

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Mestrado em Administração Pública

Luís Emílio Pinheiro Naves

**AUDITORIAS OPERACIONAIS A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
BRASILEIROS E *ACCOUNTABILITY* VERTICAL E HORIZONTAL:  
análise do processo de institucionalização depois de 1988**

Belo Horizonte

**2012**

LUÍS EMÍLIO PINHEIRO NAVES

**AUDITORIAS OPERACIONAIS A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
BRASILEIROS E ACCOUNTABILITY VERTICAL E HORIZONTAL:  
análise do processo de institucionalização depois de 1988**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

**2012**

N323a Naves, Luís Emílio Pinheiro

Auditorias operacionais a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros: análise do processo de institucionalização depois de 1988 / Luís Emílio Pinheiro Naves. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2012.

129 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro.

Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

1. Auditorias operacionais. 2. Tribunais de Contas. 3. *Accountability* horizontal e vertical. 4. Democracia. 5. Institucionalização. 6. Obstáculos e incentivos.

CDU: 657.63(81)

Luís Emílio Pinheiro Naves

**AUDITORIAS OPERACIONAIS A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
BRASILEIROS E ACCOUNTABILITY VERTICAL E HORIZONTAL:  
análise do processo de institucionalização depois de 1988**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

PROF. DR. RICARDO CARNEIRO  
(Orientador) – Fundação João Pinheiro

---

PROF. DR. BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA  
Fundação João Pinheiro

---

PROFA. DRA. HELOÍSA HELENA NASCIMENTO ROCHA  
Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 24 de maio de 2012.

***À minha Mãe.***

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

À minha Mãe, Neida Josina Naves, meu exemplo de amor, doação, ética, profissionalismo, inteligência e cultura.

Às pessoas que contribuíram com tempo, interesse ou de outro modo para a realização deste trabalho, minha profunda e perene gratidão e, especialmente:

Ao Professor Ricardo Carneiro, pela generosa, paciente, certa e honrosa orientação.

Aos professores integrantes da banca examinadora, pelas valiosas considerações e pelas pertinentes sugestões prontamente incorporadas ao texto final da dissertação.

Aos zelosos professores da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e aos seus dedicados servidores e funcionários, pela fraterna acolhida.

Aos amigos da Turma do Mestrado 2010-2012 pela agradabilíssima convivência e pela profícua troca de experiências.

Ao Conselheiro Sebastião Helvecio e à Assessora Raquel de Oliveira Simões, pelo apoio incondicional e incentivo entusiasmado, bem como aos colegas de Gabinete, pela vibrante torcida.

Aos Conselheiros, Auditores, Procuradores do Ministério Público de Contas, Assessores, à Coordenadora da CAOP, Denise Maria Delgado Santos, e aos Servidores colegas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que gentilmente responderam ao questionário para fornecimento dos dados necessários à tentativa de descrição da visão interna sobre a ANOP.

Ao Professor Vivaldo Evangelista Ribeiro, Coordenador do GTAOP do PROMOEX, pela confiança, e aos colegas servidores dos Tribunais de Contas que integram o PNCAOP e ao colega Bruno de Souza Machado, da SEPROG/TCU, pelo dedicado interesse no fornecimento dos dados nacionais.

Ao Renato Salgado, pelo suporte na construção das planilhas e gráficos.

À Patrícia, Ana Luíza, Pedro, Tia Neilinha, Tio Tancredo, Papai, Rose, Marina e aos meus amigos, pela penhorada compreensão nas renitentes ausências.

Os equívocos e as insuficiências são de inteira responsabilidade deste aluno.

*“O Estado está em toda parte e  
em parte alguma.”*  
(O’DONNELL, 2011, pág. 140)

## RESUMO

NAVES, Luís Emílio Pinheiro. **Auditorias operacionais a cargo dos tribunais de contas brasileiros e *accountability* vertical e horizontal: análise do processo de institucionalização depois de 1988.** 129f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

Os Tribunais de Contas (TC) são instituições incumbidas de fiscalizar a gestão de recursos públicos, configurando-se suas decisões efetivas avaliações dos atos de governantes e burocratas, tanto sob o aspecto da verificação da sua conformidade com a lei quanto da aferição do desempenho substancial das políticas públicas, o que vem se realizando, mais recentemente, por meio das denominadas auditorias de natureza operacional (ANOP). Esta pesquisa analisa o processo de instalação das ANOP nos TC do Brasil e, mais detidamente, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), aproximando essa recente modalidade de fiscalização à visão institucionalista da *accountability*, repartida nas perspectivas horizontal, que se materializa pela atuação de agências estatais de *balance* e *asignadas*, e vertical, que se materializa pela atuação da sociedade. Segundo a literatura revisada, as ANOP, por suas características essenciais, tendem a promover *accountability* sob a perspectiva vertical, colaborando na redução da assimetria de informações entre, de um lado, governantes eleitos e burocratas e, de outro, eleitores, imprensa, ONG, associações civis e conselhos de políticas públicas. A revisão da literatura e os dados colhidos por meio de questionários sugerem que as ANOP não estão institucionalizadas no ambiente dos TC subnacionais, sendo executadas, com algumas exceções, de forma rarefeita. Dados colhidos de TC nacionais apontam que a instituição de ato normativo e de unidade estrutural específica sobre ANOP não influenciam na desenvoltura quanto à realização efetiva da modalidade, em termos de quantidade de auditorias. Na percepção de atores estratégicos internos do TCMG, as ANOP se amoldam à perspectiva vertical da *accountability* e contam com ambiente favorável ao seu significativo crescimento em proporção com relação às auditorias de conformidade. Quanto aos aspectos desse processo incipiente de institucionalização que possam se configurar óbices ou impulsos ao desenvolvimento das ANOP, os entrevistados consideraram como obstáculos decisivos para a institucionalização das auditorias operacionais a capacitação e treinamento dos servidores, as limitações estruturais e financeiras internas e o desconhecimento da modalidade. Como incentivos, identificaram os entrevistados, principalmente, os benefícios das promessas embutidas na ferramenta, a atuação do PROMOEX e do TCU nesse tema e as ações de capacitação já realizadas.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas. Auditorias operacionais. *Accountability* horizontal e vertical. Democracia. Institucionalização. Obstáculos e incentivos.

## **ABSTRACT**

The Courts of Auditors (CoA) are institutions responsible for supervising the management of public resources. Its decisions represents effective evaluations of the acts of governments and bureaucrats, by the verification of its compliance with the law and by the benchmarking of substantial public policy, which has been carried out more recently, through the so-called audits of operational nature (AOP). This research analyzes the process of installing AOP in Brazil's CoAs and, more closely, in the Court of the State of Minas Gerais (MGCoA), bringing this recent form of monitoring to the institutionalist vision of accountability, shared in the horizontal perspective, materialized by the actions of state agencies, and vertical perspective, materialized by the society's activities. According to the reviewed literature, the AOP, for their essential characteristics, tend to promote accountability in the vertical perspective, helping to reduce the information asymmetry between, on one hand, elected officials and bureaucrats and on the other, voters, media, NGOs civic associations and public policy councils. The literature review and data collected through questionnaires suggest that AOP are not institutionalized in the environment of the state's CoA, running, with some exceptions, in a rarefied way. Data collected from CoAs show that the national institution and a normative act on specific structural unit AOP do not influence the effective achievement of the modality in terms of number of audits. In the perception of strategic actors of MGCoA the AOP conforms to the vertical perspective of accountability and have favorable environment for its significant growth in proportion with compliance audits. According to the respondents, aspects of this incipient process of institutionalization can be taken as obstacles or impulses to the development of AOP. They consider critical obstacles the training of workers, the structural and financial limitations and the lack of internal knowledge. As incentives, the respondents primarily identified the benefits of the promises embedded in the tool, the performance of PROMOEX and of the Union Court of Aditors in this issue and the actions already undertaken in training.

**Keywords:** Courts of Auditors. Audits of operational nature. Horizontal and vertical accountability. Democracy. Institutionalization. Obstacles and incentives.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Accountability democrática segundo Abrucio e Loureiro (2004)

Quadro 2 - Accountability Democrática segundo Vieira (2005)

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Frequência de realização de ANOP nos TC subnacionais – 2006

TABELA 2 – Servidores dos TC subnacionais envolvidos em ANOP – 2006

TABELA 3 – Quantidade de ANOP no TCU e proporção com relação às demais fiscalizações – 2007 a 2011

TABELA 4 – Experiência em ANOP dos TC subnacionais - 2006

TABELA 5 – Número de ANOP realizadas/apreciadas nos TC iniciantes e previsão de unidade específica – 2012

TABELA 6 – Relação entre TC iniciantes que possuem unidade de ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2012

TABELA 7 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas nos TC iniciantes – 2012

TABELA 8 – Relação entre TC que possuem atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2006 a 2012

TABELA 9 – Número de ANOP que promoveram os TC relativamente experientes e adoção de unidade específica de ANOP – até 2012

TABELA 10 – Relação entre TC relativamente experientes que possuem unidade de ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – até 2012

TABELA 11 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2012

TABELA 12 – Quantidade e média das ANOP realizadas / apreciadas pelos TC relativamente experientes – até 2012

TABELA 13 – Quantidade de ANOP realizadas / apreciadas que promoveram os TC experientes – até 2012

TABELA 14 – Relação entre TC experientes que possuem unidade de ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – até 2012

TABELA 15 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas por TC experientes – 2012

TABELA 16 – Relação entre TC experientes que possuem ato normativo sobre ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – até 2012

TABELA 17 – ANOP nos TC que não integram o PNCAOP – 2012

TABELA 18 – Índice de devolução dos questionários – TCEMG, 2012

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Quantidade de TC subnacionais que realizavam ANOP – 2006

Gráfico 2 – Quantidade de TC integrantes do PNCAOP que realizavam ANOP – 2006

Gráfico 3 – Percentual de entrevistados que percebem a ANOP como institucionalizada no TCMG – 2012

Gráfico 4 – Percentual por categoria dos entrevistados que percebem a ANOP como institucionalizada no TCMG – 2012

Gráfico 5 – Percentual de ANOP em relação às auditorias de conformidade que os entrevistados do TCMG entendem que deveria se estabelecer – 2012

Gráfico 6 – Percentual de ANOP em relação às auditorias de conformidade que os entrevistados, por categoria de atores estratégicos, do TCMG entendem que deveria se estabelecer – 2012

Gráfico 7 – Índice de percepção geral de apoio por categorias à institucionalização da ANOP no TCMG – 2012

Gráfico 8 – Índice de autopercepção de apoio por categorias à institucionalização da ANOP no TCMG – 2012

Gráfico 9 – Percentuais de obstáculos percebidos pelos atores institucionais do TCMG – 2012

Gráfico 10 – Percentuais de incentivos percebidos pelos atores institucionais do TCMG – 2012

Gráfico 11 – Percentual de entrevistados que entenderam pela necessidade de ampla divulgação dos resultados da ANOP – TCMG, 2012

Gráfico 12 – Percentual de percepções quanto à aplicação de multas aos gestores em ANOP – 2012

## LISTA DE SIGLAS

ANOP – Auditoria de Natureza Operacional

ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CERDS – Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social

CR/1988 – Constituição da República de 1988

DFID – *Department for International Development*

EFS – Entes de Fiscalização Superiores

GTAO – Grupo Temático de Auditoria Operacional

IN – Instrução Normativa

IRB – Instituto Rui Barbosa

LOTIC – Lei Orgânica do Tribunal de Contas

NGP – Nova Gestão Pública

PNCAOP – Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional

PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros

RITC – Regimento Interno do Tribunal de Contas

SEPROG – Secretaria de Programa de Governo

TC – Tribunais de Contas

TCMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## SUMÁRIO

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                                           | 12 |
| CAPÍTULO 1. <i>ACCOUNTABILITY</i> E DEMOCRACIA.....                                                        | 22 |
| 1.1) A contextualização do debate sobre a <i>accountability</i> na visão institucionalista .               | 24 |
| 1.2) As perspectivas vertical e horizontal da <i>accountability</i> , segundo Guillermo O'Donnell.....     | 26 |
| 1.2.1) <i>Accountability</i> vertical.....                                                                 | 27 |
| 1.2.2) <i>Accountability</i> horizontal.....                                                               | 29 |
| 1.2.3) Inter-relações entre <i>accountability</i> horizontal e <i>accountability</i> vertical .....        | 34 |
| 1.2.4) <i>Accountability</i> e as democracias delegativas .....                                            | 35 |
| 1.3) Adam Przeworski e a perspectiva <i>agent x principal</i> no desenho institucional do Estado .....     | 36 |
| 1.4) A literatura brasileira e o tema da <i>accountability</i> .....                                       | 41 |
| 1.5) Duas tentativas de tradução da expressão <i>accountability</i> e a busca da realidade brasileira..... | 45 |
| 1.6) Expectativas e perspectivas sobre a <i>accountability</i> .....                                       | 48 |
| CAPITULO 2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS .....                                                                   | 51 |
| 2.1. Controle externo da Administração Pública: exigência republicana e democrática .....                  | 51 |
| 2.2) TC brasileiros no contexto do controle externo internacional.....                                     | 53 |
| 2.3) TC brasileiros: aspectos históricos, institucionais e suas funções .....                              | 55 |
| 2.4) Expectativas e perspectivas sobre a atuação dos TC brasileiros .....                                  | 59 |
| CAPITULO 3. AUDITORIAS OPERACIONAIS A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....                                  | 62 |
| 3.1) O contexto literário das ANOP .....                                                                   | 63 |
| 3.2) A variedade dos conceitos .....                                                                       | 65 |
| 3.3) As características essenciais e os diversos papéis da ANOP .....                                      | 67 |
| 3.4) Normativos técnicos nacionais e internacionais sobre ANOP .....                                       | 69 |
| 3.5) ANOP como ferramenta de <i>accountability</i> .....                                                   | 69 |

|                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 4. EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NO BRASIL DEPOIS DE 1988.....                                                                                    | 76  |
| 4.1) Histórico da ANOP nos TC do Brasil.....                                                                                                                                                   | 76  |
| 4.2) O PROMOEX e a ANOP .....                                                                                                                                                                  | 78  |
| 4.3) Os dados obtidos na pesquisa com os TC integrantes do PNCAOP do PROMOEX .....                                                                                                             | 84  |
| 4.4) Informações obtidas sobre a ANOP nos TC que não são integrantes do Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional do PROMOEX .....                                             | 96  |
| 4.5) Considerações sobre o estágio atual da ANOP nos TC brasileiros .....                                                                                                                      | 97  |
| <br>CAPÍTULO 5. O PROCESSO DE INSTALAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NO CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – A busca da percepção de atores estratégicos institucionais..... | 99  |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                                                                                     | 113 |
| Referências .....                                                                                                                                                                              | 117 |

## INTRODUÇÃO

O tema da política pública ocupa lugar cada vez mais importante nas discussões acadêmicas sobre a atuação do Estado, nos diversos ramos das ciências sociais aplicadas. A eficiência na atuação administrativa e a criação de valor público pelas diversas formas de intervenção estatal na realidade social são demandas recorrentes nos estudos recentes na área da Administração Pública.

No campo da Ciência Política, o tema da democracia também adquire destacada centralidade, especialmente as questões ligadas à efetividade da representação política e às perspectivas de controle dos governantes e burocratas responsáveis pelo desenho e execução das políticas públicas, no curso dos mandatos eletivos.

Não obstante, exuberava no noticiário da imprensa e na experiência administrativa o despreparo de agentes públicos para o planejamento consistente de programas e projetos estatais, além da perene insatisfação dos cidadãos com relação ao provimento dos serviços públicos. Notoriamente, no Brasil, essas políticas governamentais não apresentam a efetividade e a continuidade desejáveis e, ainda, expõem desperdícios ou custos maiores do que deveriam, embora, em termos jurídicos, a Constituição da República de 1988 (CR/1988) imponha ao gestor a busca pela eficiência e economicidade no desempenho das atividades administrativas, art. 37, *caput*, e art. 70 (BRASIL, 2012), respectivamente.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas (TC) brasileiros se apresentam como instituições de elevado potencial para contribuição quanto à concretização desses desideratos, vez que integram, de forma significativa, a estrutura do Estado e possuem vetusto arranjo constitucional voltado para o desempenho da função de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, promovendo, especialmente, o controle externo da Administração Pública.

As atribuições dos TC se ampliaram, consideravelmente, depois da promulgação da CR/1988, que lhes designou, dentre outras incumbências, o controle do desempenho das políticas públicas, mediante a execução de fiscalizações que se propõem a superar a aferição estritamente contábil e legalista e a avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de organizações, programas e atividades governamentais (BRASIL, 2010, pág. 11).

Esse novo olhar consubstancia-se numa espécie de auditoria denominada, comumente, de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP), a qual está expressamente referenciada nos art. 70 e 71, IV, da CR/1988 (BRASIL, 2012) e que, segundo a literatura especializada (ALBUQUERQUE, 2007, pág. 117-118), possui duplo papel: contribuir com recomendações para melhoria das ações de governo e, ainda, produzir informações em avaliações de impacto e resultado de programas e políticas públicas.

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, pág. 80) anotam que o controle de desempenho dos governos e dos resultados das políticas públicas pelos TC subnacionais é uma atividade pouco desenvolvida por eles e pouco percebida pelas elites sociais e institucionais do País, o que colabora para que esses tribunais sofram incisivas críticas no que tange ao mérito de suas decisões. Os autores apontam a concentração de esforços no controle de resultados da gestão pública, em vez da atuação basicamente pautada na lógica do formalismo, como um dos principais itens da agenda de reformas dos TC.

Pretende-se, pela pesquisa proposta, sob a perspectiva institucionalista (ou institucional), centrada nos estudos da teoria dual da *accountability* democrática (O'DONNELL, 1998, 2004), situar essas auditorias de desempenho a cargo dos TC no contexto das discussões sobre o processo de construção da democracia representativa no Brasil, de modo a se colaborar para a percepção do papel institucional que lhes possa caber na promoção de justiça social e de cidadania.

Objetiva-se, ainda, identificar, organizar e sistematizar elementos teóricos e conceituais necessários à melhor compreensão dessas relativamente novas ferramentas estatais de fiscalização governamental, as quais, à primeira vista e há quem assim o perceba, emergiriam sob a inspiração do impacto do movimento chamado de Nova Gestão Pública (NGP) e de suas reformas gerenciais (OLIVEIRA, 2008; LEAL, 2006; MATOS, 2006), que pregam, justamente, maior controle por resultados e menos formalismo.

Diniz (2001, pág. 19) sugere, entretanto, que essa propalada Reforma do Estado seja repensada à luz da teoria democrática contemporânea, a qual reconhece a insuficiência das eleições como instrumentos de controle dos governantes e defende o incremento de arranjos institucionais que o possibilitem ao longo do desempenho dos mandatos.

Diante da percepção inicial de que essas auditorias operacionais são

executadas em aspecto bastante rarefeito no Brasil e que ainda não se consolidaram na realidade dos TC (OLIVEIRA, 2008, pág. 116), especialmente nos subnacionais, pretende-se, também, nesta investigação, apresentar quadros pelos quais se comparem distintos estágios de desenvolvimento do processo de sua instalação em 27 tribunais pesquisados, bem como buscar a identificação de possíveis causas para tal acanhamento e de perspectivas quanto a sua ampliação, pela análise do caso específico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG).

As questões que conduzem a pesquisa podem ser assim colocadas: as ANOP a cargo dos TC brasileiros possuem potencial para contribuir para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade da democracia representativa brasileira? Sob quais aspectos? Os TC brasileiros têm avançado no processo de percepção, instalação, desenvolvimento e institucionalização das auditorias operacionais? Podem-se identificar quais TC estão mais avançados e quais estão mais atrasados? Quais seriam, segundo a percepção de atores internos significativos para a ANOP no TCMG, as prováveis causas para atrasos e avanços detectados nesse processo de sua implantação?

Refletindo tendência global, especialmente no mundo ocidental, de busca do fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, o estudo deste elemento central na teoria democrática contemporânea (FILGUEIRAS, 2011, pág. 67) revela que o controle e a responsabilização sobre as atividades dos governos têm adquirido crescente essencialidade na agenda de reformas na América Latina (MELO, 2008, pág. 2; LOUREIRO, TEIXEIRA e PRADO, 2008, pág. 108).

Por sua vez, o aprofundamento dos estudos científicos sobre os TC e sobre as auditorias a seu encargo relacionadas ao desempenho das ações dos governos pode conduzir a resultados que contenham abordagens úteis ao desenvolvimento dessa desejada *accountability* e ao aprimoramento de técnicas e ferramentas de avaliação da gestão de recursos do erário, contribuindo, em consequência, para o desenvolvimento das relações entre a Sociedade brasileira e o Estado.

Em um contexto administrativo em que se propaga a defesa da avaliação por resultados e mais especialização na formulação e na implementação das políticas públicas, vislumbra-se, também, que este estudo possa contribuir para a identificação das responsabilidades pela prestação dos serviços públicos, o que também se revela desejável promoção de *accountability*.

Ainda, nessa perspectiva, espera-se contribuir para a formação de visão mais clara sobre o conteúdo normativo que cerca as ANOP nos TC, auxiliando na interpretação dos seus objetivos e, conseqüentemente, na tarefa de materializá-los institucionalmente.

Em termos estruturais, como anota Lima Júnior (1998, pág. 28) o Estado brasileiro jamais conseguiu construir uma burocracia weberiana de fato, constituindo-se um arranjo amorfo de convivência entre “patrimonialismo burocrático” e “ilhas de excelência”.

O aprimoramento do olhar técnico – especialmente sobre a atuação dos gestores públicos em processos e procedimentos de formulação, desenvolvimento e execução de políticas de interesse coletivo – tende a fomentar a cultura da responsabilização sobre a escolha administrativa, principalmente, no se refere à adequada solução pretendida para as necessidades coletivas, em termos de eficiência, de eficácia, de economicidade e de efetividade.

Nesse ponto, esta pesquisa tem o intuito de colaborar com os debates que pretendem enriquecer de conteúdo os atos e processos de aplicação de recursos públicos, para que se fortaleça a noção de controle e de responsabilização na sociedade, na classe política, no corpo burocrático estatal e nos órgãos incumbidos de promover a *accountability* na perspectiva horizontal, especialmente: Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, os quais necessitam de percorrer, de maneira ágil e veloz, os mais tortuosos caminhos trilhados pelos gestores públicos para a tomada de decisão vinculada ao gasto de recursos com políticas públicas, de modo a legitimar a sua atuação institucional como efetivos instrumentos de responsabilização de gestores.

Deve-se levar em conta, nesse contexto, que os servidores públicos, em todos os níveis de governo, invariavelmente, participam, ora ou outra, em uma das etapas da política pública, o que pode contribuir para a cristalização da ideia de *accountability* pública, além de disseminar os anseios por transparência na implementação de programas de governo.

Espera-se, assim, que o aprofundamento dos estudos sobre as ANOP a cargo dos TC se traduza em maior visibilidade e no desenvolvimento dessas ferramentas e, em consequência, maior consistência, transparência e responsabilização no setor público, além do aperfeiçoamento da gestão dos recursos do erário, gerando desfechos mais consentâneos com valores

democráticos e republicanos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Arantes, Carvalho e Teixeira (2005, pág. 80), nova visão de controle se espalha pelo mundo, voltada para menos formalismo e para mais resultados das políticas públicas, e os TC pátrios precisam de incentivos para adesão a esse novo momento.

Em termos metodológicos, no primeiro plano, desenvolveu-se a recuperação de literatura, em pesquisa bibliográfica nos diversos ramos das ciências sociais aplicadas, referente à construção da *accountability* democrática, especialmente na América Latina e no Brasil; aos Entes de Fiscalização Superiores<sup>1</sup> (EFS) e a sua conformação no mundo e no contexto brasileiro e, ainda, à contextualização das ANOP na realidade dessas instituições.

