

**O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO
EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO: A
CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE
POLÍTICO DA BUROCRACIA**

Cecília Olivieri

O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA

Cecília Olivieri

RESUMO

Este artigo tem dois objetivos: 1) demonstrar o surgimento de um novo modelo de sistema de controle interno no Executivo federal através da análise dos processos político-institucionais que deram origem ao órgão central desse sistema, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), e 2) analisar o seu significado em termos de avanço democrático das instituições de promoção da transparência e accountability, e em especial como instrumento de controle político da burocracia. A principal conclusão deste trabalho é que o controle interno governamental é não apenas um conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública, mas também um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes perante os governados, ao lado do controle externo realizado pelo Congresso e pelo TCU.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO COMO INSTITUIÇÃO DE PROMOÇÃO DA ACCOUNTABILITY E DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS.....	5
3 O CONTROLE INTERNO COMO MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.....	7
4 O CONTROLE INTERNO COMO CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA.....	15
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
6 REFERÊNCIAS.....	26

1 INTRODUÇÃO¹

Este artigo tem dois objetivos: 1) demonstrar o surgimento de um novo modelo de sistema de controle interno no Executivo federal através da análise dos processos político-institucionais que deram origem ao órgão central desse sistema, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), e 2) analisar o seu significado em termos de avanço democrático das instituições de promoção da transparência e *accountability*, e em especial como instrumento de controle político da burocracia.

Na próxima seção, apresentaremos o conceito de controle interno e o seu papel perante as demais instituições de promoção da *accountability* e da transparência do Estado brasileiro, e a atual posição e características institucionais da SFC. O objetivo é mostrar que o controle interno governamental é não apenas um conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública, mas também um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes perante os governados, ao lado do controle externo realizado pelo Congresso e pelo TCU.

A segunda seção analisa como, através das reformas da década de 1990, a SFC se estruturou como órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas. As reformas organizacionais e legais (dentre as quais se destacam a criação da SFC, a descentralização territorial das estruturas de controle e a extinção das Cissets) significaram a re-fundação do sistema de controle interno no sentido de construir a capacidade de avaliar a gestão das políticas públicas em função de seus resultados. Essas reformas foram fundamentais para formatar o atual funcionamento da atividade de monitoramento da gestão pública federal, que também é apresentado nesta seção.

A terceira e última seção analisa como os controles rotineiros e politicamente neutros da SFC passaram a ser usados como instrumento de controle político dos dirigentes sobre a burocracia, em dois sentidos: 1) como uma forma de

¹ Este artigo é fruto da tese de doutoramento da autora, defendida em fevereiro de 2008. A tese é um estudo de caso sobre a criação e o funcionamento da SFC, e no seu texto integral pode ser encontrado o desenvolvimento completo de várias idéias aqui apresentadas. As fontes de informação da tese foram entrevistas com funcionários da SFC, do TCU e do Ministério do Planejamento e com pessoas que não trabalham no governo mas cuja atuação profissional tem relação com o tema do controle sobre os governantes, além de documentos oficiais, principalmente os Relatórios de Gestão da SFC e da CGU e a legislação respectiva, que são documentos de acesso público, através da internet, conforme indicado nas referências bibliográficas.

resposta espasmódica a escândalos relativos a fraudes e má gestão do dinheiro público, e 2) como um escudo burocrático dos políticos para alterar uma política pública ou para redistribuir recursos de poder entre os membros da coalizão do governo.

2 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO COMO INSTITUIÇÃO DE PROMOÇÃO DA ACCOUNTABILITY E DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS

O controle interno do Poder Executivo é atribuição da SFC, que é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo. Suas funções principais são gerenciar e normatizar sobre as atividades de controle interno do governo federal, e suas atribuições estão delineadas no capítulo sobre o sistema brasileiro de auditoria e fiscalização da Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Note-se que a Constituição exige que os três Poderes tenham sistemas próprios de controle interno. Neste trabalho trataremos apenas do sistema do Executivo, que é, por sinal, o único que conta com um órgão específico para essa finalidade – a SFC – e em que esse órgão ocupa posição hierárquica compatível com suas funções de supervisão sobre os demais órgãos do Poder.

A legislação brasileira não define controle interno e são poucos os trabalhos científicos sobre esse tema na área da gestão pública; por isso, utilizamos a definição de controle interno governamental da INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização), uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político-administrativa (como o nosso TCU):

....um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados:

- execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações
- cumprimento das prestações de contas
- cumprimento das leis e regulamentações
- garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos. (INTOSAI, 2004, tradução da autora)

Essa definição é consentânea com o rol de finalidades que a Constituição de 1988 atribui aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes:

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.

Controle interno governamental é, portanto, o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que tem também a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas. É um controle exercido “internamente”, ou seja, cada Poder monitora sua própria gestão, ao contrário do controle externo, que é aquele realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria como o TCU.

3 O CONTROLE INTERNO COMO MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Apesar de o sistema de controle interno do Executivo federal existir desde 1967, quando foi criado o modelo das Cissets (que eram as Secretarias de controle interno dos ministérios), foi a partir de 1994, com a criação da SFC e a reforma do sistema ao longo da década de 90, que o controle interno passou a ter capacidade política e institucional para monitorar os resultados das políticas públicas. Essa reforma levou à substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos, que caracterizou o modelo das Cissets, por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas.

