do SCI, percebeu ... que se não houvesse uma mudança ... o modelo não evoluiria, e aí retira as Cisets dos ministérios. Porque o que parecia é que ... não havia uma independência do controle. O que se aspirava é que o controle tivesse uma maior autonomia” (CI-001Z ,entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Os depoimentos, especialmente entre os agentes que ingressaram no campo após 1994, sinalizam que a autonomia da SFC para realizar trabalhos avaliativos possibilita um assessoramento mais estratégico do órgão à gestão federal e um controle mais efetivo da utilização dos recursos públicos, resultados inviáveis no modelo anterior.

“Eu acho que começa a sedimentar mais o processo de acompanhamento de programa de governo. A padronizar mais as atividades que vinham sendo executadas, pois é uma Ciset em cada ministério, cada um tinha uma conduta talvez um pouco diferenciada” (CI-07Y entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Se você tratar o sistema de controle interno com a vertente de auditoria como um sistema de controle interno eu diria que a atividade de auditoria na conformação atual, ela possibilita o assessoramento às diversas dimensões do controle da gestão, do controle primário da gestão, ela transcende, assume uma função preventiva muito mais forte, muito mais evidente... nós fazemos tarefas de assessoramento que auxiliam grandes tomadas de decisão. Porque *controle interno* você entende tudo: controle de atividade financeira, atividade operacional, atividade regulatória ... acho que isso te possibilita um trânsito em todas áreas” (CI-16X, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“O Brasil é um país continental, faz muito sentido o nosso modelo ..., para que o gestor não fique solto, um órgão que fiscalize se efetivamente o gestor está cumprindo com o seu papel. Que aí, eu fico olhando para a CGU, mais particularmente para a SFC, que tem a obrigação de fiscalizar se o gestor público está cumprindo com seu papel, inclusive a de fiscalizar a gestão de seus recursos; se está gastando bem e se está verificando se os recursos descentralizados estão sendo bem gastos, este é o papel do concedente. Então um gestor que repassa não sei quantos milhões para uma determinada prefeitura tem que passar estes recursos dentro das finalidades do ministério, das políticas de sua supervisão, de sua coordenação, tem que passar para que ele faça aquilo que tem a ver com as políticas públicas do ministério e tem que atingir aquela parcela da sociedade dentro daquelas políticas públicas (CI-01Z, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Essa autonomia do SCI em relação à gestão é regulamentada por uma norma estável em 2000. O Decreto n. 3.591/2000 regulamentou o novo modelo de controle, antes mesmo da publicação da Lei n. 10.180, normativo de constituição do sistema, após 87 reedições da MP-480/1994. O SCI não mais abrangia os sistemas de administração financeira e de contabilidade e sua organização não mais incluía unidades seccionais nos ministérios, em arranjo sistêmico conforme define o Decreto-Lei n. 200/1967. Em cada ministério civil, o Decreto n. 3.591/2000 previu que o Sistema contaria com o apoio de um assessor especial de controle interno, com competência para assessorar o ministro e os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno (BRASIL, 2000).

Nas entrevistas, vários agentes apontaram que o modelo fragilizou a função de o contato com a gestão e, conseqüentemente, para a supervisão ministerial.

“Esse distanciamento do ministério passa a ter situações variadas... primeiro, o ministério se sente órfão total do controle, do acompanhamento, a partir de uma definição que o controle interno não seria mais um orientador, ele não emitiria consultas, ele não atenderia esse tipo de trabalho, então isso provocou um certo distanciamento das pastas ministeriais. Por outro lado, eu acho que começa a sedimentar mais o processo de acompanhamento de programa de governo. A padronizar mais as atividades que vinham sendo executadas, pois era uma Ciset em cada ministério, cada um tinha uma conduta talvez um pouco diferenciada” (CI-07Y, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Eu achei muito ruim isso aí, porque o que acontece, quando você adquire um contato mais próximo, encara a contabilidade, você acaba sendo mais companheiro do gestor ... ele pode chegar pra você e (dizer) olha, estou com um problema, ele abre o coração pra você e você ajuda a resolver. Hoje em dia eu acho, hoje, comparando à CGU, é muito difícil algum gestor da esplanada abrir o coração pra CGU hoje, porque a CGU se afastou muito da gestão” (CI-06 X, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

“Eu penso que, quando o ‘controle’ não está muito presente, ele vai dando espaço às pessoas que já têm essa intenção de desviar. Eu acho que o ‘controle’ pode, deve sim contribuir muito estando mais presente, mais próximo dos gestores, a forma como ele tem que avaliar, qual seria a melhor forma. Porque eu acho que um percentual alto (de problemas) eu acredito seja falta de conhecimento, de qualificação, não estou falando aqui dos desvios de conduta, hoje eu

acho que a gente perdeu um pouco isso” (CI-18 X, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

A descrição das mudanças nas estruturas do controle interno do Poder Executivo, por meio da identificação das competições entre os agentes que ocupavam as principais posições, possibilita perceber que o capital específico do campo que emergiu em 1994 fortaleceu os pontos de vista defendidos pelos dirigentes da SFC, o que fragilizou o ponto de vista do controle interno como controle da gestão. A questão do alinhamento à definição constitucional, presente na MP n.480/1994, representou o fio condutor da ação da SFC com vistas a instalar o controle interno como controle externo à estrutura da gestão pública.

Pela teoria da prática, é possível dizer que, em que pesem diferenças e discordâncias internas de como organizar, estruturar, avaliar a contribuição, dentre outras, o que os integrantes de um campo que se diferencia do universo global não colocam em questão é capital específico do mesmo, avocado no momento da emergência⁶⁰. Perdido esse capital, perde-se a razão para a manutenção da diferenciação, o que é insustentável do ponto de vista social. Caso haja mudança nesse nível, surge um novo campo, com outra lógica de direcionamento das práticas.

Nesse sentido, em relação à análise das alterações estruturais, verifica-se que as concorrências internas foram direcionadas pela lógica com que o campo emergiu e que as transformações fortaleceram a estabilidade do campo, resultando em maior influência do grupo no campo de poder da administração pública federal.

Por outro lado, há sinais de que a diferenciação do espaço produziu uma lacuna de controle interno nos ministérios, dado que a SFC, de forma centralizada, não consegue ser aceita para realizar assessoramento ao gestor e auxiliar na supervisão ministerial, conforme será visto no capítulo 6.

⁶⁰ O campo que resultou desse processo organiza-se como órgão singular da burocracia federal. Permaneceu subordinado ao Ministério da Fazenda até 2002, quando, pelo Decreto n. 4.113, de 5/2/2002, passou a integrar a Casa Civil da Presidência da República. Um mês depois, pelo Decreto n. 4.177, de 28/3/2002, integrou a estrutura da Corregedoria-Geral da União, iniciando novo ciclo para a área. Com a transformação da Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, em 1º/1/2003, a SFC tornou-se o eixo de controle interno desse órgão, ao lado da Corregedoria-Geral da União e da Ouvidoria-Geral da União, às quais, se soma, posteriormente, a Secretaria Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas. Essas alterações não se incluem no objeto de análise desta tese.

5.2 As lutas para a definição dos métodos de trabalho

O levantamento histórico-social da emergência do campo do controle interno do Poder Executivo Federal, apresentada no capítulo 4, demonstrou que as posições de maior influência naquele espaço foram ocupadas por agentes formados no dia a dia do antigo sistema de auditoria que haviam se destacado em suas áreas de atuação. O capital desses técnicos era eminentemente técnico.

Esses agentes haviam sido formados sob a influência de uma metodologia de controle estruturada com base no Decreto n. 67.090/1970, 1º normativo que estabeleceu normas de controle interno e fixou procedimentos de auditoria no âmbito do Poder Executivo Federal. Basicamente, previa a fiscalização em todos os níveis da administração pública, em consonância com o Decreto-Lei n. 200/1967, e estabelecia o sistema contábil e a documentação comprobatória das despesas como elementos básicos dos procedimentos habituais de auditoria, como etapa final do controle interno.

Até aquele momento, o controle da execução física ainda não havia sido incorporado como procedimento habitual da auditoria, a despeito de a Lei n. 4.320/1964 ter previsto a inclusão dessa dimensão no controle da execução orçamentária e financeira. No entanto, o *habitus* dominante era de controle documental e restrito à conformidade legal. Isso não quer dizer que a administração federal não tenha apresentado medidas visando cumprir o mandamento legal.

Do ponto de vista normativo, nove anos após a publicação do Decreto n. 67.090/1970 e quinze anos após a publicação da Lei n. 4.320/1964, na reforma dos sistemas conduzida por Delfin Neto, em 1979, ficou definido que a auditoria passaria a incluir a avaliação dos resultados da aplicação dos recursos federais, além de verificação da forma e da obediência à norma (BRASIL, 1979). As finalidades de todas as unidades dos Sistemas passaram a ser superintender, no âmbito ministerial, a administração financeira e a contabilidade, apoiar o ministério no acompanhamento físico e financeiro de projetos e fechar os balancetes contábeis e demonstrativos financeiros, orçamentários e patrimoniais.

De forma exclusiva, a unidade de controle interno do Ministério da Fazenda (Secin) passou a deter a competência para realizar auditoria contábil e de programas nos ministérios civis. Nas auditorias de programas, foram previstos o acompanhamento físico e financeiro da execução orçamentária e a avaliação de resultados da administração federal. No entanto, a auditoria de programas permaneceu apenas como previsão legal. A contabilidade e os

procedimentos de revisão documental continuaram sendo as ferramentas habituais para os trabalhos.

Na década de 80, com a criação da STN e implantação do Siafi, nova visão sobre os métodos de controle orçamentário e financeiro começa a ser formada, com a reforma das finanças públicas. As áreas de contabilidade e de administração financeira foram impactadas de imediato. Com o Siafi, os servidores públicos dessas áreas passaram a trabalhar de forma subordinada à lógica automatizada. À operação de registro contábil, correspondem lançamentos automáticos que geram, de forma *on line*, balancetes e demonstrativos próprios da contabilidade pública (CASTRO; GARCIA, 2004).

Para a área de auditoria, a STN defendeu que o foco deveria ser a avaliação da gestão pública e da execução do orçamento com fins de subsidiar a coordenação do Poder Executivo sobre os ministérios, de forma a que o governo tivesse como interferir em caso de a execução dos seus programas não privilegiasse as devidas finalidades e não apresentasse níveis aceitáveis de eficiência. Nesses termos, o apoio ao TCU deveria ser objetivo subsidiário.

Sob o comando dessa Secretaria, foi publicada a Instrução Normativa (IN) TN/MF n. 16⁶¹, de 20/12/1991, primeiro normativo de auditoria no âmbito da administração federal, elaborado com objetivo de alinhamento aos padrões internacionais para a área. O normativo definia que a auditoria visava à avaliação de execução orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito da União, com finalidade de avaliar aspectos de legalidade, fidelidade e cumprimento de metas de programas de governo. Dos objetivos operacionais, constavam a avaliação da regularidade e da eficiência da gestão e a apresentação de subsídios para a melhoria dos controles internos entendidos como os controles no âmbito da gestão.

Para o alcance desses objetivos, a referida IN previa a realização de vários tipos de auditoria, tais como de gestão, de programa, operacional, de sistemas e especiais, como forma de ampliar a visão tradicional fundada nos trabalhos de natureza contábil e legalista. Além disso, como forma de permitir a evolução constante da área, assim como ocorria no resto do mundo, foi prevista a constituição de comitês setoriais de auditoria, com fins de promover a disseminação de conhecimento e o desenvolvimento de novas técnicas e busca de aperfeiçoamento normativo e técnico para a área (BRASIL, 1991).

Considerando que a auditoria e a contabilidade eram definidas como instrumentos essenciais para a programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação da administração federal, a IN DTN/MF n° 16/1991 completou uma lacuna na

⁶¹ Elaborado sob a coordenação de Lucius Maia Araújo, servidor público que assumiu a SEAUD na SFC, em 1994.

regulamentação, dado que a contabilidade pública e a programação financeira já haviam sido estruturadas pelo Decreto n. 93.872/1986.

A MP n. 480/1994, no entanto, apresentou a auditoria e a contabilidade como atividades e não como instrumentos essenciais ao controle interno, como fazia o Decreto n. 93.874/1986. Na Medida Provisória, constam como atividades a cargo da SFC a auditoria, a fiscalização e a avaliação da gestão e, para a STN, constam as de administração financeira e contabilidade. Observa-se que a relação conceitual da auditoria e da contabilidade com as atividades de controle se altera. A distinção passa a ser horizontal e não vertical, conforme havia sido até aquele momento. Antes de 1994, a avaliação da gestão, a fiscalização e a administração financeira, que eram entendidas como áreas integrantes do controle interno, utilizavam, como instrumentos essenciais, a contabilidade e a auditoria. Depois de 1994, auditoria, fiscalização e avaliação da gestão são as atividades da SFC.

Como havia uma lacuna relacionada com a aferição da execução de metas de governo, o termo fiscalização começou a ser utilizado para expressar essa atividade. Conforme visto no item 5.1, como estrutura da SFC, foram constituídas duas secretarias adjuntas com atividades finalísticas, uma de auditoria⁶², Secretaria Adjunta para Assuntos de Auditoria (SEAUD) e outra de fiscalização⁶³, Secretaria Adjunta para Assuntos de Fiscalização (SEFIS).

No início, as duas áreas estavam em condições bastante diferenciadas para estruturar suas ações. A SEAUD contava com um trabalho já iniciado na STN. A questão era a dificuldade de disseminação dos novos processos e métodos de trabalho previstos pela IN DTN/MF n. 16/199. Era necessário mudar o foco de trabalho para promover a inflexão da auditoria contábil para a avaliação programática, a fim de atender as definições do art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Para a SEFIS, a questão era muito mais difícil, dado que a área de fiscalização estava se constituindo e não havia definição do que ela seria

“Com o tempo a gente percebeu que o pessoal que estava trabalhando na SEFIS ... não tinha ... muito claro o que se queria fazer ... e também a forma de ser feito” (CI - 06-A, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Quando eu vim pra cá, lá no final do curso de formação, perguntaram se a gente queria ir pra fiscalização ou pra auditoria ... eu falei, olha eu

⁶² Cargo ocupado por Lucius Maia Araújo, ex- dirigente da área de auditoria da STN.

⁶³ Cargo inicialmente ocupado por Waldemir Emanuel Pereira Rangel, ex- Ciset do Ministério da Agricultura e MEC.

quero ir pra fiscalização [...] ninguém sabia o que era” (CI - 07-F, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

O grupo responsável pela área de auditoria detinha capital técnico para assumir o comando das definições metodológicas para os trabalhos da SFC. Mas essa situação mudou diametralmente em menos de três anos. Três fatores contribuíram para essa mudança, um histórico, outro conjuntural e um último fortuito.

Do ponto de vista histórico, a área enfrentava o estigma de ineficácia do chamado controle formalístico. A auditoria era considerada a área que se ocupava de exame documental e de conformidade contábil ou legal, sendo capaz de certificar como regular a execução de programas e projetos que jamais haviam saído do papel. Essa visão pejorativa é aderente ao histórico já apresentado nos capítulos 4 e 5.

Do ponto de vista conjuntural, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado por Bresser-Pereira (BRASIL, 1995), pressionava a administração pública para absorver as premissas da nova gestão pública, cujos pressupostos foram apresentados no capítulo 2 desta tese.

Considerando que um dos pontos fundamentais do PDRAE dizia respeito aos controles da administração pública, a proposta teve impactos consideráveis nas competições internas da SFC para a definição dos métodos de trabalho a serem incorporados como novos procedimentos. A partir da perspectiva institucional, ela identificou três mecanismos essenciais, respectivamente fundamentados no Estado, no mercado e na sociedade civil. Do ponto de vista funcional, identificou outras três possibilidades, o controle hierárquico ou administrativo (das organizações), o democrático ou social (da sociedade) e o controle econômico (via mercado). Antecedendo e incidindo verticalmente sobre todos os demais mecanismos, a proposta identifica o sistema jurídico.

Na intersecção entre o critério funcional e critério institucional, a reforma instituiu a visão valorativa de seis tipos de controle, em ordem decrescente de eficácia, considerando como critério o “[...] controle [...] mais geral, mais difuso e mais automático [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.37). Foram elencados, por ordem de eficácia, os seguintes mecanismos: 1. mercado; 2. controle social; 3. controle democrático representativo; 4. controle hierárquico gerencial; 5. controle hierárquico burocrático; 6. controle hierárquico tradicional.

No plano simbólico, o termo auditoria representava o conjunto de procedimentos aderentes aos mecanismos de controle 5 e 6 da tipologia do proposta de reforma administrativa, portanto ultrapassado e ineficaz.

Nos termos da proposta, o controle hierárquico tradicional corresponde ao controle patrimonialista, em que o espaço público e espaço privado estão sobrepostos, a exemplo do mecanismo de controle descrito no item 4.1.1 deste trabalho. O controle hierárquico burocrático corresponde à definição racional-legal do Estado burocrático, conforme visto no capítulo 2. O controle gerencial, por outro lado, previa o empoderamento dos administradores, com diminuição das regras racionais-legais e do controle hierárquico burocrático e com valorização do controle por resultados e do controle social.

Duas ideias da reforma foram absorvidas pela SFC. A da efetividade do controle e o controle por resultados. A primeira defendia que controle deveria ser efetivo, de forma a se antecipar ao desperdício ou ao desvio do recurso público. Dizia-se que *depois do leite derramado* não se teria muito a fazer, dado que os mecanismos de apuração administrativos ou judiciais eram lentos e ineficazes. A segunda foi a apresentação da verificação da execução das metas de programas de governo como resposta à demanda de controle por resultados proposto na reforma administrativa.

Todas as duas ideias representaram desafios para a área de auditoria da SFC. Fundamentalmente, essa atividade⁶⁴ tem como pressuposto a existência de regras definidas para a consecução de determinado objetivo e apresenta, como objeto de trabalho, a conferência, segundo procedimentos sistemáticos, previamente definidos, entre um conjunto de atos ou procedimentos previstos e os executados.

Tanto o controle preventivo, como o controle de resultados eram dimensões opostas ao sentido que a auditoria ocupava no imaginário coletivo. Ela representava exames documentais, com viés processual, e sempre voltados para o passado.

O último fator que favoreceu o deslocamento do poder da SEAUD para a SEFIS decorreu do ingresso na Carreira Finanças e Controle, especificamente na SEFIS, de um pesquisador aposentado do CNPq, com experiência na área de segurança nuclear, em 1995. A visão de *controle* que ele trazia nada tinha a ver com o conceito que a área de auditoria utilizava em seu trabalho de revisão de procedimentos e práticas. Sua visão era de controle de processos, em que são relacionadas variáveis fundamentais que definem as especificações dos produtos a serem obtidos. Para ele, o controle da execução de política pública deveria ser

⁶⁴ Segundo Boynton *et al.* (2002), o auditor realiza trabalho sistemático, utilizando normas geralmente aceitas para obtenção de evidências (Auditing Standards Board - ASB), sem viés ou preconceções sobre o auditado, sobre afirmações deste a respeito de ações e eventos, tais como demonstrações contábeis, relatórios internos, contratos, relações de pagamentos e declarações, para certificar o grau de correspondência, quantitativa e qualitativa, entre padrões estabelecidos, como regras de conduta, normas técnicas, orçamentos, e de comunicação dos resultados a usuários interessados.

“garantir que as trajetórias se façam segundo as expectativas. Quando eu tenho um reator em funcionamento, eu quero garantir que todos os sinais vitais dele me permitam obter o nível de potência que eu preciso obter, mantê-lo com segurança etc.. Se eu estou fazendo uma viagem pra algum lugar, eu preciso garantir que eu esteja me aproximando ... na estrada é fácil, mas se eu estiver no mar não é tal fácil ... eu tenho que me orientar e controlar meu deslocamento senão não chego ... numa floresta é a mesma coisa, eu me perco e rodo em círculos, se eu não tiver elementos de juízo ... eu não sou capaz de fazer” (Agente da SEFIS, entrevista concedida pelo dirigente à autora da tese em nov.2010).

Esse entendimento foi fundamental para a redefinição dos métodos de trabalho para a atividade de fiscalização recém-implantada na SFC. Estrategicamente, ele conectou a finalidade de avaliar a execução de programas governamentais, definida pela CF/1988, com a de assessorar os gestores federais, para propor uma nova metodologia de controle para a SFC, destoante dos métodos utilizados na área de auditoria.

A SEFIS constituiu um método para fiscalizar a execução das políticas públicas descentralizadas pelo governo federal para governos locais e para o terceiro setor, buscando trazer informações de como estavam sendo executados os programas de governo. Fechavam-se princípios da reforma administrativa e com a proposta do controle interno. Foi um trabalho pessoal e isolado.

“Peguei umas folhas de papel, colei umas nas outras e fiz um diagrama de bloco do que seria o sistema, quer dizer, tive que conceber um processo do controle do início ao fim e escrever os pedaços dele inteiro; o que era diagrama e transformar aquilo em preposições, até os formulários eu desenhei Para quê? A primeira coisa era conhecer, mas pra conhecer tinha que selecionar, conhecer o quê em cada área? Então eu falei, é obvio que tem que fazer uma hierarquização ... então o conceito de hierarquização que pra mim era obvio ... comecei a montar as coisas dessa forma e criei os modos iniciais onde o cara tinha que fazer o que eu chamei, naquela época, de relatório de situação. Esse relatório tinha um conjunto de perguntas, campos que (o servidor de *controle*) tinha que varrer, comecei a mostrar pra ele que tinha que procurar o gestor, você não ia descobrir aquilo aqui dentro, e fomos montando aquela brincadeira toda. Com a leitura ... a gente selecionava, pela hierarquização, os programas centrais (do orçamento anual) de maior interesse, por aquele conjunto de critérios da hierarquização, sem algoritmo, o algoritmo distorce ... aquilo é muito mais sensibilidade e conhecimento” (ex-Coordenador da SEFIS, entrevista concedida à autora da tese em 2010).

Houve enfrentamento das áreas de fiscalização e auditoria. As perspectivas dos líderes dessas áreas representavam *habitus* diferentes, que haviam sido adquiridos em campos cujos capitais eram valorizados de forma diferenciada. A perspectiva do líder da SEAUD refletia o capital técnico da área de auditoria, integrado à proposta de reformulação da antiga forma de trabalhar, para absorver a preocupação com desempenhos, resultados e visão programática, aderente às boas práticas internacionais, processo que deveria valorizar a formação dos agentes do campo. A do líder SEFIS refletia o capital científico, do controle de operação de segurança de nuclear e de medidas de coletas de dados para pensar o controle.

O líder da área de auditoria entendia que gestor e controle interno tinham pontos de vista e objetivos distintos para a constituição de mecanismos de controle. Para ele, o controle da execução de metas de programas de governo deveria se dar pela aplicação de procedimentos habituais de auditoria, com base em normas técnicas.

“Auditoria é muito mais uma revisão ... eu gosto muito da expressão auditoria de conformidade, apesar de ela ter se deteriorado muito, porque auditoria é sempre um conjunto de procedimentos que você aplica sobre algo para saber se o que deveria ser está conforme ... então não é esperado que ela proponha algo no qual ela nunca tenha participado da concepção, nós temos um papel muito mais humilde, nós somos um conjunto de técnicas que se aplicam ... eu não sou um planejador de programas ou de políticas públicas ... uma das dificuldades, é que eu nunca achei que, em algum dia, nem em 200 anos, nós seríamos um órgão, cujo perfil fosse ...ter a capacidade de acrescentar algo em relação ao objeto auditado. O que nós tínhamos de ter aperfeiçoado é como auditar da melhor forma e como transformar os resultados das auditorias em algo eficiente, efetivo, dentro do que nós sabemos fazer ... porque nós somos uma espécie de guardiões da gestão ... a auditoria tem que agir sobre algo bem concebido, como algo que o concebedor (gestor) sabe o que é ... e aí eu vou ver por ele ... olha tudo isso que o senhor imaginou, planejou, talvez nem seja viável, porque o que está acontecendo é isso ... é lógico que existe um espaçozinho de nada, para você dar um *feedback*, alguns ... que aí a gente pode ir além do conjunto de técnicas, mas nada além do que vi (evidências). Auditor não avalia, como é que alguém vai avaliar? Eu sei que a Secretaria, tem esse viés, de quem quer saber que concebeu um programa para ser aplicado nas pontas Você tem um risco de gastar muito de tempo, recursos etc. e não ter um produto que não tenha *status* de produto que o governo vá utilizar. Então o nosso resultado é altamente satisfatório para nós mesmos, mas ele é muito menor na visão do gestor. O gestor também pode ficar temeroso de pôr em prática algo mais rigoroso que esses exames possam apresentar; eles não gostam que você chegue lá e comece a

glosar muita coisa, mesmo que eles mesmo devessem glosar; eles não estão interessados no espírito corretivo; eles estão interessados é que as coisas aconteçam” (ex-Secretário da SEAUD, entrevista concedida à autora da tese em 2010).