Fixado o eixo teórico para sustentação da pesquisa, partiu-se para a etapa empírica, buscando-se, na primeira fase, dados atualizados dos 27 TC nacionais que integram, atualmente, o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional (PNCAOP), promovido pelo Grupo Temático de Auditoria Operacional (GTAO) vinculado ao Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX)<sup>2</sup>. Para a coleta dos dados, por meio de correspondência eletrônica, encaminharam-se seis questões diretas, Anexo I, aos representantes dos TC junto ao GTAO.

Esclarece-se que a opção por esse universo de análise deveu-se à presumível viabilidade de obtenção dos dados almejados, vez que as questões foram encaminhadas a servidores públicos que representam seus TC no citado programa de capacitação e que se apresentaram como contatos locais de interlocução, fornecendo telefones e e-mails, os quais foram gentilmente cedidos pela Coordenação do Grupo Temático para utilização nesta pesquisa. Por estarem esses servidores intimamente ligados à realidade local de instalação da ANOP, presumidamente, poderiam responder aos questionamentos de forma mais ágil, confiável e nivelada, o que contrasta, de forma considerável, com a busca de todos os contatos locais, a eleição e o convencimento de interlocutores em outros tribunais que não integraram o referido programa de capacitação.

---

<sup>1</sup> Como são, comumente, denominadas as instituições estatais de auditoria similares aos TC brasileiros espalhadas pelo mundo.

<sup>2</sup> O PROMOEX, o GTAO e o Programa Nacional de Capacitação em ANOP são iniciativas de incremento do controle externo descritas detalhadamente no Capítulo 4.

A receptividade pode ser considerada adequada, contando a pesquisa com a resposta de todos os 27 tribunais que integram o PNCAOP/PROMOEX. Com relação ao total dos 33 TC subnacionais, as respostas correspondem a 81,82%. O exame dos dados – mesmo que não referentes a todos os tribunais do Brasil –, em comparação a outros secundários colhidos ao longo da pesquisa, permite a formulação de proposições analíticas sobre a evolução do processo nacional de instalação das ANOP.

Foram também colhidos e catalogados dados indiretos extraídos de relatórios do PROMOEX e de estudos de casos, especificamente em outras pesquisas de mestrado relacionadas às ANOP em outros TC do país, para análise e confronto com dados obtidos em campo.

A segunda fase da pesquisa empírica realizou-se no TCMG, por meio de levantamento, quando se buscou a percepção de seus membros e servidores, considerados atores estratégicos com relação ao processo de instalação das ANOP naquela instituição, agrupados em 5 categorias bem distintas: Conselheiros, Auditores, Procuradores do Ministério Público de Contas, Servidores da Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP) – unidade exclusivamente incumbida de executar ANOP – e Servidores Técnicos ligados à área fim do Tribunal. Registre-se que os entrevistados são indicados como atores estratégicos porque ocupam posições destacadas ou mais associadas à ANOP na estrutura institucional.

Foi elaborado questionário semiestruturado, Anexo II, entregue diretamente aos próprios entrevistados ou a assessores diretos, quais sejam: os 7 Conselheiros, os 3 Auditores, os 7 Procuradores do Ministério Público de Contas, os 12 servidores que trabalham na CAOP e 23 servidores técnicos efetivos, totalizando 52 formulários.

Os 23 servidores técnicos efetivos foram escolhidos por questão de similaridade e conveniência e o número representa amostra considerável – aproximadamente 4,18% – do total de servidores do TCMG atuantes na área fim e em gabinetes da instituição que somam, aproximadamente, 550 técnicos<sup>3</sup>.

A amostra, com relação a todos os técnicos efetivos do TCMG, pode ser considerada adequada, vez que, dentro dos critérios definidos, foram os servidores

---

<sup>3</sup> Segundo informações fornecidas pela Diretoria de Gestão de Pessoas do TCMG.

escolhidos para as entrevistas de forma aleatória, sem se considerarem características pessoais além da formação técnica e do trabalho ligado às tarefas da área fim do TCMG, ou seja, desempenham atividades referentes à construção das decisões de mérito da instituição.

Os servidores escolhidos atuam ou atuaram diretamente na área técnica e possuem experiência na realização de exames, relatórios, pareceres, inspeções e auditorias. Essa proposição, presumidamente, permite o alcance de visão mais próxima da realidade do controle externo realizado no TCMG e, conseqüentemente, da visão do corpo técnico quanto ao posicionamento da ANOP nesse contexto. Não se trata, assim, da busca da percepção de todos os servidores do TCEMG, e sim, da parte deles que atua na sua atividade precípua, especialmente aquela que, ora ou outra, potencialmente, toma contato e tende a influenciar o controle desenvolvido por meio da ANOP – por isso também tais servidores são considerados atores estratégicos.

É de se registrar, ainda, que a pesquisa não se prende a uma avaliação sistemática do processo de instalação das ANOP no TCMG, mas à composição de retrato atual, construído pela percepção de pessoas que ocupam posições importantes e que são consideradas, reciprocamente, influentes, sendo, potencialmente, enquadradas como atores estratégicos e relevantes em relação a esse processo.

A receptividade, também nesta fase da pesquisa, pode ser considerada adequada, sendo devolvidos 49 questionários dos 52 entregues, o que equivale a 94,27%, configurando-se amostra relevante, especialmente se considerando que foi ouvida a integralidade dos componentes de 3 dos 5 grupos entrevistados.

A opção pelo método *survey* deu-se em razão de, ainda, não estar bem explorado o tema da ANOP e de sua instalação nos TC do país – em estágio inicial na maior parte deles –, pela escassez de estudos na literatura sobre o assunto e, por fim, pela adequação da metodologia à resposta de perguntas como “o que?”, “porque?”, “como?”, “quanto?”, necessárias à descrição do fenômeno de interesse (HENRIQUE FREITAS et al., 2000, pág. 105-106), consubstanciado no recente e ainda atual processo de inserção das ANOP na agenda do controle externo desempenhado pelo TCMG.

Não se ignoram as limitações da metodologia que, como informa a literatura específica (GIL, 2010, pág. 36), pode atrair informações subjetivas e dados

distorcidos. Entretanto, dada a ausência de estudos sobre a visão das ANOP por todos os atores estratégicos dos próprios TC, os dados se revelam úteis, pois proporcionam aprofundamento do conhecimento direto da realidade do TCMG bem como o levantamento e a quantificação de questões propiciadoras de mais estudos em futuras pesquisas, no intuito de se aclararem as perspectivas da instalação das ANOP nos demais TC subnacionais.

A pesquisa pode ser classificada, portanto, como exploratória e descritiva diante da existência de poucos estudos sobre o assunto que, como visto, é relativamente novo.

A abordagem é quantitativa, na medida em que o estudo apresenta a coleta de dados relacionados ao processo interno de instalação das ANOP em diversos TC nacionais e os compara entre si com o intuito de indicar correlações e tendências relevantes. É também quanti-qualitativa, na segunda etapa, pois se aprofunda na realidade de um dos TC pesquisados – o TCMG –, colhendo a percepção dos seus atores estratégicos sobre o tema das ANOP e de sua instalação na instituição, direcionando-se para a busca do significado e do valor dessa auditoria para a visão local do controle externo que desempenha. Os métodos quantitativos e qualitativos podem ser considerados complementares (MINAYO e SANCHES, 1993 *apud* FIGUEIREDO e SOUZA, 2010, pág. 83) e essa complementariedade colabora para que se alarguem, reciprocamente, a descrição e a percepção pretendidas acerca do fenômeno da instalação das ANOP no contexto dos TC brasileiros.

Outras questões ou detalhamentos com relação à metodologia serão retomados nos Capítulos 4 e 5, dedicados à exposição da pesquisa empírica.

Este trabalho de investigação está estruturado em 5 capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. O primeiro capítulo busca situar as auditorias de desempenho governamental na discussão sobre o controle institucional dos governos durante os mandatos eletivos e a promoção de *accountability*, tanto nas perspectivas horizontal e vertical, corolário da democracia representativa, considerado regime desejável de articulação da vida política e também eficaz, porém lento, para assegurar sociedades mais justas e igualitárias (O'DONNELL, 1988, p. 42).

O segundo capítulo tem o objetivo de identificar os TC nacionais como componentes de um contexto internacional composto por diversos e similares EFS e como objeto de estudo na literatura, com vistas a perquirir a visibilidade acadêmica

quanto ao potencial institucional e democrático que esses entes carregam, objetivando contribuir para o desenvolvimento de outras pesquisas sobre esse objeto, que vem despertando interesse cada vez maior do Estado, da Sociedade e da comunidade científica, em diversas áreas das ciências sociais aplicadas.

O terceiro capítulo versa sobre as auditorias de desempenho a cargo desses EFS, buscando identificar, contextualizar e sistematizar os seus modelos conceituais, teóricos e normativos, bem como descrever suas características essenciais, seus arranjos e suas especificidades técnicas, conforme encontrados na literatura internacional e nacional, além de apurar os primeiros traços do processo de sua institucionalização no país. Busca-se, ainda, extrair aspectos relacionados à efetivação dos anseios de *accountability* horizontal e vertical por meio da atuação dos TC na fiscalização do desenho e da condução das políticas públicas pelos governos brasileiros.

O quarto capítulo busca apreender e descrever, com perspectiva histórica e abordagem comparativa entre 27 TC subnacionais, o processo de institucionalização e de efetiva implantação dessas auditorias de desempenho dos governos depois da CR/1988, buscando identificar se lhes foram conferidos instrumentos normativos próprios, unidades estruturais, elementos operacionais e o arcabouço técnico que possam se configurar partes influentes nesse processo.

Em seguida, propõe-se identificar se as ANOP têm se desenvolvido em termos quantitativos e qualitativos no Brasil, se há sinais de diferenças significativas entre os tribunais e, mais, em que medida e quais seriam possíveis causas para essas diferenças.

Traça-se quadro comparativo de dados que possam traduzir etapas de um processo de institucionalização e de efetiva implantação das ANOP, buscando identificar os diferentes estágios de desenvolvimento dessa incumbência constitucional nas atividades institucionais dos TC brasileiros, sistematizando-se possíveis atrasos e avanços.

No quinto capítulo, de informações colhidas em questionários e entrevistas a respeito da experiência do TCMG, busca-se a identificação de possíveis entraves ou impulsos organizacionais, normativos ou políticos ao processo de institucionalização e de efetiva implantação das ANOP nesse tribunal. À luz da experiência e da percepção de atores posicionados estrategicamente junto ao processo de instalação das auditorias operacionais no TCMG, relacionam-se, ainda, possíveis causas para

avanços e atrasos na efetiva implementação dessa ferramenta de controle externo na realidade do país, tecendo-se, em seguida, considerações que possam se revelar úteis à compreensão desse fenômeno relativamente recente na estrutura e no papel dos TC brasileiros.

Busca-se, por fim, colher e analisar a percepção dos entrevistados com relação a algumas das conclusões pertinentes à localização do objeto de estudo apresentadas na construção do referencial teórico.

## CAPÍTULO 1. ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA

Pretende-se neste capítulo promover a revisão de trabalhos acadêmicos internacionais e nacionais no campo dos estudos afetos, especialmente, à Ciência Política e à Administração Pública, que abordam o que se denomina *accountability*. Trata-se de termo, notoriamente, de difícil tradução ou sem tradução literal para o português e para o espanhol (CAMPOS, 1990, pág. 2; O'DONNEL, 1988, pág. 64), mas que, contemporaneamente, se revela, em breves, iniciais e gerais linhas, um anseio existente no ambiente organizacional, tanto da esfera pública, quanto da privada (ARAÚJO, 2008, pág. 18), por prestação de contas e por responsabilização de administradores.

O estudo da compreensão da *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2009, pág. 1354), é de caráter progressivo, inesgotável, intimamente ligado ao contexto social e político, que influencia de forma determinante a construção desse conceito, acrescentando-lhe termos e expressões.

Filgueiras (2011, pág. 67) anota que o conceito da *accountability* tem recebido atenção privilegiada e se revela tema central nos debates sobre a teoria democrática contemporânea, sendo, ainda, a noção de prestação de contas, segundo Peruzzotti (2008, pág. 477), colocada como um aspecto central do bom governo.

O destaque que se dá ao tema deve-se, ainda, à promessa de um grau razoavelmente alto e factível de controle do povo sobre os detentores do poder político em sociedades complexas como as atuais, apresentando-se como espécie de termo médio entre as visões antitéticas do “mandato imperativo” e do “mandato livre”<sup>4</sup>. (MIGUEL, 2005, pág. 28)

No Brasil, o desenvolvimento do tema da *accountability* democrática também é premente, sendo considerado por Abrucio (2007, pág. 84) um dos quatro eixos estratégicos para uma agenda de modernização do Estado brasileiro.

O interesse pelo tema se revela mais desenvolvido em países de estágio democrático mais avançado (CAMPOS, 1990, pág. 4), sendo de se concluir que o aprofundamento dos estudos nacionais se justifica, notadamente, pela constatação de que a sociedade brasileira ainda não reúne as condições para a construção de

---

<sup>4</sup> Miguel (2005, pág. 28) resume as duas figuras: no mandato imperativo, o representante deve expressar apenas a vontade de sua base, reduzindo-se a um emissário dos representados; no mandato livre, não há espaço para interlocução entre representantes e representados, não estando o mandato vinculado à vontade da base eleitoral, cabendo aos últimos o papel eminentemente passivo.

uma verdadeira cultura de *accountability* (CAMPOS, 1990; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

A abordagem que se faz sobre esse tema, essencialmente, tem inspiração institucionalista<sup>5</sup> (O'DONNELL, 1991, pág. 27) e parte da preocupação com a debilidade institucional que se constata nos países que constituíram “novas poliarquias”<sup>6</sup> (O'DONNELL, 1998, 2004), especialmente na América Latina, saídas, em tempo relativamente recente, de regimes autoritários, como o Brasil. Essa debilidade institucional configura-se severo obstáculo ao desenvolvimento e à consolidação dessas “novas poliarquias”.

Essa preocupação com as perspectivas para o fortalecimento e a qualificação das instituições democráticas transparece e encontra vigorosa ressonância na evolução do pensamento de Guillermo O'Donnell (1988, pág. 64-67; 2004, pág. 11), desde quando, em seus primeiros estudos sobre o tema, apresenta o seu conceito para a *accountability*, relacionando-o, intimamente, ao princípio republicano da rigorosa separação entre o público e o privado. Em segundo momento, se ampliam as preocupações quando o autor apresenta a descrição do modelo de democracia que denominou de “delegativa” (O'DONNELL, 1991, pág. 33-35), no qual o Brasil parece ter-se encaixado no período imediatamente posterior à ditadura militar, que se caracteriza por um grau muito baixo de institucionalização, indiferença quanto ao seu fortalecimento e pela grande concentração de poderes e de responsabilidades para o chefe do poder executivo.

O ponto de chegada é a análise do paralelo feito por Pinho e Sacramento (2009) sobre artigo de Campos (1990). Em ambos os estudos, a pretexto de se investigarem as possíveis traduções para o português da expressão *accountability*, se descortina visão clara e ampla das transformações da sociedade e da Administração Pública brasileira, no que se refere à preocupação quanto à identificação das condições para a formação dessa cultura, essencial para o adequado funcionamento e para a consolidação do regime democrático.

---

<sup>5</sup> Para O'Donnell (1991, pág. 27), “instituições são padrões regulados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a “falar pela” organização.”

<sup>6</sup> Dahl, Robert. *Polyarchi, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; e *Democracy ant its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989 *Apud O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos. CEBRAP. N. 31, outubro 1991 p. 25-40.*

Ao longo deste percurso, buscou-se conhecer e identificar, especialmente sob a perspectiva institucionalista, os estudos acadêmicos sobre o tema da *accountability* democrática, inclusive os produzidos tomando-se como referência a realidade brasileira, para que se apresente, em conclusão, percepção sobre o estágio atual das discussões na literatura sobre o assunto e, também, a sua visão em nosso contexto político-social e, assim, relacioná-lo aos diversos aspectos afetos às ANOP a cargo dos TC brasileiros, objeto desta pesquisa.

### 1.1) A contextualização do debate sobre a *accountability* na visão institucionalista

Como sintetiza Miguel (2005, pág. 26), a partir da segunda metade do século XX, o regime democrático ganha legitimidade, domina o ocidente e se alastra, sob diversas adjetivações, pelos demais países, conferindo ao tema da democracia centralidade nas preocupações teóricas e empíricas da Ciência Política, podendo ser qualificado, em termos atuais, como seu “horizonte normativo”.

Esse regime democrático, como lembra o autor, é, necessariamente, representativo, devido à evidente inviabilidade de se promover a democracia direta nas extensas e complexas sociedades contemporâneas, na qual cada cidadão se envolva nas discussões e decisões políticas, além de não se poder prescindir da especialização técnica dos governantes. Noutras palavras, é governo do povo, mas este não participa das decisões que lhe envolvam, que são tomadas por seus representantes, geralmente eleitos, para o desempenho de mandatos fixos.

Revela-se, então, essa contradição que carrega consigo três problemas fundamentais e interligados (MIGUEL, 2005, pág. 26-27): a separação entre governantes e governados, a formação de uma elite política que tende a se perpetuar no poder e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e de seus representantes.

O'Donnell (2004, pág. 13-14) também lembra que a população deseja dos seus representantes o fornecimento de bens públicos e a solução de problemas de ação coletiva. Entretanto, essa população acredita que é perigoso dotar os indivíduos de poder demais, e que, de alguma forma, esse poder deva ser controlado. Não há garantias de que as pessoas sejam efetivamente altruístas e de que ninguém caia nas tentações do poder. O desejo de soluções ágeis e consistentes para os problemas da coletividade aliado ao desejo de efetivo controle

também se revela uma contradição severa, sem solução clara, consensual ou estável. O equilíbrio entre controle e poder de decisão é o desafio que se coloca.

Para aliviar distorções e contradições inerentes à representação política, as democracias contemporâneas propõem como arma o desenvolvimento de um sistema formado por caminhos institucionalizados de poder, pelos quais se veiculam prêmios e sanções que se conferem aos representantes do povo em razão da percepção sobre a qualidade de sua atuação. Ao regular e permanente funcionamento desse sistema dá-se o nome de *accountability*.

*Accountability* encerra, de fato, a ideia de que governantes e administradores devam prestar contas e também ser avaliados pelos atos que praticam na gestão de recursos públicos, o que se configura elemento central do desejável regime democrático de articulação da vida política, considerado caminho eficaz, porém lento, para assegurar sociedades mais justas e igualitárias (O'DONNELL, 1988, pág. 41-42).

O'Donnell (1988, pág. 64; 1991, pág. 32) situa representação e *accountability* como dimensões republicanas essenciais à própria configuração da democracia moderna, na qual, de forma absolutamente incompatível com a descrição weberiana do patrimonialismo clientelista, personalista e prebendista, deve vigorar a “cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos” (O'DONNELL, 1991, pág. 32).

O autor (1988, pág. 64-65) lembra que república, etimologicamente, *res publica*, coisa pública, tradicionalmente sugere a ideia de que o governante é um servidor da cidadania e administrador dos interesses públicos, sendo esse o fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, no qual, por definição, também se distingue de forma severa o público do privado e todos se sujeitam à lei, especialmente os políticos e os funcionários públicos.

Revelam-se, assim, segundo O'Donnell, em seus primeiros estudos específicos sobre o tema, dois aspectos essenciais da *accountability*: a sujeição desses administradores públicos à lei e a obrigação pessoal de prestar contas de seus atos, para que os cidadãos possam avaliar a gestão que desempenham. Nessa perspectiva, a cidadania pressupõe um governo simbioticamente republicano e democrático.

Ao lado desses fundamentos, eleições amplas, periódicas e livres poderiam indicar, à primeira vista, que o processo de seleção de governantes viabilizaria a

promoção de bons políticos e também de boas políticas públicas, tanto de maneira prospectiva, pela escolha de um programa de governo previamente exposto que se tornaria um verdadeiro mandato a ser perseguido pelos governantes, quanto de maneira retrospectiva, a qual induziria ao ponto de vista que, pelo receio da não reeleição, se manteriam os eleitos responsáveis pelo desempenho das políticas por eles adotadas.

Entretanto, como apontam Przeworski, Stokes e Manin (2006, pág. 106), ambos os pontos de vista são problemáticos e a questão da representação política não é tão simples como possa se fazer parecer. Políticos possuem valores, interesses e objetivos próprios e tendem a persegui-los, os quais podem não coincidir com os interesses coletivos e, por isso, deles podem se desviar, desviando-se, também, dessa almejada representação. Os eleitores, por sua vez, não detêm todas as informações necessárias para as avaliações úteis às decisões prospectivas e também retrospectivas quanto à atuação de seus representantes escolhidos, pelo que a ameaça sobre a não reeleição é insuficiente para induzir a almejada representação, ou seja, para que se obriguem os políticos a atuarem no estrito interesse dos cidadãos.

As questões essenciais à discussão e ao desenvolvimento do tema da *accountability* democrática parecem ser, então, as seguintes: como obrigar os governos a cumprirem o seu dever de gerir os recursos da coletividade de forma honesta e hábil? Noutras palavras, como obrigar que os representantes políticos eleitos e os burocratas nomeados pautem sua atuação pela busca dos interesses públicos em vez de perseguirem seus próprios interesses?

## 1.2) As perspectivas vertical e horizontal da *accountability*, segundo Guillermo O'Donnell

O'Donnell (1988; 1991; 1994; 1998; 2004) apresenta significativa contribuição ao estudo contemporâneo da democracia ao assinalar e desenvolver a discussão relacionada à distinção entre *accountability* vertical e horizontal, agrupando, de um lado, as relações de controle entre cidadãos e governantes, por meio de eleições, coberturas jornalísticas, associações participativas, dentre outras e, de outro lado, as relações de controles recíprocos que se estabelecem entre diversas instituições de natureza estatal.

Não se ignora que a discussão desse aspecto das democracias é ampla e suscita múltiplas variações e interpretações, em termos de classificação, o que leva à adoção de diversas nomenclaturas, desenhos e arranjos para a *accountability*, como denunciam Lavallo e Vera (2011, pág. 98). Como exemplo, Smulovitz e Peruzzotti (2000, 2002), citados por Peruzzotti (2012, pág. 3), descrevem a proposta de terceira forma além da vertical e da horizontal: a *accountability* societal, que se exercitaria pela atuação dos meios de comunicação independentes, movimentos sociais, associações civis e por organizações não governamentais (ONG), em ações de controles ligados ao desempenho dos governantes, perspectiva que vem influenciando significativamente a literatura nacional e internacional sobre o assunto, especialmente a que se volta mais detidamente para a vertente da democracia participativa.

Entretanto, O'Donnell (2004) reconhece a importância destes instrumentos de análise, cobrança e de avaliação dos governantes na sociedade, mas os qualifica e os insere como dimensões relevantes que fazem parte da *accountability* vertical, ao lado das eleições.

Desse modo, para os objetivos deste trabalho, preserva-se e mantém-se a clássica distinção dual de O'Donnell, vez que, em outras formas e modelos propostos para a *accountability*, como lembra Miguel (2005, pág. 27), não carregam seus atores as necessárias prerrogativas de premiação ou de sanção, como acontece, na perspectiva vertical, pelo poder de voto do eleitorado, e na perspectiva horizontal, pelos poderes inerentes aos entes estatais inseridos no sistema de freios e contrapesos.

O'Donnell (2004, pág. 25) anota que todos os tipos de *accountability* são importantes para o adequado funcionamento de um regime democrático, não se podendo dizer que uma tenha prioridade lógica ou prevalência sobre a outra. Não obstante, os efeitos da inter-relação entre os diversos tipos de *accountability* são os mais importantes na prática democrática, merecendo investigação mais acurada, o que se fará, mais à frente, neste capítulo.

#### 1.2.1) *Accountability* vertical

Em ambientes democráticos, de eleições livres e periódicas, liberdade de imprensa, de reivindicação e de associação, desenvolve-se, de fato, um

significativo arcabouço de ferramentas para a veiculação de prêmios e punições aos agentes públicos, eleitos ou não, como o objetivo de que eles tendam a direcionar sua atuação no sentido do interesse público, em detrimento da indesejável busca de seus interesses pessoais.