A SFC surgiu em substituição ao modelo das Cissets, que foi criado em 1967 pelo Decreto-lei 200. Esse modelo se caracterizava pela descentralização organizacional (cada ministério tinha seu próprio órgão de controle interno – as Inspetorias Gerais de Finanças, rebatizadas em 1979 como Cissets), pela desarticulação e pela predominância da auditoria contábil sobre a fiscalização concomitante da gestão.

As principais fragilidades desse sistema eram a falta de autonomia político-institucional das Cissets e a sua incapacidade de avaliar a gestão dos programas e projetos governamentais quanto a seus resultados efetivos. A falta de autonomia se devia ao fato de as Cissets estarem subordinadas aos Ministros que deveriam controlar, o que tornava, na prática, o órgão controlador dependente do agente controlado. Além disso, o órgão central do sistema, a Coordenação de Auditoria – Coaudi -, tinha uma posição institucional fraca (era uma Coordenação dentro da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda), ou seja, um órgão de terceiro escalão, que tinha a função de coordenar a atuação de órgãos de primeiro escalão, as Cissets².

A incapacidade das Cissets de avaliar a gestão dos programas e projetos governamentais quanto a seus resultados efetivos era resultado, por sua vez, do foco exclusivo do controle nos procedimentos. Essas características enfraqueciam a atuação de todas as Cissets e do próprio sistema de controle interno do governo

² Até a criação da SFC, em 1994, a STN foi o órgão central do sistema de controle interno.

federal, e em conjunto com outros fatores, a serem analisados na próxima seção, levaram à criação da SFC e à reformulação de todo o sistema.

As principais mudanças ocorreram na concepção e na organização do sistema de controle interno e na configuração das atividades de auditoria e fiscalização. Do ponto de vista da concepção, o objetivo foi criar capacidade política e institucional para a superação do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos e para a construção de uma cultura e de um arcabouço institucional de controle relacionado com os resultados das políticas públicas. Para isso, foi necessário reorganizar a estrutura – fortalecendo a SFC – e modernizar a metodologia de auditoria e fiscalização.

Em relação à organização do sistema, as principais mudanças foram a criação da SFC, a descentralização territorial das estruturas de controle e a extinção das Cisets. A criação de uma secretaria específica para o controle interno era pré-condição da re-organização do próprio sistema de controle interno, uma vez que, até então, a STN era o órgão central do sistema de controle interno, e acumulava essa função com a de tesoureiro do Estado. Na prática, a coordenação do sistema de controle era deixada em segundo plano, e essa situação favoreceu a fraqueza da atuação das Cisets perante os ministérios. A criação da SFC também representou a elevação do status político-institucional do controle interno.

A desconcentração da estrutura do controle interno foi fundamental para fortalecer o poder da SFC como órgão normatizador do sistema e para ampliar o raio de alcance do sistema sobre os órgãos federais, que na sua maioria estão fora de Brasília, bem como sobre os programas federais, que são em grande parte implementados pelos estados e pelos municípios. A desconcentração permitiu a separação clara das funções da SFC e das CRUs: aquela, como órgão central em Brasília, formula e comanda as ações de avaliação e fiscalização, e as unidades regionais somente implementam essas ações nos órgãos públicos federais situados nos respectivos estados. Dessa forma, extinguiu-se a necessidade dos analistas das Cisets de viajarem por todo o país para auditarem os órgãos dos seus ministérios, o que diminuiu muito os custos e aumentou a frequência das auditorias. Além disso, a desconcentração permitiu a ampliação do alcance da auditoria federal para todo o território nacional, inclusive para os programas federais implementados pelos estados e, principalmente, pelos municípios. Essa ampliação do alcance territorial da auditoria federal foi fundamental para a criação pela CGU, em 2003, do Programa de

Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que gerou grande notoriedade à atividade de fiscalização da SFC e ampliou enormemente a publicidade das fiscalizações dos programas federais realizadas nos municípios.

A extinção das Cissets, em 2000, coroou o processo de seu enfraquecimento em benefício da autoridade da SFC, e permitiu que seus funcionários fossem remanejados tanto para a SFC quanto para as regionais dos estados.

A segunda mudança fundamental foi a reconfiguração das atividades de auditoria e fiscalização, que envolveu dois grandes processos: 1) a criação da fiscalização como técnica de auditoria, e 2) a criação do programa de fiscalização nos municípios.

As evidências de que esses dois processos promoveram a capacidade da SFC de avaliar a gestão das políticas públicas em função de seus resultados estão, basicamente, nos relatórios de gestão da SFC. Esses relatórios apresentam os resultados das fiscalizações, que são realizadas, principalmente, através do programa de fiscalização nos municípios, como veremos em um exemplo a seguir.

O principal efeito da criação da fiscalização e do programa de fiscalização foi um aumento expressivo do volume das ações de controle da SFC. O volume total de ações de controle aumentou quase quatro vezes entre 1995 e 2000, passando de 5.199 ações de controle para 19.008 (SFC, 2000, p. C-284). Paralelamente ao aumento quantitativo das ações de controle, ocorreu o aumento da quantidade de programas e do volume de recursos fiscalizados. Entre 1995 e 2000 a quantidade de projetos e atividades fiscalizados mais que dobrou (passando de 73 para 200 projetos), e o volume de recursos auditados mais que decuplicou (passando de 11 para 118 bilhões de reais).