Essas duas visões opostas se enfrentaram, e essa disputa se estendeu por toda a organização. A fiscalização entendia que o controle da SFC deveria possibilitar ao governo e ao gestor acesso a informações sobre a execução dos programas governamentais, em qualquer esfera, segundo critérios de risco elencados racionalmente pela SFC, a partir da análise do planejamento e normas de execução dos programas. Assim, ao controle competia analisar a execução da política pública, elaborar planos de trabalho, segundo metodologia própria, com definição do objeto a fiscalizar, objetivos a alcançar, operações a realizar, formas de coletar os dados para ter validade científica e formas de consolidação do resultado das fiscalizações (SFC, 2001).

A área da auditoria concebia o trabalho da SFC como aplicação de um conjunto de protocolos ou normas de auditoria geralmente aceitas, para avaliar a gestão pública ou a execução de ações do governo. Tratava-se da obtenção e avaliação objetiva de evidências a respeito da execução de ações governo e de eventos administrativos para verificação do grau de correspondência (quantitativa ou qualitativa) deles em relação aos critérios estabelecidos, tais como legislação, regras operacionais e especificação de produtos e serviços. Nessa visão, não se tratava de indicar para o gestor o que ele deveria fazer, mas de verificar se o gestor fez ou não aquilo que era esperado que ele fizesse, até mesmo, na fiscalização dos programas de governo. Portanto, não caberia à SFC definir plano próprio de fiscalização das políticas descentralizadas, mas realizar um plano de verificação se os ministérios estavam ou não realizando essa fiscalização.

Conforme se depreende, tanto a área de fiscalização, quanto a de auditoria incorporaram o discurso do controle de resultados em seus procedimentos. Contudo, a condição das duas áreas para atender às novas demandas era bastante diferente. A definição da recém-constituída área de fiscalização era fiscalizar a execução das ações governamentais, e o seu foco era precisamente ser capaz de identificar se a execução estava ocorrendo de forma a permitir o alcance dos resultados desejados.

A área de auditoria, por outro lado, dependia do aperfeiçoamento da força de trabalho para a absorção de novas técnicas de auditoria operacional ou de desempenho para modernizar os métodos de trabalho. Além disso, a área cumpria a agenda de controle relacionada à tomada e prestação de contas, comprometida com o apoio ao TCU.

Assim, passou a prevalecer na SFC a identificação do termo auditoria com a verificação de aspectos formais e de legalidade dos atos administrativos, e os termos acompanhamento de programas de governos e fiscalização passaram a representar avaliação de resultados.

“A partir do momento que você bifurcou a fiscalização num jeito “novo, rápido, moderno” e a auditoria de um jeito “burocrático e velho” você criou ali os dois campos de batalha para que se digladiassem até a ruptura ... entre esses dois nichos de poder”(CI - 06C, entrevista concedida à autora da tese—, 2010).

A área de auditoria perdeu poder rapidamente. Já, em final de 1997, a supremacia da influência da área de acompanhamento sistemático de programas de governo, com utilização de fiscalização, estava definida como o novo modelo de controle para comandar a evolução da SFC.

“O novo controle, o controle tem que mudar seus procedimentos para poder demonstrar que os resultados do Estado estão se realizando e incorporar a fiscalização como um instrumento que vai demonstrar se o programa de governo existe e se está sendo executado de acordo com o que foi planejado. Você sai do formalismo, você sai da cadeira, vai buscar (saber) se os resultados estão acontecendo. Isso ganha um bom discurso junto com a reforma do aparelho do Estado, que prioriza que o Estado deve buscar resultados e não pode deixar que a forma se sobreponha” (CI-01-S, entrevista concedida à autora da tese, 2000).

A mudança se consolidou rapidamente. Ressalta-se que esse efeito não pode ser creditado apenas à entrada no campo de um agente com *habitus* diverso do que era dominante na organização. O órgão já estava em processo intenso de mudança, e os agentes que ocupavam as posições de comando haviam assumido compromissos de alteração de métodos de trabalho e estavam em busca de novas metodologias de trabalho. Dessa forma, a proposição da metodologia de controle, com foco preventivo, voltada para acompanhamento e avaliação sistemática de ações integrantes do Orçamento Geral da União (OGU), alterou o jogo de forças da disputa entre as áreas de auditoria e fiscalização, a favor da segunda.

A nova metodologia concebeu a União como unidade produtiva a ser controlada, cujo objeto de controle é do OGU. Neste, a cada ação governamental correspondem recursos, metas e órgãos gestores responsáveis. Ao controle, compete conhecer e fiscalizar como essas ações estão sendo planejadas e executadas, estabelecer os pontos críticos que podem colocar

em risco a obtenção dos produtos e definir estratégias de exames para verificar se os responsáveis, em cada ponto da cadeia produtiva, estão ou não cumprindo o que está programado, tanto no aspecto legal e formal, quanto em termos material ou de mérito.

Operacionalmente, essa metodologia define que, no início de cada ano, o trabalho se inicia pela análise da lei orçamentária, por área de governo, para estabelecer os programas prioritários para serem fiscalizados, de acordo com critérios racionais. Para cada programa, são definidas estratégias de fiscalização, fundamentadas em pontos críticos do processo de execução da política. Essas estratégias dão origem a papéis de trabalho padronizados, com ordens de serviço que definem os pontos de verificação, os procedimentos a serem realizados, inclusive com desenvolvimento de questionários para permitir consolidação dos trabalhos que são feitos em várias localidades do País. As ordens de serviço são executadas pelas unidades regionais e consolidadas pela SFC em Brasília, para fornecer uma visão gerencial de como está a execução da política pública em todo o Brasil.

Essa forma de organizar o trabalho na SFC ficou conhecida como a nova metodologia de controle, que visou substituir o controle formal e legalista da época do sistema de auditoria. Como fundamento da metodologia, o gestor da política pública seria o principal cliente da informação. A expectativa era de que, a partir dos relatórios da SFC, gestores interessados em aperfeiçoar seus programas pudessem dar sequência aos trabalhos da Secretaria.

A auditoria, por outro lado, passou a representar todo trabalho de avaliação da regularidade de gestão de administradores federais ou de outros agentes de outras esferas de governo ou mesmo de agentes privados responsáveis pela execução de recursos públicos. A referida IN previu, como tipologias, a auditoria de avaliação de gestão, a auditoria de acompanhamento da gestão, a auditoria contábil (recursos externos), a auditoria operacional e a auditoria especial (SFC, 2001).

Ainda como trabalho sistemático, a norma definiu que a SFC e as unidades regionais que compõem o SCI devem analisar a regularidade dos processos da área de pessoal que impactam o Tesouro Nacional, tais como nomeação, aposentadorias e pensão, e, também, realizar o acompanhamento, por trilhas de auditoria, da regularidade dos pagamentos de pessoal em todos os órgãos federais.

Esses trabalhos representam as atividades dos agentes do controle interno do Poder Executivo Federal, no modelo que se consolida em 2001. Trata-se da interpretação da definição constitucional para o controle interno que privilegia a avaliação sistemática e

assistemática da execução de ações governamentais que integram o orçamento da União, selecionadas por critérios de relevância e risco, e a avaliação da regularidade da administração dos gestores federais, por meio de auditorias (SFC, 2001).

A expressão controle interno passa a significar o *modus operandi* das práticas do campo. Auditoria e fiscalização tornaram-se técnicas de controle. Mudanças posteriores, tais como transferência da SFC do Ministério da Fazenda para a Casa Civil, e, em seguida, para a Corregedoria-Geral da União, e, em 2003, para a Controladoria-Geral da União, alteraram estrutura dos órgãos, conforme se verifica nos Apêndices D e E, mas não a lógica das práticas dos agentes, como é esperado para espaços sociais que se diferenciam do espaço global.

O SCI estava segregado da gestão, de acordo com a interpretação vencedora sobre a definição constitucional e com métodos de trabalho fundamentados em metodologia própria de avaliação de execução de políticas públicas, denominada fiscalização, e em procedimentos habituais de auditoria para avaliação dos atos de gestão pública.

6 A INTERFACE CONTROLE INTERNO E GESTÃO PÚBLICA

Os capítulos anteriores demonstraram como normativos e práticas dos agentes integrantes do espaço do controle interno do Poder Executivo Federal absorveram a divisão histórica expressa na Constituição de 1967 e o Decreto-Lei n. 200/1967, mantida posteriormente com a CF/1988. Também ficaram evidenciadas as possibilidades que disputaram entre si para prevalecer como regras institucionais para a área e os capitais dos agentes que preponderaram nas competições, possibilitando utilizar a tríade campo, capital e *habitus* para compreender a lógica das práticas dos agentes que integram o espaço de interesse.

Neste capítulo, por meio de narrativas de integrantes do espaço do controle interno e de gestores federais, buscou-se identificar as demais categoriais conceituais que completam a objetivação pretendida, ou seja, *a doxa*, *a illusio* e *a hexis*. Para essa identificação, utilizou-se o confronto entre as visões de integrantes do campo e de gestores federais para temas relevantes da interface entre eles.

Das principais crenças dominantes no espaço do controle interno, que não puderam ser confirmadas pelas narrativas dos gestores, sobressaiu a do controle interno como apoio ao gestor federal, como controle do gestor. Trata-se da *doxa* mais relevante do campo, conforme se verá a seguir. Em termos da *illusio*, propriedade que define o encantamento suscitado nos agentes, motivando-os a investir nas disputas do campo, ficou evidenciado o discurso de que o trabalho vale a pena por representar a defesa do interesse público.

No final, faz-se o confronto entre as percepções expressas pelos agentes do controle e pelos gestores com os posicionamentos expressos em relatórios de auditoria.

6.1 Visões dominantes entre os entrevistados sobre controle interno

A visão sobre controle interno entre os integrantes do campo mostrou-se heterogênea. A maior parte admite que não é fácil conceituar o que acabou sendo constituído como controle interno do Poder Executivo Federal.

“Nós não estamos controlando isso ou aquilo ... nós somos o controle interno que cabe ao Executivo e que se estrutura dessa e dessa forma, mas nós não estamos controlando como polícia, eu não controlo o Ministério ..., quando a discussão termina em controle, ela termina em si mesma ... a coisa transcende auditoria; eu não acho que seja uma definição muito fácil, cabem muitas ações” (CI-02-VC, entrevista concedida à autora da tese , 2009).

Muitas narrativas, especialmente de agentes que não mais integram o campo, mostraram a internalização das divisões entre desafiaram a categoria ao longo do tempo, tal como o conflito interno/externo, legalidade/resultados, controle interno/auditoria.

“O gestor tem que exercer um controle em qualquer nível hierárquico que ele estiver trabalhando, todos exercemos este controle. Mas o controle interno, ele tem uma vertente, ele tem que buscar aderência às normas internas da organização ..., as nossas normas internas são as nossas portarias, orientações normativas, os decretos do Presidente da República” (CI-06-VC, entrevista concedida à autora da tese , 2009).

“Eu acho assim que o controle interno, ele devia ser visto da seguinte forma, primeiro ele é interno ... não se pode conceder e, aí vou falar de uma forma digamos assim figurada, que você olhando o exemplo de uma empresa, e percebesse uma peça com defeito, você pegasse essa peça e saísse, digamos assim, dando notícia. Tá errado, ... então o produto ali serviria pra direção corrigir, não fazer mais, punir, mas nunca pra outro público que não fosse aquele público, então esse pra mim é um viés muito complicado (CI-03-VC, entrevista concedida à autora da tese,, 2009).

“Em 67, a questão era não deixar esvaziar o Tribunal, devido o controle prévio, ... vou lhe dar um controle interno que vai lhe apoiar. O controle é apoio ao externo. Como tinha que tirar o controle prévio, deu o controle interno, mas aquilo que você não consegue fazer, pois já que é desumano que o Tribunal dê conta de tudo, vou criar uma estrutura interna para lhe auxiliar a melhorar ... na briga com o Ministro, ele dizia vocês existem para nos apoiar..., mas ... vamos lhe apoiar no que for comum a nós, ... não sou carregador de pasta ... então apoiar é o seguinte, vai existir um controle interno para apoiar o externo, para ele não ter que fazer o que é nosso A gente tem falado sempre de controle interno, mas é sempre auditoria. Outra questão preocupante, as pessoas têm medo de falar em auditoria, não fale em auditoria, senão o Conselho (de contabilidade) reage, falemos em controladoria, controle interno ” (CI-04-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

“O controle exerce uma função que eu acho importantíssima, que ele é um inibidor constante, ele sempre é visto o controle pode pegar, seja

CGU, ou seja, o TCU. Eles, os dois órgãos, exercem uma função importante inibidora e pode num determinado momento, quer dizer, diminuir substantivamente essa questão do personalismo]” (CI-08-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

A definição ganha mais consistência quando se faz referência ao art. 74 da CF/1988, para entender o controle interno como o controle estatal responsável por fiscalizar, no âmbito do Poder Executivo, se o gestor público federal está cumprindo seu papel de gerir com economicidade e eficiência, segundo as normas definidas pelo Estado, e se está verificando se os recursos descentralizados para outras esferas estão sendo bem gastos.

“Dever de cumprir aquilo que a Constituição nos determina em relação a que os atos da administração pública, da gestão pública estejam dentro dos limites da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, da eficácia, e que os processos estejam corretos e que se busque o alcance da missão do Estado ... a gente tem os controles primários da competência do gestor de controlar todos os recursos; mas também, para que o gestor não fique solto, precisa de um órgão que fiscalize se efetivamente o gestor está cumprindo com o seu papel. Que aí, eu fico olhando para a CGU, mais particularmente para a SFC, que tem a obrigação de fiscalizar se o gestor público está cumprindo com seu papel, inclusive de fiscalizar a gestão de seus recursos; se está gastando bem e se está verificando se os recursos descentralizados estão sendo bem gastos, este é o papel do concedente” (CI 01VC, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Mesmo com diferenças, essas narrativas revelam a percepção dos agentes de que, em 1994, o controle interno do Poder Executivo se diferenciou do controle que é de responsabilidade do gestor. Trata-se da emergência de um segundo nível de controle no Poder Executivo Federal, considerando como primeiro nível os procedimentos de controle das próprias organizações, que passam a ser denominados de controle primário e que se confunde com a estrutura burocrática.

Entretanto, ficou claro que o fato de o controle interno ter se diferenciado da gestão não é percebido pelos agentes como limitador para o campo também se apresente como apoio à gestão. Foi verificada, especialmente entre os agentes que ainda estão em exercício, a visão do controle interno como processo responsável por agregar resultado para a gestão e para ajudar o gestor.

“E uma coisa que a gente não conseguia fazer mudar era a compreensão de que o papel do controle é ajudar o gestor a gerir e a eliminar ... dificuldades dentro do processo de execução [...] o país é uma grande fábrica e o controle é o controle da fábrica” (CI -7-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Olha essa visão vem sendo aperfeiçoada, pelo menos sob minha ótica. Quando eu entrei, a gente fazia auditoria nos órgãos, por exemplo, e o contato com esse órgão era muito pequeno, o contato depois, você coletava dados ali dentro, vinha pra sua base elaborava um relatório e depois ele recebia esse produto. De um certo tempo pra cá e, talvez de 2003 pra cá, a gente tem incrementado muito e isso tem sido uma tecla da direção, eu acho que está bem internalizado, que nós somos controle interno, que isso é diferente do controle externo ... que temos que assessorar o gestor, de tal forma que você evite uma ocorrência indesejada pra frente e não que você entregue ao TCU, é totalmente diferente” (CI -09-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Olha eu entendo controle interno como exatamente um instrumento da gestão que junto com o gestor procura levantar informações necessárias sobre o funcionamento da máquina e dos resultados das ações de governo. As informações mais importantes e necessárias que seja possível elencar, vamos dizer assim, descobrir que elas são necessárias e importantes, porque isso envolve uma grande interação com o gestor né? Eu uso muito em letra maiúscula Controle Interno, com letra maiúscula, e controle interno sem letra maiúscula seria o administrativo” (CI-10-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Olha hoje assim, controle interno pra mim, ele não pode ser visto só como essa coisa de controlar pra reprimir, né? Assim, vou olhar o que você está fazendo. Controle interno pra mim ... é aquele controle permanente. Seriam dois níveis de controle, um o previozinho lá aquele primário que ele tem que olhar desde o início e o outro que ele vem com uma face, que eu já entendo que é controle interno mesmo, isso se tratando de sistema que ele tem um viés preventivo, ele é concomitante, ele não é prévio, ele é preventivo, ele é concomitante, ele é posterior, ou seja, o controle interno, ele é permanente. Ele acompanha desde o início até o final” (CI-11-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“O nosso papel é de praticar o controle interno ajudando o gestor federal, ajudando a administração federal, né?” (CI-12-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Eu acho que é um conjunto de mecanismos ou de formas ou de atribuições construídas ou criadas para melhor acompanhamento, uma melhor observação daquilo que acontece no poder público ou naquele

grupo onde está sendo, digamos, acompanhado ou controlado, né? Como é que eu diria? É, seria mais ou menos nessa linha, mecanismos ou conjunto de atividades que objetivam acompanhar ou seguir de perto uma determinada política pública, uma determinada atividade que é realizada e buscando ajustar ali os seus rumos” (entrevista concedida à autora da tese, CI -13-VC, 2010).

“Controle interno, saindo um pouco dessa questão pura, nós temos um sistema jurídico, político e aí caindo no orçamentário, no financeiro, na contribuição de todos os cidadãos para uma distribuição equânime desses acessos, desses provimentos para satisfação da sociedade em geral, então nessa cadeia entra o papel do controle interno como um propulsor desse acesso ... aí ... entra toda uma ordem jurídica regulamentada, né? Formatada para que as coisas aconteçam, cada área, né? Cada função de governo tem uma formatação específica então o controle entra.” (CI-16-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“O controle interno, eu entendo hoje, que é um esforço, se for colocar assim, é um esforço para que as coisas aconteçam. A gente tem trabalhado para que as ações de governo aconteçam. A gente tem tentado junto ao gestor, convencer o gestor de mudanças que façam com que as coisas aconteçam lá no município, que chegue até a população, aquela política ela realmente atenda a população. Acho que o esforço que se faz hoje no controle interno está muito voltado ao interesse da população, aquilo que a população deseja” (CI -17-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Verifica-se que sobressai nesses depoimentos a visão de controle interno como mecanismo de fiscalização de recursos descentralizados pelos gestores federais. Trata-se de identificar se esses recursos estão sendo bem aplicados pelos entes que receberam esses recursos e de fornecer essas informações para o gestor federal. Nesse sentido, estaria justificado o discurso do controle interno como controle que apóia o gestor.

“O controle interno no fundo ele é muito mais o controle do gestor, práticas de gestão de controle, pertinente em cada atividade desenvolvida, o médico tem seus controles, o prontuário é um, o engenheiro tem seus projetos, o diário de obra. Então cada um acaba desenvolvendo métodos próprios para cada atividade. Então o controle interno é isso, o controle interno é do gestor, não é nosso enquanto profissionais do controle interno, isso (o entendimento de que o controle interno é dos agentes que o integram) é inadequado” (CI-14-VC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Porém, ao analisar as narrativas dos gestores federais entrevistados, são identificados limites para a adoção do ponto de vista dos agentes de controle como descrição da interface entre o controle interno e a gestão. Indagados sobre o sentido do termo controle interno, eles, majoritariamente, se referem à atividade da CGU (EG10, EG1, EG2, EG4, EG5, EG7, EG8 – entrevistas concedidas à autora em novembro de 2010), sem fazer distinção substantiva dessa função ao que realiza o TCU, órgão de controle externo.

“Eu enxergo hoje controle interno, controle interno mesmo do órgão, sendo auditoria ou outra coisa qualquer, eu vejo hoje como assim que parece que perderam a função e eu acho que não está contribuindo tanto, sabe? Eu acho que não está ajudando muito, não está fazendo papel que deveria ser de verificar e eu entendo assim que era o papel original disso, deveria ser verificar os processos e arrumar ... tipo, orientar ... o processo está errado, conduz pra esse caminho porque aqui está no caminho errado. Como se fosse isso, né? Eu vejo esse papel hoje muito dos órgãos externos de controle, a própria CGU, o próprio TCU tem servido desse papel, olha, você está fazendo errado aqui, o caminho é por esse lado aqui. Então eu vejo hoje assim, mas a auditoria interna, eu acho que perderam muito, perderam a hora, eu acho que ficaram pra trás nisso, não acho que está fazendo o papel que deveria fazer de realmente, eu hoje fico imaginando assim, quanto que seria bom uma auditoria interna o um controle interno, assessoria de controle interno trabalhando conosco para que no momento que a CGU ou TCU pegasse qualquer processo não tivesse mais anda, estaria sanado (GP-06-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“A CGU está mais próxima, o TCU determina, é diferente ... a gente já foi na CGU, a CGU vive aqui, é uma troca, então isso se constrói, você entendeu? Então a CGU está no papel dela, nós, muitas vezes, estamos aqui explicando.. agora o TCU não, o TCU são os ministros, tem a equipe, eles fazem a leitura, eles pedem o documento e eles soltam a recomendação, todas as vezes em que nós pedimos audiência com as secretarias, sempre nos foi dado, sempre tivemos assim, olha não foi bem assim, é assim. Isso mudou muito, está muito mais próximo, mas a repercussão de uma recomendação e de uma determinação do TCU que vem ... tem um alarde” (GP-08-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

A despeito do discurso de proximidade, quando a discussão inclui os trabalhos e as demandas efetivas do controle, a reação dos gestores muda e ficam evidenciados conflitos, resistências e estratégias para enfrentamento da CGU, tal como ocorre com o controle

externo. A primeira crítica é sobre o foco limitado do controle interno, entendido como legalista e, em geral, resultando em recomendações não aplicáveis.