O'Donnell define essas ações da cidadania, individuais ou coletivas, que se refiram àqueles que ocupam posições em instituições do Estado como dimensões de *accountability* vertical, posicionando as eleições como o seu principal canal de veiculação (O'DONNELL, 1998, pág. 28).

Entretanto, a literatura vem apresentando severo ceticismo com relação à suficiência dos processos eleitorais como indutores relevantes de efetiva representação política, expondo as dificuldades e os desafios de se tentar assegurar que os governantes façam tudo que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 2006).

Os demais veículos de *accountability* vertical, reivindicações sociais organizadas e a atuação da mídia, por exemplo, também não vêm se mostrando efetivos na disseminação e no desenvolvimento da cultura da responsabilização política, o que contribui para que, nas novas poliarquias latino-americanas, se desenvolva o sentimento de que o governo, repetidamente, incorre em práticas corruptas.

Analisando a distinção para a *accountability* societal proposta por Smulovitz e Peruzzotti (2000, 2002), citados por Peruzzotti (2012, pág. 3), que se realiza, como visto, pela cobrança de governantes e burocratas pela mídia independente, ONG, movimentos sociais e associações civis, O'Donnell (2004, pág. 24) reconhece a utilidade da proposição e a inviabilidade de se resumir a *accountability* vertical somente no aspecto das eleições. Outras ações individuais e coletivas que ocorrem na sociedade, entre os momentos das eleições, tendem a reparar, impedir ou sancionar ações ou omissões de indivíduos eleitos nacionalmente e subnacionalmente ou, ainda, de funcionários públicos não eleitos. Essas ações, frente à debilidade da *accountability* vertical eleitoral na América Latina (MAINWARING, 1999 *apud* O'DONNELL, 2004), se apresentam extremamente importantes para a própria sobrevivência do regime democrático.

O desenvolvimento do conceito da *accountability* societal melhora bastante as observações originais de O'Donnell sobre a importância de se observarem as inter-relações entre *accountability* horizontal e vertical, vez que sociedades alertas e

relativamente organizadas, com meios de comunicação que não se inibem de assinalar casos de transgressão e de corrupção proporcionam informação, apoio e incentivos políticos que municiam as difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal devem empreender contra os poderosos transgressores e corruptos.

Pelo outro lado, a percepção da disposição das agências de *accountability* horizontal para empreender essas batalhas encoraja a proliferação de ações de *accountability* vertical societal. Além disso, ações de *accountability* vertical societal podem enviar sinais vigorosos para políticos que desejam ser eleitos ou reeleitos. Essa influência recíproca é extremamente importante para se entender a dinâmica da política democrática, especialmente em países, como visto, de *accountability* eleitoral deficiente, o que se revela um campo profícuo para futuros estudos sobre o tema.

#### 1.2.2) *Accountability* horizontal

As insatisfações sociais e as coberturas jornalísticas que têm por objetivo o incentivo às punições de maus administradores públicos dependem, em grande medida, da repercussão desses fatos junto a poderes, instituições ou organismos estatais incumbidos de dar operacionalidade à consagrada tradição de freios e contrapesos internos à estrutura do Estado, denominada *checks and balances*, que O'Donnell classifica como instrumentos de *accountability* horizontal, ou seja,

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

Mas *accountability* horizontal, segundo complementa o autor (2004, pág. 13), dá-se especialmente quando uma instituição estatal, diretamente ou pela mobilização de outra, geralmente um tribunal, se dirige a outra instituição estatal, invocando normas legais acerca de ações ou inações ilegais supostamente praticadas por estas.

O'Donnell (1998, pág. 34-37) alerta que as poliarquias saídas de regimes

autoritários, dentre as quais está inserido o Brasil, formam uma mistura bastante complexa, por muitas vezes contraditória e incômoda, de quatro elementos, quais sejam: das tradições do liberalismo, do republicanismo e da democracia, além do Estado territorial, cujo arranjo peculiar da poliarquia, dependendo da quantidade do componente colocado nesta mistura, distingue significativamente um caso de outro.

As ações ou omissões delituosas praticadas no desempenho de funções públicas, segundo essa perspectiva, podem afetar as três primeiras esferas que compõem essa espécie de poliarquia. Porém, para o argumento que se propõe neste trabalho, em larga medida, faz-se interessante o estudo da dimensão republicana, cuja tradição informa aos representantes políticos a sujeição à lei e à estrita separação entre o que é público e o que é privado.

A regra do senso comum se mostra deveras conflitante com os citados princípios e limites republicanos, frente à forte percepção de que atores sociais, cotidianamente, sujeitam-se a ultrapassá-los em nome de uma atuação concomitante e colateral também em favor do bem comum. Daí a exigência posta na definição de O'Donnell para que as diversas agências estatais que se configuram engrenagens do sistema de freios e contrapesos atuem de forma comprometida, de fato, e coordenada com as demais, no intuito da realização de efetiva *accountability* horizontal.

Entretanto, cotidianamente, o que se tem visto nessas relativamente recentes poliarquias são poderes executivos menos liberais e republicanos, vez que a pretexto de atuarem na condução de políticas de interesse público, acabam por cooptar ou neutralizar as agências de controle (O'Donnell, 1998, pág. 47), buscando a maximização de poder, ou seja, uma espécie de não-*accountability*.

De fato, inserindo-se no contexto do regime que O'Donnell (1991) chama de “democracia delegativa”, esse chefe de poder não assume praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas horizontalmente e, ainda, possui a “vantagem” de se permitir a elaboração rápida de políticas, mas à custa de alta probabilidade de erros grosseiros, de incerteza na implementação e de substancial perda de popularidade.

Vê-se, assim, que esse modelo, embora pertença ao gênero democrático, representa forte obstáculo ao crescimento e ao fortalecimento das instituições políticas democráticas, representando uma opção estratégica dos Poderes Executivos pela não-*accountability* e, em consequência, pelo distanciamento da

democracia representativa.

Para mudança deste quadro e a viabilização da aquisição de *accountability* horizontal, O'Donnell (1998, pág. 49) sugere, em primeiro lugar, que se provejam os partidos de oposição de cargos responsáveis por apuração de desvios. Entretanto, ressalva a ausência de garantia de que as oposições se comportem de melhor forma do que os governos.

A segunda proposta, e a mais afeiçãoada ao argumento que se desenvolve neste trabalho, defende a alta profissionalização e a garantia de recursos suficientes e independentes para agências estatais de controle tais como controladorias e tribunais de contas, porém, também sob a ressalva de que não se pode garantir que elas não possam ser usurpadas ou cooptadas.

Em terceiro lugar, propõe-se a profissionalização e a autonomia de recursos do Poder Judiciário, também sob a ressalva de que não se pode garantir imunidade contra cooptação política ou mesmo o desenvolvimento de injustificáveis privilégios corporativos.

Em quarto, a emergência do espírito “madisoniano”<sup>7</sup> de desconfiança prudente e, em quinto, a preocupação com as desigualdades, assim como, em sexto lugar, a necessidade de produção de informação adequada por meio de um leque de indicadores repercutidos por uma imprensa livre e por entidades de pesquisa e disseminação independentes colaboram para a configuração do desiderato da *accountability* horizontal.

Por fim, o autor prescreve, em sétimo lugar, a efetivação da *accountability* horizontal por meio da pressão popular, mais afeiçãoada, entretanto, à forma vertical, porém, de amplo potencial a influenciar as agências incumbidas da realização da perspectiva horizontal.

Arremata O'Donnell (1998, pág. 51) que essas proposições espelham o desafio de que os incentivos para práticas pouco liberais e republicanas são muitos, ao passo que incentivos para a persecução de *accountability* horizontal são poucos e débeis.

Em estudos mais recentes, o autor (2004, pág. 21) também assinala a *accountability* decorrente da atuação inter-relacionada entre os três poderes,

---

<sup>7</sup> Segundo O'Donnell (1998, pág. 37), Madison, no clássico *The Federalist Papers*, combina com sabedoria liberalismo e republicanismo, argumentando a viabilidade da uniformidade de interesses dos homens pela proteção à propriedade e pelos exercícios moderados dos diversos poderes.

executivo, legislativo e judiciário, que denomina *accountability* horizontal de *balance*, propondo seu estudo de forma separada das outras agências de controle, vez que não se trata apenas de um sistema de controles mútuos. Além disso, esse sistema controla o fluxo de poder e de autoridade no governo e no Estado, produzindo, quando funciona bem, uma divisão de trabalho que facilita o desempenho de suas atividades.

*Accountability* horizontal de *balance*, segundo o autor, carrega três limitações quanto ao seu desempenho: trabalho eminentemente reativo, conflitos excessivamente dramáticos e custosos e a falta de capacidade técnica para a complexidade das agências estatais e de suas políticas públicas.

A verificação dessas limitações para a efetividade da *accountability* horizontal de *balance* conduziu à criação, em todas as partes e em diferentes tempos, de agências de *accountability* horizontal *asignada*, ou seja, em tradução livre, agência de *accountability* horizontal atribuída, que são agências estatais como Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias, Auditorias, *ombudsmen*, dentre outras, encarregadas de supervisionar, prevenir, dissuadir, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presumidamente ilegais de outras instituições estatais, nacionais ou subnacionais.

Diferentemente das agências estatais de *balance*, que estabelecem controles de poder mútuos, de forma ampla, essas agências foram criadas para coibir riscos específicos de transgressão legal ou de corrupção.

Em princípio, essas agências *asignadas* possuem maiores vantagens que as agências de *balance*, vez que podem ser mais proativas e contínuas em sua atuação, agindo mais em prevenção e dissuasão, podem invocar critérios técnicos, deixando de lado questões partidárias ou políticas. Além disso, releva para este estudo a questão que, por seu caráter contínuo e por presumida profissionalização, podem examinar complexas questões relacionadas às políticas públicas.

O'Donnell (2004, pág. 22) afirma que as instituições *asignadas* não são substitutas das instituições de *balance* mas, em democracias que funcionam adequadamente elas se configuram grandes reforços para elas. De outro lado, em democracias que funcionam deficientemente, agências *asignadas* podem ser importantes para facilitar e promover vários tipos de *accountability* vertical.

Entretanto, o autor alerta: para que a *accountability* horizontal funcione, não basta a existência de agências isoladamente dispostas a atuar. Também se faz

necessária uma rede de agências estatais, que culminam nos tribunais superiores, comprometidas com a preservação e o acatamento dessa *accountability*, de modo a que, em uma democracia, o sistema legal se feche para que ninguém esteja isento de suas regras. Não se trata apenas de um sistema legal, mas, também, de instituições comprometidas com o cumprimento dessas regras. O teste mais severo para esses sistemas, afirma O'Donnell (2004, pág. 23), é se se aplicam essas regras, ou não, aos poderes mais altos do Estado, principalmente sobre o poder executivo.

Faz-se razoável crer, ainda, que uma parte importante da *accountability* horizontal, porém, sem estudos empíricos a respeito, é o quanto de não decisão se gera pela percepção dos governantes da efetividade da ação das agências de controle, que os dissuade a tomar decisões danosas em razão do aumento do risco de serem pegos em transgressões e corrupções.

Pode ser, então, que a efetividade da *accountability* horizontal seja curvilínea, ou seja, está funcionando bem quando há poucas transgressões ou corrupções e, também, quando algumas agências priorizam na agenda pública, e sancionam, importantes ou frequentes transgressões ou corrupções perpetradas por outras instituições estatais.

O'Donnell lembra, ainda, que a *accountability* horizontal se estende, além dos políticos nacionais, aos políticos subnacionais, mais, ainda, aos membros não eleitos das burocracias estatais nacionais e subnacionais.

No Brasil, o federalismo trino, que se configura em ampla autonomia de governo, administração e finanças de municípios, estados e a União, apresenta desafios ainda maiores para a construção e a consolidação desse desiderato, frente a problemas de autonomia e coordenação (ARRETCHE, 2004), à plena independência decisória que gozam prefeitos e governadores e à frequente e notória cooptação que promovem os poderes executivos locais aos poderes legislativos. A situação é interessante, pois, são 27 estados, o Distrito Federal e 5563 municípios, autônomos política, administrativa e financeiramente, sendo muito difícil acreditar que possam ser eles efetivamente controlados de perto sob a perspectiva horizontal. O mesmo raciocínio pode se aplicar à perspectiva do controle de desempenho das políticas públicas por meio das ANOP.

Entretanto, sob todos os aspectos, *accountability* horizontal é um importante componente em um regime democrático, por si e devido a suas articulações, reais e

potenciais, com a dimensão vertical, tanto eleitoral quanto societal, que necessitam de maiores investigações, para que se melhore o funcionamento deficiente de algumas democracias.

### 1.2.3) Inter-relações entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical

Como anota O'Donnell (2004), os efeitos das inter-relações entre as espécies de *accountability* são mais interessantes para a democracia e suscitam estudos mais aprofundados.

Além das relações mútuas de estímulo e indução, outro aspecto da *accountability* horizontal apresenta importante vínculo com a *accountability* vertical. Se, como visto, os cidadãos são a fonte da autoridade dos governantes, eles têm o direito de ser informados das decisões deste poder, pelo que essas decisões devem ser públicas, em duplo sentido, pois os conteúdos dessas decisões devem ser feitos públicos e os procedimentos que conduzem a essas decisões devem ser especificados em regras legais que também estejam disponíveis.

Entretanto, as democracias contemporâneas não têm cumprido este importante papel de conferir publicidade às decisões de interesse coletivo (O'DONNELL, 2004) e, neste sentido, a *accountability* horizontal é uma importante geradora de informação sobre a atuação de políticos governantes e de burocratas que executam as políticas públicas, as quais se tornam disponíveis publicamente.

Agências *asignadas* possuem o potencial de adentrar aos recônditos das agências que supervisionam, gerando informações públicas que circulam livremente, que são hábeis a serem utilizadas por aqueles que estão exercitando a *accountability* vertical, tanto em seu aspecto eleitoral, quanto em seu aspecto societal. Essa disponibilidade pública, contudo, é um efeito colateral, não necessariamente planejado, do funcionamento de instituições de *balance* e *asignadas*, constituindo-se relações que fortalecem *accountability* eleitoral e societal, fomentando a disponibilidade de fontes de informações alternativas, que é uma das características centrais da democracia política, ou da poliarquia (DAHL, 1989, pág. 120 *apud* O'DONNELL, 2004, pág. 27).

#### 1.2.4) *Accountability* e as democracias delegativas

O'Donnell (1994, pág. 35) classifica o Brasil da década de 1990 como uma democracia delegativa pura, ou seja, uma espécie de regime democrático incompleto, sem níveis satisfatórios de representatividade política, marcado por excessivo poder decisório nas mãos do poder executivo e por baixos índices de *accountability* horizontal.

O autor alertava (1991, pág. 26) que países capitalistas recém-saídos de regimes autoritários na década de 1980, dentre eles o Brasil, embora se enquadrassem na clássica definição de Robert Dahl<sup>8</sup> para as poliarquias e, assim, se considerassem regimes democráticos, não pareciam estar, de fato, caminhando para uma democracia representativa e, sim, para essa “nova espécie” de democracia, que chamou de delegativa, que estaria longe de ser uma democracia consolidada e institucionalizada.

Sob a ótica da *accountability* vertical, o governante eleito pela maioria recebe ampla delegação de poderes, até mesmo se desvinculando das promessas de campanha, em nome de eleições com fortes características individualistas e apelos emocionais. Em crises sociais e econômicas profundas, o chefe do Poder Executivo se revela um “salvador da pátria”, se isola e passa a ser o único responsável pelos sucessos ou pelos fracassos das políticas de interesse coletivo implementadas em seu governo.

Nessas espécies de democracias, agências de *balance* e *asignadas* se configuram um enorme incômodo, por imposição de “formalidades” em contraposição ao elevado poder decisório que detêm os governantes que, entretanto, não são onipotentes.

Embora carreguem essas características peculiares, trata-se de democracias, nas quais, como é inerente, a imprensa, os partidos e o Congresso criticam as políticas públicas, os partidos se ressentem com a perda de apoio popular e os tribunais também atuam, proporcionando quedas vertiginosas de popularidade, aumentando o isolamento político do chefe do executivo e sua propensão a evitar, ignorar ou corromper outras instituições incumbidas de controle, minando-as e

---

<sup>8</sup> Dahl, Robert. *Polyarchi, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; e *Democracy ant its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989 *Apud O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos. CEBRAP. N. 31, outubro 1991 p. 25-40.*

tornando a *accountability* praticamente irrisória.

O'Donnell (1991) alerta que essas democracias delegativas e, por conseguinte, esses níveis baixos de *accountability*, podem apresentar longa e indefinida durabilidade, não obstante o quadro negativo que se construiu.

### 1.3) Adam Przeworski e a perspectiva *agent x principal* no desenho institucional do Estado

O modelo dual da *accountability* proposto por O'Donnell, no tema da democracia, situa e orienta parte considerável das discussões sobre o controle dos governantes e de seus mandatos eletivos, na perspectiva vertical e horizontal, bem como sobre o controle dos burocratas não eleitos que desempenham serviços públicos, na perspectiva horizontal, especialmente.

Adam Przeworski (2006, pág. 39), assinalando as consequências da teoria econômica dos mercados incompletos e da informação imperfeita, apresenta colaboração e, de certa forma, complementa esse modelo de *accountability*, ao apresentar a conclusão de que a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional dos mecanismos pelos quais se relacionam *agent x principal* – sob as perspectivas dos mecanismos de regulação, de supervisão/acompanhamento e de responsabilização – e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia, por meio de instituições específicas que induzam agentes econômicos, políticos e burocratas a se comportarem de maneira benéfica para a sociedade e a não assumirem maus compromissos.

Incontáveis relações do tipo “*agent x principal*” entre inúmeras classes formam a “economia” (PRZEWORSKI, 2006, pág. 45) e se regem por contratos explícitos ou implícitos constituídos em mercados que falham e em situações nas quais os indivíduos têm acesso a informações diferentes ou não têm acesso a todas as informações necessárias.

*Agents* são, assim, os atores incumbidos de desempenhar as tarefas previstas nesses contratos enquanto *principals* são os atores contratantes que, presumivelmente, detêm menos informações ou informações imperfeitas.

Mais uma vez, então, sob essa perspectiva, como obrigar que os *agents* desempenhem os melhores serviços de que são capazes, no estrito interesse dos contratantes, se eles detêm a maior parte das informações e também têm seus

próprios interesses? A resposta parece ser que isso se deva realizar por meio de fornecimento de incentivos, ou seja, por meio de premiações ou de punições. Sob essa ótica, Przeworski (2006) afirma que o desempenho de empresas, de governos, e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações.

Nas relações de regulação entre o Estado e os mercados, *principal* e *agent*, respectivamente, sistemas de prêmios e punições tendem a obter dos agentes comportamentos mais consentâneos com o interesse público, mas não se pode garantir, por outro lado, que os políticos e os burocratas assumam, nessa espécie relação, sempre bons compromissos, tendo-se em vista a influência dos interesses particulares a que estão inerentemente sujeitos.

Ganha destaque, então, o desenho institucional da organização interna do Estado, ou seja, das relações estabelecidas entre políticos e burocratas, e o desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos que os representam.

No primeiro desenho, que se relaciona à delegação de serviços dos representantes eleitos para os burocratas, problemas básicos de *agent x principal* surgem, ou seja, os objetivos dos burocratas não são necessariamente idênticos aos objetivos dos cidadãos ou dos políticos que os representam.

O desempenho da burocracia estatal não pode ser mensurado tão facilmente como ocorre no caso da avaliação da burocracia privada, que se contenta, basicamente, com a aferição dos ganhos financeiros.

Os objetivos e as funções do Estado são diversos, de difícil especificação e comparação, pelo que o desenho de um sistema de recompensas e punições fica comprometido e as burocracias públicas tendem a agir mais em conformidade com as regras detalhadas estabelecidas pelo *principal* do que por meio de incentivos, privilegiando, assim, uma relação de inspiração weberiana.

A propósito, Behn (1998, pág. 8-9) lembra que a distinção e a rigorosa divisão das tarefas entre os políticos e os burocratas que compõem o aparato administrativo dos governos, cabendo aos primeiros o desenho das políticas e aos segundos a sua implementação, faz parte do paradigma tradicional de administração pública<sup>9</sup> e carrega consigo o apelo simples, direto e atraente de *accountability* política, vez que

---

<sup>9</sup> Desenhado por Taylor, Wilson e Weber, citados por Behn (1998).

os cidadãos se preocupariam apenas com a eleição dos governantes que desenham as políticas, sendo esse o momento de julgamento. Entretanto, o controle é necessário tanto dos políticos quanto dos burocratas, pois essa propalada separação absoluta de papéis, na realidade, não existe, pois os servidores públicos, segundo o autor (1998, pág. 19), fazem, de fato, política.

Entretanto, a “opção pela burocracia”, segundo Przeworski, não se encontra de todo equivocada, não podendo ser sumariamente condenada, pois, se dá em razão do alto custo envolvido no monitoramento do esforço individual e para extrair as informações privadas, pelo que se prefere a aposta nas regras previamente estabelecidas pelos *principals* para serem cumpridas pelos *agents*.

Defendendo uma agenda de modernização do Estado, Przeworski (2006, pág. 56) enumera seis propostas para o aprimoramento e a consequente minoração das dificuldades inerentes a este arranjo institucional entre burocratas e governantes eleitos: fixação de salários e planos de carreiras adequados para elevar a qualificação dos burocratas *agents*; recrutamento centrado no potencial desempenho; fiscalização institucional; diversificação dos executores das políticas públicas; estabelecimento de competição entre agências estatais e privadas e descentralização para o favorecimento da responsabilização.

Não se pode perder de vista que a relação de nomeação e trabalho direta entre políticos eleitos e burocratas implica na ideia de que o povo, ou seja, os cidadãos, não podem controlar o desempenho desses funcionários executores, embora sejam os efetivos destinatários de suas ações e, por isso, possuam maiores informações sobre esse desempenho. Nesse arranjo, burocratas prestam contas aos políticos e, no máximo, a tribunais ou agências administrativas de supervisão atribuídas da função de *accountability* horizontal, pelo que, defende Przeworski, deve-se ver com bons olhos a institucionalização de mecanismos de *accountability* vertical que promovam o incremento do controle social sobre desempenho da burocracia, tais como *ombudsman*, participação popular em conselhos administrativos, balcão de reclamações, etc.

Przeworski (2006, pág. 59), citando Teny Moe, afirma que as burocracias são, regra geral, autônomas com relação a qualquer controle político, vez que temem ventos menos favoráveis advindos da sucessão do poder. Pelo outro lado, os próprios políticos colaboram para a formação dessa severa autonomia da burocracia, por temerem que seus sucessores dela se apropriem. Forma-se, assim,

um conluio, que prejudica a conformação adequada para que a burocracia atenda a objetivos sociais.

Não obstante, para os objetivos deste estudo, ganha relevo a percepção dessa extrema dificuldade de os burocratas que executam as políticas públicas prestarem contas aos cidadãos e de, porém, prestarem-nas, com dificuldades, aos políticos, e, de forma mais efetiva, aos tribunais e às agências administrativas de supervisão, tais como os TC brasileiros.

Neste ponto, mantendo-se essa perspectiva de análise, ganha destaque outro aspecto igualmente importante para o desenvolvimento desta pesquisa, o qual se refere à relação *agent x principal* que se estabelece entre políticos eleitos e cidadãos eleitores, na perspectiva da *accountability* vertical. Novamente, surge a questão: como induzir esses políticos a melhorarem o seu desempenho na promoção do bem-estar dos cidadãos e como coibir que pautem sua atuação na promoção de seus próprios interesses?

Essa relação *agent x principal* entre políticos eleitos e cidadãos, respectivamente, é peculiar, porque aqueles acabam dizendo a esses o que eles devem fazer e o que eles não devem fazer, devido ao inerente poder coercitivo que o Estado que comandam possui.