O programa de fiscalização nos municípios foi implementado a partir de 1995, e foi mantido no seu formato original até 2002. Uma característica fundamental do programa de fiscalização nos municípios é a limitação do poder de fiscalização da SFC aos recursos federais, e, mais especificamente, às transferências voluntárias do governo federal aos municípios e às aplicações diretas dos ministérios.³

3 O programa de fiscalização sofreu uma profunda reformulação em 2003, no primeiro ano do governo Lula. As principais mudanças ocorreram na forma de escolha dos municípios fiscalizados e na amplitude da fiscalização. O método estatístico de escolha dos municípios foi substituído pela

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

Na nova concepção, as ações de controle são desenhadas com base nos parâmetros definidos pela programação orçamentária e visam produzir informações gerenciais que contribuam para a avaliação dos resultados da implementação das políticas. O controle interno audita a execução das ações de governo, ou seja, fiscaliza como essas ações se estruturam (quais os programas em execução) e quais são os seus parâmetros reais (quais as metas do programa, seu público alvo, seu desenho organizacional, o volume de recursos). A auditoria, portanto, informa as fragilidades e potencialidades dos programas e das ações de governo, permitindo, assim, que os gestores redefinam quais ações permanecem ou não em funcionamento na programação orçamentária do ano seguinte, e quais as modificações necessárias para aprimorá-las.

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

escolha através de sorteios (daí a mudança do nome do programa, que passou a se chamar Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos). E, em segundo lugar, a fiscalização passou a ser feita sobre todos os programas federais em execução nos municípios, ao invés da concentração em alguns programas previamente selecionados.

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

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

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

O objetivo deste programa era fiscalizar a atuação dos gestores dos ministérios nas políticas federais executadas descentralizadamente para construir diagnósticos nacionais sobre as diversas políticas, e não fiscalizar os municípios nem os prefeitos. Apesar de essa fiscalização nos municípios implicar, de certo

modo, uma avaliação sobre a gestão dos prefeitos em relação aos recursos federais, esse programa de fiscalização não tinha como objetivo produzir informação sobre a gestão municipal, mas sim sobre a gestão dos ministérios no âmbito federal, conforme demonstram os seguintes trechos dos relatórios de gestão da SFC, sobre o Programa de Erradicação do *Aedes aegypti*:

Do universo definido para a pesquisa, 2.837 Municípios, o que representa 51% do número total de Municípios brasileiros, foi retirada uma amostra estratificada, de acordo com as categorias da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, de 513 Municípios, onde foram realizadas 2.557 fiscalizações, para possibilitar informações com precisão de 95%. As constatações advindas dos trabalhos indicam que a utilização dos recursos repassados pelo Governo Federal não vêm sendo aplicados, de forma apropriada, em 76% dos Municípios, no que tange ao controle do mosquito e à mobilização da população, o que vem comprometendo a efetividade do Programa no universo investigado. Na origem desse quadro, estão os problemas apontados nas fiscalizações que indicam por parte do Ministério, fragilidade dos mecanismos de planejamento, coordenação e acompanhamento/fiscalização e, nos Municípios, monitoramento entomológico deficiente, gerenciamento inadequado de inseticidas, ausência de campanhas de esclarecimento, insuficiência/inadequação de equipamentos/veículos adquiridos, realização de despesas estranhas ao objeto do Programa, pagamento a servidores que não atuam diretamente no Programa e desvio de finalidade.

Diante do quadro apresentado, a SFC recomendou ao gerente e aos gestores federais a revisão da logística do Programa, de forma a contemplar o acompanhamento da execução nos âmbitos estadual e municipal e estabelecimento de medidas restritivas/punitivas para os entes que não cumprirem com suas responsabilidades, critérios objetivos de distribuição de veículos/equipamentos e controle sistemático para fornecimento de inseticida, melhoria da capacitação de coordenadores e agentes e investimento em campanhas de conscientização da população. Em decorrência do cenário apresentado, o MS, no exercício de 2001, atuou principalmente no sentido de sanar as deficiências apresentadas, exercendo mais fortemente o acompanhamento da execução das atividades de combate ao vetor na esfera municipal e priorizando as ações do programa nas localidades classificadas como mais críticas. (SFC, 2001, p. C-249)

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

A análise dos relatórios da SFC nos permite afirmar que ela tem capacidade para monitorar a gestão das políticas públicas em função de seus

resultados, o que significa que a SFC: 1) avalia os mecanismos de autocontrole dos ministérios, apontando suas falhas e seus potenciais reflexos sobre a execução dos programas; e 2) avalia os mecanismos de implementação das políticas públicas com base em uma análise sobre a materialidade da execução das políticas, ou seja, identifica se o ministério está realizando, ou não, a inteireza dos resultados esperados das ações e dos programas, bem como quais procedimentos administrativos são responsáveis pelos sucessos e pelas falhas.

Esse trabalho de fiscalização e auditoria dos programas federais constitui o principal substrato das atividades constitucionais sob responsabilidade da SFC, que são:

1. avaliação da gestão dos programas federais (avaliação do cumprimento das metas do PPA e da execução orçamentária e dos planos de governo, e avaliação dos instrumentos de controle interno dos órgãos federais),
2. avaliação da gestão dos administradores públicos federais (auditoria das contas dos administradores e controle dos gastos de pessoal) e
3. organização e encaminhamento da prestação de contas do Executivo ao TCU e ao Congresso.