“ Porque, às vezes, a diferença está em alguns detalhes que dão milhões ... e ... os auditores ... olham sempre a mesma coisa ... negócio de viagens e passagens, olham negócio de compra de cartão corporativo, aquelas coisinhas ... olham as comprinhas ... de 8 mil. Os grandes troços, os grandes eles não olham, eu convidei ... eu fiz um convite oficial pra virem acompanhar (menção a processo licitatório). Eles vieram, ficaram sentadinhos, eu queria que eles ouvissem como era a negociação, depois que acabou as negociações do primeiro dia eu cheguei pra eles e disse, vocês viram como é que funciona? Ai eu disse assim cada mexidinha em um dígito desse dá milhões de reais, né? Se o valor ... fosse 03162 ou fosse 03265, vocês iam notar alguma diferença? No outro dia, eles não apareceram mais ... alguém disse que se eles estivessem participando eles estariam sendo coniventes com alguma coisa que eu fizesse de errado. Eu disse meu Deus! Olha o raciocínio e o pensamento. Eu queria exatamente mostrar e alertar coisas que eles não tinham a mínima noção, não tinham mesmo, e até hoje não têm. Não adiantou nada, porque até hoje não têm. Então, é isso que eu estou te falando esse tipo de coisa” (GP-01-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“A percepção dos gestores de que o controle da CGU não atinge o que mais importa deve ser visto com cautela. Eles querem se defender também e não terem que mudar os procedimentos. Mas o controle da CGU não chega mesmo às grandes decisões. Eles chegam ao controle do máximo dos níveis operacional e intermediário, mas não atinge as decisões superiores que podem mesmo influir em grandes problemas, não temos bom resultados. Onde é que muda... É muito legalista, segue o mesmo ritmo do congresso e que de certa forma é o que a imprensa cobra muito, a sociedade acaba... Reverberando através da imprensa ... a CGU não consegue fazer um controle de resultados, faz um controle legalista mesmo, mas vejo que tem problema para fazer o trabalho de xerife, por exemplo, eles não sabem olhar o SIAFI e xerife tem que ser siafeiro (GP-10-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“A CGU se sente obrigada a dar uma resposta pra todas as denúncias, mas eu acho que ela tem que ponderar também, um exemplo, (uma área do órgão) tem um orçamento de 25 bilhões de reais, nós recebemos uma auditoria no ano passado sobre uma atividade ... que deve ter custado dois, três mil reais e aquilo ali tomou, a gente fez uma reunião ... ali durou mais de meia hora na pauta ..., então, eu acho isso um pouco desproporcional, pode-se verificar esse tipo de coisa, eu acho que é importante que se verifique, mas eu acho que tem outras coisas que, e às vezes a gente fica indignado porque vê ai no jornal que determinados ministérios que estão, você vê assim ..., esses caras

estão roubando um monte lá e ninguém faz nada e a gente está aqui querendo fazer nosso trabalho e os caras vêm incomodar (GP-03-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Observam-se, nos discursos, conflitos e questões que se escondem na relação formal. Eles expressaram visão negativa sobre a qualidade dos trabalhos do controle interno, sobre a qualificação dos servidores e contribuição que eles podem trazer para a gestão. Uma das percepções sobre os motivos para a incapacidade de a CGU contribuir com o que realmente importa para a gestão seria decorrente do fato de seus agentes, a exemplo dos demais órgãos do ciclo da gestão⁶⁵, não conhecerem a realidade da execução⁶⁶ das ações de governo.

O que eu coloco é o seguinte, por exemplo, hoje a CGU está fazendo não só o acompanhamento do passado como sempre fez, como hoje está fazendo o acompanhamento das ações em curso, então esse ano, especificamente já foi fazendo isso, eles elegeram algumas ações e a gente disponibiliza, eu tenho uma sala aqui que fica a disposição da CGU pra que eles acompanhem alguns processos que eles entendam como relevantes, eu acho isso importante, isso inclusive traz um conforto para o gestor muitas vezes. O que eu acho que falta, e aí eu rebato naquele assunto que eu coloquei, é o conhecimento desse pessoal da ponta, porque às vezes nós ficamos aqui durante, vou dizer assim literalmente perdendo tempo, explicando algo que é absolutamente legal, correto, porque a visão dos órgãos de controle é uma visão muito restrita, então esse desconhecimento da execução ele traz uma dificuldade muito grande para nós gestores ... mas eu acho que é outra coisa que nós evoluímos, eu acho importante eu colocar isso, o controle hoje se aproximou muito da execução ..., mas o controle da CGU e do TCU ainda está muito no rito do papel, da lei e das pequenas coisas. Ainda não entenderam que o gestor público está sempre envolvido com tomadas de decisão que, às vezes, impõem praticar um ato de extrema importância mesmo diante de uma falha legal (GP-10-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Eu acho que os auditores, os órgãos de controle eles têm que passar um tempo na execução, pra que eles conheçam e saibam o que e como auditar, no geral, eles não sabem auditar. Eles se pegam por pequenas coisas tão tolas que nos dão um trabalho tão absurdo Eu falo assim: eu ganho muito, para explicar para você o óbvio. Estou sendo muito franca, por um desconhecimento, é um desconhecimento, eles não conhecem, por quê? Porque eles estão no rito do papel, na administração pública o papel é fundamental, a burocracia, a

⁶⁵ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria do Orçamento Federal (SOF) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI).

⁶⁶ Nesse sentido, foi citado que em caso de recomendação equivocada da CGU pode-se discutir e não acatar, mas em situações de regulação equivocada dos órgãos do ciclo de gestão o resultado pode ser caótico para administração pública.

legalidade, a norma é importante, mas o grande gestor público é aquele que não deixa de fazer um ato de extrema importância para o país em virtude de uma falha no ato legal, esse é o gestor público, então o papel nosso é muito difícil porque eu sei como, eu já estive várias vezes na CGU e no TCU explicando (GP-08-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Além do desconhecimento sobre a lógica dos trabalhos e sobre os procedimentos da gestão, os entrevistados também criticaram a forma como os trabalhos são realizados e as recomendações decorrentes.

“Três paginas pedindo que ... ressarcisse os cofres públicos de não sei o quê... [servidor do órgão] cuida de ... bilhões de reais ..., se quisesse lucrar ... faria mudanças imperceptíveis na execução da política que ninguém perceberia ... [as recomendações] não colaboram, já que são feitas por quem sequer conhece [o órgão] e eles mesmos não fazem uma análise do que traria um melhoramento para a política pública” (GP-06- CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“O controle interno deveria realizar um trabalho focalizado na colaboração com a gestão, fiscalizando a capacidade de esta utilizar verdadeiramente os recursos públicos para os seus fins e da forma mais eficiente e parar de buscar o erro do gestor como forma de comprovar competência (GP-04-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Eu já vi coisas, por exemplo, uma situação ... vamos chamar de hipotética, uma licitação de coisa de algumas centenas de milhões, centenas não, dezenas de milhões, onde houve um problema maior e teve um cancelamento de alguma coisa ... um prejuízo de 20,30 milhões e ... existia uma dispensa de licitação ... de 7 mil, né? E um órgão de controle chegou e ficou insistindo na de 7, porque não teve um papel, uma autorização, uma pesquisa alguma coisa assim. E essa coisa que deu um prejuízo de 20, 30 milhões, todo mundo sabia, era público e tal ... e aquilo não era motivo de investigação maior, veja, estava tudo claro, prejuízo, não foi uma pessoa que foi lá e deu prejuízo não” (GP-04-CC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Essa reação de resistência e de questionamento ao trabalho da SFC/CGU apareceu tanto em relação à avaliação da gestão dos administradores federais, quanto às fiscalizações sobre a execução descentralizada de políticas públicas. Para os entrevistados, a responsabilidade dos gestores federais não poderia ser solidária aos responsáveis pela execução dos recursos, no âmbito local, pois os problemas escapam à governabilidade dos

mesmos. A mensagem é que a gestão federal deveria ser analisada de forma mais abrangente e não ser responsabilizada por casos pontuais de inconsistências na execução de metas ou de irregularidades.

“Ah pelo amor de Deus, fazem ilações de acordo com um troço que se encontrou lá na ponta, de uma coisa que não tem nem como comprovar, o cara lá na ponta, ... vai pegar o bandido, tá lá, é aquele lá da ponta, agora não venha querer achar que, nós, que fizemos um convenio, está tudo certinho, passou por todas as áreas, está tudo bonitinho, tudo direitinho, aí o cara lá entregou todas as documentações e tudo mais, aí ele fraudou ... Ele é o bandido, ele que tem que ser processado, mas não, sempre tem ter relação com órgão que mandou o recurso. As condições para ser gestor público no Brasil são precárias, a remuneração é muito baixa e o custo pessoal pode sair muito alto: Você é o responsável por tudo ... com tantas situações no Brasil inteiro. O prefeito fez algum rolo, o pessoal vem pra cima e o que você vai fazer? Eu não tenho poder de polícia junto ao município, a gente tem o poder de abrir tomada de conta especial no poder administrativo. Apesar de que, muitas vezes, nem os órgãos de controle, nem o ministério público parecem saber disso porque, às vezes, eles acham que (o gestor) deve chegar lá e dar ordem de prisão. Oh! você está sabendo o que o sujeito fez, você tem que tomar alguma providencia, a providencia que eu posso tomar é abrir tomada de contas, eu não posso prender e mandar para ministério público” (GP-01-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Nós respondemos por ano seis mil ofícios, cada ofício tem cinco itens, seis itens, sete itens ... é inacreditável ... o que acontece, a nossa força de trabalho é imensa para responder ofício e ... ele diz assim ah! eu quero a cópia do processo tal. Então é cópia do processo tal ... e querem saber detalhes do processo .., são coisas antigas, formais e que não vão dar em nada, então, ... tem que ir lá ... é 98, 97 e eles têm que primeiro achar o processo” (GP-06-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Hoje nós vivemos uma onda muito excelente, uma onda de moralização, só que não pode querer moralizar tudo hoje, sem enxergar situações que foram herdadas de situações caóticas que existiam, existiam situações caóticas, o nosso País por causa das inflações e períodos inflacionários, hiperinflacionários e aquela coisa toda e que mudava-se estrutura o tempo inteiro, cada vez acaba ... muda uma coisa agora quem cuida disso é esse, quem cuida disso é outro (GP-04-CI, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

O discurso expressa a percepção de excesso de controle e de pressão dos chamados órgãos de controle do Estado. Falam de irracionalidades, exigências impossíveis e arbitrarias

e ameaças de agentes que atuam na CGU, no TCU, no Ministério Público, na Polícia Federal (PF) e no judiciário. Assim, diferentemente do que percebem os agentes do controle interno sobre os gestores, entre estes sobressaiu a percepção de que os agentes do controle agem como se todos os gestores fossem corruptos.

Foi dito que, como os gestores federais são mal remunerados e têm grande poder de decisão em negociações que envolvem milhões, a expectativa é de que eles estejam no cargo para agirem em benefício próprio. Assim, o pensamento dominante nos órgãos de controle é que todos podem agir, inclusive fora das regras do jogo, em benefício próprio. Essa expectativa também está presente na relação dos gestores com as empresas. Quando eles precisam negociar no mercado com pessoas que ganham dez vezes mais, a suposição de que estão abertos à corrupção parece óbvia.

“ Então todo mundo pensa, né? Esse cara tem esquema por fora pra ganhar dinheiro. Não é claramente, mas ... sente no olhar, sente no olhar ..., não só, ... da CGU, ... do TCU, ... do Ministério Público, o Juiz, o Promotor, todos eles acham ... a gente só vai melhorar o nosso País em termos de corrupção quando tirar da mente que todo mundo é corrupto. Enquanto ... eles acharem que todo mundo é corrupto, o nosso País vai ser um país de corruptos ...eu já tive problemas com isso, eu estou até hoje com advogados pra não sei o que, e eu prometi pra minha família, pra minha mulher que eu nunca mais ia fazer isso na minha vida. Ou seja, o cara pega total pavor epessoas honestas e corretas, total pavor ... a minha procuradoria não pode me defender, eu tenho que contratar advogado pra me defender, por mais que eu esteja certo, tenho que contratar e aí eu sento com advogado qualquer, ele me olha assim e diz ah ... ah, pra gente conversar uns 20 mil reais. É assim que funciona, porque ele acha que sou rico” (GP-01- CC, entrevista concedida autora da tese, 2010).

Como contraposição à desconfiança generalizada de que todos são corruptos, instala-se a fala contraditória de que, na administração pública, todos sabem onde estão os problemas e os esquemas de corrupção, mas que os órgãos de controle não conseguem localizar *os bandidos* que atuam na gestão pública.

“Como eu te disse aqueles que são os cabeças, os peixes grandes, os corruptos-mor, eles não estão nunca indiciados em lugar nenhum. Acaba ficando o cara que acabou cumprindo a ordem ... quem são realmente bandidos, eles fazem os melhores processos, eles entregam tudo bonitinho, tudo certinho, não tem nada errado, nada errado e sabe, eu sei ... entregam tudo certinho, não perdem nenhuma coisinha,

não perdem nenhuma prestação de conta. Não vou falar nomes, mas o cara tem seus advogados, milhões, os caras cuidam disso aí na justiça e o cara sabe, então ele pega e faz, depois vocês vêm e pegam, aí vem lá com as punições, ele pega os seus advogados. Advogado sabe como protelar coisas dentro da área pública, uma pessoa que faz esquema todo mundo fica sabendo, por quê? Porque os empresários sabem, tá! Então o cara que fraudava licitação, todos os empresários sabem que, os caras conversam com o outro, então vai o tititi, todo mundo fica sabendo, fica sabendo que o cara[... o controle também sabe ... esse cara que está lá, foi colocado, que está fazendo tal coisa, ele tem um grande em alguma área, com algum poder que o nomeou pra lá ... muitas vezes eles não têm conhecimento total pra poder chegar lá, mas que sabem e deixa eu te falar uma coisa .. existem coisas que você pode fazer, que nem o auditor consegue pegar, por quê? Porque não precisa estar no papel (GP-10-CC, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Pelo discurso por esses agentes, a dificuldade para os órgãos de controle detectarem irregularidades decorre de fatores tais como equívocos do foco dos trabalhos, distanciamento deles em relação à gestão e, também, pelo fato de os gestores deterem mecanismos capazes de regularizarem práticas irregulares.

Além de afirmarem que o foco do controle interno é equivocado e que seus trabalhos contribuem limitadamente para a melhoria da gestão ou para combater a corrupção, alguns gestores chegaram a expressar que o resultado da pressão dos órgãos de controle pode ser até mesmo de aumento da corrupção, ao invés de auxiliar na sua diminuição, porque os bons gestores podem não estar mais dispostos a se colocarem na atual situação de confronto, o que pode levar ao paradoxo de concorrer para a diminuição dos bons gestores e do aumento dos maus, relativamente.

Verifica-se, assim, que diferentemente dos agentes do controle interno, os gestores federais não indicaram perceber esse mecanismo como controle a serviço do gestor, mas como um controle que auxilia de forma limitada a gestão, pois tem como foco verificar se os gestores estão fazendo ou não o que define a legislação, segundo uma ótica equivocada.

6.2 Visões dominantes dos entrevistados sobre gestão pública

A dificuldade de consenso identificada para o tema do controle interno não foi verificada para a concepção de gestão pública. Entre os agentes de controle interno, o gestor

público foi percebido como o agente responsável por gerir recursos vinculados à produção de serviços e bens de uso comum, que objetivam a resolução de problemas da sociedade. Os desafios citados como de maior relevância para a gestão foram falta de estrutura administrativa, relativamente ao volume de recursos executados, e a lógica do desempenho a qualquer custo. O gestor público, na esfera federal, apareceu nos discursos como agente da administração pública, de boa índole, que assume uma responsabilidade quase impossível de realizar.

“Pra mim o gestor público ele é o administrador ... de um recurso público. Ele tem um recurso à disposição dele e ele tem que fazer assim, executá-lo ou geri-lo da melhor maneira possível. Pra mim, esse é o papel do gestor e é um papel extremamente assim, de muita responsabilidade. Muita responsabilidade. Até eu, eu não gostaria de exercer esse papel (CI-11-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Essa do senso comum (de que todo gestor é corrupto) ... não participo, aliás, pelo contrário, eu vejo a administração pública e seus agentes, na maior parte do tempo, eu estou falando em termos de dirigentes ou cúpula superior, muito capacitados naquilo que fazem e com muito objetivo realmente de realizar, de atingir os objetivos e de crescer” (CI 05 VG, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Dentre os fatores que concorrem para essa visão, destaca-se a percepção de que a estrutura de execução de políticas públicas do setor público brasileiro, definida nos marcos da Constituição Federal de 1988, confere à União papel relevante na arrecadação dos tributos, com consequente impacto de executar seus recursos, por descentralização, para outras esferas de governo e para outros setores. Esse desafio, na dimensão do controle pela execução e da responsabilização, é delegado, primariamente, ao gestor federal.

“O Brasil enquanto país continental e ... a gente sabendo do volume de recursos que compõe o orçamento público precisa de mecanismos que possam dar conta disso ... o orçamento de um ministério é, por vezes, o orçamento de um Estado (referência a países da Europa). Então, o ministério tem uma gestão pesada ... que você não pode relegar a instrumentos genéricos de controle; você tem que ter instrumentos diversos para fazer o controle ... este é o papel do concedente. Então, um gestor que repassa não sei quantos milhões para uma determinada prefeitura tem que passar estes recursos dentro das finalidades do ministério, das políticas de sua supervisão, de sua coordenação, tem que passar para que ele faça aquilo que tem a ver com as políticas públicas do ministério e tem que atingir aquela parcela da sociedade

dentro daquelas políticas públicas” (CI 01 VG, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

“Gerir do melhor modo pra prover aquilo ... aí, eu passo por toda necessidade de ser imparcial, de ser competente, de ser eficiente, de ser econômico, de cumprir a lei, de tudo isso. Gerir eu diria talvez que é a tarefa mais árdua no provimento disso, eu acho que a tarefa controle ela acaba sendo mais cômoda do que a tarefa gestão, prover os meios, gerir não é tarefa fácil, você tem que buscar sempre prover o menor custo, prover de modo mais tempestivo, ser tempestivo, em determinadas situações se você não for tempestivo, você pode ter sido lego e eficiente, ser tudo ... e morreu um milhão de pessoas, quer dizer, é um equilíbrio que o administrador tem que buscar pra prover, assumindo determinados riscos que a própria gestão lhe confere na sua tomada de decisão e avançar, eu acho que o desafio é grande” (CI-16-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Além do nível de complexidade da tarefa, as falas revelam o entendimento de que à responsabilidade assumida pelos gestores não corresponde a infraestrutura necessária ao seu atendimento de forma adequada. Assim, eles acabam, muitas vezes, assumindo riscos sem conhecimento da sua dimensão e dos problemas que deles podem advir para eles próprios.

“A área dos gestores ... eles perderam gente, eles não têm carreiras técnicas, então foi desestruturando ... aí, o que acontece? Pra cima, você vai tendo os níveis de decisão cada vez mais estratégicos, eles estão totalmente sem amparo de uma boa base, então acaba que eles ficam com o poder de decisão que é muito maior que eles deveriam ter ... na minha compreensão, quer dizer, se você tem um bom corpo aqui, você é subsidiado de alternativas e, via de regra, essas alternativas vem na forma de estudos técnicos e pareceres jurídicos, opiniões técnicas pra não dizer parecer, né? Vamos supor que nós aqui (SFC) estamos fazendo uma ação de controle ..., eu tenho uma equipe que está trabalhando sobre um assunto ..., eu recebo, para eu tomar uma decisão, eu tenho que decidir em cima de cinco, às vezes, alternativas. O gestor executor ele não tem e ele vai decidir e nessa decisão ele não encontra a resistência que ele deveria encontrar, porque ele não tem gente embaixo ..., acaba se impondo uma decisão que ele tomou por critérios ... não ... técnicos. E ele fica amarrado naquilo, né? Ou se ele for decidir diferente, ele vai ter que justificar, todo ato tem que ser motivado, explicado. Por que você decidiu aquilo? Se você não tem essa base toda, você fica com a liberdade excessiva pra decidir, às vezes isso não é sempre a favor do cara, muitas vezes, é contra, ele tem que tomar uma decisão e ele não têm gente pra fazer ali, pra subsidiar. Há uma desestruturação ..., você não tem ninguém aqui produzindo ..., tecnicamente preparado, que guarda a memória de uma instituição ... que sabe que dez anos atrás esse problema já foi trabalhado, no outro governo, em uma outra situação e que foi tentado

fazer isso e deu aquilo, você não tem esse cara aqui. Vão ter que decidir ou seu prazer, a favor de falcatruas, ou simplesmente sem termos de comparação, sem um instrumento para possibilitar uma boa decisão, o que acaba fazendo com que o problema que ele já poderia, já aconteceu no passado e já se saberia a solução volte a acontecer, então ele acaba que tem uma grande criticidade aqui também, né? Seja pelo lado do mal, seja pelo lado da ineficiência” (CI 10 VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Esse discurso sinaliza a percepção de riscos não dimensionados, dado que, em situação de fragilidade administrativa, os responsáveis pela tomada de decisões não recebem subsídios, nem encontram resistências de servidores experientes para protegê-los de escolhas equivocadas.

Como um dos riscos mais citados da condição de precariedade da gestão está a fragilidade de projetos que originam processos licitatórios, para a contratação de bens e serviços no mercado, especialmente em áreas mais especializadas, tais como engenharia, tecnologia da informação e obras. Essa condição implica a possibilidade de empresas trabalharem margens adicionais de ganho, acrescidas fora das regras do jogo de mercado. São os chamados jogos de planilhas, que permitem a elas esconderem ganhos irregulares quando da composição de seus preços. Nesse sentido, a realização de pregão eletrônico, que amplia a publicidade dos processos de aquisição, pouco altera em termos de risco, especialmente em mercados mais específicos, em que algumas empresas atuam quase em condição de monopólio.

Quanto mais fragilidade de conhecimento técnico tem a gestão, mais as empresas adquirem margem para incluir itens que podem não ser necessários ou para praticarem sobrepreços sem que a gestão se dê conta. Essa carência de qualificação amplia riscos, favorecendo a probabilidade de envolvimento em ato irregular, mesmo sem a participação voluntária dos gestores.

“Se eu apresento um projeto ruim para licitação, eu estou dando margem a essas coisas (esquemas, propinas, corrupção), porque se eu apresento um bom projeto, um bom projeto leva um pouco de tempo ... não sobra muita margem para as empresas que são bastante especializadas trabalharem com possibilidades de margem adicional de ganho. Quando você recebe muito mais do que está previsto, por exemplo, pode estar associado também a esquema de propina. Determinado órgão ele tem uma área de contratação, ele tem uma outra área que paga, a outra que controla os fiscais, o outro que vai

fazer licitação, isso é bom porque de certa é segregação de função, mas você não consegue controlar todos os processos em todas as áreas” (CI-13-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Com as dificuldades inerentes à execução descentralizada de ações de responsabilidade dos gestores federais, somadas à responsabilização crescente que vem sendo imputada pelos órgãos de controle (CGU, TCU) e Ministério Público Federal (MPF), começaram a ser criados outros arranjos de execução financeira. Por exemplo, agentes financeiros, especialmente a Caixa Econômica Federal (CAIXA), empresa pública federal, passaram a ser contratados para repassarem recursos para execução de obras em todo o Brasil e realizarem a liquidação da despesa pública. Trata-se do arranjo de execução denominada contrato de repasse, em que os órgãos federais, ao invés de firmarem convênio com os gestores locais ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos diretamente, contratam o agente financeiro para operacionalização dos repasses dos recursos, contra a entrega do bem, ou na forma definida em legislação específica.

Segundo narrativas de agentes entrevistados, essas entidades terceirizam toda a fiscalização, o que seria um paradoxo, pois o gestor federal só pode utilizar para a fiscalização da execução dos recursos transferidos, servidores públicos, mas a agência financeira contratada para fazer o repasse pode terceirizar esse serviço.

“A CAIXA acompanha (muitos) ministérios ou órgãos e ela não tem um quadro de engenheiros suficientes pra isso, então ela tem mais de três mil, não tenho certeza se 3 ou 5 mil terceirizados pra fazer, engenheiros normalmente autônomos ou pequenas empresas que ela contrata pra fazer a fiscalização” (CI-13-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Dessa forma, o depoimento expressa o pensamento de que, no longo prazo, o resultado da saída instrumental e circunstancial pode ser a fragilização da gestão federal. Por exemplo, no caso específico, a lógica do contrato de repasse pode ser a saída para resolver o problema atual de infraestrutura da gestão, mas a detecção e a responsabilização para problemas graves ficam muito mais difíceis.

Outra percepção que apareceu nas entrevistas é que a fragilidade da administração pública, em todos os níveis, torna os gestores vítimas potenciais de regras do jogo da interface governo-mercado que ampliam o custo dos bens e serviços prestados para o setor público.

“Quando o órgão público vai fazer a pesquisa de preço pra colocar no sistema de referência, ele se identifica como órgão público e aí vem o preço de tabela e o preço de venda normalmente é 50 a 60% do de tabela, então as empresas compram muito mais barato, e aí tem uma margem” (, CI-14-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Esse discurso mostra a percepção de que os gestores federais não fazem parte, em sua grande maioria, de esquemas de corrupção e de conluios para ampliar seus ganhos fora das regras do jogo da administração pública. Nesse sentido, a minimização desse problema estaria na melhoria da gestão, especialmente pelo aperfeiçoamento da capacidade de definir o que deverá ser contratado, por gerenciamento de projetos, especialmente pela gestão de custos.