Mesmo com todo esse poder, os políticos prestam contas de seus atos aos cidadãos pelo simples fato de que por eles são eleitos. Os seus votos têm dupla função: em primeiro lugar, induzem à responsabilidade por serem prospectivos, ou seja, vota-se em um programa de governo previamente colocado em campanha política. Em segundo lugar, por ser retrospectivo, ou seja, depois do mandato desempenhado, vota-se de acordo com resultados nele obtidos pelos políticos.

Em nenhum dos casos, entretanto, os políticos são obrigados a cumprir completamente suas plataformas eleitorais, o que é inerente à necessidade de se manter certa margem de escolha dos políticos para que se preserve a capacidade de governar. Normalmente, as democracias não possuem mecanismos legais ou institucionais que obriguem os políticos a cumprirem suas promessas de campanha e os eleitores podem sancionar desvios dos mandatos apenas depois de experimentarem seus efeitos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 2006, pág. 118-119).

Os governos são controlados ou sancionados pelos cidadãos, nesse arranjo, de forma retrospectiva, responsabilizando-se pelos resultados das ações passadas.

Isso só ocorre se os cidadãos têm como saber se os governos estão atuando, ou não, na defesa dos interesses públicos, de modo a lhes premiar com a reeleição ou a lhes sancionar com a derrota política.

As instituições políticas devem, então, promover o interesse dos políticos pela reeleição e fazer com que seja do interesse desses políticos cumprir o que os cidadãos esperam que cumpram (PRZEWORSKI, 2006, pág. 63).

Além disso, para a garantia da *accountability*, segundo Przeworski (2006, pág. 62-63) 1) os eleitores devem saber efetivamente a quem atribuir responsabilidades; 2) eleitores devem destituir dos governos partidos com mau desempenho; 3) políticos devem ter incentivos para quererem ser reeleitos; 4) eleitores devem dispor de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios.

A assimetria das informações entre governo e eleitores, como visto, dificulta mais a *accountability*. Na avaliação retrospectiva, o voto avalia de forma grosseira, em uma tacada, o mandato, e com base em alguns padrões previamente conhecidos pelos governos, tais como elevação de renda, percepção de segurança pública, que atuam segundo esses padrões na busca desses eleitores.

Assim, quanto mais informações possuírem os eleitores, maior é a probabilidade de um governo atuar bem, embora seja de se reconhecer que não há a possibilidade de se construir a *accountability* perfeita. Entretanto, Przeworski (2006, pág. 65) apresenta alguns mecanismos institucionais que tendem a potencializar essa relação: 1) a oposição; 2) veículos de comunicação; 3) processo legislativo deliberativo e aberto; 4) inovações institucionais relacionadas a outros órgãos independentes de governo.

Releva, para a construção do argumento deste estudo, essa última proposta relacionada a inovações estatais, que relaciona comissões independentes para avaliação de doações de campanhas políticas, auditorias-gerais ou controladorias, fontes independentes de informações sobre a economia e funções privilegiadas para a oposição de supervisão de veículos de comunicação estatal.

A perspectiva institucional que se apresenta para a apreensão do conceito da *accountability* sugere que as incumbências dos EFS inserem-se no rol dos habilitados a reduzir a assimetria de informações entre governantes e a população e, ainda, à criação e à aplicação de prêmios e sanções destinados a que os políticos que desenham e os burocratas que executam as políticas públicas colham incentivos

para que se interessem pela efetiva promoção das necessidades coletivas e que, desse modo, se ocupem menos com a prejudicial busca de seus próprios interesses e passem a envidar maiores esforços na melhoria do bem-estar da população.

Como visto, são muitas e são flagrantes as limitações da *accountability* vertical, que deve ser complementada pelo desenvolvimento do tema da *accountability* horizontal e, especialmente, como propõe O'Donnell (2004), pelo estudo das inter-relações entre essas duas perspectivas.

#### 1.4) A literatura brasileira e o tema da *accountability*

Desde a noção de “responsabilidade objetiva”, ponto de partida para o tema apresentado por Frederich Mosher (1966)<sup>10</sup>, na forma como citado e creditado no estudo de Campos (1990, pág. 3), até os estudos atuais, vê-se, de fato, a ampliação do conceito de *accountability*, que vem incorporando diversos elementos dos estudos modernos sobre democracia, regime de governo que, como visto, vem crescendo no contexto mundial.

Motta e Bandeira (2003, pág. 2-3) lembram, ainda, que as dificuldades na definição dos critérios de responsabilização na Administração Pública, além de se relacionarem com as inerentes dificuldades conceituais, tem a ver, também, com as evoluções da própria atividade administrativa. Citando Bertelli e Lynn Jr. (2003), os autores consideram que o conceito de responsabilidade gerencial permanece nebuloso e evasivo, porém, identificam que, na maioria dos modelos que analisam a responsabilidade administrativa, são enquadráveis, facilmente, duas dimensões: uma externa e outra interna.

A primeira é extrínseca e se relaciona ao aspecto objetivo, ligado à política e às obrigações legais e comunitárias da gestão pública e a segunda é intrínseca, ligada ao aspecto subjetivo, referente ao aspecto psicológico do indivíduo, ou seja, a seu referencial profissional e pessoal. Na prática, afirmam Motta e Bandeira (2003, pág. 3), as duas responsabilidades não são estanques e se mesclam, podendo ser, também, conflitantes, embasando argumento no qual propõem a análise do tema da responsabilização pública sob a perspectiva ética, em que se desenvolvam nos agentes públicos valores que “dão sentido de inserção social e servem como

---

<sup>10</sup> Democracy and the public service, 1966.

reguladores de todo o processo de formular políticas e de agir na administração pública.” (MOTTA e BANDEIRA, 2003, pág. 10).

Abrucio e Loureiro (2004, pág. 75), desenvolvendo o tema da *accountability* democrática, ou, como chamam, “responsabilização política”, definem-na como “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governados.” (pág. 75)

Adotam os autores modelo que indica ser a democracia correspondente a três ideais: processo eleitoral, controle institucional dos governantes durante os mandatos e regras intertemporais de proteção do cidadão em relação ao Estado, sendo essas três formas contemporâneas de *accountability* existentes, em maior ou menor grau em todos os países democráticos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, pág. 81).

Anotam, entretanto, que este modelo não diverge, em essência, do apresentado no clássico estudo de O’Donnell (1998), o qual consideram essencial referência acadêmica sobre o tema.

Abrucio e Loureiro (2004, pág. 81-82) ampliam, didaticamente, essa dualidade, propondo quadro esquemático em que se apresentam os três ideais democráticos, com seus instrumentos e condições, com o objetivo de relacionar o tema da *accountability* democrática com o campo das políticas públicas, cuja síntese se melhor visualiza na transcrição do quadro elaborado pelos autores.

**Quadro 1 - Accountability democrática segundo Abrucio e Loureiro (2004)**

| <b>Formas de Accountability</b>                 | <b>Instrumentos</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Condições</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Processo eleitoral</b>                       | <p>Sistema eleitoral e partidário</p> <p>Debates e formas de disseminação da informação</p> <p>Regras de Financiamento de Campanhas</p> <p>Justiça eleitoral</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</p> <p>Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas)</p> <p>Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações</p>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Controle institucional durante o mandato</b> | <p>Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.),</p> <p>Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.)</p> <p>Controle Administrativo-Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</p> <p>Controle do Desempenho dos Programas Governamentais</p> <p>Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)</p> | <p>Independência e controle mútuo entre os Poderes</p> <p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</p> <p>Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões ("consensualismo")</p> |
| <b>Regras Estatais Intertemporais</b>           | <p>Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas)</p> <p>Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>Limitação legal do poder dos administradores públicos</p> <p>Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes</p> <p>Mecanismos de restrição orçamentária</p> <p>Defesa de direitos intergeracionais</p>                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Eficácia dos mecanismos judiciais</p> <p>Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independentemente dos governos de ocasião</p>                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, pág. 81), adaptado pelos próprios autores (2005)

Vieira (2005) apresenta divisão distinta, também baseada nos estudos de O'Donnell (1998), em que se acrescenta às dimensões horizontal e vertical da *accountability*, a societal, citando proposta apresentada por Carneiro e Costa (2001), que discutem o arranjo institucional dos conselhos setoriais como uma possibilidade de ampliação do tema (CARNEIRO E COSTA, *apud* VIEIRA, 2005, pág. 619).

Vieira postula, ainda, equivalência em português para as três formas, propondo as alternativas: responsabilização (para a *accountability* vertical), transparência (para a *accountability* horizontal) e prestação de contas (para a *accountability* societal).

**Quadro 2 - Accountability Democrática segundo Vieira (2005)**

| Formas de <i>accountability</i> | Instrumentos        | Traduções           |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|
| Horizontal                      |                     | Transparência       |
| Vertical                        |                     | Responsabilização   |
| Societal                        | Conselhos setoriais | Prestação de contas |

Fonte: Vieira (2005)

O estudo coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (CLAD, 2006), embora não seja um estudo integralmente nacional, parece inserir de forma veemente a discussão sobre o tema da *accountability* democrática na agenda da Administração Pública brasileira, tratando do tema sob a perspectiva da Reforma da Gestão Pública de 1995, relacionando-o às repercussões das transformações prometidas pelo gerencialismo decorrente do fenômeno capitaneado pelo movimento da Nova Gestão Pública.

Propõe, assim, o desenvolvimento do tema da responsabilização – tradução proposta para a expressão *accountability* (CLAD, 2006, pág. 10) –, com o objetivo de que se se consolide o contraponto que equilibre a maior autonomia gerencial que o movimento reformista prega para os novos gestores públicos.

O estudo do CLAD se desenvolve com abordagem em 5 eixos (controles clássicos, parlamentar, introdução da lógica de resultados, competição administrada e controle social), propondo a reflexão no sentido da criação de um sistema integrado que articule e harmonize as diferentes formas de responsabilização – que se apresentam complementares – na busca de uma administração pública mais

eficiente e transparente (CLAD, 2006, pág. 12).

Relevante registrar que a perspectiva institucional da *accountability* sofre críticas na literatura brasileira, que a vem considerando minimalista. Filgueiras (2011), a propósito do tema, apresenta visão crítica acerca de sua recorrente associação ao que classifica de “política de transparência” – que merece ser questionada, juntamente com a sua associação aos dilemas *agent-principal* (PREZORSKI, 2006) – a favor de outra via para a democratização do Estado, mais abrangente, que seria relacionada à “política de publicidade” (FILGUEIRAS, 2011, pág. 91), a qual seria mais adequada à visão das práticas dos cidadãos e ao princípio da legitimidade democrática.

Lavalle e Vera (2011), também denunciam deslocamentos e aproximações dos conceitos de representação política, *accountability* e participação na crítica interna da democracia, que repercutem em inadequação à análise de diversos fenômenos de inovação democrática.

#### 1.5) Duas tentativas de tradução da expressão *accountability* e a busca da realidade brasileira

Sabe-se que as democracias não são todas iguais e que provavelmente alguns países promovem mais a representação do que outros (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 2006, pág. 128) e, na realidade brasileira, o desafio de se atingir níveis mais elevados de efetiva representação se revela significativo, pois, inserida no conceito de democracia delegativa descrita por O’Donnell (1991, pág. 35), caracteriza-se, justamente, pela tendência a níveis muito baixos de institucionalização, pela indiferença quanto ao seu fortalecimento e pela grande concentração de poderes e de responsabilidades para o chefe do poder executivo, o que reduz a *accountability* a níveis muito baixos.

O’Donnell (1991, pág. 26), como visto, alertava que países como o Brasil, saídos de regimes autoritários na década de 1980, caminhavam para a “nova espécie” de democracia, que chamou de delegativa, a qual estaria longe de ser uma democracia consolidada e institucionalizada.

Isto porque a realização de eleições livres, decorrentes de uma transição iniciada no regime autoritário, apenas abriria caminho para outra transição, rumo ao regime democrático, ou seja, a uma democracia consolidada e institucionalizada.

Essa segunda transição tem prazo de chegada indefinido, segundo o autor, e depende do sucesso ou do fracasso “na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político”, pelo que nada garante que a travessia se complete ou, até mesmo, que não se regreda ao autoritarismo.

As instituições democráticas significam para as sociedades complexas contemporâneas um nível decisivo de mediação e agregação entre fatores estruturais, pessoas e, principalmente, grupos de interesse e identidades. Essa institucionalização democrática significa custos de burocratização e outros aborrecimentos, entretanto, parece ser a melhor alternativa.

Uma democracia não institucionalizada é caracterizada, segundo O’Donnell (1991, pág. 30), pelo escopo restrito de base classista, pela fraqueza e baixa densidade de suas instituições, que não conseguem ocupar os espaços de outras instituições, não formalizadas, porém, largamente atuantes, que são o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

O’Donnell (1988b, pág. 84) identificava como o grande desafio para a democracia brasileira a superação do elitismo e do patrimonialismo vigentes em nossa vida política.

Esse quadro negativo encontra respaldo também na literatura brasileira, que vem reconhecendo a grande dificuldade de se construir e de se consolidar o conceito da *accountability*, essencial à democracia, à sociedade e ao setor público, afirmando, essencialmente, que isso se dá devido a fatores históricos arraigados, embora se reconheça ter havido alguns avanços, notadamente, de ordem institucional.

No Brasil, pouco antes da promulgação da Constituição de 1988, Campos (1990, pág. 2) apresenta estudo emblemático sobre a expressão *accountability*, em que, além de constatar a dificuldade de sua tradução para o português, denuncia a dificuldade de apreensão do próprio conceito pela realidade administrativa brasileira, marcada pela apropriação privada do espaço público e pela passividade dos administrados diante da ineficiência estatal.

A autora argumenta que a mera adoção de mecanismos de controle burocrático não têm sido suficiente para gerar responsabilidade de administradores, pelo que propõe a exploração dos requisitos essenciais da *accountability* e projeta as possibilidades do seu estímulo no seio da administração pública, embora

apresente uma visão bem pessimista.

Campos (1990, pág. 4), citando Mosher (1968), anota que *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia em razão da ideia de representação e de legitimidade de poder, intrínseca a uma espécie de responsabilidade objetiva, ou seja, responsabilidade em razão e em função do cargo ocupado.

A questão vai, assim, para além da efetiva implantação de controle interno inerente às necessárias burocracias estatais, que não se revela suficiente para que o serviço público atenda aos padrões normativos do que Campos (1990, pág. 4) denomina de governo democrático.

Além de eficiência, economia e honestidade, outros padrões de desempenho, de feições democráticas, têm que ser considerados na atuação estatal, tais como qualidade e maneira da prestação dos serviços, distribuição de custos econômicos, sociais e políticos, dentre outros, que não são garantidos pelos controles eminentemente burocráticos.

Entretanto, Campos lembra que o interesse maior por *accountability* se apresenta nas sociedades que se encontram num estágio democrático mais avançado, e, nesse ponto, o Brasil de 1990 estaria em estágio de indigência política, causada pelos baixos níveis de participação popular, pela baixa cultura de conquista pela cidadania, pela alternância do autoritarismo com o populismo, pela fraqueza da imprensa, dentre outros.

A centralidade política e administrativa do governo federal e a inacessibilidade da participação social à formulação da política pública se relacionam à falta de publicidade da administração, atraindo corrupção endêmica, geralmente não controlada e raramente punida, configurando-se numa tradição de impunidade que desmoraliza iniciativas de controle interno ou externo.

A mobilização política, não obstante, tem papel importante para que se desenvolvam ações necessárias de controle da eficácia, da eficiência e da efetividade das políticas públicas, operadas pelo corpo burocrático em um nível mínimo de pressão de sua clientela. Forma-se, também, uma tradição de gastos públicos aventureiros, configurando uma burocracia corrupta, ineficiente e livre de *accountability*.

No ano de 2009, cerca de vinte anos depois, Pinho e Sacramento apresentam estudo com foco na tentativa de responder ao questionamento que dá título a este

estudo de Campos, em que buscam a compreensão do conceito de *accountability*, por meio de dicionários e também pela análise de trabalhos mais recentes sobre o tema, além de promoverem esforço de atualização do contexto social, político e institucional brasileiro, com foco na análise da evolução do ambiente para formação deste desiderato.

Os autores vislumbram, em conclusão, um longo caminho para a construção desse anseio, vez que ainda se identificam na realidade brasileira passividade social, nepotismo, favoritismo, privilégios, falta de participação, autoritarismo, populismo, crises de credibilidade das instituições, casuísmo dos partidos políticos, corrupção eleitoral, dentre outros, embora transpareçam uma dose de otimismo comedido, devido a alguns sinais de avanços, como, por exemplo, o fortalecimento institucional geral e a redemocratização (PINHO e SACRAMENTO, 2009, pág. 1365).

#### 1.6) Expectativas e perspectivas sobre a *accountability*

O sobrevoo proposto por este capítulo sobre o tema da *accountability*, especialmente sobre a literatura brasileira recente, auxilia a contextualização desse desiderato na realidade democrática.

Além disso, revela-se o dinamismo e a constante ampliação dos modelos e das formas de materialização da responsabilização dos governos na perspectiva da Administração Pública, sendo, portanto, um conceito em franco processo de construção e, por isso, de relevante interesse acadêmico.

Identificam-se, de fato, avanços consideráveis no desenvolvimento do tema, vez que a nuvem de um regime autoritário vem se dissipando na América Latina e somente em ambientes democráticos o tema encontra campo fértil. Qualquer crescimento do interesse por responsabilização dos governos faz-se, por isso, notar consideravelmente. Entretanto, o longo caminho a percorrer e o enorme potencial para atingimento de um nível considerável de *accountability* se fazem perceber da mesma forma.

O interesse pela *accountability* surge de sua ausência, como afirma O'Donnell (1998, pág. 27) e, no Brasil, pode-se afirmar, há um grande espaço a ser ocupado pelo tema da responsabilização, que vem despertando cada vez mais interesse da sociedade civil, o qual se pode ilustrar pela profusão de notícias jornalísticas que

abordam escândalos policiais relacionados a agentes políticos e burocratas, em todos os escalões e esferas de governo.

Entretanto, o incremento da atividade policial e a liberdade de imprensa, como visto neste capítulo, são alguns dos muitos instrumentos potencialmente construtores dessa desejada *accountability*, bem como a questão da responsabilização por falhas de probidade é apenas um dos diversos aspectos de sua essência.

A dinâmica ampliação dos modelos de responsabilização faz do tema um dos mais instigantes e férteis relacionados à Administração Pública, apresentando oportunidades aos estudiosos para ampliação e consolidação do conceito e para o desenvolvimento de ferramentas hábeis a essa construção.

As influências recíprocas entre as diversas formas institucionalizadas de *accountability* vertical e a horizontal também, segundo O'Donnell (2004), ganham centralidade nas discussões sobre o tema da democracia e merecem maiores investigações.

Do mesmo modo, o aprofundamento na análise dos diversos dilemas existentes entre *agent x principal* (PREZORWSKI, 2006) tende a contribuir para o desenvolvimento de soluções institucionais voltadas para maior desenvoltura e consistência nas relações entre cidadãos, governantes e burocratas, especialmente no que se refere ao dever primário de identificar e promover o maior bem-estar da coletividade, por intermédio do desenho e da execução de políticas públicas, que se constituem, atualmente, a forma precípua de atuação estatal (MASSA-ARZABE, 2006).

Instrumentos constitucionais, adequadamente institucionalizados, como as ANOP a cargo dos TC, desenvolvidas para a avaliação das políticas e ações dos governos, e como os conselhos de políticas públicas para incremento da participação social, por exemplo, demandam estudos insistentes e aprofundados tendentes a promover o seu incremento, para que possam servir de impulsionadores do debate quanto à formação de um sistema integrado de responsabilização (CLAD, 2006, pág. 338), capaz de exercer força contrária ao autoritarismo da velha ordem que se instalou na sociedade brasileira (O'DONNELL, 1988b, pág. 84; PINHO e SACRAMENTO, 2009, pág. 1364), ainda repleta de populismo, fisiologismo, prebendismo, nepotismo, favoritismo, troca de voto, passividade e insistente impunidade, indicadores do severo *déficit* nacional de *accountability* e de níveis

insatisfatórios de qualidade da democracia.

## CAPITULO 2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS

### 2.1. Controle externo da Administração Pública: exigência republicana e democrática

A desconfiança do poder, especialmente do poder que pode mobilizar a esmagadora coerção é tão velha quanto a sociedade humana e, em suas origens, a democracia e o republicanismo compartilharam essa desconfiança política, inventando vários controles institucionais (O'DONNELL, 2004, pág. 18).

Speck (2001, pág. 205-206), entretanto, afirma que o interesse na institucionalização de sistemas de controle externo dos governos compõe-se de duas dimensões distintas: uma liberal e outra gerencial. A primeira decorreria da preocupação liberal com o abuso do poder político-administrativo dos governantes e de seu corpo administrativo, em reação ao absolutismo. A segunda dimensão se relacionaria à preocupação com a eficiência gerencial do sistema político, para a mínima preservação dos recursos escassos.

Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010, pág. 109) lembram que, de modo geral, espera-se que, nas democracias, os representantes políticos e os burocratas tenham suas condutas e os resultados de suas políticas submetidas à verificação e à sanção permanentes.

Como visto no capítulo anterior, o necessário controle dos governantes pelos eleitores é uma das garantias de que, eleitos, pautem eles seus mandatos pelo melhor interesse dos representados (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 2006), devendo, entretanto, a democratização ir além do voto, principal expressão da *accountability* vertical, para estender-se ao acompanhamento do curso do mandato, no intuito de gerar ininterrupta aferição e responsabilização durante, ou mesmo posteriormente, ao término desse mandato, promovendo-se, também, a *accountability* horizontal, por meio da atuação de instituições públicas dispostas e capacitadas a tanto (O'DONNELL, 1998, pág. 40).

Gomes e Araújo (2008, pág. 566) lembram que o controle da administração pública pode ser interno ou externo, sendo o primeiro exercido por uma unidade componente do próprio poder controlado e o segundo exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado. Segundo os autores, o controle externo decorre dos princípios da repartição dos poderes e do sistema de freios e contrapesos estatais, consistindo na faculdade de vigilância, orientação e correção

sobre a conduta funcional e o desempenho dos gestores de recursos públicos.

No Brasil, promove-se, no desenho do Estado, uma complexa rede de instituições de *accountability* horizontal que, entretanto, como também se identifica na realidade de outros estados democráticos, não atuam de forma coerente, coordenada e articulada (ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA, 2010, pág. 145).

Essa rede é composta por diversos organismos constitucionalmente incumbidos desse desiderato e por seus instrumentos correlatos. Esses organismos<sup>11</sup> são: o Poder Judiciário, o Poder Legislativo (*accountability de balance*), o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Controladorias, as Ouvidorias, os Controles Internos (*accountability asignada*).

Não obstante seja esse um sistema de desenho constitucional que veicule freios e contrapesos entre as funções internas da própria estrutura do Estado, para que exerçam os seus controles recíprocos, o arranjo expressa algo além, representando esses órgãos verdadeiros bastiões dos direitos fundamentais e da própria democracia (MOREIRA NETO, 2005, pág. 77).

Nessa perspectiva horizontal, dentre as instituições instaladas no Brasil atribuídas da promoção de *accountability*, encontra-se a atuação destacada do TCU e dos diversos TC subnacionais, que exercem fiscalização de natureza administrativo-financeira, na qual se afere a probidade e também aspectos substantivos das políticas públicas.

Essas instituições, no Brasil, são denominadas tribunais, embora não possuam incumbência tipicamente judicial, e o são por desempenhar função, segundo Brito (2010, pág. 23), absolutamente necessária e imprescindível, altaneira, da mais elevada estatura constitucional, que é a de controle externo, sendo elas, segundo Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010, pág. 146), as que parecem ter tido atuação mais efetiva no controle da burocracia.