A avaliação da gestão dos programas federais (item 1) é realizada através do programa de fiscalização nos municípios e através de auditorias nos ministérios responsáveis por esses programas. A fiscalização nos municípios é, na verdade, a etapa final de um processo de auditoria dos programas federais que começa nos ministérios. O primeiro passo desse processo de auditoria é a seleção dos programas a serem analisados, e para isso a SFC definiu uma metodologia baseada nos seguintes critérios:

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

Através dessa metodologia a SFC define os programas e os parâmetros a serem avaliados, e são as CRUs que implementam as ações de controle nos estados e municípios. A identificação desses programas não é, portanto, feita de forma discricionária pelos analistas nem de forma política pelos dirigentes que estão sendo controlados/avaliados, mas a partir de documentos oficiais, como a Lei Orçamentária Anual, o PPA, o discurso presidencial de apresentação do orçamento ao Congresso. Além de atribuir ao processo de auditoria um caráter legal e impessoal, essa metodologia constitui uma estratégia para aumentar a eficiência das

ações de controle, evitando que programas que estão “no papel” mas que não recebem recursos e não “funcionam” de fato sejam objeto da atenção dos analistas.

A avaliação da gestão dos administradores (item 2), por sua vez, é feita para fins de prestação de contas ao TCU e julgamento das contas pelo Tribunal. Essa avaliação tem como foco comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

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

E o item 3, a organização e encaminhamento da prestação de contas do Executivo ao TCU e ao Congresso é realizado através de dois instrumentos: a prestação de contas do Executivo ao TCU é feita através dos processos de avaliação da gestão dos administradores (que constitui o item 2), e a prestação de contas do Presidente da República ao Congresso é realizada através do Balanço Geral da União (BGU)⁴.

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

⁴ O BGU não é publicado no Diário Oficial, devido a seu imenso volume. Ele pode ser consultado em formato eletrônico no site da CGU. Apenas os balanços de 1997 em diante estão disponíveis, mas somente os balanços a partir de 1999 foram publicados na íntegra; dos balanços de 1997 e 1998 foi publicado apenas o documento relativo às Atividades do Poder Executivo, que contém relatórios de gestão de todos os ministérios.

4 O CONTROLE INTERNO COMO CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA

Nesta última seção, pretendemos demonstrar que o controle burocrático exercido pela SFC tem o potencial de funcionar com controle político, pois um de seus efeitos potenciais é alterar decisões políticas, ou seja, alterar o rumo de políticas públicas e o destino do dinheiro e dos recursos de poder. Apesar de o monitoramento das políticas públicas ter como objetivo aperfeiçoar a administração do dinheiro público e não avaliar os pressupostos das políticas nem as escolhas de governo, em alguns casos a melhoria na gestão envolve uma discussão para além dos instrumentos gerenciais, ou seja, uma discussão a respeito das escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários, seus objetivos. E isso significa discutir as escolhas políticas dos ministérios, que é atribuição exclusiva dos políticos, principalmente do Presidente da República e de seus ministros. “Mirando” a eficiência gerencial, o monitoramento “atinge” a escolha dos políticos sobre a direção da política pública; avaliando a gestão, a SFC pode funcionar como instrumento de controle político sobre a burocracia.

Esse controle político, como veremos nos exemplos a seguir, tem duas características:

- não é sistêmico, uma vez que não há integração entre os sistemas de controle interno, de planejamento e orçamento, e de administração financeira do Executivo Federal; e
- depende de forças ou movimentos políticos circunstanciais, tais como:
 - ✓ pressão por transparência por parte da opinião pública: o governo se sente coagido a responder à opinião pública diante da publicação em jornais e revistas de reportagens ou denúncias sobre “escândalos” ligados a má gestão ou a desvio de recursos públicos;
 - ✓ nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização: a Presidência deseja ou necessita contrariar grupos políticos da coalizão de governo ou corporações/burocracias insuladas para alterar alguma política pública ou algum órgão.

O que caracteriza o controle interno como um recurso político é seu efeito potencial sobre a distribuição de poder entre a burocracia, o gabinete ministerial e os membros da coalizão de governo, através da capacidade do Presidente da República de controlar a atuação desses membros ou de seus apadrinhados que ocupam posições na burocracia federal e de redistribuir essas posições em função desse controle. Os exemplos do Planfor e da Sudam e da Sudene, que serão descritos a seguir, mostram que os mesmos instrumentos que servem para os políticos monitorarem a atuação dos burocratas podem ser mobilizados, conforme a necessidade ou conveniência do Presidente, para responder às pressões da opinião pública por transparência e responsabilização, e para servir como anteparo à necessidade do Presidente de contrariar grupos políticos da coalizão de governo.

Os acordos entre o partido do Presidente e os partidos da base de apoio congressional, fundados principalmente na repartição dos cargos da administração pública, são monitorados pelo governo através dos instrumentos de fiscalização e auditoria do controle interno, entre outras formas (como a nomeação política e o controle orçamentário). Isso significa que o Presidente, ao ceder poder sobre a máquina pública aos aliados, não fica completamente “nas suas mãos”, mas tenta, ainda que de forma contingente e não sistemática, manter algum controle sobre seu desempenho e, conseqüentemente, sobre a manutenção dos termos da coalizão.

O caso do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é um caso em que os mecanismos de controle sobre a burocracia funcionaram para produzir respostas a escândalos. O Planfor promove a oferta de educação profissional permanente com o objetivo de qualificar e requalificar a mão de obra nacional, e é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Ministério não opera o programa diretamente; a maior parte dos recursos é repassada para as Secretarias Estaduais de Trabalho através de convênios, e essas Secretarias contratam os serviços de educação profissional.