“O que eu preciso criar são mecanismos que assegurem a maior normalidade possível, que é muito distante da absoluta. Se eu tiver um bom projeto de engenharia, se eu tiver uma boa avaliação de custos, essa avaliação tende a ser melhor porque não vai ser possível acobertar dentro dela um subpreço absurdo em alguma coisa que quem está comprando sabe. Quando você vai comprar um carro pra você, você chega na autorizada e o cara diz olha tem aqui um Gol novinho, nova geração, custa 180mil. Você compra?” (CI-7-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“A questão da corrupção ela não pode ser vista como algo generalizado, um câncer generalizado, é um problema localizado, mas ele ganha destaque porque é um câncer, ainda que pequeno, é um câncer, né? Ainda que 5%, 3% é um câncer daí ele ganha esse destaque toda, agora eu acredito na boa fé e da maioria das pessoas” (CI-12-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Em relação ao que pensam os gestores sobre a gestão pública, foi possível identificar que, de forma similar aos agentes do controle, eles demonstraram percebê-la como conjunto de atividades de gerenciamento de recursos públicos destinados à execução de políticas públicas, visando atender demandas da sociedade. Trata-se de missão, que deve ser cumprida em favor do País, como oportunidade de contribuir com a sociedade e motivo de orgulho pessoal.

“(Ser gestor) é uma oportunidade na vida que você tem de fazer alguma coisa que preste. Fazer alguma coisa boa pra um dia chegar pros seus filhos e dizer olha, eu participei da melhoria (dessa política) do nosso País, eu consegui, a gente conseguiu fazer coisas. Quer dizer,

é aquilo que leva da vida, faz de bom” (GP-01-VG 2, entrevista concedida à autora da tese, 2010)

No entanto, nas entrevistas, os gestores não se apresentaram como vítimas de uma máquina pública pouco estruturada, a despeito de se posicionarem criticamente sobre a mesma, conforme será assinalado posteriormente. Apresentaram, como narrativa inicial, o desafio relacionado à definição da política pública e assinalaram que esse conjunto de decisões não se encontra pacificado nas normas. Afirmaram que a gestão está integrada à política e que os critérios não são tão técnicos ou normativos como quer entender o controle, pois eles devem integrar interesses, o que requer negociações políticas e ajustes técnicos.

“Um técnico que faz apenas um trabalho técnico estará apenas carimbando papel. A gestão está imbricada na política. Em todos os países do mundo, ninguém chega a determinado cargo na burocracia sem grupos de apoio e isso se chama política. Então, muitas vezes você quer fazer determinada política e pra você fazer determinada política você tem que passar por uma série de provações e uma série de interesses que não são de acordo, são contra ou são a favor, então você tem conseguir fazer um convencimento muito forte. Ganhou agora o governo, então ele tem uma coalizão política de vários partidos, os partidos querem participar ..., porque eu te apoiei agora eu quero também participar das políticas, das decisões ..., eu também quero ser ouvido” (GP-01-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Existe um embate, eu quero que isso aqui seja direcionado para as áreas rurais do nordeste ... lá da secretaria diz assim não, mas eu queria que fosse . Ele é carioca, mas o Rio de Janeiro também tem áreas rurais. Então ele pensa muito, a pessoa pensa muito, é isso que eu falo que é a política. Todos os poderes participam do processo decisório ..., você não pode dizer não. Se eu não atendo a nenhum deputado, nenhum senador ..., são eles que formulam, ou seja ..., se você quer fazer aqui um projeto de lei, eles é que vão ter que aprovar ” (GP-07-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Percebem-se, pelas narrativas dos gestores, diferenças nas disposições que direcionam os agentes do controle interno e os da gestão pública. Fica expressa a percepção de que a disposição dos agentes do controle é pressionar para que as decisões dos gestores públicos sejam aderentes às normas e aos princípios da administração pública. A dos gestores é de conseguir, dentro das regras do jogo definidas pela estrutura jurídico-administrativo, realizar

o máximo possível do que o jogo de interesses no campo de poder político permite nomear como interesse público.

Nesse sentido, ganha importância a questão da tomada de decisões. Ao contrário do momento da responsabilização, quando os órgãos de controle indicam um CPF, os gestores sinalizaram para a ausência de autonomia, dado que todos trabalham sob coordenação superior e que, em geral, todos sabem onde está o limite de sua independência.

“Um técnico, para tomar decisão, precisa do aval de um coordenador-geral (DAS 4), o coordenador-geral para tomar decisão importante se reporta ao diretor (DAS 5), o diretor, se a decisão é efetivamente importante, vai entrar em contato com seu superior (DAS 6). Este, muitas vezes, só decide após discutir com o secretário executivo e/ou ministro e compartilhar com ele. Se a decisão tiver consequências importantes, o ministro vai à casa civil ou ao Presidente da República” (GP-10-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Isso significa que, a despeito de os órgãos de controle trabalharem com indicação de responsáveis e, esses, eventualmente, serem penalizados em casos de dano ao erário, a responsabilização no âmbito da gestão pública federal pode não alcançar todos os níveis envolvidos na decisão e as causas podem ficar intocadas. Isso foi especialmente citado para as decisões políticas que definem repasses de recursos, em especial, nas emendas parlamentares.

“Balcão é o que mais tem ..., mesmo quando você cria os critérios, sempre vai ter mais pedido do que demanda e alguma hora você tem que tomar decisão. Pra quem você distribui e como distribui etc. E na sociedade tem muita escassez de serviços públicos, muitos problemas de financiamento de políticas públicas, muita demanda ..., é muito fácil ter balcão. Vejo ministro que era candidato e botou mais dinheiro no Estado dele. Da sua pasta, que tinha pouco recurso ..., era uma pasta com pouco dinheiro, se tivesse muito dinheiro, ninguém notava que ele tinha botado dinheiro no Estado dele, mas pouco dinheiro todo mundo notou. Você tem uma profusão de ministérios e pastas ministeriais que pedem orçamento e você vai multiplicando a estrutura. Você tem prato feito pra esses balcões. Vai lá e diz adianta os (carros, ambulâncias, ônibus, capacitações, obras) que estavam previstos pra 2012, 2013 ..., 10 para o município A ..., que o deputado está pedindo. Não tem jeito. ..., então você acaba tendo muito balcão” (GP-10-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Assim, ao invés do império da lei definido pela estrutura jurídico-administrativa e defendido pelos agentes do controle, o ponto de visto oficial, o da regulação, é apresentado pelos gestores como referência para as decisões e para as práticas. Isso significa uma

preocupação permanente para conformar as práticas, construir a conformidade da administração.

Na relação com os órgãos de controle (CGU, TCU e MPF), como condição para o enfrentamento do mundo real, como os gestores se referem ao cotidiano da administração, sobressai a construção permanente de explicações para decisões que a gestão entende necessárias, para conseguir o aval dos órgãos de controle, em especial, do controle interno, que está mais perto, ou de justificativas para atos que não seguiram o rito da norma. Afirmam que, a despeito de não haver segurança de que haverá aceitação por parte desses órgãos, a convicção de que a ação tem relevância para a política pública é o que faz o gestor assumir o risco.

“Mas se você está absolutamente consciente de que aquela opção você tem como justificar, você deve fazer, entendeu? Ela pode fugir do rito, mas ela tem a pertinência, ela tem implicâncias, ela tem implicações às vezes seriíssimas que podem trazer um risco a gestão pública, uma inoperância que justifica ..., então o gestor público hoje, muitas vezes, é imprescindível conhecer a legislação, a legislação ela ampara, ela norteia, agora você tem que conhecer ... não é 100%. Hoje o gestor público tem que saber as brechas pra ele agir com consciência dentro da legalidade, dentro da lisura, e eu poder ali como eu já estive várias vezes na CGU e no próprio TCU contestando” (GP-08-VG, entrevista à autora da tese, 2010).

“Eu acho que é possível você estruturar bem uma política pública de uma forma que você possa ter o desempenho, agilidade e legalidade controlável, acompanhável com um bom nível de segurança. Talvez você tenha que ter uma pequena perda em alguma coisa e uma pequena perda em outra coisa, mas você consegue chegar. Um dos exemplos disso é o Bolsa Família, por exemplo, às vezes você tem que ver também quanto que vai custar o controle, então no Bolsa Família eles chegaram a conclusão que era mais fácil você passar o dinheiro, eventualmente pra umas pessoas que não mereciam, do que você ter uma super estrutura de controle que custaria mais caro do que aquele dinheiro do que você está passando a mais. Claro que isso tem um ônus. Quando surge um caso e ele vem a público, parece que desqualifica o programa, as pessoas dizem olha lá, isso só serve pra passar o dinheiro pra que não merece. Mas não, no ponto de vista da eficácia, ele está sendo ótimo, você pode ter alguns riscos institucionais, alguns riscos de outras naturezas, com o próprio grau de vigilância da sociedade esses casos vão surgindo e você vai cortando quem não merece” (GP-03-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Relativamente às dificuldades da gestão pública federal, a visão foi similar à dos agentes. Para eles, a burocracia pública brasileira é ruim, pois não tem pessoal para o nível de abrangência de atuação e de responsabilidade financeira que é obrigada a assumir, nem há capacidade de execução nas pontas (estados e municípios) e nem os órgãos que descentralizam recursos têm capacidade de acompanhar a execução dos recursos repassados e de verificar os resultados.

Você está fazendo coisas e você não tem estrutura. Não tem, não tem estrutura suficiente. Ah, mas você não vai tomar providência? Qual é minha providência? Minha providência é pedir pro planejamento, se o planejamento, ai é aquela coisa dentro do governo, e o planejamento não me dá, né? Então vocês têm que entender que todas essas situações que acontece, elas também são alheias ao gestor” (GP-01-VG, entrevista concedida à autora da tese data).

“A máquina pública não está inflada, muito pelo contrario, nós assumimos inúmeros desafios e temos um papel que foi crescendo e a gente tem uma dificuldade efetiva de execução, porque nós temos, a máquina não está preparada, não temos servidores, falta pessoal mesmo ... Mas nós temos ainda um conceito arraigado na administração pública dos antigos servidores, né? Que tem aquele conceito ainda, né? Antigo, de que eu ganho pouco. Tudo moroso, pra que eu vou trabalhar, pra que eu vou me esforçar, métodos antigos” (GP-08-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Além da falta de pessoal, também a distribuição da ocupação de cargos, entre técnicos e políticos, é detectada como problema pelos próprios gestores. Há percepção de que a administração pública avançou no processo de valorizar técnicos que sabem lidar com o processo de decisão política e que a necessidade de nomeação de políticos para cargos técnicos tem diminuído, mas essa forma de nomeação ainda seria significativa em alguns ministérios e, quando se valoriza demais o aspecto político, corre-se o risco de desestruturar a máquina pública e de perder técnicos bem formados, em especial, durante as mudanças de governos.

“O que tem de se avaliar é que ele não pode ser o condutor dos processos de uma gestão pública, não é um condutor, então isso tem que ser entremado, alguns ministérios e alguns ministros hoje algumas pessoas tem essa concepção já, então isso foi um processo de aprendizagem, isso não impede que haja em algumas ocasiões, algumas oportunidades, haja um retrocesso ... o conceito dos políticos também já mudou, hoje eles já percebem que tem de haver um balanço ... eles sabem que precisam de técnicos e de experiências para

que as suas condições, suas políticas, suas estratégias sejam efetivadas. Eu participei da equipe de transição na ocasião ...] e eu te confesso que foi um processo, um processo extremamente brilhante, bem conduzido de ambos os partidos.. E aí muito se deve à condução de quem estava deixando a pasta e de quem estava entrando, isso também é um percentual que conta bastante, é muito importante essa confluência, então, quer dizer, é o respeito por quem está deixando e o respeito por quem está entrando ..., mas teve ministério em que, na mudança de governo, foi exonerado de DAS1 a DAS6, foi feito um diário oficial único e exclusivo para o ministério ... o ministério demorou um ano pra se reestruturar novamente” (GP-08-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Percebe-se entre ambos os grupos o entendimento de que houve fragilização progressiva da gestão, em oposição a um fortalecimento dos órgãos de controle, sem que a esse aumento de controle tenha sido creditada a percepção de melhoria da gestão ou de diminuição de corrupção. Os discursos revelam que os gestores não são percebidos como corruptos, por nenhum dos segmentos, e, também, que o controle interno não é identificado como ferramenta eficaz para combater problemas de corrupção. A percepção é de que os esquemas de corrupção são descobertos substancialmente quando a tensão interna do grupo envolvido provoca divergências significativas o suficiente para alguns integrantes apresentar denúncias. Dessa forma, é possível considerar que o controle interno até pode encontrar elos de crimes contra a administração pública, mas esse resultado não foi percebido pelos agentes entrevistados como o efeito esperado da relação do controle interno com a gestão.

A percepção dominante entre os agentes do controle interno sobre a relação entre eles e a gestão é predominantemente de auxílio à gestão, contrariamente à percepção apresentada pelos gestores.

“A principal função que nós queremos deixar é que é necessário aumentar a interação e fazendo essa prática antes de mandar o papel, conversar, então é uma maneira mais fácil de falar. Você vê que até essa metodologia que muitos profissionais acham que a gente é que trouxe isso pra cá ..., da ideia do acompanhamento e não da auditoria, do acompanhamento antes da fiscalização, de privilegiar o acompanhamento em detrimento dos instrumentos, porque no fundo atrás da filosofia do acompanhamento, a ideia é uma compreensão primeira de como as coisas são gestadas, são formuladas e quais são as lógicas daquilo, pra depois você fazer controle (CI-14-VG, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Essa fala indica a pretensão de diálogo e de proximidade do controle interno em relação à gestão. Nesse sentido, foi observada uma tendência histórica importante. A análise comparada entre os posicionamentos dos agentes que ingressaram no SCI antes e depois de 1994, mostra diferenças relevantes. Observou-se que as cinco palavras mais frequentes nas entrevistas com o 1º grupo (dos que ingressaram antes de 1994) foram controle (83,5), gestão (26,9), controle interno (26,8), gestor (24,4) e auditoria (24,25). Para os do segundo grupo, foram controle (65,8), gestor (35,8), gestão (30,2), controle interno (21,2) e problema (18).

Comparando-se as frequências entre o 1º e o 2º grupo, aumenta de forma relevante a frequência dos termos avaliação, problema, corrupção, fiscalização, gestor e gestão e diminuem significativamente supervisão ministerial, auditoria, SFC, ministro, controle e TCU. Ressalta-se que, mesmo tendo ocorrido ampliação relativa de frequência do termo fiscalização e diminuição do termo auditoria, o último termo ainda se mostrou mais citado do que o primeiro.

TABELA 3
Frequência de palavras por entrevista com agentes do controle interno

Média	Grupo	Auditoria	Fiscalização	Controle	Controles internos	Controle interno	Controle externo	Gestão	Gestor	SFC	Ministério	Ministro	Supervisão Ministerial	Problema	Corrupção	TCU	Programa	Avaliação	
	1º	24,3	6,6	83,5	2,2	26,8	2,4	26,9	24,4	8,0	18,5	8,0	1,9	7,6	4,1	7,6	4,4	1,9	
	2º	11,2	9,7	65,8	2,7	21,2	2,7	30,2	35,9	3,7	18,3	4,3	0,2	18	7,8	5,3	5,3	5,3	
1º G (ingresso antes de 1994); 2º G (ingresso entre 1994 e 1998)																			

Fonte – Elaborada pela autora da tese.

Observação - Para efeito de identificação do perfil dos agentes, assinala-se que os entrevistados que ingressaram antes de 1994, majoritariamente, não mais compõem a direção da SFC.

Agregando os termos, por similaridade de sentido, tais como controle, controle interno e auditoria, de um lado, e gestor e gestão do outro, verifica-se que, para o 1º grupo, o primeiro agregado alcança a frequência de 144,5 ocorrências e o 2º alcança 50,26. Para o segundo grupo, tem-se que o 1º agregado soma 105,02 e o segundo 66.

Ainda que o quantitativo de pessoas entrevistadas não possibilite análise estatísticas ou inferências, as observações sobre frequência de palavras podem ser utilizadas como indicativo

de reflexividade entre estruturas objetivas e subjetivas. Verifica-se facilmente, que a despeito das mudanças, o termo mais freqüente é controle, mostrando a permanência da luta pela preservação do monopólio avocado na emergência do campo. No entanto, verifica-se que as alterações nas estruturas objetivas produziram efeitos sobre as estruturas cognitivas do agentes, especialmente em relação a suas crenças a respeito da interface com a gestão, que não estão alinhadas à percepção dos gestores, conforme já demonstrado.

Para aclarar esse ponto, no próximo item são apresentadas proximidades e divergências relacionadas com a percepção sobre a questão do interesse público, entre os agentes do controle interno e os gestores.

6.3 Visões dominantes sobre interesse público

Os agentes do controle interno e da gestão expressam a visão sobre interesse público, de forma diferenciada. Os agentes da gestão tendem a compreender as suas ações como oportunidade de contribuir com a sociedade, com o bem comum, mas sinalizam que a definição do que é ou não o interesse público é alcançada nas disputas políticas e não pela decisão deles (EG-01; EG-02; EG-08; EG-10). Para esses agentes, atender o interesse público significa executar as políticas, conseguir formas de realizar o que está proposto no orçamento, mesmo que não seja de forma completamente aderente ao que está definido nas regras oficiais.

Por seu lado, os agentes de controle interno entrevistados percebem que o Estado existe para servir ao cidadão e para oferecer garantias individuais e coletivas, privilegiando o bem comum e os valores universais. Consideram, também, que ao controle interno compete cuidar para que o interesse público seja priorizado nas práticas desses agentes. Nesse sentido, eles se veem como instrumento de defesa dos interesses da sociedade. Como esta não tem como controlar a administração pública, dada a complexidade dos processos e das relações em seu interior, cabe ao controle interno auxiliar o Estado a cumprir o seu papel.

“A gente entrega os recursos públicos ao Estado e espera que o Estado cumpra o seu papel. Eu me sinto como esse ente, que deve cumprir o seu papel da melhor forma possível” (, CI-01-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

Sobre como identificar o interesse público, os agentes do controle interno expressaram que ele se apresenta como interesse definido pela sociedade, expresso em leis específicas ou em princípios que regem a administração pública. Os gestores são percebidos como os que têm o dever de objetivar esse interesse em serviços e bens.

“O interesse público é definido pela sociedade. As pessoas têm uma necessidade e querem suprir aquela necessidade ... e o gestor, com as leis e toda estrutura administrativa, tem que dar essa resposta.” (CI-17-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Não se pode conceder que um poder legislativo, constituído de pessoas que estão representando o povo, elabore leis que não visem atender as necessidades daqueles que eles estão representando. Eu acho, é lógico, que nós temos leis ... letra morta, digamos assim, leis que não pegam ... mas, eu acho exatamente que as leis que não pegam ... não foram elaboradas atendendo o interesse público” (CI-11-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Dessa forma, as leis são entendidas como mecanismos de definição dos interesses da sociedade e o processo legislativo como aquele que oficializa e legitima a vontade da sociedade. Ao controle compete a identificação de situações desfavoráveis ao interesse público que possam estar ocorrendo na administração.

Essa tarefa de identificação do desvio das práticas dos agentes em relação ao interesse público não é percebida como tarefa simples. As dificuldades decorrem de vários fatores. Em primeiro lugar, a despeito do discurso de que a maioria dos gestores é honesta, ficou evidenciada a visão de que o risco de práticas autointeressadas no setor público é elevado, porque a administração ainda tem vícios e deficiências e, também, porque o gestor público, em geral, não tem interesse ou autonomia para solucionar alguns problemas. A percepção expressa uma perspectiva moral, em que o alinhamento entre a conduta dos agentes e o suposto interesse torna-se uma variável dependente da honestidade desses agentes. Também emerge uma visão instrumental, quando a possibilidade de desvio é apresentada como decorrente da fragilidade da gestão. Nesses termos, a função de fiscalização e controle da administração pública é entendida como mecanismo de combate aos dois riscos.

Como limites para o controle auxiliar na diminuição dos problemas de desvios foram citados o fato de se trabalhar por amostragem e a impunidade elevada relativamente a fatos

evidenciados pelos órgãos de controle, o que incentivaria os agentes públicos a burlarem os imperativos legais.

“Tem muitos gestores que ainda não têm essa mentalidade e a impunidade também incentiva o gestor a cometer essas irregularidades. Eu acho que ele realmente compactua com isso. Eu acho que ele é incentivado e, sabendo que dificilmente será apanhado, dificilmente haverá uma auditoria naquele setor ... então ele faz ... isso é aquela mentalidade. Por exemplo, se eu fosse para um lugar desse, e eu já tive essa oportunidade, já trabalhei com restos a pagar, eu sei como fazer a coisa, que é difícil pegar, ele não deixa rastro, para a auditoria inclusive, eles não deixam rastros ... ele joga, 90% de probabilidade de não ser apanhado, acabou” (CI-08-IP, entrevista concedida a autora da tese, 2009).

“Cada um tem o seu mecanismo (de defesa de seus interesses) ... agora a sociedade (brasileira) criou os seus ... leis que são criadas para defender o interesse público. O que é uma licitação? Se você pensar bem, é um processo através do qual você tenta garantir que o Estado compre melhor e mais barato. Por que a licitação virou um monstro? Porque esse processo é fraudado por uma série de mecanismos, os fraudadores vão continuar existindo no planeta, criou-se ... o pregão ..., no entanto, as pessoas fraudam o pregão” (CI-07-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Percebe-se que a visão anteriormente apresentada de que a maioria dos agentes é honesta não impede a percepção de que interesses em burlar as normas e de práticas privilegiando outros interesses que não os do bem comum ainda são frequentes na área pública. Dessa forma, percebe-se a *illusio* de seus integrantes, quando se veem como defensores dos interesses da sociedade, em virtude de exercerem um trabalho que visa ao alinhamento das práticas dos agentes públicos a valores universais. A função do controle interno é percebida como esforço para fazer com que os agentes públicos se interessem em investir no jogo estatal e essa percepção desperta o interesse dos agentes em investir no campo.

“Eu alcancei essa atividade, eu comecei a ver esse horizonte, muito menos formal do que parecia ser, era um papel, alguém que era um auditor (público) num país como o nosso, um país cheio de problemas e principalmente erros, dolos e corrupção, é uma coisa fantástica” (CI-02-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2009).

“Depois que a gente entra aqui e talvez aqui, mais diferente do que ali e acolá, isso aqui é uma cachaça, né? Porque, a maioria das pessoas que trabalham aqui, elas acabam se viciando no trabalho, não pelo trabalho em si, mas pela dimensão do órgão, pela importância do órgão, pelo grau de penetração desse órgão dentro do governo, isso não tem volta, é difícil” (CI-12-IP, entrevista concedida à autora da tese, data).

A noção de defesa do interesse público permite a percepção de que o trabalho do controle interno pode conduzir à separação entre bons e maus gestores. O objetivo é a responsabilização e exoneração desses últimos e auxílio aos bons gestores, para torná-los mais efetivos e regulares em seus atos.

Pelos depoimentos dos agentes do controle interno, verifica-se que os aspectos simbólicos que envolvem a função motivam os agentes a fazer o que fazem e a permanecer na carreira que escolheram. Trata-se da já citada *illusio* do campo, especialmente relacionada ao poder de contribuir com a sociedade.

“É claro que existem maus gestores, esse gestor não está preocupado com interesse público, ele está preocupado com interesse dele. Agora o bom gestor, ele pode ter uma limitação na sua condição, ele ao decidir, com universo de conhecimento dele disponível e de informação disponível que ele tem, ele toma a melhor decisão possível, então o que o controle tem que fazer também é isso, entendeu? Sentar com ele ... como é que você tomou essa decisão? Por que você tomou essa decisão?” (CI-10-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Eu ... poderia há muitos anos atrás, ter feito uma opção ... eu não teria, pegando a parte corretiva de alguma etapa que, na gênese foi mal concebida e na gênese eu tenho possibilidade de influenciar ..., então na questão salarial pura ... provavelmente eu teria uma remuneração maior, mas por uma questão pessoal, defendendo esses valores mais profundos dos direitos dos cidadãos é que eu cada vez mais eu tenho certeza de que eu estou onde eu deveria estar. Que coisa chata, mas é isso” (CI-17-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Considerando que a *doxa* e a *illusio* mais relevantes no campo relacionam-se ao interesse público, é importante saber como os agentes distinguem esse interesse. As respostas a essa questão levam ao entendimento de que o alinhamento à lei é um parâmetro, mas detecta-se a percepção de que a conformidade legal pode não significar que o interesse público esteja sendo atendido e que a diferença é alcançada pelo controle interno.