O controle externo, afirma Brito (2001, pág. 11), é reflexo direto do princípio republicano, que implica responsabilidade jurídica pessoal àqueles que tenham o dever de cuidar do que é de todos, tanto sob o prisma da decisão quanto sob o prisma da gestão. Devem eles tomar a melhor decisão possível e desempenhar a melhor gestão possível, o que justifica o aparato orgânico funcional do controle

---

<sup>11</sup> Para uma visão panorâmica e maiores detalhes acerca da cada instituição, ver Avritzer, Bignotto, Guimarães e Starling (org.) (2008, pág. 535-590), e Loureiro, Abrucio e Pacheco (org.), (2010, pág. 109-180).

externo, do qual participam, como peças-chave, os TC, que são “órgãos impeditivos do *desgoverno* e da *desadministração*”. (BRITO, 2001, pág. 11)

O Tribunal de Contas, lembra Moura e Castro (2005, pág. 134), é o guardião de um princípio republicano, o da prestação de contas, positivado na CR/1988, art. 34, VII, d e 35, II (BRASIL, 2012).

Speck (2008, pág. 551) afirma que os TC contribuem para a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos, configurando-se instituições vitais no sistema político brasileiro, exercendo papel central no combate à corrupção.

## 2.2) TC brasileiros no contexto do controle externo internacional

O tema do controle financeiro-patrimonial da administração pública também tem raízes remotas e está ligado à própria formação do Estado moderno, não se podendo precisar, contudo, em que momento efetivamente deu-se a criação de instituições relativamente autônomas e especificamente incumbidas de exercer essa função (SPECK, 2000, pág. 205).

Os TC brasileiros podem ser relacionados, assim, em um conjunto de outras instituições públicas, de desenhos, características e funções bastante similares em diversos países, as quais se incumbem exclusivamente de exercer a fiscalização da aplicação de recursos públicos.

Gomes e Araújo (2008, pág. 566) registram que são dois os principais modelos de instituições de controle externo existentes no mundo: de controladoria-geral (ou auditoria-geral) e de tribunais de contas e que essas instituições são internacionalmente denominadas como Entes de Fiscalização Superiores (EFS), que podem estar, conforme o modelo, mais próximas ao Executivo ou ao Legislativo, embora fossem adquirindo, ao longo do tempo, para maior isenção, cada vez mais autonomia administrativa e funcional (SPECK, 2002, pág. 227-228).

Não obstante, a literatura pode também denominá-las de Entes Supremos de Fiscalização, Departamentos Nacionais de Auditoria, Instituições Superiores de Controle Financeiro-Patrimonial, dentre diversas outras designações, sendo, entretanto, que, variando em denominações e certas características, guardam controladorias-gerais e tribunais de contas, em essência, arranjos peculiares, em especial: apresentam corpo técnico de servidores públicos e autonomia administrativa de arranjo estatal, normalmente constitucional.

Embora possam ser separadas, genericamente, em dois grandes grupos, as características particulares e os desenhos dos EFS podem variar pelo mundo, de forma significativa, não se podendo fixar um modelo ideal, frente a sucessos e insucessos observados em contextos e tradições históricas distintas. (MELO, 2008, pág. 7)

Há diferenças entre controladorias, as quais podem ser menos independentes e mais voltadas para atuação proativa em vez de repressiva, e tribunais, vez que o primeiro modelo baseia-se em centralização e o segundo não. O modelo brasileiro é influenciado pelo francês, em que as contas são examinadas *a posteriori*, por meio de relatórios.

Como se vê, embora carreguem elevado *status* constitucional no Brasil, esses não são arranjos institucionais isolados no mundo, sendo de se observar que, de forma geral, os EFS são instituições fortes e independentes, que se localizam no coração do aparato estatal, em posição central no maquinário legislativo e executivo da maior parte dos Estados democráticos (POLLITT et al., 2008, pág. 23-27).

Os TC são órgãos político-administrativos porque são ligados diretamente à Constituição, que lhes traz funções, competências e atribuições, não estando subordinados a nenhum outro poder, nem mesmo ao Poder Legislativo, ao qual devem, necessária e harmonicamente, auxiliar quando esse Poder desempenha a função de controle externo (BRITO, 2010, pág. 24).

Essas instituições, entretanto, atuam, em maior ou menor grau, em ambientes políticos, em que “sensibilidades governamentais” (POLLITT et al., pág. 71) são levadas em conta, o que, de todo modo, mostra-se difícil de ser mensurado por meio de trabalhos acadêmicos.

A propósito, Pollitt et al. (2008, pág. 23) anotam que a atenção acadêmica que a essas instituições se devota é bastante modesta, observando que, apenas recentemente, crescem-se trabalhos motivados pelo interesse dos governos em reduzir e tornar mais eficientes seus aparatos administrativos, os quais tendem a abordar inovações em termos de administração.

Melo (2008, pág. 2) analisa o contexto do controle externo na América Latina e conclui que a experiência brasileira no desenho e na atuação dos TC é marcada pelo incrementalismo e pelo progressivo aperfeiçoamento institucional, contando com imagem positiva, se comparado a outros países da região, embora anote que, de forma geral, a herança autoritária e de sucessivos governos militares prescreva

certa debilidade nas instituições estatais de controle latino-americanas.

### 2.3) TC brasileiros: aspectos históricos, institucionais e suas funções

No Brasil, o controle financeiro sobre recursos públicos surge na colônia, no início da organização administrativa brasileira, em 1549, com a instituição pela Coroa Portuguesa do cargo de governador-geral, que contava, ainda, com os cargos de provedor-mor de contas, encarregado da administração econômica e financeira, e de ouvidor-geral, encarregado dos assuntos da justiça. (SILVA, 1999, pág. 22)

Os controles dos gastos públicos brasileiros, ao longo dos acontecimentos que marcaram a história brasileira, contaram com diversas feições, que culminaram com a criação do TCU, por Decreto, logo em seguida à proclamação da República, já relacionado ao Poder Legislativo, por iniciativa do então Ministro da Fazenda do Governo Deodoro da Fonseca, Rui Barbosa, sendo essa a primeira experiência brasileira de controle externo organizado e sistematizado (KELLES, 2007, pág. 203-204). A primeira Constituição da República, em 1891, acolheu a proposição e expressamente previu a existência do Tribunal de Contas, conferindo-lhe sustentação de envergadura constitucional.

Desde então, a história da consolidação do controle externo exercido pelo TCU e pelos demais TC pode se resumir nos avanços e retrações em suas competências, os quais se observaram em decorrência das diversas oscilações democráticas vividas ao longo deste percurso, especialmente no século XX<sup>12</sup>.

Em termos mais recentes, o fim do regime militar e a consequente promulgação da CR/1988 configuram momento crítico no desenvolvimento dos TC brasileiros. No contexto da nova trajetória institucional e democrática viram-se ampliadas significativamente as funções dessas instituições, a exemplo da incumbência de controle de desempenho dos governos, em paralelo à aferição de regularidade de atos administrativos, financeiros e contábeis.

Abrucio e Loureiro (2004, pág. 96) lembram que a CR/1988 suprimiu limitações à atuação dos TC – como o veto do Presidente da República sobre suas decisões – e ampliou seus critérios de verificação e suas atividades investigativas e

---

<sup>12</sup> Para aprofundamento nos aspectos históricos do desenvolvimento do controle de gastos públicos no Brasil, ver BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998, Monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa. 1999.

preventivas, em que se conferiram prerrogativas de aplicação direta de punições acerca de irregularidades, poder de afastamento de gestores, sequestro de bens, medidas cautelares, dentre outras.

Guerra (2007, pág. 113) registra que os TC brasileiros, por expressa determinação constitucional, possuem competências mais amplas do que as definidas pela maioria dos outros países, o que lhes confere grande relevância na fiscalização dos recursos públicos brasileiros.

Emendas e leis posteriores também vêm promovendo, nesse cenário pós-ditadura, o alargamento sistemático das atribuições fiscalizatórias dos TC. Tome-se, por exemplo, a declaração de inelegibilidade eleitoral decorrente de rejeição de contas pelos TC (art. 6º, I, g, da Lei Complementar n. 64/1990), o recebimento e o julgamento de representações em licitações (art. 113 da Lei n. 8.666/1993), a conferência dos índices de educação básica do FUNDEB (art. 26 da Lei n. 11.494/2007), e das regras de responsabilidade fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), registro e controle de aposentadorias do funcionalismo público, e instituição de escola de contas e ouvidorias.

Nota-se, ainda, um constante crescimento do interesse estatal, social e acadêmico por essas instituições e pelo resultado de suas atividades.

Coberturas jornalísticas de sucessivos escândalos envolvendo denúncias de corrupção abordam e repercutem quase diariamente os relatórios e apontamentos produzidos no âmbito de sua atuação técnica, que explicitam irregularidades encontradas no cotidiano administrativo, especialmente no âmbito da União, por meio da fiscalização exercida pelo TCU.

Os TC gozam de garantias constitucionais de independência com relação aos demais poderes e possuem autonomia financeira e administrativa, nos moldes das concedidas ao Poder Judiciário, conforme art. 73, *caput*, c/c 96 e 73, §§ 3º e 4º da CR/1988, o que lhes confere ambiente plenamente favorável à atuação fiscalizatória sobre os gastos públicos de responsabilidade dos gestores de forma impessoal e livre de pressões políticas (TEIXEIRA, 2003), sendo de se registrar que seus membros, os 9 ministros, no caso do TCU, e os 7 conselheiros, no caso dos demais TC, usufruem das prerrogativas reservadas constitucionalmente aos membros da magistratura superior, quais sejam: foro por prerrogativa de função, inamovibilidade e vitaliciedade.

Desde os primórdios, a cúpula do TCU era nomeada livremente pelo Poder

Executivo e essa nomeação deveria ser referendada pelo Poder Legislativo. O Poder Legislativo, depois da CR/1988, passou a indicar, diretamente, 2/3, dos membros do TCU e dos TC subnacionais, sendo que, do remanescente, 1/3 a cargo do Poder Executivo, necessariamente, deve ser escolhido, alternadamente, 1 dentre os integrantes da carreira do Ministério Público de Contas e 1 dentre os integrantes da carreira da Auditoria, em lista tríplice formulada e apresentada pelo próprio tribunal. Além da manutenção da vitaliciedade e do caráter colegiado de suas decisões, essas modificações, segundo Abrucio e Loureiro (2004, pág. 96), foram importantes, pois, garantiram a independência de seus membros e os afastaram da competição política.

O TCU e os TC externam as decisões de sua competência, relacionadas à fiscalização dos gastos públicos, por meio da atuação direta de seus ministros e conselheiros, respectivamente, em deliberações tomadas em órgãos colegiados, o que ocorre, segundo Teixeira (2003), para que se evite o desgaste de decisões contrárias aos poderes, buscando-se, de modo geral, autonomia e independência para fiscalizar.

Para sua atuação, contam os TC com o trabalho dos integrantes da carreira de auditor, recrutados por concurso público, que, eventualmente, substituem ministros e conselheiros, dentre outras atribuições. Atuam nos TC, ainda, servidores públicos que formam o seu corpo técnico, também recrutados por meio de concurso público.

Em termos institucionais, os TC brasileiros seguem o modelo federativo, de acordo com o que foi estabelecido também pela CR/1988, art. 18 (BRASIL, 2012), respeitando-se a autonomia de cada ente da federação, bem como o arranjo simétrico por ela determinado, ou seja, todos os TC estaduais devem observar, para sua própria organização, composição e fiscalização, o que foi constitucionalmente previsto para a estruturação do TCU, nos termos do art. 76 (BRASIL, 2012).

A maioria dos TC segue o esquema estadual, em que a instituição fiscaliza o estado da federação, capital e seus municípios, à exceção dos Estados do Ceará, Pará, Bahia e Goiás, que possuem dois TC, um para fiscalização estadual e outro incumbido de fiscalizar somente os municípios e, também, dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que possuem TC exclusivamente incumbidos de fiscalizar apenas as contas dos gestores das suas capitais.

Os TC são instituições de controle exclusivamente incumbidas da fiscalização

da aplicação dos recursos estatais por gestores públicos, cujas específicas atribuições podem ser reunidas em dois conjuntos, no que se refere aos critérios adotados para os trabalhos de fiscalização que realizam.

Sob o primeiro aspecto, se voltam para a lisura ou a legalidade da aplicação dos recursos públicos, utilizando como critérios, especialmente, as prescrições normativas procedimentais, orçamentárias e contábeis.

Outro conjunto de atividades, relativamente novo, vez que inaugurado pela CR/1988, encerra as ações voltadas para a aferição da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos gastos envolvidos em políticas, programas e instituições públicas, por meio das ANOP, objeto de estudo neste trabalho.

Speck (2008, pág. 554) anota que o primeiro critério, o da correta aplicação dos recursos, tem tratamento prioritário nos TC, relegando-se ao segundo lugar as questões relacionadas à economicidade, eficiência e efetividade dos gastos, o que se dá em razão de grande parte dos problemas encontrados na Administração brasileira se darem por irregularidades contábeis ou legais e, ainda, por falta de qualificação do corpo técnico para a realização de ANOP.

Para o exercício da função finalística de controle externo, Guerra (2007, pág. 114-115) assinala que os TC dispõem de efetivo poder investigativo e fiscalizador, sendo que a CR/1988, art. 71, I a IX, reserva-lhes competência opinativa, consultiva ou informativa (quando emitem parecer para julgamento político das contas do Poder Executivo pelo Legislativo – inciso I); contenciosa ou jurisdicional (quando julgam e liquidam as contas prestadas por gestores ou por quem der causa a perda ou extravio de recursos públicos – inciso II); sancionadora ou corretiva (quando cominam ou aplicam multas por irregularidades ou danos ao erário – inciso VIII –; quando fixam prazo para correção de irregularidades – inciso IX e quando sustam diretamente atos reputados irregulares – inciso X) e, por fim, fiscalizadora (quando atuam respaldados pela ampla faculdade de atuação prevista constitucionalmente para a promoção da regular gestão dos recursos públicos – incisos IX, V, VI e XI).

As decisões dos TC sobre irregularidades ou danos causados na gestão de recursos públicos se materializam mediante a condução de procedimentos específicos formados por atos lógicos e sequenciais previstos, de forma detalhada, em seus regimentos internos, que são conceituados hodiernamente como processos de contas (BRITO, 2010, pág. 25), ou seja, não são processos de natureza administrativa, parlamentar ou jurisdicional.

Esses processos de contas, por veicularem, normalmente, restrições e sanções à atividade de gestores de recursos públicos, sujeitam-se aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ou seja, os responsáveis neles acusados de irregularidades têm resguardado seu direito de se pronunciarem e de se defenderem diretamente e, mais, de terem suas argumentações efetivamente apreciadas no corpo das decisões proferidas no âmbito da atuação dos TC.

#### 2.4) Expectativas e perspectivas sobre a atuação dos TC brasileiros

Os TC subnacionais contam com visão difusa, pouco conhecida e negativa por parte da percepção de elites sociais e institucionais enquadradas como atores estratégicos em relação à atuação dessas instituições de controle (ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005, pág. 57), os quais detém o potencial de apoiarem o processo de reformas para a sua modernização, de modo a capacitá-las ao cumprimento das diversas incumbências que lhes foram dadas recentemente pelo ordenamento jurídico-constitucional.

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, pág. 57) revelam, em pesquisa *survey*, que a percepção de domínio da política sobre a técnica nos TC, de distanciamento institucional e de fragilidade comunicativa provavelmente são os fatores mais determinantes para essa imagem negativa do que a falta de qualidade e de capacitação técnica de suas decisões. Ao contrário, os pontos mais positivos destacados foram a sua qualidade técnica e a sua estrutura administrativa, sendo que, ainda, avaliam-se como importantes as ações dos TC, especialmente as auditorias, como mecanismos de consolidação democrática. Importante frisar que os TC são relativamente bem conhecidos pelos atores estratégicos que com eles se relacionam e poucos foram os que deslegitimaram a sua existência.

No que se refere ao controle da Administração por meio de aferição de resultados, os pesquisadores confirmam que os TC pouco desenvolveram esta atividade, anotando que, por outro lado, quando existe uma ação mais forte e programada, como na apuração do cumprimento da LRF, ancorada em lei com grande legitimidade social, suas atividades tornam-se bem mais perceptíveis. Anotam, ainda, que essas atividades de controle por resultados e outras atribuições podem ser ativadas para que sejam reforçadas a legitimidade e a autoridade dos TC junto aos governos municipais e estaduais, pela constituição de ambiente

institucional capaz de tornar mais compreensível e efetivo o seu papel.

Destaca-se nessa pesquisa, ainda, que parte significativa dos gestores e técnicos entrevistados ligados ao Poder Executivo levanta a ideia de que os TC deveriam se dedicar exclusivamente à fiscalização dos resultados das políticas governamentais, de modo a configurar-se um agente fiscalizador da efetividade das ações de governo (ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005, pág. 72), o que se conformaria em um novo e mais significativo papel perante o governo e a sociedade. O que os gestores estariam pedindo, segundo a interpretação dos pesquisadores, seria menos formalismo e atuação mais no conteúdo, em parceria com a Administração Pública, ou seja, responsabilização no controle por resultados com a preocupação de melhoria de desempenho da gestão, o que sugere, ainda, que há espaço e demanda, no rol dos itens para a modernização dos TC, para a avaliação das políticas públicas também no julgamento anual das contas de governantes.

Releva, por fim, nas conclusões obtidas naquela pesquisa, a proposta de criação ou de aprovação de um incentivo legal, a exemplo da LRF, para que se promova a alteração do foco dos TC, deslocando-se da atuação fiscalizatória sobre a conformidade para a sobre os resultados das políticas públicas, uma vez que a função fiscalizadora ainda é muito valorizada pela sociedade e pelos poderes públicos.

Speck (2000, pág. 210), analisando o processo de modernização do TCU, anota que esse processo se dá de maneira bifronte, ou seja, de um lado, existe a preocupação com o fortalecimento dos processos internos que materializam sua função de julgador e, de outro lado, a exploração dos novos horizontes da avaliação de desempenho e de impacto das políticas públicas. O autor destaca que são funções significativamente distintas, que trazem implicações severas na organização interna do trabalho e também na relação do TCU com outras instituições, questionando, mais, até que ponto os procedimentos da primeira frente judicante colaboram ou prejudicam para o desenvolvimento da segunda frente consultora e, mais grave, se as duas atribuições podem conviver sob o mesmo teto, sendo, talvez, melhor abandonar-se uma em preservação da outra.

Alerta o autor que as características decisivas dessa “modernização bifronte” não são processo e poder e, sim, competência e comunicação.

Outra agenda de modernização para os tribunais foi estabelecida, a qual contempla boa parte das propostas trabalhadas até aqui, até mesmo porque a

pesquisa de Arantes, Teixeira e Abrucio (2005) serviu para subsidiá-la, foi instituída pelo Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (PROMEX), ferramenta com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de modernizar o controle externo dos governos estaduais e municipais, reformulando a gestão dos TC, em prol de sua maior eficiência, efetividade, transparência e *accountability*, além de capacitar os servidores dos tribunais para melhorias nos procedimentos técnicos. Esse programa será analisado com mais detalhes adiante, no item 4.2.

### **CAPITULO 3. AUDITORIAS OPERACIONAIS A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Os TC vêm se destacando no contexto democrático brasileiro e sua atuação vem despertando cada vez mais o interesse do meio acadêmico, do Estado e da sociedade, que se preocupam com a recente ampliação dos papéis que desempenham no controle externo da aplicação dos recursos públicos. O confronto entre a atuação tradicional dos TC, voltada para a aferição da conformidade dos atos de gestão, ou para a relativamente recente incumbência de verificação do desempenho dos gestores, passa a ser uma questão premente no estudo dessas instituições democráticas, merecendo essa segunda proposta o devido aprofundamento, o que se fará neste capítulo.

Pollit et al. (2008, pág. 28) identificam que, nas últimas duas décadas, em diversos países, as auditorias operacionais passaram a contar com considerável parte dos recursos das instituições superiores de fiscalização, chegando, algumas, a tê-la como sua principal atividade.

No Brasil, o termo auditoria operacional é adotado pelo TCU, na forma posta na CR/1988, art. 70 e 71, IV (BRASIL, 2012), o que foi seguido pelos demais TC que também a adotaram. Contudo, podem ser encontradas na literatura outras nomenclaturas para a mesma atividade de auditoria dos governos pelos resultados de suas ações, tais como auditoria de desempenho, auditoria de performance, auditoria de resultados, auditoria de gestão, dentre outras.

Como visto ao longo do texto, optou-se por utilizar a sigla ANOP, pois, além de ser a adotada pela Constituição e pelo TCU, é a de utilização mais frequente e, por isso, de mais fácil apreensão no ambiente dos TC.

A propósito, o crescimento da ANOP vem sendo observado de forma significativa no TCU, principalmente a partir de 1998, quando iniciou o Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, em acordo de cooperação com o Reino Unido, configurando-se, efetivamente, depois desse caminho percorrido, o paradigma para os demais tribunais subnacionais (ALBUQUERQUE, 2007, pág. 11).

Entretanto, embora esteja inserida nas atribuições dos TC desde a promulgação da CR/1988, pode-se afirmar que esse olhar diferenciado sobre a gestão pública ainda não se fez notar no contexto social ligado de forma mais

próxima às atividades de contas, como anotam Arantes, Abrucio e Teixeira, (2005, pág. 57), o que indica, da mesma maneira, que não se fez notar também pelos demais setores da sociedade.

### 3.1) O contexto literário das ANOP

Com relação às ANOP a cargo dos TC brasileiros, Leal (2006, pág. 14) anota que seu desenvolvimento e realização no Brasil são recentes, pelo que é de se presumir que não sejam muitos os estudos especificamente a elas relacionados.

Pollitt et al. (2008, pág. 26-27) também apontam a escassez, na literatura internacional, de estudos voltados para os EFS e para as aferições de desempenho das gestões públicas a que se propõem.

Entretanto, anotam que o desinteresse literário pelas auditorias operacionais, em contraste ao interesse pelo movimento da reforma gerencial, decorre, segundo os autores (2008, pág. 28), da sobriedade que apresentam os EFS, que prescindem do tratamento político autorreferente e da necessidade, ou do interesse, no desenvolvimento da indústria consultiva para implantação do seu novo modelo de auditoria, ao contrário do que ocorre com os teóricos reformistas, geralmente políticos e gestores públicos, comprometidos com a implantação das prometidas preocupações com o próprio desempenho.

A propósito, os autores reconhecem parecer, à primeira vista, alta a probabilidade de que haja conexão entre o crescimento da auditoria operacional e a ampla difusão da proposta de busca, pelo movimento reformista chamado de Nova Gestão Pública (NGP), da administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 2006, pág. 237-270), baseada no incremento da eficiência na gestão dos recursos públicos, adotada em resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia. Esse movimento prega, em síntese, grosso modo, o equilíbrio entre autonomia e controle com menos observação de processos e maior preocupação com os resultados da atuação governamental.

Não obstante, a identificação da natureza dessa interação entre os dois fenômenos, de um lado, os governos propalando a preocupação com a eficiência, eficácia e economicidade de suas políticas e, de outro, as instituições superiores de fiscalização desenvolvendo suas auditorias operacionais para exatamente fiscalizarem esses três E, não é tão simples como possa parecer e são poucos,

também, os estudos sistemáticos sobre esta relação, ou seja, sobre, como denominam Pollitt et al. (2008, pág. 97), as “múltiplas conexões” entre reforma da administração e o desenvolvimento da auditoria operacional no trabalho dos TC.

Entretanto, diversos estudos sobre o tema das auditorias operacionais (LIMA, 2010, pág. 61; MATOS, 2006, pág. 139; FIGUEIREDO, 2006, pág. 126; LEAL, 2006, pág. 114; OLIVEIRA, 2008, pág. 35) as aproximam e até mesmo as relacionam diretamente às propostas dos movimentos reformistas vistos nas décadas de 1980 e 1990, seduzidos, talvez, pelas diversas coincidências anotadas entre o interesse que compartilham pelo controle dos resultados dos governos.

Examinando mais detidamente essas “múltiplas conexões”, Pollitt et al. (2008:97) entendem que as influências e conexões são recíprocas e não guardam uma relação de antecedência cronológica, ou seja, uma não nasceu em primeiro lugar e impulsionou o desenvolvimento da outra. O que ocorre é uma série de desenvolvimentos mútuos entrelaçados sobre o tempo e que se afetam e se influenciam de forma recíproca.