A SFC começou a fiscalizar a implementação do Planfor em 1999, antes da eclosão de denúncias e da publicação pelos jornais de desvios no programa. O Planfor foi escolhido pela SFC para ser fiscalizado devido a seu volume de recursos (critério de materialidade) e à sua implementação descentralizada (critério de criticidade), de acordo com a metodologia de planejamento das ações de controle da SFC descrita na seção anterior.

Apenas no ano seguinte, em 2000, as irregularidades que ocorriam na implementação do Planfor foram divulgadas pelos jornais, e só então o Ministério começou a mobilizar os instrumentos e os órgãos de controle.

Apesar de a fiscalização ter começado em 1999, apenas em 2000, e apenas após a divulgação em jornal sobre irregularidades, o Ministério solicitou à SFC auditorias especiais. Em agosto de 2000, a revista *Veja* publicou uma pequena nota sobre as medidas adotadas pelo MTE para melhorar a gestão dos repasses, indicando que o Ministro se preocupou em divulgar que estava tomando providências a respeito das denúncias.

Em 2001, a SFC consolidou os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados desde 1999 e expediu 23 notas técnicas, nas quais apresentou as falhas, impropriedades e/ou irregularidades na contratação dos serviços de qualificação pelas secretarias do trabalho estaduais, responsáveis pela implementação do programa: falta de realização de cursos; descumprimento de cláusulas contratuais; taxa de evasão acima de 10%; preços incompatíveis com o mercado; ausência de acompanhamento e controle por parte dos entes envolvidos; deficiente atuação das Comissões Municipais de Emprego e Prefeituras Municipais.

Apesar de o Ministério adotar as medidas recomendadas pela SFC para melhorar o controle e o acompanhamento do programa, em 2002 a SFC constatou que o Ministério fizera muito pouco para sanar as irregularidades apontadas nos relatórios anteriores. O Planfor continuava apresentando falhas em todos os estados: os cursos oferecidos não garantiam empregabilidade aos trabalhadores, as escolas não existiam ou não tinham competência na área, havia escolas que informavam ter treinado 10.000 pessoas sem ter quadro de professores nem de funcionários suficiente para tal oferta.

Diante da reincidência dos mesmos problemas apontados nos anos anteriores, a SFC fez o que lhe é possível: relatar os problemas. Como já vimos, a SFC não tem poder para impor suas recomendações aos ministérios; ela só faz sugestões. O máximo que a SFC pode fazer diante da não adoção de suas recomendações é reiterar sua legitimidade enquanto órgão de controle e documentar a realização de suas atribuições.

De fato, no relatório de 2002 a SFC reafirma que sua legitimidade decorre do profissionalismo, da neutralidade e da impessoalidade de seu trabalho, indicando, portanto, que suas recomendações não devem ser ignoradas, como se pode ver no

trecho do relatório abaixo. Além disso, a SFC parece fazer questão de documentar que cumpriu suas funções, ressaltando que o mesmo não ocorreu no Ministério do Trabalho:

Com referência a esta última constatação [não atendimento às recomendações propostas pela SFC], *releva acrescentar que as Notas Técnicas advêm dos resultados consolidados das 12.192 fiscalizações realizadas nos PEQs, iniciadas em 1999 e concluídas em 2001.* As principais recomendações do Controle Interno ao MTE foram no sentido de adotar medidas de aprimoramento dos mecanismos de controle e providências de aprofundamento das investigações e apuração das responsabilidades, tendo em vista que *o trabalho foi realizado com base em amostra e as inferências estatísticas indicaram a possibilidade de ocorrência das mesmas irregularidades/impropriedades para o universo das turmas informadas.* (SFC, 2002, p. 139, grifos nossos)

Em conseqüência dessas irregularidades e denúncias, foi feita uma grande reformulação do Planfor em 2003, que culminou na sua substituição pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ):

A atuação efetiva da Secretaria Federal de Controle Interno no acompanhamento do Programa em exercícios anteriores, motivou o MTE a efetuar mudanças profundas na execução do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor, objetivando garantir maior controle, melhoria da qualidade dos cursos e maior efetividade social das ações. Como resultado o MTE, já sob o novo governo, instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ em substituição ao PLANFOR. (CGU, 2003, p. 148)

Segundo entrevistado da SFC, o montante de recursos direcionado para o novo PNQ era inferior ao do Planfor. Além disso, com certa ironia, indicou que a demanda pelo PNQ se reduziu muito em relação à demanda pelo Planfor:

O [novo] programa não voltou a ter tanto dinheiro quanto antes, e parece que programa muito fiscalizado deixa de ser procurado.

Esse exemplo demonstra que:

- a SFC sustenta sua legitimidade como órgão de controle perante os controlados com base na neutralidade dos seus procedimentos;
- a ação do Ministério em relação às irregularidades no Planfor foi impulsionada pelas denúncias em jornais;
- os autocontroles do MTE não funcionaram, e o Ministério só começou a se mexer após a fiscalização da SFC e as denúncias em jornais.

O segundo tipo de força ou movimento que leva à utilização dos instrumentos e informações do monitoramento é a reação do governo a nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização. Nos momentos em que a Presidência precisa alterar políticas ou

órgãos públicos que são dominados por interesses refratários à publicidade, mas cujos titulares refugiam-se em posições formalmente legítimas, a melhor estratégia é confrontar esses grupos com as mesmas “armas”, ou seja, empunhando razões de interesse público, formalmente neutras e com baixo ou nenhum potencial de dissenso. Em casos como esses, a Presidência recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, corporificado pelo órgão de monitoramento e pelos seus métodos formais, legais e, principalmente, impessoais.