“Você tem situações em que, a administração ... pode ... advogar uma causa, fazer uma coisa, inclusive, ferindo normativos legais, porque ela acredita que aquilo dali pode permitir atingir os objetivos de Estado, os objetivos que a administração se propõe ... o Estado se propõe a atender determinada ou fazer determinada política pública, para atender determinada população” (CI-12-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Quando há um visível conflito entre o interesse público e a lei, muda-se a lei, contextualiza-se o fato de tal maneira que se mostre que o gestor responsável, enxergando o interesse público tomou uma decisão que contraria a norma em defesa da sociedade ... e tem mais ... se isso começar a ser permanente é porque a norma está errada. Você não deve ultrapassar o sinal luminoso ... mas se você tiver uma pessoa baleada dentro do carro, que morre em vinte minutos ... você vai ligar a ... buzina e vai ultrapassar tudo ... você contrariou a lei ... não há nenhuma dúvida, mas em benefício do interesse da sociedade ou do indivíduo que está à morte ali dentro. Então, eu acho que, no exercício da lei, ... o que deveria competir aos ... julgadores, essencialmente ... esse tipo de orientação geral” (CI-07-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“Olha, a gente diz até que, em auditoria, em princípio, você buscaria a legislação, as referências, faz aquela coisa de *cara crachá* ...você testa se há conformidade ...você não discute a elaboração da política em si ..., mas todas elas têm um objetivo social” (CI-09, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Por esses depoimentos, o trabalho do agente do controle interno inclui a revisão dos atos administrativos para verificar a adesão à lei, pois, em tese, as condutas devem estar previstas em lei. No entanto, como a questão é o interesse público, em tese, os gestores podem optar pela não conformidade legal quando existir justificativa relevante, considerando que o interesse da sociedade e a finalidade da política pública podem não estar alinhados à previsão da norma, em contextos específicos.

Nesses termos se, no caso da verificação do alinhamento à conduta prevista em lei, o auditor pode se posicionar, por meio da postura *cara crachá*, no caso da distinção do interesse público, o problema ganha dimensão subjetiva

“Interesse público é a razão de ser do Estado” (CI-11-IP, entrevista concedida à autora 2010).

“É o interesse da sociedade” (CI-10-IP, entrevista concedida à autora 2010).

“É o interesse do ser humano” (CI-07-IP, entrevista concedida à autora, 2010).

“É atender uma política pública para o cidadão” (CI-09-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

“É um princípio ... e princípios são princípios, você pode usar ao seu favor tanto como ao seu desfavor ... e no caso o interesse público tem um pouco disso, você tem situações em que a administração, na leitura dos normativos que existem, ela pode ... advogar uma causa, fazer uma coisa, inclusive, ferindo normativos legais, porque ela acredita que aquilo dali pode permitir atingir os objetivos de Estado, os objetivos que a administração se propõe ..., o Estado se propõe determinada política pública, para atender determinada população. Isso tem a ver com interesse público, ou seja, na minha opinião, conceituando interesse público, seria alguma coisa do tipo, tendo como panorama, como base, os normativos legais, você exercer o papel do Estado, tomando determinados cuidados para que em determinadas situações você possa, inclusive, fazer uma leitura, uma interpretação a seu favor, pra levar adiante, e atingir os seus propósitos, não seus, mas os propósitos da administração” (CI-12-IP, entrevista concedida à autora da tese 2010).

“No ponto de vista dos sanitaristas, o interesse público é colocar esse dinheiro lá no município, no ponto de vista da população o interesse público é ver as ações de saúde funcionando. Então parece que, quando se olha na esfera central, esse interesse público é um pouco divergente” (CI-16-IP, entrevista concedida à autora da tese 2010).

Um entrevistado indicou quatro pontos que, segundo seu juízo, gestores e agentes do controle deveriam considerar para pensar o atendimento ao interesse público: 1 responder se o que se vai fazer com o recurso público é efetivamente necessário, tendo em vista a missão do órgão e o objeto da despesa. Para ele, na maioria dos processos de despesa pública, a necessidade, que é a justificativa principal, nunca está colocada explicitamente; 2. a segunda exigência seria a questão de preço. O preço justo caminha junto com a demanda. A dispensa do processo licitatório e o conseqüente risco de pagamento de preço mais elevado só podem ocorrer em situações excepcionais, previstas na lei; 3. o terceiro ponto é a capacidade de prestar contas e de demonstrar que o ato é impessoal. Então todo gestor deve ter assentamento do que faz, para ser capaz de comprovar aquilo que pagou e a impessoalidade dos seus atos, além de justificar, nos processos, as razões que embasaram as suas decisões; 4. a quarta questão diz respeito à utilização do bem ou serviço, pois a qualquer despesa pública deve corresponder a satisfação de necessidades da sociedade.

“Então fora desses pontos você fica estudando o que é, o que pode e o que não pode ... mas quase tudo pode ou tem jeito ... porque no fundo ... o que sai fora desse eixo aqui é procedimental, não é ... essencial do interesse público”(CI-14-IP, entrevista concedida à autora da tese, 2010).

Observa-se, pelos depoimentos dos agentes apresentados neste item, que eles se afastam da visão de que são um controle do gestor, para se apresentarem como defensores dos interesses da sociedade e que, nas suas práticas, buscam aplicar critérios que acreditam lhes propiciar condições de diferenciar o que pode e o que não pode ser feito pelos administradores públicos. Essa crença, somada ao aspecto formal dos trabalhos por eles realizados, faz com que a *hexis* incorporada seja a da autoridade, característica que se revela nas roupas e nas formas de relacionar com os demais agentes públicos. Em geral, usam roupas formais, como ternos, e se expressam como quem pode diferenciar o que está ou não alinhado à lei e ao interesse público, quando das avaliações realizadas segundo competência que lhes reserva a própria Constituição.

No próximo item, apresenta-se a análise de um conjunto de constatações, de forma a explicitar alguns elementos da interface entre agentes do controle interno e gestores públicos que constituem o posicionamento oficial do ponto de vista final, nessa esfera estatal, sobre o alinhamento à norma e/ou ao interesse público. Essa análise possibilita compreender que também a visão de defesa do interesse público ainda não pode ser assumida como a melhor interpretação para o campo.

6.4 A legitimidade das práticas dos gestores federais

Nos itens anteriores, ficou evidenciado que a percepção dos agentes do controle interno diferiu da visão dos gestores sobre questões relevantes que interferem na interface entre o controle interno e a gestão pública. Os primeiros demonstraram perceber o próprio trabalho como defesa do interesse da sociedade e, ao mesmo tempo, como apoio ao gestor, além de instrumento para aperfeiçoamento da gestão e para melhores resultados das políticas públicas. Já os gestores demonstraram compreender o controle interno como órgão avaliador/fiscalizador de suas ações, integrante do grupo a que eles chamam de órgãos de controle, os quais incluem o TCU, o Ministério Público e, até, a Polícia Federal.

Mesmo tendo escolhido, propositadamente, como objeto de estudo um ministério que tradicionalmente não tem problemas de avaliação negativa por parte do controle interno, os discursos dos gestores entrevistados evidenciaram a existência de desconfiças e conflitos, cujas estratégias de enfrentamento são resistência e opacidade. Para superação da subjetividade dos discursos dos agentes serão analisados registros constantes de relatórios de auditoria anual de contas dos órgãos em que atuam os gestores entrevistados.

Os relatórios constituem a base documental, com evidências sobre a qual o responsável técnico pelo trabalho de auditoria e os dirigentes da SFC emitem, respectivamente, o certificado e o parecer do *controle interno* sobre a gestão dos administradores públicos federais. Conforme visto no capítulo 4, o certificado e o parecer dividem-se em três modalidades, regular, regular com ressalvas e irregular.

A certificação pela regularidade é utilizada para indicar que a equipe de auditoria evidenciou alinhamento entre a previsão oficial constante na estrutura jurídico-administrativa e os fatos identificados na gestão avaliada. A certificação regular com ressalvas indica que foram detectadas falhas e omissões de natureza formal, que não exibem materialidade em termos de prejuízo ao erário e/ou não comprometam a fidelidade dos agentes responsáveis. Por fim, o certificado irregular é utilizado para indicar evidência de não observância dos princípios da administração pública, com desvios de recursos ou desfalque, de forma a ser possível quantificar o prejuízo à fazenda nacional (SFC, 2001). Quando ocorre essa certificação, o resultado pode ser, até mesmo, a demissão dos agentes nas situações em que medidas administrativas comprovem dolo e responsabilidade funcional dos envolvidos.

Após o trabalho do controle interno, com a consequente emissão de relatório e certificado de auditoria e de parecer do dirigente de controle interno sobre as contas, essas são encaminhadas ao TCU para julgamento⁶⁷. No Tribunal, as contas também podem ser julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Dentre as ocorrências que ensejam o julgamento como irregular, encontram-se a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou a infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

Em caso de julgamento pela irregularidade pelo Tribunal, o gestor pode ser condenado ao recolhimento equivalente ao dano identificado, multado e, ainda, em caso de a infração ser

⁶⁷ Conforme art. 7 da Lei n. 8.443, de 1992, as contas podem ser de Tomada de Contas (TC), quando se tratar de órgão da Administração Direta ou de Prestação de Contas, quando for de órgão da Administração Indireta.

considerada suficientemente grave, poderá ser considerado inabilitado, por um período que varia de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (BRASIL, 1992).

Dessa forma, verifica-se que o controle interno do Poder Executivo Federal é o ponto inicial de um processo de avaliação da administração dos gestores federais que pode resultar em sanções a esses profissionais, inclusive pecuniárias ou de perda de cargos efetivos, com possibilidade de impedimentos administrativos, por cerca de oito anos. Logo, é possível compreender a interface entre o controle interno e a gestão como espaço de disputa e de conflito entre agentes da burocracia do Estado para construir o ponto de vista vencedor quanto à legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos federais.

Essa interface é marcada pelo esforço dos gestores para revestir suas ações com o sentido de regularidade em relação à norma e ao interesse público. O esforço inclui interpretar as práticas que não se ajustam às previsões racionais-legais como insignificantes em relação aos resultados que elas apresentam ou compreensíveis tendo em vista o contexto administrativo em que decisões são tomadas. Os agentes do controle interno, por outro lado, se esforçam constantemente para localizar possíveis desvios dos gestores em relação ao previsto oficialmente, seja do ponto de vista da eficiência do gasto, seja da conformidade às normas legais e para resistir a uma interpretação elástica sobre a legislação.

Os gestores entrevistados assumiram mais esse conflito do que os agentes de controle. Os gestores sinalizaram perceber o agente do controle interno focado na detecção de problemas, pressionado pela necessidade de apresentar resultado, o que significa sair do trabalho de campo com constatações. Quanto mais sérias, mais os agentes identificadores se tornam importantes em suas equipes (GP01; GP03; GP08; GP10), o que indica a disposição dos agentes do controle em localizar falhas na gestão.

Os gestores assumem que tem interesse de evitar essa localização e/ou se defender de possível interpretação negativa sobre suas ações ou omissões (GP01; GP02; GP04; GP06; GP07; GP09; GP10). Já o discurso dos agentes do controle interno não segrega representação e fato. Não revela o interesse na detecção de falhas e nem da premiação pelos achados e, também, não faz referências a possíveis estratégias de enfrentamento do próprio campo de controle ou da gestão.

Dessa forma, as expressões de boas vindas das aberturas dos trabalhos de auditoria escondem diferenças de disposições internas, de forma que esses agentes escondem um jogo entre a gestão e o controle interno. Os gestores sabem que, na fase de planejamento dos

trabalhos de avaliação ou de auditoria, os agentes de controle coletam informações nos sistemas corporativos do governo federal e em relatórios e demonstrativos elaborados pelos gestores sobre a execução relativa às áreas orçamentária, financeira, RH, licitações, contratos e convênios dentre outras. Sabem também que, pelo crivo das legislações próprias, eles identificam, nas informações prévias, indícios de problemas que serão verificados no trabalho de campo. Nesse sentido, são solicitados processos, por amostragem, para serem analisados detalhadamente para verificação da regularidade e legitimidade dos atos de gestão.

Na realização dos exames, os agentes coletam informações, processos, explicações e realizam inspeções físicas. Os apontamentos que são levados para o relatório expressam longo processo de interlocução com os gestores. Muitas questões são elucidadas durante os trabalhos e sequer são citadas no relatório. Os pontos que integram esse documento representam situações que os agentes consideram que devem ser objeto de providência por parte do gestor. Podem ser classificados em constatações ou informações. As primeiras representam problemas formais ou de mérito que podem assumir diferentes níveis de gravidade, conforme conceitos de impropriedade ou irregularidade já apresentados nesta tese. Já as informações refletem pontos importantes da gestão, tais como execução de metas, iniciativas do gestor que merecem destaque no exercício, mas também podem se referir a problema sem relevância e sem impacto sobre a gestão.

Nesta análise foram utilizados relatórios emitidos de 2006 a 2009, para três órgãos de um mesmo ministério. Os apontamentos classificados como constatação se compõem da manchete (título), da descrição do fato, com apresentação das evidências que sustentam a posição da equipe, da manifestação do gestor responsável, da consequente análise da manifestação, da causa que, na opinião da equipe, contribuiu para a ocorrência do fato e da recomendação para sanar o problema específico ou para o aperfeiçoamento do processo que deu causa à falha específica.

Dessa forma, buscou-se pelas interpretações dos agentes do controle e dos gestores sobre os mesmos fatos identificar evidências objetivas sobre as disposições internalizadas por esses agentes que os direcionam na relação que estabelecem na interface entre o controle interno e a gestão. Foram analisados os relatórios de auditoria anual de contas⁶⁸ decorrentes

⁶⁸ Para a comunicação do resultado das auditorias anuais das contas dos órgãos da administração direta e indireta da Administração Pública Federal, a SFC atualmente se utiliza de relatório e anexo. O relatório consta da página da transparência dos órgãos em seus sítios na internet. No relatório, basicamente, consta o escopo dos exames realizado, informações gerais sobre as metas executadas das ações de governo sob a responsabilidade do órgão e resumos sobre as áreas específicas, tais como qualidade de indicadores, transferências voluntárias,

da avaliação da SFC/CGU da gestão dos administradores entrevistados no âmbito desta tese, nos últimos cinco anos. Ao todo, foram incluídas na análise 112 constatações.

A tabela 4 mostra o resumo do conjunto de constatações apresentado no Apêndice C. Ressalta-se que a análise não discute o mérito das constatações, dos argumentos dos gestores, da análise do controle ou das recomendações do controle interno. O objetivo é detectar padrões objetivos e subjetivos para as práticas. Na análise de 112 constatações, os registros mostram que, majoritariamente, houve manifestação dos gestores sobre os fatos apontados (106), tendo sido residual a não manifestação (6), a apresentação de respostas evasivas (6) ou impróprias (2).

TABELA 4
Posicionamentos sobre as constatações constantes de relatórios

Posicionamento do gestor em relação à constatação	Ocorrências	Análise do controle	Ocorrências	Ressarcimento
Concorda e justifica	22	Não acata	21	2
		Acata	1	0
Concorda e propõe providência	17	Acata	6	0
		Considera insuficiente	4	1
		Sem comentário	7	1
Concorda e regulariza	1	Considera insuficiente	1	1
Concorda e acrescenta informações	3	Reafirma a falha	3	0
Discorda e regulariza	1	Sem comentário	1	0
Discorda, com base na norma	18	Não acata	18	4
Discorda, com argumentos operacionais	34	Não acata	34	7
Discorda com evidências	2	Não acata	2	1
Confunde os fatos	2	Reafirma o fato	2	0
Não se manifestou	6	Reafirma o fato	3	0
		Não se manifestou	3	0
Argumento evasivo/não sabia	6	Reafirma o fato	6	1
Total	112		112	18

Fonte – Elaborada pela autora da tese

regularidade de licitações e contratos, em que são expressadas informações se há ou não indicativos de problemas.

Das 98 constatações que receberam manifestação coerente por parte dos gestores, em 55 (56,1%) houve discordância da interpretação do fato como falha legal ou operacional e, em 43 (43,9%), houve admissão das falhas e apresentação de justificativas ou propostas de providências. Nas discordâncias, prevaleceram as razões operacionais, 61,8%, mas são expressivas as interpretações divergentes motivadas por diferença de interpretação na aplicação de normativos, 32,3%.

Na avaliação das equipes de auditoria sobre as manifestações dos gestores, das 98 manifestações coerentes apresentadas, em sete há acatamento das justificativas e/providências e, em 91 (92,3%), ocorre manutenção do ponto de vista inicial apresentado na descrição do fato. Das 91 justificativas/providências não acatadas, em 69, a equipe explicou as razões para a não aceitação e, em 22, não houve esclarecimento quanto às razões pelas quais a argumentação não foi acolhida. A principal referência de argumentação dos agentes do controle interno é a relação entre o fato e a previsão legal, especialmente utilizando as jurisprudências do Tribunal de Contas de União, que são utilizadas com força de lei. Observa-se, também, a disposição dos gestores para utilizar como justificativas para as falhas os problemas estruturais da administração pública, em geral, não acatados como justificativas, pelos agentes do controle interno.

O elevado percentual de justificativas e providências não acatadas pelo controle interno pode ser explicado pela dinâmica do trabalho das equipes. Como não são todos os pontos de análise e de exames que integram o relatório, as explicações consideradas suficientes para dirimir as dúvidas sobre a observação à norma ou sobre o alinhamento ao interesse público acabam não sendo explicitadas no relatório final. Geralmente, não ficam registrados os consensos de que certos atos examinados não representam inobservância da norma ou afronta ao interesse público. Se a equipe aceita as justificativas e/ou proposta de providência e, ainda assim, mantém o ponto como constatação (ou como informação) em relatório, é sinal de que o fato exige explicitação para que, em caso de reincidência, não seja relevado pela próxima equipe.

Dessa forma, o fato de majoritariamente não haver acatamento pelo controle sobre as justificativas/providências propostas pelos gestores pode ser apenas indicativo do resultado do método de trabalho. Nesse sentido, é possível compreender esse processo de trabalho como uma construção conjunta entre equipe e gestor, para possibilitar uma interpretação particular sobre um conjunto de atos administrativos, elencados no escopo do trabalho. Duas equipes de auditoria podem interpretar um mesmo conjunto de fatos de forma diferenciada. Também,

gestores com diferentes abordagens para fatos iguais podem ter resultados distintos nos trabalhos de auditoria. Trata-se de processo, em que os gestores estarão interessados em omitir os possíveis não alinhamentos em relação à norma e em construir explicações para os fatos detectados, para favorecer interpretações mais positivas dos agentes de controle interno, tais como considerar como necessários ou justificáveis possíveis desvios detectados na gestão, seja de mérito, seja de forma. Os agentes de controle interno, por outro lado, estão interessados em descobrir as falhas da gestão, a manter a interpretação de ocorrência de falha ou de desvio e a valorizar a necessidade de alinhamento entre norma e prática dos agentes públicos.

Da maestria de ambos os grupos dependerá o conjunto de problemas que constará no relatório e as suas consequências. O pensamento mais linear pode favorecer duas conclusões. A primeira seria que os gestores não têm compromisso com normas ou que são mal preparados para suas funções, dado que não conseguem gerir segundo as exigências oficiais e as melhores práticas de administração; a segunda, é que os agentes de controle são direcionados para o formalismo e que não conseguem nem colaborar com a melhoria do desempenho da gestão por se aterem às regras burocráticas ou que são incompetentes, como a *primeira patrulha* dos órgãos de controle do governo federal, dado que, no Brasil, há a percepção de que os desvios seriam a regra da administração pública.

Nesta tese, defende-se outro ponto de vista. A interface entre o controle interno e a gestão exerce uma pressão para o alinhamento das práticas dos agentes à definição oficial e às boas práticas administrativas, ao mesmo tempo, que constitui uma representação de legitimidade para a gestão pública. Para descrever esse funcionamento simbólico foram escolhidos quatro exemplos empíricos. Esses exemplos foram constituídos com descaracterização do texto original, de forma a preservar a essência do problema sem permitir a identificação dos relatórios originais:

- a) Constatação 01: gestor concorda que a falha existiu, apresenta providência e o controle interno refuta de forma motivada.

Fato

[...]contratação de funcionário terceirizado com escolaridade diferente da definida no perfil do termo de referência utilizado na licitação e com parentesco com ocupante de cargo comissionado no órgão.

Manifestação da unidade examinada

Afirma que a decisão de contratação foi tomada após a diretoria técnica ter analisado o curriculum do funcionário e que tem sido

feito o acompanhando do desenvolvimento do funcionário, tendo este apresentado condições técnicas para assumir e continuar no cargo. Admite, porém, que o descompasso entre o termo de referência e a formação do técnico não está em conformidade com a norma e que o funcionário foi demitido. Em relação ao parentesco, o órgão se compromete a tomar as medidas cabíveis, sem dizer quais ou quando elas serão tomadas.

Avaliação do controle interno

Informa da obrigatoriedade de a empresa contratada cumprir a definição contratual sobre a qualificação para a ocupação dos cargos constantes dos termos de referência, da obrigatoriedade de fiscalização do cumprimento dos termos de referência para a liquidação da despesa e para pagamento e, por último, sinaliza a vedação de servidores públicos indicarem pessoas para serem contratadas por empresas terceirizadas. Afirma indício de nepotismo.

Recomendação

Apuração de responsabilidade e alteração dos procedimentos de fiscalização de contratos, para possibilitar o cumprimento dos termos de referência pelos contratados.

- b) Constatação 02: gestor concorda que se trata de falha, apresenta providência e o controle interno refuta de forma não motivada.

Fato

Pagamentos com jornadas mensais diferentes dos quantitativos estabelecidos no termo de convênio, sem a composição no processo, de termo aditivo que tivesse alterado o estabelecido no convênio.

Manifestação da unidade examinada

Reconhece a falha e informa que já está providenciando o termo aditivo ao Convênio com as adequações necessárias, embora tenha assinalado que a previsão de ampliação da referida jornada havia sido definida em portaria interna.

Análise do controle interno

Afirma não acatar as justificativas por considerar que com elas o gestor assume a maneira incorreta com que eram efetuados os pagamentos mensais e demonstra que só havia se preocupado em formalizar o termo aditivo após solicitação da CGU.

Recomendações

Alterar regra do convênio mediante a formalização de termos aditivos.

- c) constatação 03: gestor discorda da classificação como falha com base em interpretação da norma e o controle interno refuta com justificativa.

Fato

Realização de atividades rotineiras por meio de cooperação com organismos internacionais, tais como realizar e avaliar eventos de capacitação; monitorar, em amostra representativa, a realização de avaliação para a área de atuação do órgão, revisar, publicar e distribuir material didático, manuais técnicos, guias práticos, programar e realizar encontros técnicos, pagamento de diárias e passagens e desenvolvimento de *softwares*.

Manifestação da unidade examinada

As despesas com diárias e passagens para os consultores contratados na modalidade produto decorrem da necessidade de insumos para elaborar seus respectivos produtos. Ao analisar os produtos esperados pelos consultores, entende-se que estes cumprem na íntegra seu papel no âmbito da cooperação técnica internacional, no que se refere a desenvolvimento de tecnologias inovadoras.

Análise do controle interno

Os serviços não justificam a intermediação de organismos internacionais, por terem caráter comum e não possibilitarem ao órgão acesso a conhecimentos ou bens de que ele necessita para seu desenvolvimento econômico ou social e que ele não poderia dispor por seus próprios meios.

Recomendações

Somente efetue contratações no âmbito de cooperação com organismos internacionais quando se verificarem todos os elementos que o caracterizam; abstenha-se de buscar suprir eventuais carências de pessoal por meio de Cooperação Técnica.