De fato, os TC tiveram que compreender as novas figuras que surgiram no ambiente que investigam e buscaram adaptar a elas seus métodos e técnicas de fiscalização. Privatizações, terceirizações, contratos de gestão, OSCIP, agências reguladoras, parceiras público-privadas, planejamento plurianual, orçamento por resultados, programas de governo e indicadores de desempenho operados por sistemas informatizados, dentre outras iniciativas passaram a povoar os escopos de auditoria dos TC brasileiros.

Vale lembrar, entretanto, que, no caso brasileiro, como visto, as ANOP estavam previstas como parte das atribuições dos TC desde a CR/1988, promulgada logo em seguida ao fim do regime militar, em que a exaustiva agenda de construção da transição democrática no país não deixava espaço para o avanço da “onda reformista” do gerencialismo NGP. Parece mais plausível que a inserção do controle operacional pelos TC na CR/1988 e o subsequente interesse pelo desenvolvimento dessas auditorias se deva mais à ampliação da consciência de que dinheiros públicos se perdem em enormes quantidades tanto por desvios e transgressões legais e quanto por despreparo dos gestores na concepção, no desenho e na execução nas políticas públicas.

Sendo os ESF, historicamente, guardiões dos recursos públicos, nada mais legítimo que dediquem parte de sua atuação para que denunciem e apontem

ineficiências nas políticas públicas que levem à perda dos escassos recursos do erário – tão indesejável quanto à decorrente de transgressões legais.

Como apontou Lima Júnior (1998, pág. 28) o Estado brasileiro jamais conseguiu construir uma burocracia weberiana de fato, constituindo-se um arranjo amorfo de convivência entre “patrimonialismo burocrático” e “ilhas de excelência” e foi sobre esse arranjo que se instalaram as propostas reformistas.

Albuquerque (2007, pág. 41) registra que a implementação das reformas administrativas no Brasil não produziu os resultados esperados, notadamente com relação à cultura de controle por resultados e ao desenvolvimento dos sistemas e métodos necessários à sua criação. Desse modo, não haveria, assim, aparentemente, condições ideais para o controle posterior de desempenho, inclusive com relação às ANOP.

Mesmo sob o pretexto da inserção do controle de resultados na agenda do movimento reformista, não se veem fortes impulsos estatais ou sociais ao desenvolvimento e à efetiva institucionalização das ANOP nos TC nacionais, sendo, de fato, incipientes as iniciativas da maioria dos subnacionais, que ainda atuam, predominantemente, na seara da aferição de regularidade administrativa (ALBUQUERQUE, 2007, pág. 9).

Como visto, a literatura vem percebendo e vendo com bons olhos a abertura dessa nova frente de atuação dos TC brasileiros voltada para a aferição da efetividade na aplicação dos recursos públicos. Entretanto, esse interesse pelo tema não vem se refletindo na realidade interna dos tribunais, que vêm encontrando dificuldades para institucionalização da modalidade de fiscalização (MATOS, 2006).

### 3.2) A variedade dos conceitos

Silva e Freitas (2005) afirmam que a ANOP a cargo dos TC se insere em uma categoria mais ampla de avaliação de programas de governo, surgida ainda no século XX, na década de 1930, que consistia, inicialmente, na aplicação sistemática, pelas ciências sociais, de procedimentos de pesquisa científica, quantitativos e qualitativos, para mensuração do impacto e da efetividade de programas de intervenção social, sendo incorporada, mais adiante, pelos próprios governos, em razão da crescente escassez de recursos, e pelas entidades de fiscalização superior, diante do aumento da percepção de que não só fraudes, ilegalidades e

desvios de recursos geravam perdas de recursos públicos, mas, também, desperdícios e ineficiência na aplicação regular dos recursos.

Albuquerque (2007, pág. 44) registra que os vários conceitos e definições encontrados para as auditorias operacionais carregam em comum a compreensão de que se trata de uma forma de avaliação de E, ou seja, de economicidade, eficiência e eficácia (efetividade).

Pollitt et al. (2008, pág. 40) identificam, de fato, um consenso profissional em torno do significado lato das ANOP como uma forma de auditoria centrada na eficiência e na efetividade ou no custo-benefício das atividades públicas. Porém, percebem que há abundantes discussões e controvérsias sobre os seus papéis e suas relações com a estrutura e sistemas governamentais existentes.

Barzelay (2002, pág. 13), em estudo comparativo sobre diversos modelos de auditorias operacionais praticados por instituições centrais de auditoria no mundo, anota que a expressão auditoria de desempenho é um rótulo impreciso para o conceito nela embutido, vez que denuncia estar essa forma de atuação estatal bem distante da auditoria tradicional.

Não obstante, grande parte dos EFS europeus reconhece o trabalho como sendo, pelo menos em parte, de auditoria (POLLITT, 2006, pág. 41) e a revisão da economicidade, eficiência e efetividade dos entes públicos ou programas está entre as definições mais aceitas para a auditoria operacional.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>13</sup>) editou diretrizes para auditoria de desempenho<sup>14</sup>, expressão sinônima de auditoria operacional na perspectiva do TCU e também deste trabalho. Essas diretrizes trazem a seguinte definição:

*La auditoria de rendimiento es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas e los organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía y con el propósito de llevar a cabo mejoras* (INTOSAI, 2004, p. 11)

O TCU, baseado nessa definição, em seu Manual de Auditoria Operacional

---

<sup>13</sup> INTOSAI é um organismo autônomo, independente e apolítico, criado em 1953, formado por instituições superiores oficiais de controle externo com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências entre seus membros para o desenvolvimento da fiscalização oficial. A organização congrega, hoje, 190 membros efetivos e 4 associados. Lema da INTOSAI: “Experiência mútua a serviço de todos.”

<sup>14</sup> ISSAI 3000/1, 2004 – conforme referências da Intosai e não da ABNT (BRASIL, 2010, Manual do TCU).

(BRASIL, 2010, pág. 11), define a ANOP como

O exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (BRASIL, 2010:11)

Embora possa haver diferenças entre os conceitos formulados no âmbito dos EFS, a semelhança entre as definições “oficiais” reflete uma cooperação internacional relativamente intensa entre essas instituições e o interesse de alcançar padrões comuns de auditoria (Pollitt et al., 2008, pág. 42).

Os estudos pátrios sobre ANOP nos TC (LIMA, 2010; LEAL, 2006; ALBUQUERQUE, 2006; OLIVEIRA, 2008; MONTEIRO, 2008; ARAÚJO, 2006; FREITAS, 2006), em geral, apresentam como referenciais conceituais para as auditorias de desempenho os apresentados pelo TCU em seu antigo Manual de Auditoria de Natureza Operacional. (BRASIL, 2000)

### 3.3) As características essenciais e os diversos papéis da ANOP

Barzelay (2002), afirma que a ideia subjacente à ANOP é a de que as organizações devam ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma. Os indivíduos devem ser responsabilizados pelo atendimento a padrões razoáveis de economia, eficiência e efetividade, com o objetivo de “contribuir para a operacionalização de processos político-administrativos pelos quais a *accountability* de desempenho é estruturada, incentivada e controlada.” (BARZELAY, pág. 11)

Albuquerque (2006, pág. 11) anota que a adoção de critérios de desempenho e a utilização de aparatos metodológicos diversificados são os dois traços mais representativos das ANOP.

Essas auditorias possuem dois papéis: o de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo e o de garantir informações fidedignas à sociedade e ao parlamento sobre o desempenho dos programas e organizações governamentais com vistas à prestação de contas pelos seus resultados.

Pollit et al. (2008, pág. 45) mostram que se revela difícil estabelecer uma linha divisória entre auditoria de regularidade e auditoria operacional, dependendo das

tradições e práticas dos EFS. A dificuldade de se padronizarem as auditorias de desempenho é um dos traços que as diferenciam, bem como o aspecto casuístico (e não cíclico) a que são comumente submetidos os jurisdicionados.

Os autores também diferenciam as auditorias operacionais das avaliações, essencialmente no que diz respeito à posição institucional, cultural e política que ocupam os auditores que, em comparação com avaliadores, carregam efetiva independência na definição dos entes e dos objetos a serem auditados.

Lima (2010, pág. 79) anota que a auditoria de regularidade, que reputa tradicional, tem como característica essencial o objetivo de detectar e responsabilizar com rejeição de contas, multas ou imputação de débitos, os gestores que ordenam as despesas públicas por desvios das normas e por danos ao erário.

Já na ANOP, os TC ampliam o foco e investigam também critérios de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com o objetivo de contribuir para a melhoria da transparência e do desempenho da ação governamental, sem, portanto, perquirir sobre eventual punição para o gestor, o que fica em segundo plano.

O antigo Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (BRASIL, 2000, pág. 16-18) fazia, dentro da definição de ANOP, uma distinção entre auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programas, reputando a primeira como interessada na apuração da economicidade, da eficiência e da eficácia da ação dos governos e a segunda na apuração da sua efetividade.

O vigente Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010) deixa de fazer essa distinção e insere na metodologia proposta para o desenvolvimento das ANOP todas as quatro dimensões do desempenho, e, ainda, mais algumas a elas relacionadas como equidade, qualidade dos serviços, geração de valor público (BRASIL, 2010, pág. 12).

Embora a ANOP tenha também o papel de promover ajustes e ganhos para a gestão pública, não se perde de vista, conforme se registrou no Capítulo 2, que os EFS são instituições de controle democrático e republicano e, como tal, estão incumbidas, prioritariamente, de promover a responsabilização de gestores públicos pela conservação e pela aplicação dos recursos do erário.

### 3.4) Normativos técnicos nacionais e internacionais sobre ANOP

Diversas são as instituições estatais internacionais de fiscalização utilizadas como referência pelo TCU e TC subnacionais sobre o tema da ANOP. Diversos também são os documentos normativos internacionais que são adotados por eles como referenciais didáticos, operacionais e metodológicos para o desempenho da atividade de avaliação de entes e de políticas de governo.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) é o principal referencial para os TC brasileiros sobre os procedimentos das ANOP, sendo, efetivamente, adotado e utilizado por diversos tribunais subnacionais.

Como visto, esse manual se influencia por um documento denominado Diretrizes para Aplicação de Normas de Auditoria Operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI (INTOSAI, 2004), elaborado com base na experiência de auditores de EFS de diversos países.

A literatura especializada (LIMA, 2010; ALBUQUERQUE, 2007; MATOS, 2006; ARAÚJO, 2006) e a Série Traduções do Tribunal de Contas do Estado da Bahia<sup>15</sup> cuidam de apontar outros relevantes instrumentos normativos oriundos de organismos internacionais que conceituam e desenvolvem o arcabouço teórico-metodológico das ANOP, cujo estudo detalhado foge aos objetivos deste trabalho<sup>16</sup>. Entretanto, merecem destaque os instrumentos normativos sobre o tema da auditoria elaborados por: Organização Latino-americana e do Caribe das Organizações Superiores de Auditoria (OLACEFS); Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos (GAO); Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG); Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NÃO), Fundação Canadense de Auditoria Integrada (CCAF).

### 3.5) ANOP como ferramenta de *accountability*

A experiência no setor público revela que os gestores públicos brasileiros não estão habituados a instruir os procedimentos que compõem um processo de

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.tce.ba.gov.br/biblioteca/publicacoes/serietraducoes>.

<sup>16</sup> O Anexo III deste trabalho apresenta o ciclo da ANOP e exposição sucinta de sua metodologia de aplicação, segundo o TCU.

implementação de políticas públicas com elementos técnicos, tampouco, com elementos gerenciais que possam configurar motivação suficiente para a realização do gasto público.

Essa percepção sugere, ainda, que comumente se perde – ou dificilmente se caracteriza –, na gestão pública, a necessidade, a utilidade, a adequação, os objetivos e os resultados de interesse público almejados pelas políticas de governo, de modo a que se justifiquem os consideráveis recursos do erário empregados, não obstante seja inegável a obrigatoriedade de observância, pelos responsáveis, dos princípios da Administração Pública, art. 37 da CR/1988 (BRASIL, 2012), com destaque para os princípios da publicidade e da eficiência, na condução de seus processos.

Essa deficiência na condução e na avaliação das políticas de governo induz níveis baixíssimos de responsabilização por desperdícios de dinheiros e recursos públicos em políticas inadequadas ou ineficientemente conduzidas.

Mais especificamente, o desempenho dos governos e dos burocratas é passível de verificação e de sanção permanentes, sendo a utilização de mecanismos de controle dos resultados da administração pública uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática, segundo Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010, pág. 129). Os autores afirmam, também, que a avaliação substantiva das políticas públicas, além de servir de uma forma de controle, contribuem, igualmente, para o aprendizado cívico, ao orientar-se por diretrizes mais claras, que melhoram o debate.

Como visto, a possibilidade de responsabilização dos governos está relacionada à essência da própria democracia e o interesse maior por *accountability* se apresenta nas sociedades que se encontram num estágio democrático mais avançado (CAMPOS, 1990, pág. 4)

Este estudo, que tem por objeto as ANOP a cargo dos TC, busca situá-las nas discussões sobre as duas vertentes da *accountability* democrática, essencialmente configurada nos elementos verticais e horizontais, conforme apresentada pelo clássico estudo de O'Donnell (1998; 2004).

Os TC são parte do modelo estatal de freios e contrapesos, configurando-se uma agência estatal *asignada* que precisa estar disposta e capacitada para atuar com as demais agências, em rede coordenada, para se conferir mínima eficácia em termos de *accountability*.

Viu-se no Capítulo 2 que a *accountability* vertical encerra-se em um conjunto de ações individuais ou coletivas, da sociedade civil ou da imprensa, que se refiram àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, e que a horizontal se realiza pela atuação disposta e capacitada de agências estatais que aplicam sanções e prêmios aos gestores, notadamente por transgressões legais e por corrupção.

Por essa visão superficial, pode-se ter dificuldade para avaliar em que conjunto se enquadram as ANOP a cargo dos TC, como instrumentos de *accountability*. Primeiramente, porque as ANOP são executadas pelos EFS, organizações oficiais localizadas no coração do aparato estatal, incumbidas, essencial e historicamente, de aplicar sanções sobre outras instituições oficiais, por desvios na conformidade técnica e legal, o que induz à compreensão de que elas poderiam ser um instrumento de responsabilização horizontal.

Por outro lado, as características essenciais que se apresentam para as ANOP executadas pelas EFS levam ao raciocínio exatamente contrário, por trazerem a ideia de auditado parceiro, afastando, justamente, a perspectiva sancionatória, tão essencial ao controle externo que essas instituições desempenham.

Apresenta-se, então, um aparente paradoxo: como podem as ANOP se mostrar uma ferramenta de *accountability* horizontal se não geram punições aos gestores de políticas que não atendem aos seus critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Parece que a resposta seria a de que as ANOP são, ao contrário do que à primeira vista podem parecer, instrumentos de *accountability* vertical, ou seja, de municiamento da sociedade civil, especialmente os eleitores, de informações sobre o desempenho dos governos para redução da assimetria de informações (PREZORWSKI, 2008) e o consequente incremento da ferramenta de sanção ou premiação do governante por meio do voto, o que exige a divulgação e publicação sistemática dos seus resultados.

Como assinala O'Donnell (2004), as interações entre *accountability* vertical e horizontal ocupam posição destacada na demanda sobre os estudos da democracia contemporânea, podendo a atuação das agências *asignadas*, tais como as EFS, configurarem-se importantes instrumentos de incremento dessas interações.

Os controles procedimentais clássicos (GROISMAN e LERNER, 2006, pág.

71) são fundamentais na fiscalização republicana dos governos e também estão relacionados ao conceito de *accountability*, mais proximamente, entretanto, à percepção horizontal.

Os controles de resultados da atuação dos governos, por sua vez, podem conferir à democracia nova perspectiva de incremento de *accountability*, mas, especialmente, nos aspectos relacionados à perspectiva vertical.

As características das ANOP a cargo dos TC e os objetivos e resultados por ela propostos são voltados para uma atuação oficial mais afastada da noção clássica de responsabilização, ligada à aplicação de sanções, e prioritariamente interessada na melhoria da gestão. Não obstante, voltam-se também para o esclarecimento da população e da imprensa quanto ao desempenho das políticas públicas de um governante, atuando na perspectiva vertical.

O estudo profundo das auditorias de desempenho no Brasil, mediante aproximação entre os seus aspectos jurídicos, políticos e sociológicos, pode se revelar fonte de informações que esclareçam como podem interagir as perspectivas horizontal e vertical da *accountability*, como proposto por O'Donnell (2004), melhorando os níveis gerais de sua percepção e elevando a qualidade da democracia.

Não se afasta – e tampouco se ignora – a dimensão das ANOP assente na literatura e nos normativos internacionais e nacionais relacionada à melhoria da gestão das políticas públicas.

Entretanto, este não parece ser, diante de todo o referencial teórico neste estudo reunido, o objetivo principal das ANOP, vez que os EFS são essencialmente instituições públicas de controle democrático dos governos, sendo a proposta de transmutação em uma entidade consultora de gestão meio que dissociada da realidade. A melhoria da gestão por meio da análise das interações e conclusões decorrentes da ANOP merece ser considerada efeito colateral, porém, positivo, do processo de avaliação das políticas públicas para fins de promoção de *accountability*, especialmente vertical.

Outra questão que merece ser abordada é a promessa do auditor de ANOP de que ele se revela um parceiro e de que ele se preocupa somente com o desempenho e a melhoria da política pública, passando ao largo de desperdícios, desvios e infrações legais. Por mais que se reforce essa ideia, auditores e gestores têm funções e objetivos diferentes e também respondem a incentivos absolutamente

diferentes.

Mostra-se, assim, muito difícil situar-se a ANOP, na forma como desenhada em normativos e na literatura, no contexto da atuação dos TC brasileiros, ou seja, essencialmente dissociada da arraigada noção de controle e responsabilização democrática dos que desenham e executam políticas de governo.

Parece também muito difícil que os TC brasileiros abracem essa incumbência de consultores de gestão pelo claro gigantismo da execução orçamentária da União e dos estados, além da diversidade e da quantidade de municípios.

De todo modo, merecem maiores estudos essas questões, especialmente no que se referem à verdadeira identidade dos TC na avaliação das políticas públicas brasileiras e, mais, o que e em que medida eles pretendem atingir com essa proposta reputada de inovadora.

Admitir-se, de forma simples, a difusão e a influência do movimento reformista e do Plano Diretor da Reforma do Estado (PEREIRA, 1995) e suas promessas de controles por resultados como propulsores e condutores do processo de instalação das ANOP nos TC do Brasil parece ser a primeira saída. Entretanto, como visto, o desenho básico e as características essenciais das ANOP não estão muito afeiçoados às descrições literárias da *accountability* democrática, pouco podendo oferecer à fortificação da perspectiva horizontal.

Sabe-se que, no Brasil, vive-se um arranjo de burocracia inacabada (LIMA JÚNIOR, 1998) e que a Administração Pública brasileira se há dentro de um “patrimonialismo profundo”, em que a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas bate de frente com as noções de modernização administrativa de profissionalização do aparato burocrático (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, pág. 65), sendo certo que o monitoramento dos governos e dos burocratas pela aferição de metas poderia reduzir esse quadro nocivo.

Entretanto, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, pág. 68), apenas no Bolsa Família e nas propostas da área educacional se viram instrumentos de monitoramento e avaliação bastante avançados, os quais não se espalharam por todo o governo, cuja fragmentação revela-se obstáculo à modernização.

Importante para o fortalecimento da cultura da *accountability* seria que a coordenação de atuações estritamente técnicas e especializadas do aparato administrativo ficasse bem explicitada, ou seja, devidamente formalizada, seja no procedimento – ou no processo pertinente – ou, como propõe a ANOP, mediante o

relatório de auditoria de desempenho a cargo dos TC, o que poderia contribuir, de fato, para a melhoria da gestão pública e, mais, para a desejada construção de efetiva *accountability* vertical.

Para a condução de procedimentos componentes de um processo de implementação de política pública, na qual se configurem objetos úteis e adequados às ali bem delineadas necessidades sociais, são indispensáveis os esforços de profissionais especializados, com experiência organizacional, social ou econômica, para atuação coordenada com relação a outros profissionais também incumbidos deste processo.

Como se vê, as ações de todos os agentes envolvidos em uma implementação de política pública, em qualquer de suas etapas, têm mais do que razões de ordem jurídica para serem cumpridas.

A disseminação dos princípios e dos conceitos a serem trabalhados sobre o tratamento, hoje insuficiente, que se dá pelos governos e pelos agentes administrativos à concepção e à condução das políticas públicas, tem um grande potencial construtivo, sendo o foco a promoção de maior consistência à apreciação que sobre elas os órgãos de controle promovem.

Mais adiante, pode-se vislumbrar, ao se irrigar o aparato administrativo estatal com esses conceitos, que o zelo na concepção e na condução dos gastos públicos pode se tornar um importante instrumento para que se descortine a boa gestão pública.

O formalismo inerente ao processamento da política pública, sob os aspectos jurídicos, organizacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, pode propiciar a identificação de elementos capazes de indicar, no maior grau possível, pelos órgãos de controle, se uma gestão pode ser qualificada como planejada, cautelosa, adequada, criativa, econômica, organizada, sistematizada e eficiente, o que parece ser preciosa expressão de *accountability*.

Esse zelo e o aprimoramento dos procedimentos administrativos, que devem surgir de demandas em auditorias operacionais, podem auxiliar, ainda, a avaliação e o controle do próprio gestor sobre a efetividade na implementação dos programas de governo a seu encargo, sendo, pois, os elementos que integram essa fase procedimental, instrumentos concomitantes e ágeis no controle interno da Administração Pública, como previsto nos incisos I, II e IV do art. 74 da CR/1988 (BRASIL, 2012).

Além disso, o aperfeiçoamento dos processos de implementação de políticas públicas, por meio desse diálogo que as auditorias operacionais propõem entre os seus aspectos jurídicos, sociológicos e políticos, significa elevação considerável no grau de transparência na gestão pública, tanto sob o aspecto do enfrentamento da corrupção e do fisiologismo, quanto sob o aspecto da avaliação da capacidade técnica do gestor e de sua equipe.

## **CAPÍTULO 4. EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NO BRASIL DEPOIS DE 1988.**

Nos primeiros capítulos, buscou-se reunir e relacionar os referenciais conceituais e teóricos que cuidam da *accountability* democrática, das EFS e das ANOP que estão a cargo delas, para construção do marco teórico da pesquisa.

Deste capítulo em diante, aproxima-se do processo de instalação das ANOP nos TC do Brasil, buscando-se visão histórica, identificação do estágio atual desse processo nos estados e, mais detalhadamente, em Minas Gerais, para a identificação de perspectivas futuras sobre esse fenômeno significativo na atuação dessas instituições.

### **4.1) Histórico da ANOP nos TC do Brasil**

Ataíde (2002, pág. 142) registra que avaliações de políticas públicas, especialmente na área social, se desenvolvem no Brasil desde a década de 1970, realizadas por entes governamentais, diretamente, ou por meio de consultorias prestadas por universidades ou por centros de pesquisa. Porém, com foco predominantemente acadêmico, carregavam pouca utilidade prática na melhoria da gestão.

No âmbito do controle externo exercido pelo TCU, as auditorias operacionais se iniciaram, oficialmente, já no início da década de 1990, embora se tenha notícia de que desde a década de 1980 esse tribunal já vinha realizando auditorias que ultrapassavam os limites da mera verificação de legalidade e de fidedignidade de registros contábeis (SPECK, 2001, pág. 209).

Com efeito, somente depois da CR/1988 o TCU obteve efetiva autoridade para promover inspeções com o escopo de avaliar a realização operacional e o impacto de programas sob a responsabilidade do Governo Federal. Desta feita, sem a essência punitiva que pautava sua atuação anterior e, sim, por meio da atuação propositiva junto aos entes públicos auditados, na qual, de forma preferencialmente concomitante, se propõe a correção de distorções que afetem o necessário juízo de economicidade e de eficácia dos programas e das políticas públicas.