Protegida pelo discurso da neutralidade burocrática, que lhe permite justificar pública e incontestavelmente sua interferência na política ou no órgão, a Presidência tem maiores condições de contrariar grupos poderosos, grupos com “alto potencial ofensivo”, e com interesses literalmente impublicáveis, quando não francamente ilegais.

É importante ressaltar que a eficácia desse discurso da neutralidade burocrática depende da credibilidade do órgão de monitoramento quanto à neutralidade, formalidade e impessoalidade de suas ações. Ou seja, é importante que tal agência de controle seja publicamente reconhecida por esse tipo de atuação, e que, em função disso, os grupos não possam acusá-la de estar sendo utilizada contra eles por outros grupos rivais, ou que tal acusação, uma vez formulada, seja pouco crível/verossímil em face da reputação da agência.

Esse foi o caso da extinção da Sudam e da Sudene em 2001⁵. Vários fatores contribuíram para essa decisão de extinguir órgãos controlados por políticos poderosos tanto no nível regional quanto nacional, e que tinham grandes interesses na perpetuação dos esquemas de influência regional e de desvio de dinheiro propiciados pelo seu controle sobre a Sudam e a Sudene. Entre esses fatores está a utilização das informações produzidas pelas auditorias da SFC como fonte de legitimação da decisão de extinção desses órgãos.

A necessidade de reformular a Sudam e a Sudene, bem como os mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico do Norte e Nordeste a elas associados, já era discutida no Executivo, como na época da reorganização do sistema financeiro nacional a partir de 1995 (o Ministério da Fazenda indicou a

⁵ O governo FHC extinguiu as Superintendências através da MP n. 2.145, de 02/5/01, atual MP n. 2.156-5, de 24/8/01. Em 2003, as Superintendências foram recriadas por lei de iniciativa do senador Ramez Tebet (PMDB/MS), mas, desde então, o Executivo fez de tudo para barrar sua efetividade. O Presidente Lula vetou vários dispositivos da lei; as superintendências só foram reativadas em setembro de 2007, mas o Executivo somente indicou seus diretores por força de decisão judicial em novembro de 2007.

ineficiência dos bancos estaduais envolvidos nas operações da Sudam e Sudene) e a própria Sudam formulou, em 1993, proposta de flexibilização do sistema autárquico.

Além dessas discussões e projetos de reformulação ou extinção das Superintendências no âmbito do Executivo, contribuíram para sua extinção em 2001 dois outros fatores: a divulgação de escândalos sobre mau uso de verbas na Sudam envolvendo o então presidente do Senado Jader Barbalho, que comandava as nomeações políticas para os cargos de direção da Sudam no Pará, e auditorias do TCU, da SFC e das próprias Superintendências demonstrando os enormes prejuízos acumulados pelas agências durante seus 40 anos de operação.

A SFC começou a fiscalizar a Sudam e a Sudene em 2000, através de auditorias nos programas "Desenvolvimento da Amazônia Legal" e "Desenvolvimento da Região Nordeste" do Ministério da Integração Nacional. Sobre a Sudam, a SFC constatou "[...]o total desaparecimento do órgão para cumprir sua missão institucional, com destaque para a análise de projetos e fiscalização da implantação de empreendimentos. Como consequência, foram levantados inicialmente prejuízos fiscais à União da ordem de R\$ 70 milhões." (SFC, 2000, p. C-295).

Em 2001, a SFC deu continuidade às ações de controle, verificando in loco os empreendimentos incentivados pela Sudam e Sudene. As ações de controle revelaram deficiências estruturais e operacionais nas duas agências, as quais propiciavam a ocorrência de irregularidades e desvios, desvirtuando os propósitos almejados de desenvolvimento econômico. Os fatos apontados pela SFC ensejaram a adoção de medidas nas esferas administrativa e judicial, como a instauração de procedimentos apuratórios pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal, pela Corregedoria-Geral da União e pelo Ministério da Integração (ao qual as Superintendências eram vinculadas), resultando no indiciamento e demissão de um expressivo número de servidores das Superintendências.

O outro fator que permitiu ao Executivo extinguir a Sudam e a Sudene foi o enfraquecimento de um dos principais políticos que comandava as nomeações na Sudam: Jader Barbalho. As investigações da Sudam, do TCU e da SFC foram usadas pelos adversários políticos de Barbalho no Senado, em especial o senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), para enfraquecê-lo politicamente.

Jader Barbalho fora eleito presidente do Senado em fevereiro de 2001, com a vacância do cargo quando da renúncia do senador ACM ao cargo, em decorrência do escândalo da quebra do sigilo do painel de votação do Senado em 2000, pelo então presidente ACM e pelo líder do governo no Senado, José Roberto Arruda. As divergências entre Barbalho e ACM amplificaram as denúncias de envolvimento de Barbalho em fraudes na Sudam, a ponto de Jader Barbalho renunciar ao mandato em outubro de 2001, um mês após renunciar à presidência do Senado. Um mês após assumir a presidência do Senado, Jader Barbalho sentiu-se pressionado a defender-se de acusações de enriquecimento ilícito. No mesmo dia em que discursava, apresentando sua defesa, a Sudam divulgou um relatório de auditoria interna apontando fraudes e desvio de milhões de reais nos projetos financiados pelo órgão.