- d) constatação 04: gestor discorda da classificação como falha, com apresentação de justificativa operacional, e o controle interno refuta com apresentação de argumentação.

Fato

Em convênio celebrado entre órgão A e o ente B, verificou-se que houve execução parcial das metas de convênio previstas no plano de trabalho e o parecer técnico aprovou a prestação de contas com parte do objeto não executado, com prejuízo para o erário.

Manifestação da unidade examinada

O dirigente afirma que realiza ações de acompanhamento e monitoramento em volume considerável de convênios. Nos processos em questão, cita análises e acompanhamentos feitos relacionados ao próprio convênio, bem como a imputação da devida responsabilidade ao conveniente, razão pela qual entendeu que foram realizadas todas as ações de controle cabíveis dentro das possibilidades e da razoabilidade dos recursos existentes com o objetivo de atender as suas obrigações

legais. Após análise técnica, foi verificado que o conveniente executou parcialmente o objeto previsto no Plano de Trabalho, sendo sugerida a glosa proporcional ao valor não executado. Portanto, entende ter feito o que lhe competia.

Análise do controle interno

Aponta a falta de conclusão da análise da prestação de contas, a ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação do serviço, conforme plano de trabalho e a falta de comprovação da devolução do saldo não utilizado como provas de que o órgão não cumpriu adequadamente o papel de controlar e fiscalizar a execução da transferência de recursos.

Recomendações

Adotar as providências necessárias para que o conveniente devolva ao erário o valor não executado e atuar de forma preventiva nos demais convênios que tenham objeto semelhante.

Esses quatro exemplos mostram questões relevantes da administração pública brasileira, expressas oficialmente em relatório de auditoria da SFC/CGU e tratadas como casos específicos. Observa-se que, em itens anteriores, foi demonstrado que tanto os gestores, quanto os agentes do controle reconhecem problemas estruturais na gestão federal, mas isso é omitido na interface entre os dois grupos.

No primeiro exemplo, aparecem as questões de insuficiência de pessoal na administração federal, da regra do jogo da indicação dos servidores dos órgãos para a contratação das empresas terceirizadas e da incapacidade dos órgãos federais para gerenciar e fiscalizar serviços executados com terceirização. Verifica-se que o assunto foi tratado como caso específico, a ser resolvido com demissão do terceirizado e apuração de responsabilidade.

Nos segundo e terceiro casos, as questões que subjazem às constatações é o desafio da interpretação da norma em situações concretas e a luta da gestão para se desvencilhar da norma quando o desempenho está em risco. A mesma norma pode ser interpretada para dar razão a dois pontos de vista diferentes.

Por exemplo, no terceiro caso, os agentes de controle interno entendem os argumentos apresentados pelos gestores como subterfúgios para esconder a realidade. Para resolver a questão de infraestrutura de pessoal, os gestores acabam contratando força de trabalho de forma temporária (pessoa física) ou serviços (pessoa jurídica), por meio de organismos internacionais como consultores. Trata-se de questão antiga e de difícil solução na administração federal. Esses projetos, por força da lei, devem ter como objetos estudos e desenvolvimentos que tragam inovação e desenvolvimento para a administração pública e não para a realização de ações de caráter instrumental de competência da gestão federal. Os

gestores, por outro lado, interpretam a norma, de forma a que seja possível realizar seus objetivos de executar suas ações e de utilizar a complementação de sua força de trabalho.

No quarto exemplo, a questão que subjaz à constatação é o desafio da administração federal para descentralizar a execução das políticas, conforme comando da Constituição Federal de 1988, sem constituir, nos ministérios, infraestrutura para monitoramento e fiscalização da execução dessas políticas pelos governos locais e pelo terceiro setor. Como já visto no capítulo 4, o Decreto-Lei n. 200 e todos os normativos que regem a execução orçamentária e financeira reforçam a responsabilidade dos gestores federais pelo acompanhamento e fiscalização sobre a execução de recursos sob a responsabilidade.

Os gestores afirmaram nas entrevistas dois pontos relevantes para o entendimento da disputa que eles estabelecem com o controle interno nessa questão. Primeiro eles não entendem que têm competência para fiscalizar a legitimidade da execução do gestor local, mesmo tendo repassado recursos federais. Eles tentam interpretar a responsabilidade que lhes cabe como restrita à execução do objeto e de acordo com a especificação do plano de trabalho, o que não incluiria a verificação da regularidade da execução como, por exemplo, de fiscalizar se houve ou não licitação, ou em que medida o procedimento observou a previsão legal. Afirmam que a única ferramenta que eles detêm é a recomposição do erário, via acordo ou tomada de conta especial, quando há problema de execução física, o que não abrange questões relacionadas ao cumprimento das normas. Para eles, a responsabilidade de penalizar o gestor local ou o terceiro setor, em caso de descumprimento da legislação, deveria ser dos tribunais de contas e ministério público dos respectivos estados.

Observa-se, com esses quatro exemplos, um campo de um jogo específico entre gestores e órgão de controle para constituir a noção de legitimidade para as práticas dos agentes que o modelo de Estado exige. O controle interno detecta a impropriedade ou irregularidade administrativa, comunica oficialmente ao gestor. Este constrói a explicação oficial. O controle interno analisa sob a sua ótica, recomenda medidas para regularização e, posteriormente, verifica se o gestor federal adotou essas medidas, voltando a oficializar caso elas não tenham sido adotadas. Observa-se um tratamento pontual e circular.

Ao invés do combate ao agente oportunista, constituído pela teoria da agência, a teoria da prática encontra, na interface entre o controle interno e a gestão, a lógica de luta e concorrência, cujo resultado mais relevante é a constituição, no terreno simbólico, da noção vencedora do interesse público e da constituição de uma base institucional para a sua legitimação.

Verifica-se que a não compreensão dessa dimensão leva os agentes do controle interno a apresentarem um discurso de supervalorização do caráter instrumental e linear de seus trabalhos, desvalorizando o próprio capital avocado quando do processo de diferenciação do espaço social. Isso pode alimentar a fragmentação do espaço, mesmo quando há o exercício da autoridade para realizar esse processo de legitimação das práticas da gestão federal, no contexto do próprio Poder Executivo. No discurso, percebe-se a valorização da *doxa* de que o controle interno é um mecanismo de apoio aos gestores e que precisa contribuir com a efetividade da gestão, de um ponto de vista instrumental. De qualquer maneira, tanto no exercício da autoridade para se posicionar quanto à legitimidade das práticas da gestão, quanto na pretensão de contribuir com a gestão, a *illusio* do interesse público está presente para motivar os agentes a investirem no campo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese objetivou auxiliar na ampliação da compreensão sobre a função de controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro. Elegeu como estratégia de investigação o modo de conhecimento *praxiológico*, proposto por Pierre Bourdieu, que utiliza a sociologia relacional para compreender os fenômenos sociais pela interação entre agentes e estruturas, mediada por relações de poder e de disputas de interesses. Na operacionalização, empregou as categorias conceituais da teoria da prática que funcionam como feixes destinados a captar as características dos espaços sociais e apreender o sentido das práticas dos agentes.

Um primeiro resultado foi a identificação das limitações das dualidades das ciências sociais para a reflexão sobre as práticas sociais e dos seus reflexos nos estudos sobre mecanismos de controle interno, abrindo espaço para novas interpretações sobre o tema.

Dentre essas novas possibilidades, sobressai a utilizada por Pierre Bourdieu. Rompendo com as dualidades das ciências sociais, adotando a perspectiva relacional para o mundo social, este autor descobriu a relevância da economia simbólica para a compreensão de espaços sociais em que não prevalece a lógica da economia de mercado, tal como ocorre com o espaço estatal. Em estudo específico, mostrou que o ponto de vista vitorioso no processo de construção social do Estado moderno radicalizou a representação da constituição do bem comum vinculado à legitimidade do exercício de poder centralizado, instalando a teoria da ordem pública como razão em si, capaz de fundar um modelo de Estado de forma transcendente aos demais espaços sociais e a seus integrantes. Dessa forma, o acesso aos prêmios que a noção de interesse público proporciona ao Estado exige que os seus agentes também se submetam, ou que pelo menos demonstrem se submeter, a valores universais e à noção de bem comum ou interesse público, o que impõe a eles o sacrifício (ou a representação) de interesses egoístas, em especial, os econômicos.

Nesse sentido, foi possível, no âmbito deste trabalho, propor a compreensão dos mecanismos de controle no âmbito do Estado como parte do esforço da burocracia para fazer de pessoas comuns agentes públicos dispostos a se alinharem com a visão oficial constituída pela estrutura jurídica (ou pelo menos demonstrar que se alinha), de forma a preservar a legitimidade da dominação do Estado.

Para compreender como esse esforço se constituiu no Poder Executivo Federal brasileiro, este trabalho privilegiou a gênese do espaço, como estratégia metodológica. O

levantamento da história social do controle interno demonstrou que duas lógicas competiram para a constituição das estruturas de controle da despesa pública: 1. a lógica do controle como responsabilidade da gestão; 2. a lógica do controle sobre a gestão, exercido de forma autônoma e independente.

Exceto para o período regulamentado pelo Alvará Real (1808 a 1822), de caráter patrimonialista, em todos os períodos posteriores, agentes da burocracia disputaram entre si para prevalecer na definição dos mecanismos responsáveis pelo esforço de preservação da legitimidade do Estado, assumindo uma das duas lógicas.

Como marcos institucionais da vitória do ponto de vista de controle sobre a gestão sobressaem: 1. a criação do Tribunal de Contas, em 1890; 2. a alteração institucional do Tribunal de estrutura independente dos poderes da República à estrutura integrante do Poder Legislativo, na Constituição de 1946; 3. a definição da CF/1967 para o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal; 4. a criação da STN, em 1986; 5. a definição da CF/1988 para o SCI; 6. a publicação da Lei Orgânica do TCU, em 1993; 7. a criação da SFC, em 1994.

Já a prevalência do ponto de vista do controle da gestão se evidencia: 1. na criação do MF, em 1891; 2. na criação da *Directoria* Central de Contabilidade Pública, em 1921, logo depois transformada Contadoria Central da República – CCR e, posteriormente, em Contadoria Geral da República; 3. na inserção de artigo na Lei n. 4.320/1964 prevendo que o Poder Executivo exerceria controle interno sobre a sua execução orçamentária; 4. no Decreto-Lei n. 200/1967 e respectivas regulamentações, definindo que o controle deveria ser exercido em todos os níveis de governo e instituindo o sistema de auditoria, como etapa final do processo de controle, ao mesmo tempo em que ficou responsável por apoiar o controle externo, em atendimento ao comando constitucional.

Foi possível evidenciar que, especialmente após a década de 60, a disputa entre os dois pontos de vista para instituição dos mecanismos de controle sobre a utilização dos recursos públicos resultou na prevalência de normas que valorizaram o controle sobre a gestão. O caso do controle interno é emblemático, dado que as disputas conseguiram alterar a própria natureza com que a função surgiu e se afirmou no âmbito internacional, favorecendo a implantação de um modelo diferenciado no Brasil.

Além do antagonismo entre duas lógicas, o estudo também evidenciou a força das disputas de interesses no campo de poder estatal na definição das estruturas objetivas e subjetivas. Verificou-se que a expressão controle interno incorporou-se aos normativos da administração pública federal brasileira em menos de 20 anos após ter sido desenvolvido pela

AICPA, nos Estados Unidos da América (EUA). Entretanto, se, na perspectiva do órgão americano, a instituição de controle interno pelas organizações foi demandado como processo necessário para ampliação da capacidade de coordenação dos dirigentes das organizações e, assim, permitir maior segurança para a emissão de pareceres pelos auditores independentes, no caso do setor público brasileiro, o agente institucional responsável pelo controle independente, o Tribunal de Contas, entendeu o contrário.

Quando a Lei n. 4.320/1964 previu a criação de controle interno sobre a execução orçamentário-financeira pelo Poder Executivo e o fim do controle prévio pelo Tribunal de Contas, este reagiu contra as medidas e considerou que o Poder Executivo estaria passando de instituição fiscalizada à instituição fiscalizadora. A disputa entre esses dois pontos de vista, conforme visto no capítulo 4, provocou a adoção de concepções divergentes pela CF/1967 e pelo Decreto-Lei n. 200/1967. A Constituição privilegiou a visão do Tribunal de Contas e o Decreto-Lei a do controle da gestão sobre seus próprios atos. Em consequência, o sistema de auditoria⁶⁹ foi constituído para ser, ao mesmo tempo, etapa final do processo de controle integrado à gestão, como previa o Decreto n. 200/1967, como controle interno auxiliar do controle do Congresso Nacional, conforme definia a CF/1967. Na realidade, não se constituiu como nenhuma das duas concepções, tanto por insuficiência de autonomia da gestão, necessária para se constituir efetivamente como auxílio ao controle externo, quanto por insuficiência de integração com a gestão, para ser a etapa final do controle interno enquanto processo da gestão.

De 1967 ao final dos anos 80, assiste-se à manutenção desse quadro, com alterações institucionais que não modificaram a dinâmica dos conflitos de interesses. O Poder Executivo Federal conseguiu harmonizar as lutas e os interesses em jogo, sem modificação substancial das estruturas implantadas em 1967, ainda que o funcionamento do sistema não apresentasse contribuições efetivas para maior alinhamento entre condutas dos agentes e previsão oficial do Estado ou para controle da execução das metas dos programas governamentais, tal como previa a Lei n. 4.320/1964.

No entanto, essas relações possibilitaram a emergência de novo grupo de agentes públicos, os auditores federais, que passou a concorrer, com o Ministério da Fazenda e com o TCU, para influir nas decisões sobre as regras do jogo do controle sobre a despesa pública. Desde o início, o grupo se identificou com a definição constitucional e buscou autonomia em relação à gestão para exercer a competência a eles delegada pelo Decreto-Lei n. 200/1967, no

⁶⁹ O Decreto-Lei n. 200/1967 previu a criação de sistemas de administração financeira, contabilidade e de auditoria.

sentido de responder pelo apoio ao controle externo, em atendimento ao comando constitucional. Essa identificação representava, dentre outros, a possibilidade de alteração no posicionamento de poder da categoria.

O equilíbrio entre as duas lógicas de controle, o controle da gestão ou o controle sobre a gestão, se rompe no final dos anos 80. A conjunção de esforços para enfrentamento das crises econômica, financeira e institucional, aliada às possibilidades da informática, provocou nova mudança institucional com consequências relevantes para o arranjo das estruturas de controle sobre a execução orçamentário-financeira no Poder Executivo Federal. Com a implantação do SIAFI e com a coordenação centralizada da administração financeira, da contabilidade e da auditoria, a STN pretendeu harmonizar o controle previsto pela CF/1967 e o definido no Decreto-Lei n. 200/1967, levando para aquela Secretaria uma condição estratégica de controle sobre a administração financeira e sobre a qualidade do gasto público.

Para isso, essa Secretaria disputou com o TCU, na Constituinte de 1987, para prevalecer na definição da visão de controle interno a ser acolhida na nova constituição. Defendeu a segregação entre o controle orçamentário-financeiro e o controle político, de forma que o controle interno pudesse se transformar em instrumento de coordenação centralizada da gestão pública federal, tanto da regularidade da despesa, quanto de mérito, pela previsão de fiscalização da execução das metas das ações governamentais.

No entanto, a exemplo de 1967, houve conciliação desses pontos de vistas. Na nova Constituição, o SCI continuou sendo definido em capítulo dedicado ao Poder Legislativo, permanecendo como auxílio ao controle externo, conforme interesse do Tribunal de Contas, mas o foco tornou-se programático, como defendido pela STN.

Em seguida à decisão constitucional, crises econômica, financeira e institucional do País no início dos anos 90 provocaram nova mudança institucional. A fragilidade do Sistema de Controle Interno foi apresentada como razão para os crimes de corrupção, no Poder Executivo e no Poder Legislativo, que desafiavam as instituições no período fragilizando o modelo proposto pela STN e favorecendo a proposta de controle interno defendido pelo TCU, como processo autônomo da gestão. Assim, em meio à crise, em 1994, novamente, conforme já havia ocorrido no final do século XIX, uma estrutura de controle da burocracia se autonomiza em relação à gestão para se constituir como estrutura de controle independente, que passa a se exercer sobre a administração e não sob a sua coordenação.

Assim, foi demonstrado que, na sua emergência, a SFC resultou de uma crise de legitimidade do Estado brasileiro, no início dos anos 90, em que dificuldades institucionais da

STN permitiram aos auditores se apresentarem como solução para a crise ética e moral vigente no Estado, contando com apoio do campo burocrático, em especial do TCU, e do campo político. Na sua criação, os dirigentes avocaram o desafio de constituir, no âmbito do Poder Executivo Federal, um novo conceito de controle interno aderente à definição constitucional.

O que possibilita afirmar que o arranjo de controle que emerge com a SFC pode ser estudado como campo, na concepção de Pierre Bourdieu, é o fato de que a partir daquele momento, um grupo de agentes avoca um monopólio de práticas como capital específico, além de assumir e reorganizar, de forma progressiva, um conjunto de regras que passa a ser adotado por todos os agentes que integram o espaço social, conquistando, assim, relativa autonomia dos demais espaços do Poder Executivo Federal para definir as suas regras do jogo. Com a emergência do campo, foi possível identificar a vitória do ponto de vista que defendeu a implantação do controle interno segundo o foco constitucional, aderente à posição defendida pelo TCU, que privilegiava o controle sobre a gestão.

O capítulo 5 evidenciou que, em cerca de cinco anos, a estrutura não mais abrangia as competências de administração financeira e de contabilidade e não mais contava com unidades seccionais nos ministérios, a despeito da definição sistêmica exigida para as atividades de controle, nos termos do Decreto-Lei n. 200/1967. Inicialmente, o *habitus* dos agentes que ocuparam as principais posições do campo era predominantemente derivado da área de auditoria. Conforme visto, dos quatro agentes que ocuparam as posições de dirigentes da SFC, três eram contadores, com experiência e especialização em auditoria.

Isso significa que o capital específico avocado decorre do *habitus* do sistema de auditoria, constituído no final da década de 60, que se desenvolveu internalizando a divisão histórica de concepção para controle interno expressa nas Constituições de 1967 e de 1988 e o Decreto-Lei n. 200/1967. Assim, o campo emerge com essa característica internalizada em seus normativos e incorporada nas estruturas cognitivas dos agentes que o integram.

Também foi visto que, depois de constituída, a SFC sofreu influências que tensionaram o *habitus* do campo. Para atender as demandas de modernização das estruturas de controle, que apresentavam foco de controle na legalidade, a SFC havia se comprometido em constituir um controle efetivo, em oposição ao controle formalístico preexistente e, também, de finalmente começar a avaliar a execução das metas das ações de governo, promessa da Lei n. 4.320/1964 que ainda não havia sido cumprida.

Somando-se a esses fatores, a proposta de reforma do aparelho de Estado de 1995 também favoreceu o tensionamento do *habitus* do campo. Criticou fortemente o controle burocrático, favorecendo o entendimento da função de auditoria como forma de controle pouco eficaz em comparação com outras modalidades de controle, especialmente controle do mercado e da sociedade (BRASIL, 1995). Coerentemente com suas raízes na NGP, o Plano defendia a diminuição do controle burocrático e a valorização do controle de resultados e do controle social.

Sob a força dessas influências, em pouco tempo, o principal componente na formação do *habitus* do campo do controle interno torna-se sinônimo de controle formal e ineficiência. Concomitantemente, o ingresso na SFC de um grande estrategista, com *habitus* de controle na área de segurança nuclear, favoreceu o desenvolvimento de nova metodologia de controle assumida como inovação para a avaliação da execução das metas das ações de governo, respondendo à demanda de modernização da área.

Verifica-se, assim, um paradoxo após a criação da SFC. Os auditores haviam defendido, desde a década de 70, a segregação da função executada em relação à gestão. Ao assumirem as posições de poder no campo emergente, em 1994, os integrantes do campo produzem as mudanças estruturais que historicamente o sistema de auditoria havia defendido, mas as condições sociais vigentes aprofundaram as rupturas internas relativas ao *habitus* do campo, dificultando o processo de fortalecimento da autonomia do espaço social, condição essencial para a consolidação institucional do campo.

A regulação interna dos conflitos pelo próprio campo favoreceu a que, até 2001, estivesse consolidada a estrutura normativa para concepção de controle interno do Poder Executivo com características muito próprias, com foco avaliativo, e não de instrumento de coordenação da gestão, como estabelece o conceito internacionalmente aceito. Com essas mudanças estruturais, o campo ganhou a autonomia necessária para deter o capital específico de autoridade para legitimar os atos praticados pelos administradores federais, no âmbito do Poder Executivo, distanciando-se estruturalmente da gestão, mas permanecendo normativamente como instrumento de apoio ao gestor federal, nos termos definidos para o sistema de auditoria nos termos do Decreto-Lei n. 200/1967. Evidentemente, essa permanência alimenta a *doxa* de que o controle interno é o controle do gestor.

Esta tese revelou, porém, problemas para esse arranjo. Ficou claro que o monopólio avocado pelo campo faz com que o direcionamento das práticas dos agentes do controle interno seja no sentido de cotejar a previsão oficial às práticas dos gestores públicos. Essa

disposição dos agentes não permite compreender as atividades da SFC como processo de controle de apoio à gestão. A lógica das práticas dos agentes é verificar a aderência dos atos praticados pelos gestores aos limites de regularidade legal e de mérito que resguardam a legitimidade do Estado.

Um processo de controle interno coordenado pelos gestores não pode ter essa lógica. As narrativas mostram que os gestores demandam um processo de controle que os auxilie a executar seus programas, compatibilizando os interesses em jogo e as regras da burocracia, com o menor risco possível de serem responsabilizados por atos que possam ser classificados como ilegítimos pelos órgãos de controle (identificados como TCU, CGU e Ministério Público).

Assim, ficou evidenciado que o controle interno do Poder Executivo encontra-se, no imaginário dos gestores, integrado a controle externo. E na relação com controle externo, a gestão explicita o que está regularizado e, na medida do possível, oculta a transgressão/falha. Pode-se considerar que a gestão se apresenta *maquiada*, ou dito de outra forma regularizada. Quando falhas são identificadas, a estratégia é buscar elementos que as justifiquem ou que as caracterizem como situação singular e especial. Evidencia-se que essa luta entre o controle externo e a gestão é estratégia de constituição de legitimidade e não pode ser confundida com fragilidade dos mecanismos.

Assim, a utilização da abordagem de Pierre Bourdieu permitiu a identificação de razões histórico-sociais para as contradições e os dilemas identitários, conceituais e metodológicos que a área de controle interno vivencia. Além da incorporação de um *habitus* fragmentado pela competição de concepção entre as Constituições de 1967 e 1988 e o Decreto-Lei n.200/1967, ao longo do tempo, foram também ampliadas as contradições entre a lógica do campo e as *doxas* predominantes, em especial, a relacionada ao apoio ao gestor público, com valorização excessiva da dimensão instrumental, em detrimento da dimensão simbólica.

Verificou-se que o fato de ignorarem a dimensão simbólica da relação estabelecida entre esses espaços sociais faz com que ambos os grupos, agentes do controle interno e da gestão, apresentem uso excessivo da razão instrumental para pensar as suas práticas, colocando em risco a lógica que caracteriza os espaços. Os agentes de controle tendem a valorizar uma possível contribuição da área para os resultados das ações de governo, sem alcançar a importância de suas ações para a construção simbólica da legitimidade do Estado. Os gestores, por outro lado, defendem, em nome da eficiência, que as regras burocráticas

devem ser flexibilizadas, tendendo a minimizar a importância das constatações do controle e a desvalorizar a capacidade de detecção dos agentes do controle, sem alcançarem a legitimação que as ações do controle interno representam para seus atos administrativos.