Entretanto, como registra Lima (2010, pág. 91), os primeiros 44 trabalhos dessa natureza não geraram sistematização e uniformização de procedimentos, o

que somente veio a ocorrer em 1996, em seguida ao plano de metas lançado pelo Governo Federal em 1995 – Brasil em Ação –, com o lançamento pelo TCU do Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em parceria com o *Virginia Polytechnic Institute and State University* e com a *National Academy of Public Administration* (NAPA), pelo qual foram treinados 26 técnicos no exterior. No ano seguinte, foram desenvolvidas 9 avaliações-piloto e foi promovido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como mais uma iniciativa de capacitação, o curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas e Governo (SILVA e SAMPAIO, 2005, pág. 26).

Em 1998, foi firmado acordo de cooperação com o *Department for International Development* (DFID), órgão do Reino Unido, com prazo inicial de 3 anos, para instituição do Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional nas áreas de educação, saúde e meio ambiente. Esse convênio influenciou para que o TCU criasse<sup>17</sup>, em 2000, unidade especializada no assunto (LIMA, 2010, pág. 92), a Secretaria de Programa de Governo (SEPROG), fazendo-se incorporar, definitivamente, em suas atribuições, a avaliação de programas públicos, contribuindo, de forma significativa, para a disseminação do tema junto a suas unidades jurisdicionadas e aos demais tribunais subnacionais, promovendo mais espaço na agenda do controle e, conseqüentemente, na de governos e de pesquisadores (SILVA e SAMPAIO, 2005, pág. 26).

O desenvolvimento desse projeto, segundo Lima (2010, pág. 92), configurou significativo progresso na institucionalização da ANOP no TCU, gerando forte apoio da alta direção e engajamento das entidades auditadas, e permitiu o aperfeiçoamento de métodos e técnicas, com a produção de diversos documentos técnicos, com destaque para a edição de um primeiro Manual de Auditoria Operacional, no ano de 1998.

A partir de 2001, registra Matos (2006, pág. 14), a metodologia desenvolvida pelo TCU passou a ser disseminada para outros tribunais, por meio da disponibilização de seus manuais de ANOP e da promoção de cursos.

O sucesso do acordo de cooperação com o Reino Unido, segundo Lima (2010, pág. 92) permitiu a implantação de uma segunda fase no convênio, criando-

---

<sup>17</sup> Por meio da Resolução-TCU n. 140/2000.

se o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (CERDS), iniciado em 2001 e concluído em março de 2006.

O projeto CERDS teve como objetivo consolidar os avanços da avaliação de programas de governo no TCU e também disseminar as metodologias inerentes para os tribunais subnacionais.

Segundo relatório do DFID (RUA e ANDRADE, 2005 *apud* LIMA, 2010), relativo ao projeto CERDS, foram priorizados os tribunais nordestinos, por se encontrarem em regiões de maior desigualdade social, sendo contemplados, especialmente, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCPE) e o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCBA), considerados mais aptos à apreensão e à disseminação do aprendizado.

No ano de 2005, instituiu-se o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, denominado, PROMOEX, financiado parcialmente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), gerido pelo Ministério do Planejamento, com participação da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)<sup>18</sup> e do Instituto Rui Barbosa (IRB)<sup>19</sup>, com o objetivo central de fortalecimento do sistema de controle externo, pela integração nacional e pela modernização dos tribunais ou, segundo Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, pág. 58), modernizar o controle externo dos governos estaduais e municipais, reformulando a gestão dos TC, em prol de sua maior eficiência, efetividade, transparência e *accountability*.

Dentre as diversas atividades de apoio ao desenvolvimento do controle externo, o programa considerou prioritária a implantação de auditorias operacionais no país, estabelecendo-se como meta, em primeira fase, a sua realização por, no mínimo, 75% dos tribunais brasileiros.

#### 4.2) O PROMOEX e a ANOP

Abrucio, Pedroti e Pó (2010, pág. 69) consideram o PROMOEX, juntamente com o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), experiências bem-sucedidas

---

<sup>18</sup> A ATRICON é uma associação civil, sem fins lucrativos, formada por Ministros, Conselheiros e seus substitutos para discussão e defesa de temas de interesse dos TC e de seus associados.

<sup>19</sup> O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas relacionadas ao controle interno e externo que tem por objetivo essencial o aperfeiçoamento das atividades dos TC brasileiros.

comandadas pelo Governo Federal, recentemente, no campo da gestão, particularmente no âmbito estadual. Os autores apontam como qualidades do programa: o efetivo desempenho, pela União, de seu papel indutor com relação aos Estados; amplo diagnóstico em vez de proposição de soluções fechadas e, por fim, a construção do programa por meio de ampla discussão com os estados e os TC, em modelo intergovernamental e interinstitucional, mais adequado à implantação de medidas administrativas na Federação, em oposição à tradição centralizadora brasileira.

O PROMOEX foi desenhado por técnicos dos TC, do Ministério do Planejamento e do BID a partir de pesquisas qualitativas que tinham por objetivo diagnosticar virtudes e defeitos na atuação dos TC a partir da percepção que dela têm parte de seus integrantes e parte da sociedade (RIBAS JÚNIOR, 2011, pág. 158).

Concluiu-se, desses estudos, com influência do BID (RIBAS JÚNIOR, 2011, pág. 159), que se faziam poucas auditorias de avaliação de desempenho e resultado no Brasil, pelo que deveria o PROMOEX desenvolver trabalho nesta linha.

A realização de auditorias operacionais foi considerada meta prioritária do PROMOEX (RIBEIRO, 2011, pág. 169), sendo que se fez constar no próprio contrato de empréstimo do BID a meta de instalação das auditorias operacionais em 75% dos TC brasileiros.

Para condução desse processo de desenvolvimento das auditorias operacionais nos TC foi criado, em agosto de 2005, o Grupo Temático de Auditoria Operacional (GTAO), formado por servidores de diversos tribunais subnacionais e do TCU, que se incumbiu de realizar o diagnóstico da situação dessas instituições com relação à realização de ANOP, além de fornecer capacitação metodológica aos interessados.

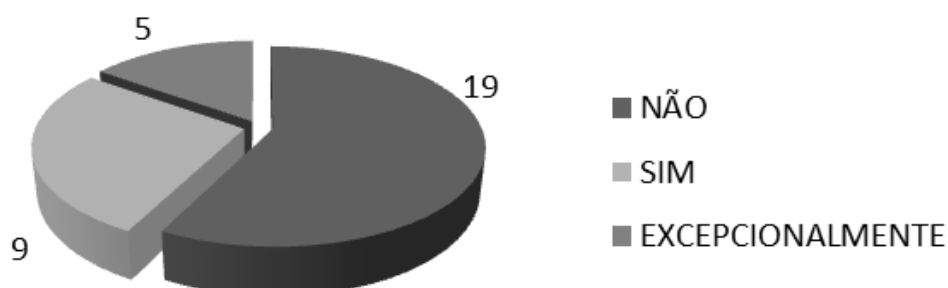
Esse grupo constatou, por meio de dados obtidos em questionários, que, em 2006, dos 33 tribunais de contas subnacionais, 19 nunca haviam realizado auditorias operacionais, 9 as realizavam regularmente e 5 apenas excepcionalmente, conforme mostra a Tabela 1.

**TABELA 1 – Frequência de realização de ANOP nos TC subnacionais – 2006**

| FREQUÊNCIA               | TOTAL | PORCENTAGEM |
|--------------------------|-------|-------------|
| Nunca realiza            | 19    | 57,6%       |
| Realiza regularmente     | 9     | 27,3%       |
| Realiza excepcionalmente | 5     | 15,2%       |

Fonte: Relatório do III Fórum de PROMOEX (PROMOEX, 2006)

O Gráfico 1 representa o total de TC subnacionais, que podem ser divididos em 3 grupos: os que nunca realizavam ANOP, deste ponto em diante chamados de iniciantes, os que tinham alguma experiência, mesmo que excepcional com o tema, adiante denominados relativamente experientes e os experientes, que serão assim denominados, dando a proporção da incipiência dessa espécie de auditoria à época, vez que mais da metade jamais tinha praticado a modalidade de auditoria no ano de 2006.

**Gráfico 1 – Quantidade de TC subnacionais que realizavam ANOP – 2006**

Fonte: Relatório do III Fórum de PROMOEX (PROMOEX, 2006)

Quadro que também revelava a incipiência das auditorias operacionais nos TC subnacionais diz respeito ao número de servidores envolvidos com auditorias operacionais em 2006, como mostra a Tabela 2.

**TABELA 2 – Servidores dos TC subnacionais envolvidos em ANOP – 2006**

| FAIXA           | TOTAL | TCE/TCM (Nº DE SERV.)                                                                      |
|-----------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nenhum servidor | 19    | ES, PA, PB, AM, MA, MS, RN, SP, MT, CE, AL, PI, AC, AP, SE, TCM-CE, TCM-BA, TCM-PA, TCM-GO |
| De 1 a 9        | 3     | RR (9), PE (7), DF (3)                                                                     |
| De 10 a 19      | 3     | PR (15), RS (10), TO (12)                                                                  |
| De 20 a 29      | 2     | TCM-SP (20), MG (20)                                                                       |
| De 30 a 49      | 2     | SC (39), RO (30)                                                                           |
| Mais de 50      | 4     | BA(121), GO(141), RJ(100), TCM-RJ(59)                                                      |

**Fonte: Relatório do III Fórum de PROMOEX (PROMOEX, 2006)**

O PROMOEX, pela atuação do GTAIO, elaborou, discutiu e validou no III Fórum do PROMOEX, realizado em Recife – PE, em 28 e 29 de novembro de 2006 (PROMOEX, 2006), o Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional (PCAOP), objetivando a capacitação de técnicos de todos os tribunais do Brasil, com a meta de realização de pelo menos uma auditoria piloto em cada tribunal participante.

O Programa é coordenado pelo IRB e se apoia em 6 diretrizes<sup>20</sup>: adequação às diferentes experiências e estágios de cada tribunal, execução centralizada em Brasília, desenho curricular teórico-prático, modular e flexível, realização de auditoria piloto com monitoria à distância e presencial, ênfase no caráter continuado da capacitação e intercâmbio continuado de experiências entre os TC.

A estratégia adotada pelo Grupo Temático implica na conscientização e na condução técnica de pelo menos uma ANOP por ano em cada uma das instituições que integram o Programa Nacional, sendo que já foram realizadas 4 auditorias: em 2008, Educação (auditoria piloto), 2009, Saúde, 2010, Saneamento, 2011, Meio Ambiente. A condução se efetiva por meio de reuniões semestrais para orientação na elaboração das matrizes de planejamento e para a conclusão, com o monitoramento da equipe de técnicos instrutores por meio de correspondências eletrônicas.

Os dados do Relatório de Gestão do TCU – referência nacional sobre a modalidade –, exercício 2009 (BRASIL, 2010a), com relação a sua atuação em ANOP, demonstra que essa espécie de auditoria significava menos de 4% em relação às demais áreas de fiscalização inerentes ao controle externo, nos anos de

<sup>20</sup> Conforme documento fornecido pela Coordenação do GTAIO denominado Plano de Sensibilização.

2006 e 2007, conforme apurado no Relatório de Gestão do TCU de 2008, relativo ao exercício de 2007 (BRASIL, 2008) e vem apresentando elevação constante dessa proporção, conforme se observa na Tabela 3. Percebe-se a elevação desse percentual para 4,58% no exercício de 2008 e para 5,41% no exercício de 2009 (BRASIL, 2010a, pág. 59), significando um salto, de 2007 a 2009, de mais de 100% no número de auditorias e na fatia que lhes cabe na totalidade do trabalho daquele tribunal.

**TABELA 3 – Quantidade de ANOP no TCU e proporção com relação às demais fiscalizações – 2007 a 2011**

| Ano                 | Quantidade | Proporção |
|---------------------|------------|-----------|
| 2007                | 30         | 2,55%     |
| 2008                | 44         | 4,58%     |
| 2009                | 78         | 5,41%     |
| 2010* <sup>21</sup> | 41*        | 6,28%*    |
| 2011*               | 36*        | 6,35%*    |

Fonte: Relatório de Gestão do TCU: exercício 2009 (BRASIL, 2010a, pág. 59) e informações passadas pela SEPROG via correspondência eletrônica, 2012

Entretanto, sobre esse quadro, em termos mais recentes, para os exercícios 2010 e 2011, o TCU modificou, em seus relatórios de gestão, a forma de exposição dos dados quanto às suas fiscalizações, agrupando-as por função de governo.

Não obstante, segundo informações passadas pela SEPROG/TCU, no ano de 2010 foram realizadas 41 ANOP e 36 em 2011, obtendo-se, respectivamente, 6,28% e 6,35%, em termos de proporção com relação às demais auditorias do TCU.

A par da possível existência de diferenças metodológicas na apuração desses índices, nota-se a tendência de elevação considerável da proporção ANOP x conformidade a cada ano.

Com relação, entretanto, aos dados mais recentes, para os anos de 2010 e 2011, percebe-se a desaceleração dessa tendência e certa manutenção da proporção entre ANOP e fiscalizações de conformidade, não se verificando elevação significativa.

Freitas (2005, pág. 136), a propósito, afirma que a atividade de ANOP no TCU está efetivamente institucionalizada, não se observando sinais de

<sup>21</sup> \* Dados informados pela SEPROG sem compromisso com a metodologia empregada em anos anteriores, 2012

desinstitucionalização.

A tendência de constante crescimento da ANOP no total da fiscalização que se observa no TCU mereceria ser verificada também com relação aos TC subnacionais que, em sua maioria, em 2006, como visto, sequer praticavam a modalidade.

Os objetivos e as limitações desta pesquisa não contemplam, entretanto, a montagem de um quadro comparativo equivalente para cada tribunal subnacional, o que se mostra, ainda, tarefa árdua, frente à provável diversidade de critérios e metodologias de apuração das atividades em cada relatório de atividades ou sistemas informatizados.

Contudo, foram apurados alguns dados que podem ajudar a identificar algumas tendências da ANOP no contexto do controle externo subnacional, como se verá no próximo item.

Há que se considerar, de todo modo, como lembra Lima (2010, pág. 99), que o rol de atribuições dos TC subnacionais elevou-se consideravelmente depois da CR/1988 e vem crescendo mais, sistematicamente, frente à adição de novas e relevantes incumbências impostas por leis ordinárias, como visto no capítulo 2.

É de se lembrar, ainda, que os orçamentos dos TC são também limitados, divididos com as assembleias legislativas, e sua gestão está sujeita a limitações severas em termos de responsabilidade fiscal, especialmente no que diz respeito aos gastos de pessoal, como qualquer outro ente público. O quadro técnico de auditores que realiza a auditoria operacional é o mesmo que deve se desincumbir das diversas outras atribuições dos tribunais, sendo, pois, de se concluir ser muito difícil a tarefa de alocação de recursos materiais e humanos para a efetiva capacitação de servidores à realização da nova modalidade de fiscalização, de modo a que ela se instale e perdure na realidade do controle externo.

Essa hipertrofia das responsabilidades dos TC subnacionais deve ser vista com mais proximidade pela sociedade, que deve discutir a provisão de meios para a viabilização dessa árdua empreitada, pois, não se pode perder de vista, o Brasil possui 5563 municípios, cujos poderes executivo, legislativo e entidades autárquicas e todos eles devem enviar, anualmente, suas prestações de contas ao tribunal local, além do registro de seus servidores e aposentadorias. Todo esse considerável trabalho de análise deve ser feito pelo corpo técnico da casa, e em tempo hábil.

Em Minas Gerais, a questão se mostra alarmante, vez que são 853

municípios, mais, aproximadamente, 1500 entes autônomos, que representam um universo de 2327 jurisdicionados, 2171 municipais e 156 estaduais.

Além disso, essa sobrecarga de atribuições parece ter sido motivo determinante para que se tenha encontrado, quase vinte anos depois da promulgação da CR/1988, quadro em que mais da metade dos TC brasileiros declararam que nunca haviam realizado ANOP.

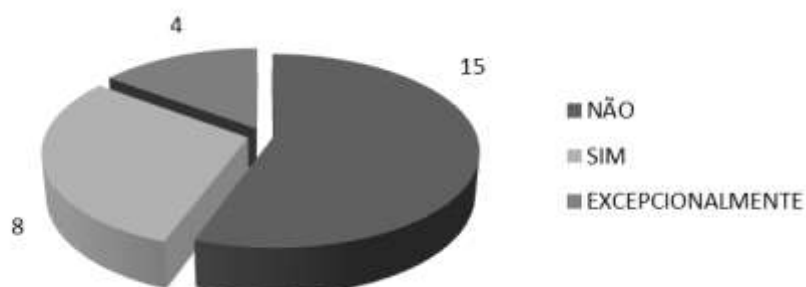
#### 4.3) Os dados obtidos na pesquisa com os TC integrantes do PNCAOP do PROMOEX

Como justificado na introdução, a pesquisa optou por perquirir o universo composto pelos TC que aderiram ao PNCAOP/PROMOEX, devido à maior facilidade de obtenção dos contatos de pessoas habilitadas a prestarem informações niveladas, ágeis e confiáveis acerca da realidade interna da instalação da ANOP em cada localidade. A necessidade de se contextualizar, nacionalmente, o processo de instalação das ANOP no TCMG também foi outro motivador da escolha, vez que este tribunal é participante do referido Programa, o que facilitaria a abordagem comparativa.

As questões, em número de 6, foram enviadas aos contatos de cada tribunal no referido programa, conforme cadastro interno da Coordenação do GTAO/PROMEX, por meio de correspondências eletrônicas. A receptividade pode ser considerada adequada, vez que os 27 tribunais atualmente participantes do Programa responderam à pesquisa.

O Gráfico 2 mostra quantos TC subnacionais aderiram ao PNCAOP e o grau de experiência ANOP, ou seja, 15 dos 19 TC inexperientes aderiram, assim como 4 dos 5 relativamente inexperientes e 8 dos 9 mais experientes, sendo a amostra bastante representativa da realidade nacional.

**Gráfico 2 – Quantidade de TC integrantes do PNCAOP que realizavam ANOP – 2006**



**Fonte: Relação de Integrantes do PNCAOP fornecida pela Coordenação do GTAOP**

Primeira análise pode ser feita sobre a identificação de quantos e quais dos 19 tribunais que nunca tinham praticado a ANOP se engajaram no PNCAOP e quantos optaram por seguir linha independente de instalação da modalidade ou até mesmo à modalidade não aderir.

A Tabela 4 mostra quais os TC subnacionais que integram o PNCAOP não praticavam, em 2006, a ANOP, os que excepcionalmente a praticavam e os que praticavam regularmente. A Tabela 4 relaciona, ainda, os tribunais que, também divididos em 3 grupos, optaram por não aderir ao Programa.

**TABELA 4 – Experiência em ANOP de todos TC subnacionais – 2006**

| Não praticavam ANOP |                      | Praticavam Excepcionalmente ANOP |                      | Praticavam Regularmente ANOP |                      |
|---------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|
| Integra o PNCAOP    | Não integra o PNCAOP | Integra o PNCAOP                 | Não integra o PNCAOP | Integra o PNCAOP             | Não integra o PNCAOP |
| AL                  | AC                   | PE                               | RR                   | BA                           | TCMSP                |
| AM                  | MT                   | PR                               |                      | DF                           |                      |
| AP                  | SP                   | RS                               |                      | GO                           |                      |
| CE                  | TCM-GO               | SC                               |                      | MG                           |                      |
| ES                  |                      |                                  |                      | RJ                           |                      |
| MA                  |                      |                                  |                      | RO                           |                      |
| MS                  |                      |                                  |                      | TCMRJ                        |                      |
| PA                  |                      |                                  |                      | TO                           |                      |
| PB                  |                      |                                  |                      |                              |                      |
| PI                  |                      |                                  |                      |                              |                      |
| RN                  |                      |                                  |                      |                              |                      |
| SE                  |                      |                                  |                      |                              |                      |
| TCM-BA              |                      |                                  |                      |                              |                      |
| TCM-CE              |                      |                                  |                      |                              |                      |
| TCM-PA              |                      |                                  |                      |                              |                      |

Fonte: Informações apresentadas pela Coordenação do GTAO/PROMOEX, 2012

O PNCAOP atingiu, assim, a adesão de 78,94% dos TC iniciantes subnacionais que, pela participação e com o apoio no grupo, fizeram sua primeira auditoria de programa de governo. Atingiu, ainda, 80% dos que praticavam excepcionalmente e 88,88% dos que praticavam ANOP regularmente.

Separados esses 3 grupos, interessa saber, inicialmente, se o grupo de iniciantes, com considerável número de TC, conseguiu tornar a atividade de ANOP sustentável, ou seja, se conseguiriam manter a atividade por conta de seus recursos próprios, independentemente do apoio do PNCAOP.

Entretanto, os dados da Tabela 5 mostram que apenas 3 – TCMA, TCPB e TCPI – dos 14 tribunais iniciantes, ou seja, 21,42% dos que integram o programa se arriscaram a promover número de ANOP além das 4 auditorias cujos temas foram propostos pelo PNCAOP. Porém, apenas 1 auditoria a mais, o que sugere dependência atual desse grupo com relação ao programa nacional e sugere, ainda, dificuldades na sustentabilidade dessa modalidade de auditoria fora dele.

Quando se analisa o número de relatórios de auditoria apreciados pelos órgãos colegiados de conselheiros nos TC, conforme também mostram os dados da Tabela 5, percebe-se que nenhum dos TC iniciantes conseguiu avançar, no âmbito

da condução de seu procedimento próprio, à totalidade de suas ANOP até essa importante fase prevista no ciclo da ANOP<sup>22</sup>, o que sugere dificuldades internas quanto à celeridade no trâmite dos processos à modalidade relacionados, as quais merecem maiores estudos.

A questão é preocupante e atinge também os TC mais experientes, como mostram os dados da Tabela 9 e da Tabela 13, que apresentam dificuldades em se avançarem os processos de ANOP no ciclo para ela previsto, vez que a tempestividade da fiscalização é característica importante para a modalidade, demandando-se retorno ágil aos gestores e à sociedade, sem o que, potencialmente, tende-se à perda do interesse pelos principais destinatários da auditoria e, conseqüentemente, de seu objeto.

**TABELA 5 – Número de ANOP realizadas/apreciadas nos TC iniciantes e previsão de unidade específica – 2012**

| TC iniciantes | Número de ANOP | ANOP Apreciadas pelo Colegiado | Possui unidade específica de ANOP |
|---------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| AL            | 4              | 2                              | SIM                               |
| AM            | 4              | 3                              | SIM                               |
| AP            | 1              | 0                              | NÃO                               |
| CE            | 4              | 3                              | SIM                               |
| ES            | 2              | 1                              | NÃO                               |
| MA            | 5              | 3                              | SIM                               |
| MS            | 3              | 1                              | NÃO                               |
| PA            | 4              | 2                              | SIM                               |
| PB            | 5              | 4                              | NÃO                               |
| PI            | 5              | 2                              | NÃO                               |
| RN            | 2              | 1                              | NÃO                               |
| SE            | 4              | 2                              | SIM                               |
| TCM-BA        | 4              | 2                              | NÃO                               |
| TCM-CE        | 1              | 0                              | SIM                               |
| TCM-PA        | 4              | 2                              | NÃO                               |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

A análise da Tabela 5 mostra, ainda, que 7 dos 15 – 46,66% – TC iniciantes em ANOP criaram unidades internas específicas para executar essa espécie de auditoria.

A esse respeito, releva registrar que não foram consideradas unidades

<sup>22</sup> Conforme ciclo proposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Brasil, 2010, pág. 14)

específicas as denominadas comissões, por seu caráter transitório e presumidamente mais frágil, voltado, provavelmente, ao atendimento da demanda criada pela participação do TC no GTAOP/PROMOEX, insuficiente à caracterização de alteração estrutural no respectivo tribunal a ensejar característica relevante para aferição da consistência do processo local de instalação da modalidade.

Matos (2006, pág. 143) entende como um dos caminhos para a institucionalização das ANOP no TC a criação de um núcleo especializado em ANOP.