Esses exemplos demonstram como as investigações dos órgãos de controle promoveram a publicidade de irregularidades no uso de dinheiro público envolvendo políticos que controlavam órgãos estatais através de nomeações para cargos de confiança. A publicidade dessas informações, produzidas por organizações burocráticas neutras e impessoais (como a SFC) fortaleceram a posição da Presidência e do núcleo do governo contrário à manutenção das superintendências.

Essas investigações e sua publicidade não foram os únicos fatores que enfraqueceram a posição dos políticos que controlavam nichos de poder refratários à prestação pública de contas e à responsabilização, e evitados de corrupção, mas constituiu fator essencial para a exposição das irregularidades, para o fortalecimento das acusações contra os dirigentes responsáveis por essas irregularidades, e para a legitimação de acusações formais perante a Justiça.

Esses exemplos mostram, portanto, como as informações produzidas pelo órgão de monitoramento da burocracia podem ser usados para controlar não apenas a burocracia, mas também os membros da coalizão de governo, seja ao atingir o ministro indicado pelo partido para assumir determinada pasta, seja ao atingir um dos articuladores da base aliada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões sobre o desenvolvimento recente do sistema de controle interno do governo federal constituem muito mais “pontos de partida” para novas pesquisas do que propriamente “pontos de chegada”. Isso não significa que não houve avanços; sim, avançamos no conhecimento do funcionamento e das condições político-institucionais da construção não apenas do controle interno, mas também do controle político da burocracia. E, de um ponto de vista mais geral, a análise dos papéis burocrático (avaliação da gestão) e político (controle da burocracia) da SFC revela uma das formas concretas de expressão da confluência entre as tendências – ao mesmo tempo antagônicas e complementares – do insulamento burocrático e da democratização, as quais presidiram a constituição da burocracia brasileira no século XX.

A análise da reforma do sistema de controle interno da década de 1990 mostra que a SFC é, em boa parte, consequência dos movimentos de democratização política e de pressão por transparência e responsabilização das ações governamentais. Mas o interessante é notar como que ela, depois de constituída, se transforma em motor de movimentos análogos aos que a fizeram surgir, na medida em que sua atuação amplia a transparência da gestão pública (através da divulgação na internet dos relatórios de avaliação da gestão dos programas federais) e potencializa a responsabilização política e judicial dos gestores avaliados.

As limitações deste trabalho não nos permitiram avançar na análise destes efeitos, mas sua existência é inegável, em especial no caso da transparência dos atos dos gestores, que chegou ao ápice a partir de 2003, através da divulgação dos relatórios de fiscalização nos municípios. A mudança no programa de fiscalização nos municípios em 2003, que substituiu a seleção aleatória pela seleção por sorteios dos municípios que seriam avaliados quanto aos programas federais por eles implementados, ampliou enormemente a visibilidade da atuação da SFC, tanto entre os gestores públicos quanto entre a população. A fiscalização nos municípios, que já era feita desde 1995, alcançou enorme visibilidade a partir de 2003 pelo simples fato de passar a identificar os municípios, e, portanto, os prefeitos, responsáveis pelos programas avaliados. Até então, os relatórios identificavam apenas os programas avaliados, mas a partir de 2003 eles passaram a ser

elaborados por município, permitindo a clara identificação dos responsáveis pelo eventual mau uso do dinheiro público.

Os potenciais efeitos desse inaudito facho de luz lançado sobre a gestão pública sub-nacional (a partir de 2004 os estados entraram na fiscalização por sorteios) são mudanças na relação dos gestores com o dinheiro público (em especial a redução da corrupção – que é, aliás, o principal fruto que a CGU atribui à fiscalização por sorteios) e mudanças na relação da população com a responsabilização de seus governantes (como, por exemplo, ampliação da conscientização e da cobrança sobre os atos dos governantes). São efeitos difíceis de serem avaliados e medidos, mas muitos trabalhos têm sido feitos nesse sentido.

Olhar a SFC nessa perspectiva dos processos de confluência entre as tendências de insulamento burocrático e de democratização nos permite estabelecer dois novos “pontos de partida” para futuros trabalhos sobre o controle interno do governo federal: 1) o controle interno não pode ser analisado isoladamente das demais instituições e processos de responsabilização dos dirigentes públicos, nem das instituições político-partidárias, e 2) a caracterização mais precisa do controle interno como controle político da burocracia depende de sua avaliação em conjunto com as outras formas de controle da burocracia.

A efetividade do controle interno como instrumento de avaliação da gestão das políticas públicas depende da capacidade interna da SFC e da sua integração com outros órgãos dentro e fora do Executivo. A capacidade interna da SFC significa a adequação de seus processos internos de auditoria e fiscalização, de sua estrutura e posição institucional e da qualificação de seu quadro de pessoal a sua missão institucional: a avaliação da gestão das políticas públicas em função dos seus resultados. Essa capacidade a SFC conquistou através das reformas da década de 1990, conforme analisamos neste trabalho.

O que falta à SFC é integração com outros órgãos, dentro e fora do Executivo. E, do ponto de vista analítico, faltam estudos sistemáticos que permitam identificar os motivos das desconexões entre os sistemas de controle interno e externo, e entre esses sistemas de controles e o ciclo de gestão do Executivo. As informações produzidas pela SFC sobre a qualidade da gestão das políticas públicas são fundamentais para “fechar” o ciclo de gestão, ou seja, para efetivamente promover melhorias na gestão pública através da utilização dos resultados das auditorias no processo de planejamento das políticas públicas. As informações

produzidas pela SFC, como no exemplo do programa de combate à dengue apresentado acima, têm a finalidade de re-alimentar o trabalho do gestor para o aperfeiçoamento do programa. Nossa pesquisa aponta para a fraqueza da efetiva utilização gerencial das informações das auditorias, ou seja, para uma falha na integração entre os trabalhos da SFC e dos ministérios e da SFC e do principal órgão de gestão do sistema de avaliação das políticas públicas: o Ministério do Planejamento. Entretanto, ainda não sabemos os motivos dessa falta de integração, nem as formas de revertê-la.