Verifica-se, assim, que os discursos de ambos os grupos, não alcançam a dimensão simbólica da relação entre esse controle interno, constituído com natureza de controle externo, e a gestão federal. Com esse modelo se constituiu, no próprio Poder Executivo, mecanismo de legitimação das práticas dos agentes federais e de coerção sobre a conduta do agente público, favorecendo o alinhamento desses agentes em relação à previsão legal, mas na prática a gestão federal não tem controle interno sob a sua coordenação, dado que este não pode ser confundido com estrutura burocrática. Essa condição pode concorrer para a falta de efetividade da estrutura de controle constituída pelo Estado brasileiro, mas este estudo não contém elementos para dimensionar tal efeito, o que já pode ser sinalizado como uma de suas limitações.

Outra limitação do estudo é a sua abrangência. A análise excluiu as mudanças recentes da estrutura do controle interno do Poder Executivo Federal. Conforme Apêndice C, as unidades regionais do SCI não mais integram a SFC, desde 2002, e, tanto a Secretaria, quanto as unidades regionais, a partir de 2003, passaram a compor a estrutura da CGU, órgão que agrega as funções de controle interno, ouvidoria, correição e combate à corrupção. É razoável admitir que tanto as disposições para as práticas, quanto as crenças dos agentes, foram impactadas por essas mudanças. Também é possível supor que a proximidade de funções de natureza diferente, sob a mesma coordenação, produza efeitos sobre as lutas internas do campo do controle interno, em especial, entre a SFC e as unidades regionais, dado que as tensões entre ambas passaram a ser mediadas com interferência superior, no âmbito ministerial e, não, no embate no próprio campo.

Dessas limitações decorrem sugestões para novos estudos. Um estudo longitudinal, com servidores que ingressaram na carreira Finanças e Controle, em diferentes períodos, poderia investigar o efeito das mudanças das estruturas objetivas do campo nas disposições e nas crenças dos agentes, o que poderia contribuir para identificar a influência das mudanças no campo do controle interno, após a criação da CGU. Também, podem ser feitos estudos para identificar as diferenças nas disposições dos agentes das diferentes Secretarias que compõem a CGU, frente a um mesmo tema, tais como corrupção, interesse público ou gestão pública.

Outra possibilidade é utilizar a perspectiva teórica para estudar diferenças no processo de gestão em campos com distintos registros em termos de desvios de conduta dos agentes, a fim de compreender a contribuição dos processos ou de estruturas internas para a ocorrência desses desvios. Essa abordagem poderia auxiliar na ruptura com padrões típicos da abordagem cultural ou da teoria racional, que colocam sobre o interesse do agente ou sobre a cultura a responsabilidade sobre os níveis de desvios de conduta identificados na administração pública.

Também pode ser interessante a utilização dessa teoria para identificar a influência de mudanças nos procedimentos de controle interno sobre o *habitus* dos agentes de determinados setores, por meio de estudos longitudinais. Como, em geral, esses mecanismos são considerados importantes para a geração de ambientes de valorização de regras de condutas pactuadas, um estudo com essa perspectiva poderia auxiliar na compreensão de tipos de alteração com mais impacto nas possibilidades de alteração de práticas dos agentes.

Por último, como contribuições principais da tese, podem ser explicitados os seguintes pontos:

1. demonstração de que a perspectiva de Pierre Bourdieu tem potencial para explicar as condutas de agentes que integram campos específicos no espaço social global, tema relevante para a administração pública brasileira, que vem sendo desafiada a promover alteração no comportamento de seus agentes públicos;
2. compreensão da lógica das práticas dos agentes do controle interno do Poder Executivo Federal, dimensão que auxilia a objetivação de características relevantes do campo e a identificação de problemas que dificultam a constituição de padrões identitários e a institucionalização do campo;
3. identificação de lacuna de controle interno na administração pública federal ao demonstrar que prevaleceu, nas disputas sobre a constituição do espaço do controle interno, o entendimento de que, mesmo sob essa ótica, a gestão deveria ser controlada a partir de um ponto de vista externo a ela, a partir da lógica da legitimação das práticas dos agentes públicos;
4. identificação de relação de opacidade e resistência entre os agentes do controle interno e da gestão, incongruente com a expectativa dos agentes do campo do controle interno de serem percebidos como apoio à gestão;

5. identificação da relação entre o capital específico avocado pelo campo do controle interno do Poder Executivo Federal e esforço de manutenção da dimensão simbólica do interesse público vinculado à ação do Estado .

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José Daniel. **Bandeira contra a corrupção & suas irmãs siamesas**. Brasília: LGE, 2000.

ANTUNES, Jerônimo. **Modelo de avaliação de risco utilizando a lógica nebulosa**. 2004. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP, São Paulo.

ARRETCHE, Marta. Agenda Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147-71, 2007.

ATTIE, William. **Auditoria - Conceitos e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1998.

AUCOIN, Peter. Reforma administrativa en la gestión pública: paradojas, principios y péndulos. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Orgs). **Lecturas de gestión pública**, Madrid: MAP, 1998.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALBE, Ronald da Silva. **O resultado da atuação controle interno no contexto da administração pública federal brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE, Lisboa.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria prática. In: ORTIZ, Renato (Org). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a Teoria da Ação. São Paulo: Papyrus, 1996a.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: **A miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1996b.

BOURDIEU, Pierre. **As regras da arte**: gênese e estrutura do campo literário. São Paulo: Companhia das Letras. 1996c.

BOURDIEU, Pierre. A causa da ciência: como a história social das ciências sociais pode servir ao progresso das ciências. **Revista Política & Sociedade**, n. 1, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2004b.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp, Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010b.

BOURDIEU, Pierre. PASSERON, Jean Claude; CHAMBOREDON, J.-C. **Ofício de sociólogo**: metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Vozes, 2010.

BOYNTON, W. C; JOHNSON, R.N; KELL, W.G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRAZIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao24.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRAZIL. Lei de 04 de outubro de 1831. (1831). Dá organização ao Thesouro Publico Nacional e ás Thesourarias das Provincias. Rio de Janeiro: Registrada na Thesouraria-mór a fl.63 do Livro competente. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação..>> Acesso em: 15 jun.2010.

BRAZIL. Decreto n. 966-A. (1890). Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 15 jun.2010.

BRAZIL (1891a). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao91.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRAZIL. Lei n.23. (1891b). Reorganiza os serviços da Administração Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 15 jun.2010.

BRAZIL. Decreto n. 1.166 (1892). Dá regulamento para execução da Lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 15 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 15.210 (1921). Aprova o regulamento que altera a organização dos serviços da Administração Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>.> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 4.536 (1922). Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>..> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 16.650 (1924a). Organiza definitivamente a Contadoria Central da República e aprova seu regulamento. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>..> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Lei n. 4.793 (1924b). Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1924. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>..> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 20.631 (1931). Institui comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>..> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao34.htm>> Acesso em: 15 jun de 2010.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao37.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao37.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei n. 4.320 (1964). **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1967a). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao67.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200 (1967b). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 61.386 (1967c). Dispõe sobre a implantação dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 mai.2010.

BRASIL. Decreto n. 67.090 (1970). Estabelece normas de controle interno, fixa procedimentos de auditoria para o Serviço Público Federal e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 mai.2010.

BRASIL. Decreto n. 92.452.(1986a). Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 93.872 (1986b). Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 jun.2010

BRASIL. Decreto n. 93.874 (1986c). Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao..>> Acesso em: 30 jun.2010

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.346 (1987). Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao67.htm>> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Lei n. 8.443 (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Medida Provisória n. 480 (1994a). Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. (1994b). **Anais do Senado Federal: Atas das Comissões**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicações/anais/asp...>> Acesso em 20 jun.2010.

BRASIL. **Plano diretor da reforma da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, MARE, 1995.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.893-67 (**1999a**). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal , de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.893-70 (**1999b**). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal , de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em: 30 jun.2010.

BRASIL. Decreto n. 3.591 (2000). Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>> Acesso em:30 jun.2010.

BRASIL. Lei n. 10.180 (2001). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../constituicao67.htm>> Acesso em: 30 jun. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

CASTRO, Domingos Poubel; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. São Paulo: Atlas, 2004.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

CHAN, Janet. Using Pierre Bourdieu's framework for understanding police culture. **Droit et société**, v.1, n. 56-7, p. 327-46, 2004.

COMMITTEE of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO. **Internal control: Integrated Framework**. 2. ed., New York, 1994.

COSTA, Frederico Lustosa. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 17. ed.. São Paulo: Atlas, 2004.

DOMINGUES, Ivan. **Epistemologia das ciências humanas**. Tomo 1: Positivismo e hermenêutica. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

EMIRBAYER, Mustafa; JOHNSON, Victoria. Bourdieu and organizational analysis. **Theory and society**, Madison, n. 37, p. 1-44, Jan.2008.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova [online]. 1993, n.28-29, pp. 107-157. ISSN 0102-6445. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>> Acesso em: 15 jan. 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 15.ed. São Paulo: Globo, 2000.

FREE, Clinton; MACINTOSH, Norman. Bourdieu's logic of practice theory: possibilities for research on management accounting and control. **Queen's University Scholl Business - Kingston, Ontario**, p. 02-09, set.2008. Research Paper.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 4, p. 21-42, out./dez. 2003.

GEDDES, Barbara. **Polictician's dilemma: building state capacity in Latin America**. London: University of California, 1994.

GODDARD, Andrew. Accounting and NPM in UK local government: contributions towards governance and accountability. **Financial Accountability & Management**, Oxford, p.191-218, May.2005.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. (Orgs). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.115-46.

GOMES, Marcelo Barros. Políticas de gestão pública e controle: desafios de implementação. In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2003, Panamá. **Anais... Panamá: CLAD**, p.28-31, 2003.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

INTOSAI. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Viena, 2004.

JONES, Michael John. Internal control, accountability and corporate governance Medieval and modern Britain compared. **Accounting, Auditing &Accountability Journal**. Cardiff, v. 21 n.7, p. 1.052-75, 2008.

JUNIOR, João Feres. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.163-72.

KARP, Jann Ellen. **Corruption and crisis control: the nature of the game.** New South Wales Police Reform 1996–2004. 2007 Thesis (Doctor of Philosophy) - Faculty of Arts of Sydney. Sydney.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, p. 823-47, jul./ago. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiro, 2000.

MICELI, Sérgio. A força do sentido. In: BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva, 2004, p. VII- LXI.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Estado da arte do controle da administração pública no Brasil e na União Europeia. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-10.5058226323/floriano_081215-_estado_da_arte_do_controle_interno_ue_com>. Acesso em: 15 fev. 2011

NUNES, Édson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp. 27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003> Acesso em: 10 jan. 2010.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas.** 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. São Paulo.

OUCHI, William, G. The relationship between organizational structures and control organizational. **Administrative Science Quarterly.** Cornell, v. 22, n.1, p.95-113.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 61-82, jan./fev. 2008.

PISCITELLI, Roberto B. **O controle interno na administração pública federal brasileira.** Brasília: ESAF, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J. LOURDES, S. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, F.; JANUÁRIO, S.S. Reflexividade e constituição do mundo social: Giddens e Bourdieu (breves interpretações). **Ciências Sociais Unisinos (ISSN: 1519-7050)**, São Leopoldo, v. 43, n. 003, p. 259-66, 2007.

REINO UNIDO DE PORTUGAL. **Alvará Real 1808**. Leis Históricas.
Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>> Acesso em: 30 abr. 2010.

RIGGS, Fred. **Administração nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption – A big bang theory. **The Quality of Government Institute Department of Political Science**. Göteborg University, QoG, 2007. Working paper series,

SANCHES, Oscar. **Os controles internos da administração pública**. 2006. Tese (Doutorado em Administração) - Departamento Ciência Política da USP. São Paulo.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: SAGE, 1995.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira da Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, p.60-70, maio/jun./jul./ago. 2002.

SILVA, Arthur Adolfo C. **O Tribunal de Contas da União na história do Brasil**: evolução histórica, política e administrativa (1890 – 1998). 1999. (Monografia vencedora do Prêmio Serzedelo Corrêa, 1998) - Instituto Serzedello Corrêa do TCU. Brasília.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative behavior**: making processes in administrative organization. New York: Macmillan&Company, 1948.

SOUSA, Antônio P. História e crítica reflexiva na pesquisa social de Bourdieu. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 37, n. 23, p. 244-62, 2010.

TAVITS, Margit. **Institutions or culture?** A comparative study of government performance. 2004. PhD (Doctor of Philosophy) - Faculty of Arts and Sciences of PITT. Pittsburgh.

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp. 225-254. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>> Acesso em: 13 jun. 2010.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.27-55, Jan./Fev. 2006.

VANDENBERGHE, Frédéric. **Teoria social realista:** um diálogo franco-britânico. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

VASCONCELOS, Maria D. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p.77-87, abr. 2002.

VIEIRA, Laércio Mendes. **O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal-agente:** uma análise política positiva. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia da UnB. Brasília.

WACQUANT, Loïc J. D. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.19, p. 95-110, nov. 2002.

WACQUANT, Loïc J. D. Seguindo Bourdieu no campo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 26, p.13-29, 2006.

WASSALLY, Lorena Pinho M. P. **Controles internos no setor público:** um estudo de caso da Secretaria Federal de Controle Interno com base nas diretrizes do Coso e da Intosai. 2008. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB. Brasília.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** Fundamentos das sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. **Economic institutions of capitalism:** firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1987.

YIN, Robert K. **Case study research:** design and methods. Beverly Hills: Sage Publishing, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AGENTES DO CONTROLE INTERNO

A - Identificação

A1 - Nome:

A2 - Cargo efetivo: _____

A3 - Cargo comissionado: _____

A4 - Tempo no cargo comissionado:

A5 - Gênero: _____

A6 - Naturalidade: _____

A7 - Escolaridade: _____

A8 – Idade (até 40; mais de 40; mais de 50)

B - História pessoal

B1 - Valores que predominavam na região onde foi criado.

B2 - Origem dos valores.

B3 – Formação acadêmica e quais escolas frequentou (pública/privada).

B4 – Experiência profissional (área, tempo, cargos).

B5 – Acesso ao cargo comissionado que ocupou? Indicação/convite ou processo seletivo?

B6 – O que foi mais relevante para chegar ao atual cargo? (Formação, experiência, expertise, relações)

B7 - Quais foram os principais fatores que o levaram a escolher a área pública para trabalhar?

B8 - Considera a sua remuneração no serviço público adequada para as competências e responsabilidades que o seu cargo exige? Explique.

B9 - Algum membro de sua família era do setor público?

B10 – Algum ou alguns servidores foram exemplos para a definição do seu estilo de trabalhar na administração pública?

B11 – Recebeu alguma formação sobre ética no serviço público federal?

B12 – Qual a sua concepção sobre interesse público? (maioria/todos, estado/sociedade)

B13 – Quem define o que é interesse público?

B14 - Em que medida a conformidade legal alcança o interesse público?

B15 - Em que medida considera que, na administração pública, é possível ao gestor e aos responsáveis pela execução seguir estritamente as normas e os comandos superiores?

C – Controle interno (conceito - autonomia – foco - resultado)

C1 – O que significa controle interno? E o SCI?

(Para os que estavam no SCI antes ou durante os anos 90, continuar indo para C2. Para os que entraram depois, ir para C11).

C2 – Como percebe as mudanças institucionais que ocorreram com o SCI na década de 90? (criação da SFC; separação entre os sistemas de contabilidade, administração financeira e controle interno; extinção das Ciset); causas; interesses em jogo; atores importantes; transformações?

C3 - Como essas mudanças afetaram as práticas dos agentes do controle interno?

C4 – Considera que controle interno, antes da criação da SFC, afetava o desempenho e a conformidade legal na gestão? E agora, essa condição foi alterada?

C5 - O impeachment do Collor e o escândalo dos anões são citados por vários como motivos para a aprovação da MP que criou a SFC. Pode-se afirmar que existe no Brasil a expectativa de que o controle possa combater a corrupção na administração pública? O que o senhor pensa dessa expectativa?

C6 - Relação entre o CI e eficiência da gestão.

C7 – O SCI tem autonomia para definir as suas ações?

D - Relação com a gestão

D1 – O que é ser gestor público?

D2 – Pela sua prática na gestão, como se pode diferenciar, por um critério de influência nos processos de tomada de decisões, os níveis hierárquicos da burocracia federal?

D3– O controle da conformidade legal alcança todos os níveis hierárquicos? (problema da discricionariedade)

D4 - Na gestão pública brasileira, em que medida a estratégia comando – controle (ou regulação/controle) é predominante?

D5– Como essa estratégia tem afetado o personalismo e baixo desempenho na gestão pública brasileira?

D6 – Os agentes públicos detêm as informações necessárias para distinguir o que pode ou não ser feito, de forma que estejam isentos de riscos de ocorrência de falta grave em termos conformidade legal?

D7 – Os controles internos do Ministério são adequados para fornecer segurança necessária à tomada de decisões dos gestores?

D8 - É possível estabelecer uma linha de separação clara entre as práticas que seguem o estrito interesse público e outras que seguem menos? Você pode dar exemplos?

D9- Considera que os gestores têm conhecimento adequado das regras gerais e específicas para o exercício cotidiano dos trabalhos no ministério em que o senhor atua?

D10 – Como avalia o poder de discricionariedade do gestor federal no Brasil?

D11 – O gestor federal está interessado no controle realizado pela SFC? Como ele reage aos achados e às recomendações feitas em relatório?

D12 – Há mudanças concretas na gestão dos órgãos quando vêm à tona problemas graves? Dê exemplos.

D13 – Considerando a sua experiência na área pública, o que o (a) senhor (a) percebe de aspectos que se repetem ao longo do tempo nas relações:

entre a alta administração e níveis intermediários;

entre os comissionados e os subordinados;

entre a administração e os usuários;

entre a administração e os fornecedores;

entre a administração e os políticos.

D14 - Essas habitualidades representam riscos de desvios de conduta e de ineficiência para a gestão pública?

D15 – Como se dão as articulações institucionais, na sua área de atuação, para definir oficialmente os atos que serão válidos na administração pública? Como se estabelecem os consensos necessários à codificação legal?

D16 – Como os órgãos do ciclo de gestão do Poder Executivo Federal (SPI, SLTI, SRH, SEGES e SOF), MF (STN) e PR (CGU) contribuem com a gestão? Em que medida eles também podem dificultar?

D17 – Quais as principais dificuldades relacionadas com a elaboração da prestação de contas anual em seu órgão?

D18 – Existe ainda no Brasil presença importante das gramáticas do formalismo e do personalismo na gestão pública?

D19 – Identifica contradição entre a busca de resultados e o cumprimento da conformidade legal na gestão pública?

D20 – Considera que as normas são igualmente aplicadas por todos os servidores no cotidiano dos trabalhos?

D21- Qual a relação entre interesse público e as normas legais?

D22 - Vou ler uma série de fundamentos para a gestão pública. Para cada uma, pensando na administração pública federal, gostaria que você desse uma nota de 0(zero) a 10(dez), sendo zero completamente inadequada e dez para completamente adequada.

Orientação ética	V1	Treinamento profissional	V2
Qualificação dos servidores	V3	Avaliação de desempenho	V4
Avaliação de resultados (objetivos e metas da organização)	V5	Estrutura hierárquica	V6
Orientação sobre as normas que regulam o exercício da função	V7	Análise de riscos associados com a corrupção e fraudes	V8
Segregação de funções	V9	Controle e revisão de atividades importantes	V10
Auditoria e fiscalização	V11	Controles internos	V12

D23 – Como está o nível da supervisão ministerial na administração direta? E na indireta? Como o trabalho da SFC afeta essa supervisão?

D24 – Qual o papel que o assessor de controle interno tem desempenhado? Como os ocupantes desse cargo se relacionam com a gestão e com a SFC? Há alguma tensão entre essas duas relações?

D25 - Considera a ação de CGU no Ministério diferenciada da ação do TCU?

D26 - Que percentual de ocupantes de cargos comissionados na administração pública você acredita que concordaria em participar de esquemas de desvio de verbas públicas?

D27 - Já foi vítima de pressão para tomar uma atitude no seu trabalho que fosse contra seus valores pessoais ou da sua ética profissional?

D28 - Considera que a cobrança de propina na gestão pública federal ainda é frequente?

D29 – Já foi vítima da tentativa de algum suborno?

D30 – Da sua experiência, como tem visto a evolução da capacidade do controle do Estado (interno e externo) para identificação de práticas ilegais ou ineficientes na gestão pública?

D31 – O que o (a) senhor (a) alteraria no trabalho do controle interno, caso lhe fosse dado o poder para tal?

D32 – E na gestão federal?

APÊNDICE B
ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM GESTORES

A - Identificação

A1 - Nome: _____

A2 - Cargo efetivo: _____

A3 - Cargo comissionado: _____

A4 - Tempo no cargo comissionado: _____

A5 – Desde quando ocupa cargos comissionados na área do controle interno? E na administração pública?

A6 - Gênero: _____

A7- Naturalidade: _____

A8 - Escolaridade: _____

A9 – Idade: _____

A10 - Faixa salarial: até 2.500,00; de 2.500 a 5.000; de 5.000 a 10.000; de 10.000 a 15.000; mais de 15.000.

B - História pessoal

B1 – Onde nasceu?

B2 -Valores que predominavam na região onde foi criado.

B3 - Como a sua família se posicionava em relação a esses valores?

B4 – Qual a sua formação acadêmica e quais escolas frequentou (pública/privada)?

B5 – Qual a sua experiência profissional (área, tempo, cargos).

B6 – Como foi seu acesso ao primeiro cargo comissionado que ocupou? Indicação/convite ou processo seletivo? E para o atual?

B7 – O que você pensa que foi mais relevante para você chegar ao atual cargo? (Formação, experiência, expertise, relações)

B8 - Quais foram os principais fatores que o levaram a escolher a área pública para trabalhar?

B9 - Considera a sua remuneração no serviço público adequada para as competências e responsabilidades que o seu cargo exige? Explique.

B10 - Algum membro de sua família era do setor público?

B11 – Algum ou alguns servidores foram exemplos para a definição do seu estilo de trabalhar na administração pública?

B12 – Recebeu alguma formação sobre ética no serviço público federal?

B13 – Qual a sua concepção sobre interesse público? (sr/sra)? (maioria/todos, estado/sociedade)

B14 – Como o Estado participa da definição do que é interesse público?

B15 - Em que medida considera que, na administração pública, é possível ao gestor e aos responsáveis pela execução seguir estritamente as normas e aos comandos superiores? Em que medida a conformidade legal alcança o interesse público?

(15/12)

C – A gestão pública (desempenho – conformidade)

C1 – O que é ser um gestor público?

C2 – Em que medida discricionariedade na gestão dá autonomia ao gestor? Cite exemplos?

C3 - Na gestão pública brasileira, em que medida a estratégia comando/controle ainda é predominante?

C4 – Pela sua prática na gestão, como se pode diferenciar, por um critério de influência nos processos de tomada de decisões, os níveis hierárquicos da burocracia federal?

C5 – Como variam as exigências técnicas e/ou relacionais nesses níveis hierárquicos?

C6 - Como o (a) (a) constrói a sua relação:

a) com seus superiores

b) com seus subordinados;

c) com os grupos de interesse (por exemplo: clientes da (s) política (s) pública(s) do ministério; fornecedores; áreas afins)

C7 – Detém as informações necessárias para distinguir o que pode ou não ser feito, sem riscos de ser multado ou perder o cargo pela ocorrência de uma falta grave em termos de conformidade legal? Fica em dúvida em algum momento? Cite exemplos.

C8 – Os controles internos do Ministério são adequados para fornecer segurança necessária à tomada de decisões dos gestores?

C9 - É possível estabelecer uma linha de separação clara entre as práticas que seguem o estrito interesse público e outras que seguem menos? Você pode dar exemplos?

C10 - Considera que os gestores têm conhecimento adequado das regras gerais e específicas para o exercício cotidiano dos trabalhos no ministério em que o senhor atua?

C11 – Como avalia o poder de discricionariedade do gestor federal no Brasil?

C12 – Quais os recursos com que o (a) senhor (a) conta para atingir os resultados previstos para o seu órgão?

C13 – Quais os recursos com que conta para controlar os atos de seus subordinados?

C14 – Quais os recursos com conta para fiscalizar a execução referente a sua esfera de competência? Eles são suficientes para o exercício do dever de prestar contas?

C15 - Quando um subordinado não está desenvolvendo as atividades previstas de forma satisfatória, quais são as suas possibilidades de ação? Dê exemplos.