Por outro lado, as conexões externas da SFC – com o sistema de controle externo (Congresso Nacional e TCU) e com o sistema de justiça (em especial Ministério Público e Polícia Federal) – são fundamentais para promover a efetiva punição aos atos de má gestão e de corrupção. Neste trabalho ressaltamos o trabalho de avaliação da gestão da SFC, porque ele constitui a principal novidade da reforma da década de 1990, mas a Secretaria também faz o controle da legalidade da gestão, que visa identificar ilícitos e desvios de dinheiro público. Entretanto, a SFC não tem nenhum poder para processar, administrativa ou judicialmente, e nem para punir os atos irregulares que consegue identificar; ela depende da atuação do TCU e do Congresso para julgar os maus gestores, e da Polícia Federal e do Ministério Público para investigar e processar os corruptos.

Em segundo lugar, a caracterização mais precisa dos efeitos do controle interno como controle político da burocracia depende da compreensão mais global sobre o funcionamento dos outros instrumentos de controle da burocracia, no sentido de construir uma teoria do controle político da burocracia, ou seja, de identificar e explicar as causalidades no processo de resposta da burocracia aos diversos tipos de controles dos principais atores políticos: Legislativo e Executivo.

Para conhecer a resposta da burocracia aos diferentes instrumentos de controle político (monitoramento, nomeação, controle orçamentário, reorganização administrativa e legislação) é preciso, em primeiro lugar, analisar esses processos como instrumentos de controle da burocracia, e, em segundo lugar, analisar a resposta da burocracia a eles. Já há estudos, no Brasil, sobre o processo de nomeação e a execução orçamentária, mas nenhum deles analisa, especificamente, seu uso como instrumento de controle político, nem olha para os efeitos desses mecanismos sobre a atuação da burocracia. Este trabalho também não analisou o “outro lado” do monitoramento, e nesse sentido não pode fazer nenhuma afirmação

sobre o quanto a burocracia alterou seu desempenho ou a direção das políticas públicas para atender aos comandos dos políticos. Esta é uma das linhas de pesquisa abertas por este trabalho.

Além disso, uma teoria da burocracia tem que levar em consideração o funcionamento do sistema político. No nosso caso, o presidencialismo de coalizão acarreta uma enorme dispersão do poder de nomeação do Presidente entre os líderes dos partidos da coalizão de governo. Apesar de o poder de nomear milhares de cargos da administração federal ser exclusivo do Presidente, sabemos que ele delega esse poder aos membros da coalizão. Sendo o poder de nomeação um dos principais instrumentos do Presidente para controlar a burocracia, a questão é: como o Presidente consegue manter esse controle? Sabemos que o Presidente não perde todo o seu poder com as concessões que faz em nome da manutenção da coalizão no Congresso, uma vez que ele mantém estrita supervisão sobre os critérios de nomeação adotados pelos aliados e sobre a nomeação de cargos chave (como os secretários-executivos, no governo FHC) (Loureiro e Abrucio, 1999). Mas desconhecemos por completo como o Presidente usa os demais poderes de orçamento, de reorganização administrativa e de legislação para dirigir a burocracia, como eles se relacionam entre si, e qual o papel que o Congresso exerce, se exerce algum, no controle político da burocracia.

Como a história da SFC demonstrou, o apoio da sociedade e das instituições políticas e partidárias ao fortalecimento dos vetores democráticos foi fundamental para a sua criação e estruturação como órgão de supervisão da gestão e controle da burocracia, e tudo de que temos certeza é de que continuará imprescindível para o aperfeiçoamento do sistema de transparência e responsabilização das agências burocráticas e do próprio governo.

6 REFERÊNCIAS

CGU – Controladoria Geral da União. **Relatório de gestão**: Exercício 2003. Brasília. CGU, 2003. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: Exercício 2004. Brasília. CGU, 2004. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: Exercício 2005. Brasília. CGU, 2005. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: Exercício 2006. Brasília. CGU, 2006. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, outubro-dezembro, 2003.

INTOSAI. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Budapest. XVIII INCOSAI, 2004. Disponível em: <<http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf>>.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, n. 41, outubro, 1999.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. Tese de Doutorado. EAESP/FGV. São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP. Texto para Discussão 17, 1997.

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Balanço Geral da União, 1998. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. Relatório da Secretaria Federal de Controle. Balanço Geral da União, 2000. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório da Secretaria Federal de Controle. Balanço Geral da União, 2001. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.** Anexo à Instrução Normativa n. 1, de 06 de abril de 2001, 2001a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2005.

WEBER, Max. A Política como Vocação. **Ensaios de sociologia.** Org. por H.H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1982.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada:** crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. **Economia e Sociedade:** Fundamentos de Sociologia Compreensiva, vol. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WOOD, B. Dan, WATERMAN, Richard W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, vol.85, n. 3, p.801-828, September, 1991.

_____. **Bureaucratic dynamicsn:** the role of bureaucracy in a democracy. Westview Press, 1994.

AUTORIA

Cecília Olivieri – Professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.

Endereço eletrônico: cecilia.olivieri@usp.br