C16 - Quando um subordinado incorre em falta legal ou ética, como um gestor pode atuar? Dê exemplos.

C17 – Considerando a sua experiência na área pública, o que o (a) senhor (a) percebe de aspectos que se repetem ao longo do tempo nas relações:

- a) entre a alta administração e níveis intermediários;
- b) entre os comissionados e os subordinados;
- c) entre a administração e os usuários;
- d) entre a administração e os fornecedores;
- e) entre a administração e os políticos.

C18 - Essas habitualidades se tornam uma tendência para as práticas? Existem riscos de desvios de conduta e de ineficiência a elas associados?

C19 – Como se dão as articulações institucionais, na sua área de atuação, que definem oficialmente os atos válidos na administração pública? Como se estabelecem os consensos necessários à codificação legal?

C20 – Como os órgãos do ciclo de gestão do Poder Executivo Federal (SPI, SLTI, SRH, SEGES e SOF), MF (STN) e PR (CGU) contribuem com a gestão? Em que medida eles também podem dificultar?

C21 – Qual a ordem de relevância entre os mecanismos de controle de seu órgão para favorecer a elaboração adequada da peça de prestação de contas anual? (exemplos: sistema orçamentário, controles contábeis, acompanhamento da execução das ações de governo, auditoria interna etc.)

C22 – Quais as principais dificuldades relacionadas com a elaboração da prestação de contas anual em seu órgão?

C23 – Existe ainda no Brasil presença importante das gramáticas do formalismo e do personalismo na gestão pública?

C24 – Identifica contradição entre a busca de resultados e o cumprimento da conformidade legal na gestão pública?

C25–Considera que as normas são igualmente aplicadas por todos os servidores no cotidiano dos trabalhos?

C26 - O que significa interesse público no Estado contemporâneo?

C27 - Qual a relação entre interesse público e interesse do Estado?

C28 - A decisão de definição dos limites do interesse público é responsabilidade do Estado ou da sociedade?

C29 - Qual a relação entre interesse público e as normas legais?

C30 - Vou ler uma série de fundamentos para a gestão pública. Para cada uma, pensando na administração pública federal, gostaria que você desse uma nota de 0(zero) a 10(dez), sendo zero completamente inadequada e dez para completamente adequada.

Orientação ética	V1 <input type="text"/>	Treinamento profissional	V2 <input type="text"/>
Qualificação dos servidores	V3 <input type="text"/>	Avaliação de desempenho	V4 <input type="text"/>
Avaliação de resultados (objetivos e metas da organização)	V5 <input type="text"/>	Estrutura hierárquica	V6 <input type="text"/>
Orientação sobre as normas que regulam o exercício da função	V7 <input type="text"/>	Análise de riscos associados com a corrupção e fraudes	V8 <input type="text"/>
Segregação de funções	V9 <input type="text"/>	Controle e revisão de atividades importantes	V10 <input type="text"/>
Auditoria e fiscalização	V11 <input type="text"/>	Controles internos	V12 <input type="text"/>

(30/25)

D – Relação com o SCI

D1 – O que devemos entender por controle interno?

D2 – Estava na gestão antes (ou durante) das reformas do SCI na década de 90?

Se sim, ir para a D3. Se não, ir para D9.

D3 – Como o controle interno, antes da criação da SFC, afetava a gestão, em termos de desempenho e legalidade das práticas?

D4 – Como o surgimento da SFC afetou o controle interno que era realizado em cada Ministério?

D5 – Como a separação entre os sistemas de contabilidade, administração financeira e controle interno impactou a gestão?

D6 – Como a centralização dos trabalhos de auditoria e de fiscalização na SFC impactou a gestão?

D7 – Como os ministros das pastas reagiram em cada uma das reformas?

D8 – Considera que o controle interno alterou suas práticas após as reformas da década de 90? Justifique.

D9 - O impeachment do Collor e o escândalo dos anões são citados por vários como motivos para a aprovação MP que criou a SFC. Pode-se afirmar que existe no Brasil a expectativa de que o controle possa combater a corrupção na administração pública? O senhor também tem essa expectativa?

D10 – Considera que o modelo atual do controle interno afeta o personalismo e a eficiência da gestão pública? Justifique com exemplos.

D11 – Em que dimensões o controle afeta a gestão?

D12 – Como as operações conjuntas da CGU com a PF são percebidas na gestão?

D13 – Como está a estrutura do ministério para o exercício da supervisão ministerial? Como o trabalho da SFC afeta essa supervisão?

D14 – Como descreve o papel do assessor de controle interno? Como os ocupantes desse cargo se relacionam com a gestão e com o SCI? Há alguma tensão entre essas duas relações?

D15 - Como classifica a adequação da auditoria anual realizada pela CGU?

D16 - Como as recomendações das auditorias anuais da CGU são vistas internamente?

D17 - Como considera a ação de CGU no Ministério se diferencia da ação do TCU?

D18 – O que alteraria na sua relação com o SCI, caso lhe fosse dado o poder para tal?

D19 – O que alteraria na gestão?

APÊNDICE C
DISPOSIÇÕES NA RELAÇÃO CONTROLE INTERNO/GESTORES

ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS DE GESTORES E AGENTES DE CONTROLE INTERNO NOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA DE GESTÃO					
	Constatação	Impacto financeiro	Resposta do gestor	Posicionamento do controle interno	Recomendações
1	Autorização e pagamento de despesa não elegível	CI	Discorda baseado na interpretação da norma	Não acata a interpretação normativa	Observar a legislação e apurar responsabilidade
2	Não alimentação do SIGPlan e inconsistências nas informações prestadas	SI	Concorda e apresenta proposta de providências	Reafirma a falha, sem comentar a insuficiência da providência	Alterar procedimento
3	Falha na documentação comprobatória de despesas	SI	Concorda e justificativa com interpretação da norma	Reafirma a falha sem analisar o argumento	Observar a legislação e consultar à CONJUR em caso de dúvida
4	Ausência de informações que respaldem os registros em sistema da unidade	SI	Concorda e justifica com prazo de regularização dado pela CG.	Não acata argumentos porque as medidas estão lentas	Alterar procedimentos
5	Desaparecimentos de equipamentos de informática	SI	Discorda e apresenta evidência	A evidência foi considerada frágil	Alterar procedimento
6	Ocorrência de créditos apresentados em faturas, incompatíveis com descontos previstos no contrato	SI	Discorda com argumentos operacionais	Os argumentos são considerados insuficientes	Alterar procedimento
7	Ausência de documentação que respalde os pagamentos mensais	SI	Concorda e apresenta justificativa por equívoco na interpretação da norma	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
8	Realização de pagamentos sem a documentação comprobatória (Fatura ou Nota Fiscal) de realização de serviços	SI	Concorda e apresenta justificativas	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
9	Convênios na situação "A APROVAR" há mais de 60 dias	SI	Confunde o fato	Esclarece o fato	Saneamento do problema específico
10	Convênio na situação "A COMPROVAR", vencido sem a devida inscrição em inadimplência efetiva	SI	Confunde o fato	Esclarece o fato	Saneamento do problema específico
11	Aposentado por invalidez, acumulando cargo comissionado	CI	Concorda e traz mais dados	Reafirma a falha	Saneamento do problema específico e alterar procedimentos

12	Pagamento de aposentadoria a inativo falecido	CI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha e considera insuficiente a providência	Promover ressarcimento e alterar procedimentos
13	Pagamento de aposentadoria integral em vez de aposentadoria proporcional.	CI	Concorda e regulariza	Reafirma a falha e considera insuficiente a providência	Promover ressarcimento e alterar procedimentos
14	Pagamento de despesas a empresa concessionária monopolista de serviço público sem formalização de contrato	SI	Discorda da interpretação da norma, mas regulariza	Reafirma a falha e considera insuficiente a providência	Saneamento do problema específico
15	Atraso na execução de contrato de serviços de tecnologia da informação	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a insuficiência da providência	Saneamento do problema específico e alterar procedimentos
16	Ausência de pesquisas que demonstrem, a economicidade e eficiência da aquisição de solução para serviços em informática	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, sem comentar os argumentos	Alterar procedimento
17	Ausência de pesquisas que demonstrem, em termos de economicidade e eficiência, a utilização de preço global e não adjudicação por item	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, sem comentar os argumentos	Alterar procedimento
18	Desvio de função e divergência nas informações prestadas pelo fiscal do contrato em relação à lotação de contratado	SI	Concorda e traz mais dados	Reafirma a falha da gestão	Saneamento do problema específico e alterar procedimentos
19	Ausência de plano de ação para acompanhamento e fiscalização dos serviços de limpeza	SI	Concorda e traz mais dados	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
20	Pagamento de mais instrutores em turma de alunos, caracterizando a prática de ato antieconômico no pagamento da gratificação de encargo de curso e concurso	CI	Discorda com argumentos operacionais	A evidência foi considerada frágil	Promover ressarcimento e apuração de responsabilidade
21	Utilização de modalidade de licitação indevida para contratação de instrutor	SI	Discorda baseada na interpretação da norma	Não acata a interpretação normativa	Alterar procedimento
22	Falta de comprovação de documentação referente à formalização e a execução de instrutoria de cursos	SI	Discorda baseada na interpretação da norma	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
23	Pagamento de prestação de serviço de terceiro pessoa física em valor superior ao executado	CI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a proposta de providência	Promover ressarcimento
24	Inconsistência nas informações prestadas quanto à execução de meta física de ação governamental	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a proposta de providência	Alterar procedimento

25	Assinatura de Convênio em desacordo com as normas estabelecidas na IN/STN n. 01/97	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha e não acata argumentos	Alterar procedimento
26	Liberação de parcelas de Convênio sem a comprovação da apresentação da prestação de contas de parcelas anteriores no Siafi	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha e não acata argumentos	Alterar procedimento
27	Inconsistência nas informações prestadas quanto à execução da meta física de ação	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
28	Falhas nos controles de pagamento de auxílio-transporte	CI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Alterar procedimento
29	Impropriedades na assinatura e execução de convênio	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Alterar procedimentos
30	Falta de atualização no SIGPLAN das metas físicas realizadas à Ação	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a proposta de providência	Saneamento do problema específico
31	Inconsistências nos controles dos bens patrimoniais e contas contábeis	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Alterar procedimento
32	Ausência de comprovação de sobrecarga de tarefas táticas e operacionais de servidores da área de tecnologia	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Alterar procedimento
33	Classificação incorreta de rubrica utilizada para pagamento de opção de função a servidor	SI	Não tinha conhecimento	Reafirma a falha da gestão	Saneamento do problema específico
34	Falhas nos controles e intempetividade no pagamento/suspensão do adicional de insalubridade	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Alterar procedimento
35	Divergência de informações constantes da frequência com o SIAPE e déficit de carga horária registrada nas folhas de frequência	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Alterar procedimento
36	Falta de formalização e homologação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a proposta de providência	Saneamento do problema específico e alterar procedimentos
37	Ausência de formalização de política de segurança da informação.	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha, sem comentar a proposta de providência	Saneamento do problema específico
38	Estabelecimento de cláusulas que restringem a competitividade em Contrato na Área de Tecnologia da Informação	SI	Não se manifestou	Não se manifestou	Saneamento do problema específico e alterar procedimentos
39	Falta de inclusão de política de capacitação da equipe técnica da área de informática	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Saneamento do problema específico

40	Pagamentos antecipados da gratificação de encargo de cursos e concursos	SI	Concorda e apresenta justificativas	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
41	Servidor público participante de gerência ou de administração de sociedade privada,	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Saneamento do problema específico
42	Convênios na situação de "A COMPROVAR" vencido sem a devida inscrição em inadimplência efetiva e "A APROVAR" expirados a mais de 60 dias; e ausência de informações que respaldem os registros realizados nas contas de Diversos Responsáveis	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Acata argumentos	Observar legislação e alterar procedimentos
43	Realização de saques, por meio de Cartão de Pagamento do Governo Federal, sem justificativa e sem a devida autorização do ordenador de despesa	SI	Discorda da interpretação da norma	Não acata a interpretação normativa	Alterar procedimento
44	Prevalência de fatores subjetivos na contratação de consultores	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando a argumentação	Alterar procedimento
45	Contratação de serviços técnicos de consultoria sem comprovação factual de que esses serviços não poderiam ser desempenhados por seus próprios servidores	SI	Discorda da interpretação da norma	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
46	Ausência de critérios de elegibilidade para acesso aos recursos ofertados em ação de governo	SI	Argumento evasivo	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Saneamento do problema específico
47	Membros da Comissão Técnica de Licitação sem qualificação técnica em publicidade	SI	Discorda da interpretação da norma	Os argumentos reafirmam a falha	Evitar reincidência
48	Planejamento inadequado e ausência de critérios objetivos na distribuição das verbas publicitárias de veiculação	SI	Discorda com argumentos operacionais	A evidência foi considerada frágil	Alterar procedimento
49	Contratação de serviços de sem o devido procedimento licitatório, com sobrepreço e pagamento de comissão indevida	CI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando a argumentação	Evitar reincidência, ressarcimento e apurar responsabilidade
50	Aquisição de pastas de couro sem o devido procedimento licitatório e com pagamento indevido de comissão à agência de publicidade	CI	Discorda da interpretação da norma	Os argumentos foram equivocados	Evitar reincidência, ressarcimento e apurar responsabilidade
51	Ausência de pesquisa de mercado nas aquisições através de cotação de preços	SI	Argumento evasivo	Reafirma a falha	Alterar procedimento
52	Estabelecimento de critérios em itens do Edital da Concorrência, restringindo o caráter competitivo do certame	SI	Argumento evasivo	Reafirma a falha	Alterar procedimentos e ressarcimento
53	Desconformidade na caracterização do BDI e sobrepreço em itens da licitação	CI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha analisando a argumentação	Evitar reincidência e ressarcimento

54	Inércia na adoção de providências para substituição de serviço	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Evitar reincidência e apurar responsabilidade
55	Ausência de responsabilização conforme recomendação da CGU	CI	Não se manifestou	Não se manifestou	Apurar responsabilidade
56	Restrição de competitividade em aquisição de <i>software</i>	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
57	Ausência de pesquisas que demonstrem, em termos de economicidade e eficiência, a aquisição de solução para serviços de <i>backup</i>	SI	Não se manifestou	Não se manifestou	Alterar procedimento
58	Inobservância ao cronograma físico-financeiro de Contrato	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
59	Contratação emergencial decorrente de ausência de planejamento	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
60	Contratação irregular de funcionário/nepotismo	SI	Concorda e apresenta proposta de providência	Reafirma a falha e considera insuficiente a providência	Apurar responsabilidade e alterar procedimento
61	Pagamento de despesas sem respaldo contratual	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Evitar reincidência e apurar responsabilidade;
62	Não entrega de produtos	SI	Concorda e apresenta justificativas	Acata as justificativas	Informar a CGU
63	Falta de inclusão de uma política de capacitação da equipe técnica da área de informática no plano anual de capacitação - R	SI	Não se manifesta	Reafirma a falha	Saneamento do problema específico
64	Impropriedades no pagamento de gratificação de encargo de cursos e concursos	SI	Concorda e apresenta justificativas	A evidência foi desconstruída	Alterar procedimento
65	Ausência de realização de inventário Anual – R		Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Alterar procedimentos; apurar responsabilidade
66	Falta de providências para atender recomendações de auditorias anteriores relativas aos Convênios na situação de "a comprovar" e de "a aprovar" - R	SI	Argumento evasivo	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Apurar responsabilidade
67	Falta de apresentação de garantia contratual	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Evitar reincidência
68	Execução de serviço de limpeza emergencial sem cobertura contratual – R	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Evitar reincidência
69	Pagamento de despesas efetuado em desacordo com o Termo de Referência	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
70	Impropriedades na formalização de convênios	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Observar legislação

71	Projeto de construção aprovado sem considerar a análise técnica de engenharia	CI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimentos e ressarcimento
72	Convênio na situação de "a aprovar" com mais de 60 dias do recebimento da respectiva prestação de contas - R	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Observar legislação
73	Inexistência no Relatório de Gestão de indicador de desempenho da gestão	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha sem analisar os argumentos	Saneamento do problema específico
74	Ausência de cláusula em termo de convênio que determine o uso obrigatório de pregão, preferencialmente na forma eletrônica	SI	Concorda e apresenta justificativas	Os argumentos reafirmam a falha	Alterar procedimento
75	Convênio contraria "termo de adesão" e acórdão do TCU N°2261/2005- Plenário	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
76	Utilização de tipo de licitação inadequada em pregão eletrônico	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
77	Realização de pagamentos de despesas de contrato relativas a período posterior a vigência contratual – R	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimentos; evitar reincidência
78	Descentralização de recursos por meio de termo de Cooperação sem tempo hábil para a execução, pelo agente executor	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Observar legislação
79	Subcontratação de objeto sem previsão no instrumento contratual	SI	Não se manifestou	Reafirma a falha	Alterar procedimento
80	Falta de instauração de TCE em convênio não comprovado	CI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
81	Descentralização de recursos por meio de termo de cooperação sem tempo hábil para a adoção, pelo agente executor, de todas as medidas necessárias ao regular processamento das despesas	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Observar legislação
82	Falhas no controle e na fiscalização de convênio, cuja meta não foi totalmente atingida	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, sem analisar os argumentos	Ressarcimento e alterar procedimentos
83	Falta de adoção das medidas cabíveis a fim de que o convenente efetuasse a devolução do saldo do convênio	CI	Discorda e apresenta evidências	A evidência foi desconstruída	Promover ressarcimento
84	Atuação inadequada na fiscalização e no controle de convênio, cuja realização do objeto não foi totalmente comprovada	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Ressarcimento e alterar procedimentos
85	Falhas no acompanhamento e fiscalização do convênio, cujo objeto foi cumprido apenas parcialmente	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Promover ressarcimento
86	Não disponibilização de contrato relativo a processo	SI	Não se manifestou	Reafirma a falha da gestão	Saneamento do problema; apurar responsabilidade e alterar procedimentos

87	Realização de atividades rotineiras por meio do projeto de cooperação técnica	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
88	Falhas no controle e na fiscalização do convênio, cuja execução não foi totalmente comprovada	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Ressarcimento e alterar procedimentos
89	Falta de providências relativas a medidas antieconômicas adotadas pelo convenente	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, sem analisar os argumentos	Ressarcimento e alterar procedimentos
90	Contratação para realização de estudo semelhante a outros estudos já realizados.	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
91	Falhas no acompanhamento e controle do contrato	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
92	Divergência entre a meta física apresentada no relatório de gestão e a constante no SIGPLAN	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha e não acata argumentos	Saneamento do problema observar legislação
93	Divergência entre a meta física da ação apresentada no relatório de gestão e a constante no SIGPLAN	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, sem analisar os argumentos	Observar legislação e alterar procedimentos
94	Falhas na celebração o convênio	SI	Resposta evasiva	Reafirma a falha	Observar legislação e alterar procedimentos
95	Falhas no acompanhamento e controle do convênio	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
96	Falhas na notificação ao convenente pela não apresentação da prestação de contas	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
97	Não utilização do sistema de gestão de convênio e contratos de repasse	SI	Concorda e apresenta providências	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Saneamento do problema específico e alterar procedimento
98	Avaliação de desempenho insuficiente decorrente de falhas no planejamento da autarquia	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Observar legislação e alterar procedimentos
99	Falta de acompanhamento de ações executadas pelo próprio órgão	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha, analisando os argumentos	Alterar procedimento
100	Estrutura ineficiente para controle e acompanhamento dos convênios	SI	Concorda com justificativa	Reafirma a falha analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
101	Realização de atividades rotineiras por meio do projeto de cooperação técnica	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando os argumentos	Saneamento do problema e alterar procedimentos
102	Pagamento antecipado de taxa de administração	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando os argumentos	Observar legislação e alterar procedimentos
103	Inscrição indevida em restos a pagar	SI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimentos;
104	Dispensa de licitação indevida	CI	Concorda e apresenta justificativas	Os argumentos reafirmam a falha	Promover ressarcimento
105	Fracionamento de despesas	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimento

106	Falhas na economicidade na contratação de consultoria	SI	Discorda com argumentos oper.	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimento
107	Elevado passivo de Prestação de Contas a analisar	SI	Concorda com justificativa	Reafirma a falha analisando os argumentos	Saneamento do problema específico
108	Falhas no controle e acompanhamento de convênio e transferência de recursos em valor superior ao devido	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimento
109	Falhas no acompanhamento e na fiscalização de convênio, cujo objeto não foi cumprido integralmente	SI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimento
110	Falhas no acompanhamento e controle de convênio	CI	Discorda com argumentos operacionais	Reafirma a falha analisando os argumentos	Ressarcimento e alterar procedimentos;
111	Falhas na celebração acompanhamento e controle dos convênios e atraso na análise da prestação de contas.	SI	Concorda e apresenta justificativas	Reafirma a falha analisando os argumentos	Alterar procedimento
112	Recursos utilizados pela conveniente para pagamento indevido	CI	Discorda da interpretação da norma	Reafirma a falha analisando os argumentos	Promover ressarcimento

APÊNDICE D

ESTRUTURA ATUAL DO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O atual Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal encontra-se integrado à estrutura da Controladoria-Geral da União-CGU, órgão da Presidência da República, que abrange competências atinentes a controle interno, à correição, à ouvidoria e a combate à corrupção.

Integram a estrutura deste Sistema a CGU, como órgão central (BRASIL, 2006), a SFC, como a responsável pelas atividades operacionais de órgão central (BRASIL, 2006)⁷⁰ e pelo controle interno de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, excetuados os da abrangência dos órgãos setoriais (BRASIL, 2001), as Controladorias Regionais da União nos Estados, que se subordinam hierarquicamente à CGU e tecnicamente à SFC, no âmbito de sua competência (BRASIL, 2006), os órgãos setoriais, que pertencem à estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil (BRASIL, 2001), a Comissão de Coordenação de Controle Interno e os assessores especiais de controle interno dos ministérios.

As estruturas de correição, de ouvidoria, de prevenção à corrupção e de transparência da CGU não estão inseridas no SCI, pois a competência de controle interno da Controladoria está restrita à SFC e às Unidades Regionais do SCI. Dessa forma, funcionalmente a SFC tem centralidade na definição para o tema, exercendo as atividades de órgão central do Sistema, supervisionando tecnicamente o exercício de controle interno em todo o Poder Executivo Federal e respondendo pelas atividades de controle interno na sua área de abrangência⁷¹.

⁷⁰ A Lei n. 10.180/2001 define a SFC como órgão central do SCI e o Decreto n. 3.591/2000 define a CGU como órgão central e a SFC como responsável pelas atividades operacionais de órgão central.

⁷¹ Competências da SFC:

- a) apoiar a CGU na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; na instituição e manutenção de sistema de informações; na verificação do desempenho e da conduta funcional dos servidores da carreira Finanças e Controle; na verificação da consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional; na proposição de medidas visando criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União; na aferição da adequação dos mecanismos de controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União;
- b) propor a sistematização e padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- c) coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com vistas à efetividade das competências que lhe são comuns;
- d) consolidar os planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta;
- e) exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- f) avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
- g) planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de controle interno de suas unidades administrativas;

As Controladorias Regionais da União nos estados exercem, no âmbito de suas jurisdições, as competências definidas para a SFC, exceção das atividades de órgão central. Os órgãos setoriais, por sua vez, têm suas competências restritas às suas áreas de abrangências, o que inclui assessorar os dirigentes máximos dos órgãos a que estão vinculados, apoiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, apoiar a supervisão ministerial e o controle externo e subsidiar a verificação da consistência do Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido na LRF (BRASIL, 2001b).

-
- h) verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
 - i) verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite estabelecido pela LRF;
 - j) verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata a LRF;
 - k) verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e da LRF;
 - l) avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - m) avaliar a execução dos orçamentos da União;
 - n) fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
 - o) fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
 - p) realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;
 - q) realizar auditorias e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
 - r) manter atualizado o cadastro de gestores públicos federais;
 - s) apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais, dar ciência ao controle externo.

APÊNDICE E – ORGANOGRAMA DA SFC (2010)