Entretanto, não foi detectada diferença significativa no número de auditorias operacionais entre os TC pesquisados que adotaram unidade especializada, ou seja, não foram identificadas diferenças relevantes no desempenho dos tribunais, em termos de quantidades realizadas de ANOP desde 2006.

Dividindo-se esse grupo em dois, os que criaram e os que não criaram unidade específica de ANOP, tem-se que, na média, os TC que buscaram inserir unidades específicas em suas estruturas obtiveram ligeira vantagem no desempenho com relação às que não instituíram, especialmente com relação à apreciação dos relatórios pelos colegiados, sendo de se destacar o fato de que 2 TC dos 3 que fizeram ANOP além das que foram propostas pelo PNCAOP não possuem unidade própria em suas estruturas.

Os dados sugerem, assim, que a instituição de uma unidade específica para desempenho de ANOP não revela influencia relevante no estágio inicial de instalação da modalidade, tomando-se como referência a quantidade de auditorias realizadas ao longo do tempo, embora se perceba desempenho relativamente melhor para os TC que possuem unidade técnica específica, conforme Tabela 6.

**TABELA 6 – Relação entre TC iniciantes que possuem unidade de ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2012**

| TC iniciantes                    | Número de ANOP | Média       | ANOP Apreciadas pelo Colegiado | Média       |
|----------------------------------|----------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| <b>TC com unidade específica</b> | <b>26</b>      | <b>3,71</b> | <b>15</b>                      | <b>2,14</b> |
| <b>TC sem unidade específica</b> | <b>22</b>      | <b>3,14</b> | <b>11</b>                      | <b>1,57</b> |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Algumas soluções estruturais interessantes foram detectadas nas respostas apresentadas, sendo de se destacar, por exemplo, a experiência do TCPR, que criou núcleo de ANOP para capacitar e auxiliar as outras unidades nos trabalhos relacionados à avaliação de desempenho, possibilitando, assim, difusão da modalidade de forma mais equilibrada junto ao corpo técnico da instituição, reduzindo-se as chances de prejuízos à qualidade do trabalho pelo isolamento.

Não obstante, a maior parte dos que adotaram unidade específica o fizeram para efetiva especialização, em que a unidade exclusivamente incumba-se de exercer a ANOP.

Do mesmo modo, outro aspecto que se buscou observar foi o relacionado à potencial influência de eventuais previsões legislativas ou normativas específicas sobre a ANOP no desenvolvimento do processo de sua instalação nos TC brasileiros.

Arantes, Abrucio e Loureiro (2005, pág. 80) defendem a criação de um incentivo legal para o incremento da atividade de avaliação de desempenho nos TC, assim como ocorrido com a fiscalização financeira, quando da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entretanto, não foram também encontradas diferenças significativas relacionadas à adoção de normativo específico sobre o tema no âmbito dos TC pesquisados. Os dados da Tabela 7 mostram que, dos 15 tribunais iniciantes, 6 contavam com pelo menos um ato normativo especificamente direcionado à ANOP – 40% – que ampliava a referência genérica que a CR/1988 apresentou nos art. 70 e 71, IV (BRASIL, 2012) a qual, normalmente, é reproduzida por constituições estaduais, leis orgânicas e regimentos internos.

**TABELA 7 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas nos TC iniciantes – 2012**

| TC iniciantes | Número de ANOP | ANOP apreciadas pelo Colegiado | Possui dispositivo na LOTC? | Possui dispositivo no RITC? | Possui resolução ou IN? | Possui manual específico de ANOP? |
|---------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| AL            | 4              | 2                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| AM            | 4              | 3                              | Não                         | Não                         | <b>Sim</b>              | Não                               |
| AP            | 1              | 0                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| CE            | 4              | 3                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| ES            | 2              | 1                              | Não                         | Não                         | <b>Sim</b>              | Não                               |
| MA            | 5              | 3                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| MS            | 3              | 1                              | <b>Sim</b>                  | Não                         | Não                     | Não                               |
| PA            | 4              | 2                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| PB            | 5              | 4                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| PI            | 5              | 2                              | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>              | Não                               |
| RN            | 2              | 1                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| SE            | 4              | 2                              | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>                  | Não                     | Não                               |
| TCM-BA        | 4              | 2                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| TCM-CE        | 1              | 0                              | Não                         | Não                         | <b>Sim</b>              | Não                               |
| TCM-PA        | 4              | 2                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Apurando-se a média das ANOP realizadas pelos 2 grupos, também não se encontraram diferenças significativas entre o desempenho deles quanto ao número de auditorias realizadas e apreciadas desde 2006, como mostram os dados da Tabela 8, que apurou médias parecidas, com ligeiro melhor desempenho para os TC que não possuem nenhum ato normativo relacionado especificamente às auditorias de desempenho. Registra-se que os dados trabalhados para apuração dessas médias encontram-se na Tabela 7.

**TABELA 8 – Relação entre TC iniciantes que possuem atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2006 a 2012**

| TC iniciantes               | Número de ANOP | Média | ANOP Apreciadas pelo Colegiado | Média |
|-----------------------------|----------------|-------|--------------------------------|-------|
| TC com normativo específico | 19             | 3,17  | 9                              | 1,5   |
| TC sem normativo específico | 33             | 3,66  | 19                             | 2,11  |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Os dados apresentados para o grupo dos TC iniciantes levam à proposição de que a instituição de uma unidade específica, especializada e exclusivamente incumbida na realização de ANOP bem como a adoção de normativo local específico não exerce influência significativa no número de auditorias realizadas e na percepção de sustentabilidade da modalidade de controle, que se observa, também, pelo número reduzido de auditorias feitas fora das proposições do PNCAOP.

Para o grupo dos TC relativamente experientes, a Tabela 9 mostra que, dos 4 integrantes do PNCAOP, 3 instituíram unidade específica para ANOP, ou seja, 75% do total tiveram o interesse em especializar uma unidade em sua estrutura.

**TABELA 9 – Número de ANOP que promoveram os TC relativamente experientes e adoção de unidade específica de ANOP – até 2012**

| TC relativamente experientes | Número de ANOP | ANOP Apreciadas pelo Colegiado | Possui unidade específica de ANOP |
|------------------------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| PE                           | 25             | 15                             | Sim                               |
| PR                           | 6              | 4                              | Sim                               |
| RS                           | 28             | 19                             | Não                               |
| SC                           | 16             | 16                             | Sim                               |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Buscando-se a média de ANOP separando-se em dois grupos: dos que têm e dos que não têm unidade específica, a análise dos dados da Tabela 10 mostra que o TC que não buscou inserir unidade específica em sua estrutura obteve considerável vantagem no número de auditorias realizadas na história da instituição, com relação à média dos TC que instituíram essa unidade.

Os dados, do mesmo modo como foi verificado para os TC iniciantes, sugerem que a instituição de uma unidade específica para realização de ANOP também não exerce significativa influencia na produtividade quanto, à primeira vista, poderia parecer.

**TABELA 10 – Relação entre TC relativamente experientes que possuem unidade de ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – 2006 a 2012**

| TC relativamente experientes     | Número de ANOP | Média       | ANOP Apreciadas pelo Colegiado / média | Média        |
|----------------------------------|----------------|-------------|----------------------------------------|--------------|
| <b>TC com unidade específica</b> | <b>47</b>      | <b>15,7</b> | <b>35</b>                              | <b>11,66</b> |
| <b>TC sem unidade específica</b> | <b>28</b>      | <b>28</b>   | <b>19</b>                              | <b>19</b>    |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Quanto ao aspecto da influência de eventuais previsões legislativas ou normativas específicas sobre a auditoria desempenho no desenvolvimento do processo de instalação das ANOP nos TC relativamente experientes, todos os 4 tribunais que responderam à pesquisa contavam com pelo menos um ato normativo especificamente direcionado à ANOP, que ampliava a referência genérica que a CR/1988 apresentou, inviabilizando análise comparativa. Entretanto, a existência de atos normativos em todos os tribunais relativamente experientes pode ser um indicativo de amadurecimento quanto à implantação da modalidade ANOP em um médio prazo.

**TABELA 11 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas – 2012**

| TC relativamente experientes | Número de ANOP | ANOP apreciadas pelo Colegiado | Possui dispositivo na LOTC? | Possui dispositivo no RITC? | Possui resolução ou IN? | Possui manual específico de ANOP? |
|------------------------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| <b>PE</b>                    | <b>25</b>      | <b>15</b>                      | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>              | Não                               |
| <b>PR</b>                    | <b>6</b>       | <b>4</b>                       | Não                         | <b>Sim</b>                  | Não                     | Não                               |
| <b>RS</b>                    | <b>28</b>      | <b>19</b>                      | Não                         | Não                         | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>                        |
| <b>SC</b>                    | <b>16</b>      | <b>16</b>                      | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>                  | <b>Sim</b>              | Não                               |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

A Tabela 13 traz a apuração da média das ANOP realizadas pelos TC relativamente experientes. A Tabela 11 contém os dados que foram trabalhados para apuração dessas médias.

**TABELA 12 – Quantidade e média das ANOP realizadas / apreciadas pelos TC relativamente experientes – até 2012**

| TC relativamente experientes | Número de ANOP / média | Média        |
|------------------------------|------------------------|--------------|
| <b>TC com ato normativo</b>  | <b>75</b>              | <b>18,75</b> |
| <b>específico</b>            |                        |              |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Com relação ao terceiro grupo em análise, dos TC que se declararam experientes em ANOP no ano de 2006, os dados da Tabela 14 mostram que 50% deles, ou seja, 4 do total de 8 tribunais, optaram por não instituir unidade específica.

**TABELA 13 – Quantidade de ANOP realizadas / apreciadas que promoveram os TC experientes – até 2012**

| TC experientes | Número de ANOP | ANOP Apreciadas pelo Colegiado | Possui unidade específica de ANOP |
|----------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| <b>BA</b>      | <b>8</b>       | <b>-</b>                       | <b>Não</b>                        |
| <b>DF</b>      | <b>70</b>      | <b>64</b>                      | <b>Sim</b>                        |
| <b>GO</b>      | <b>39</b>      | <b>25</b>                      | <b>Não</b>                        |
| <b>MG</b>      | <b>7</b>       | <b>1</b>                       | <b>Sim</b>                        |
| <b>RJ</b>      | <b>30</b>      | <b>16</b>                      | <b>Sim</b>                        |
| <b>RO</b>      | <b>1</b>       | <b>0</b>                       | <b>Não</b>                        |
| <b>TCMRJ</b>   | <b>79</b>      | <b>73</b>                      | <b>Não</b>                        |
| <b>TO</b>      | <b>11</b>      | <b>7</b>                       | <b>Sim</b>                        |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Os dados da Tabela 15 mostram que, em média, os TC que se declararam experientes e não possuem unidade específica mostram ligeiro melhor desempenho com relação ao número de ANOP realizadas em seus históricos na modalidade em comparação ao grupo que adotou essa unidade. Novamente, como se viu nos outros grupos de TC estudados, a inserção na estrutura do TC de unidade especializada não se mostra variável significativa para a quantidade de auditorias realizadas.

**TABELA 14 – Relação entre TC experientes que possuem unidade de ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – até 2012**

| TC experientes            | Número de ANOP | Média | ANOP Apreciadas pelo Colegiado / média | Média |
|---------------------------|----------------|-------|----------------------------------------|-------|
| TC com unidade específica | 118            | 29,5  | 88                                     | 22    |
| TC sem unidade específica | 127            | 31,75 | 98                                     | 32,66 |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Os dados da Tabela 15 mostram que 3 dos 8 TC – 37,50% – que se declararam experientes não contam com normativos específicos sobre o tema da avaliação de desempenho.

**TABELA 15 – Atos normativos específicos sobre ANOP e quantidade de ANOP realizadas / apreciadas por TC experientes – 2012**

| TC experientes | Número de ANOP | ANOP apreciadas pelo Colegiado | Possui dispositivo na LOTC? | Possui dispositivo no RITC? | Possui resolução ou IN? | Possui manual específico de ANOP? |
|----------------|----------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| BA             | 8              | -                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| DF             | 70             | 64                             | Sim                         | Sim                         | Sim                     | Sim                               |
| GO             | 39             | 25                             | Não                         | Sim                         | Sim                     | Não                               |
| MG             | 7              | 1                              | Não                         | Sim                         | Sim                     | Não                               |
| RJ             | 30             | 16                             | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |
| RO             | 1              | 0                              | Sim                         | Sim                         | Sim                     | Não                               |
| TCMRJ          | 79             | 73                             | Sim                         | Sim                         | Não                     | Não                               |
| TO             | 11             | 7                              | Não                         | Não                         | Não                     | Não                               |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Os dados apresentados pela Tabela 16 para o grupo dos TC experientes mostram que os tribunais que contam com atos normativos específicos apresentam um desempenho consideravelmente melhor do que os que não os possuem.

**TABELA 16 – Relação entre TC experientes que possuem ato normativo sobre ANOP e a quantidade e a média de ANOP realizadas / apreciadas – até 2012**

| TC experientes                  | Número de ANOP | Média | ANOP Apreciadas pelo Colegiado / média | Média |
|---------------------------------|----------------|-------|----------------------------------------|-------|
| TC com ato normativo específico | 196            | 39,2  | 88                                     | 22    |
| TC sem ato normativo específico | 49             | 16,33 | 98                                     | 32,66 |

Fonte: Questionários respondidos pelos interlocutores dos TC no PNCAOP/PROMOEX, 2012

Os dados colhidos na pesquisa permitiram que os TC que integram o PNCAOP/PROMOEX, quanto ao desenvolvimento das ANOP no país, pudessem ser agrupados em 3 categorias distintas, para análise comparativa.

O grupo dos que se declararam inexperientes em 2006 é mais homogêneo e não avançou muito, encontrando-se bem distante dos outros dois grupos com relação ao número de ANOP realizadas, apresentando média inferior a 4 por tribunal – 3,46 auditorias –, ou seja, menos que as auditorias propostas pelo PNCAOP/PROMOEX.

O grupo intermediário, dos relativamente experientes em 2006, apresentaram média de 18,75 auditorias por tribunal, enquanto o grupo mais avançado, dos mais experientes tribunais, apresentou média, por tribunal, de 30,62 auditorias operacionais já realizadas.

Vê-se diferença grande entre os três grupos, sendo de se notar, especialmente, a distância do grupo iniciante com relação aos demais.

Esse hiato entre os 3 grupos de TC, especialmente entre os iniciantes e os demais, mereceria maiores investigações, vez que, passados mais de 5 anos da implantação do PNCAOP, seria de se esperar que pelo menos algum dos TC apresentasse algum indicativo de que a atividade de ANOP poderia se sustentar sem o apoio do PROMOEX, o que denota dificuldades de institucionalização da modalidade, não obstante a meta do Programa Nacional fosse iniciar a ANOP em pelo menos 75% dos TC brasileiros, o que foi plenamente atingido.

A intervenção do PNCAOP, embora tenha o objetivo de retirar da inércia os TC iniciantes e a capacitação dos seus técnicos para realização de ANOP, vem

encontrando obstáculos à sua efetiva implantação que merecem ser mais estudados.

Como visto, os dados sugerem que a aprovação de legislações ou normativos específicos e a implantação de unidades exclusivas para a ANOP, como à primeira vista poderia parecer, não têm tido o condão de promover maior desenvoltura no processo de sua instalação e execução nos TC.

Na busca de respostas para essa insuficiência, o Capítulo 5 apresenta estudo específico realizado dentro do TCMG, para apuração do ambiente interno com relação à ANOP.

#### 4.4) Informações obtidas sobre a ANOP nos TC que não são integrantes do Programa Nacional de Capacitação em Auditoria Operacional do PROMOEX

Na tentativa de se montar um quadro mais completo das auditorias operacionais no país, pesquisou-se o tema da ANOP também nos tribunais não vinculados ao PNCAOP, por meio de busca em seus sites oficiais, na qual se procedeu à leitura de suas leis orgânicas e de seus regimentos internos, além da utilização das ferramentas de pesquisa que foram encontradas, no intuito de se localizarem notícias a respeito da efetiva realização de auditorias de desempenho.

As informações obtidas estão apresentadas na Tabela 17, que resume a busca efetuada quanto à existência de dispositivos legislativos ou normativos específicos sobre o tema. Não foram localizadas notícias específicas nos sites sobre auditorias operacionais.

**TABELA 17 – ANOP nos TC que não integram o PNCAOP – 2012**

| Tribunal | Integra o Programa de Capacitação PROMOEX? | Lei Orgânica possui dispositivo específico? | Regimento Interno possui dispositivo específico? | Instrução Normativa (IN), resolução (RES)? | Possui manual próprio? |
|----------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------|
| AC       | Não                                        | Não                                         | Não localizado                                   | Não localizado                             | Não localizado         |
| MT       | Não                                        | Não                                         | Não                                              | Não localizado                             | Não localizado         |
| RR       | Não                                        | Não                                         | Sim                                              | Não localizado                             | TCU                    |
| SP       | Não                                        | Não                                         | Não                                              | Não localizado                             | Não localizado         |
| TCM-GO   | Não                                        | Não                                         | Não                                              | Não localizado                             | Não localizado         |
| TCM-SP   | Não                                        | Não                                         | Não                                              | Não localizado                             | Não localizado         |

Fonte: Busca realizada nos sites dos TC que não integram o PNCAOP pelo autor, 2012

As leis orgânicas, seguindo-se a tendência dos demais tribunais, repetem a referência constitucional à auditoria operacional, colocando-a, sem maiores detalhes, ao lado das demais atribuições funcionais dos TC brasileiros.

Quanto aos regimentos internos, o TCRR e o TCMT apresentaram dispositivos específicos, destacando, conceituando e contextualizando as auditorias operacionais, o que pode ser um indicativo da prática da ANOP.

#### 4.5) Considerações sobre o estágio atual da ANOP nos TC brasileiros

Os dados colhidos na pesquisa revelam, em suma, que o processo de consolidação das auditorias operacionais no Brasil continua bastante incipiente, embora tenham se verificados avanços, vez que 15 dos 19 TC subnacionais que nunca tinham realizado ANOP tiveram seu primeiro contato com o tema, realizando, pelo menos, uma auditoria de desempenho.

Entretanto, esses 15 tribunais não conseguiram desenvoltura na condução de seus processos internos de instalação da ANOP, verificando-se que apenas 3 TC se aventuraram a fazer 1 auditoria além das 4 propostas pelo PNCAOP, o que sugere a conclusão de que se mostra ameaçada a sustentabilidade interna da modalidade sem o programa.

Questões relacionadas às previsões normativas e a inserção de unidade

específica nas respectivas estruturas parecem não influenciar positivamente o desenvolvimento das ANOP nos TC brasileiros, merecendo outros aspectos serem apurados para verificação das perspectivas sobre o tema.

Nos TC que não integraram o PNCAOP a situação não parece divergir muito desse quadro, vez que não foram localizadas, regra geral, referências normativas e fáticas sobre a execução de ANOP, merecendo a questão, entretanto, maiores investigações.

Tomando-se como referência a experiência em países estrangeiros quanto aos avanços na prática das ANOP (POLLITT et al., 2008), muito caminho falta para a sua efetiva instalação no Brasil, de modo a se tornar um instrumento diferenciado, efetivo e complementar às auditorias de conformidade na atuação dos TC.

Para aprofundamento nas questões que possam influenciar esse processo, o Capítulo 5 promoverá a análise do processo de instalação da ANOP no TCMG, com vistas à identificação de possíveis obstáculos e incentivos para discussão.

## **CAPÍTULO 5. O PROCESSO DE INSTALAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS NO CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – A busca da percepção de atores estratégicos institucionais**

O TCMG integra o Programa de Capacitação em Auditoria Operacional do PROMOEX desde o seu começo, tendo realizado já 7 auditorias operacionais, 4 em adesão às propostas nacionais e 3 por iniciativa própria, tomadas por deliberação Plenária.

A primeira ANOP efetivamente realizada no TCMG com a metodologia específica da ANOP foi conduzida por equipe de inspeção montada para este fim, na área de educação, segundo a primeira proposta do PNCAOP/PROMOEX, tendo seguido, nos anos seguintes, os demais temas propostos.

Esclarece-se que o TCMG havia se declarado praticante regular da ANOP em 2006, porém, realizava a denominada auditoria governamental, na modalidade mais afeiçoada à auditoria integrada, na qual, além dos aspectos de conformidade eram observadas questões substantivas com relação às políticas públicas relacionadas ao ente auditado, como, por exemplo, também praticava o TCBA.

Entretanto, segundo se apurou na pesquisa, esses dois tribunais, posteriormente, adotaram a metodologia do TCU, proposta pelo PNAOP/PROMOEX, em que se pratica a ANOP de forma exclusiva, deixando-se de lado aspectos de conformidade.

Mais adiante, foi instituída Comissão de Auditoria Operacional, para atuação especializada, posteriormente convertida em Coordenadoria, em recente reforma administrativa, no ano de 2011, integrando a Diretoria de Assuntos Especiais, Engenharia e Perícia, por meio da aprovação da Resolução n. 06/2011. A Resolução n. 16/2011 dispõe, especificamente, sobre os procedimentos a serem adotados nas ANOP a cargo do TCMG.

O TCMG segue o modelo simétrico estabelecido pela CR/1988 para o TCU, com algumas modificações, sendo que 7 Conselheiros formam a cúpula decisória da instituição, que também conta com 4<sup>23</sup> Auditores que relatam processos de contas e substituem, eventualmente, os Conselheiros, 7 Procuradores do Ministério Público de Contas e Corpo Técnico composto de Servidores Públicos que os auxiliam.

---

<sup>23</sup> Um cargo encontra-se vago, aguardando concurso público.

A atuação coordenada desses atores, em suma, constrói, juntamente com a manifestação dos gestores responsáveis cujos atos e contas são fiscalizados, as decisões que expressam o controle externo da Administração Pública estadual e dos municípios do Estado de Minas Gerais.

A pesquisa proposta buscou captar a percepção desses atores internos sobre o tema da implantação da ANOP na Casa, apresentando 52 questionários, assim divididos: 7 para os Conselheiros, 3 para os Auditores, 7 para os Procuradores do Ministério Público, 12 para os Servidores especificamente lotados na Coordenadoria de Auditoria Operacional e 23 Servidores Técnicos lotados em diversas áreas do TCMG, entretanto, diretamente envolvidos na atividade fim da instituição, ou seja, que participam do processo de construção das decisões relacionadas à fiscalização da atividade administrativa dos jurisdicionados do tribunal.

O índice de retorno dos questionários, de 94,23%, bem como a análise das respostas à pesquisa de opinião, permitem a constatação inicial de um ambiente favorável à ampliação da ANOP no TCMG entre 52 entrevistados considerados atores estratégicos com relação ao processo de instalação da modalidade.

A Tabela 18 expressa o índice de retorno dos questionários entre as 5 categorias entrevistadas:

**TABELA 18 – Índice de devolução dos questionários – TCEMG, 2012**

| <b>Atores</b>                       | <b>Devolução<br/>%</b> | <b>Abstenção<br/>%</b> | <b>Respondido</b> |
|-------------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| Conselheiros                        | 85,71                  | 14,29                  | 6                 |
| Auditores                           | 100                    | 0                      | 3                 |
| Procuradores do Ministério Público  | 71,43                  | 28,57                  | 5                 |
| Técnicos Servidores do TCMG         | 100                    | 0                      | 23                |
| Servidores da Coordenadoria de ANOP | 100                    | 0                      | 12                |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>94,23</b>           | <b>5,77</b>            | <b>49</b>         |

**Fonte: Questionários apresentados a atores estratégicos do TCEMG, 2012**

Não foram apresentadas, dentre as respostas aos questionários, manifestações contrárias à existência da ANOP como atividade do TCMG, sendo consenso entre os atores institucionais que responderam à pesquisa a necessidade e o interesse pelo seu desenvolvimento no contexto de execução da atividade do controle externo.

Nos itens seguintes, serão apresentados os dados obtidos, na busca da percepção dos atores institucionais sobre questões ligadas ao desenvolvimento da

ANOP no TCMG.

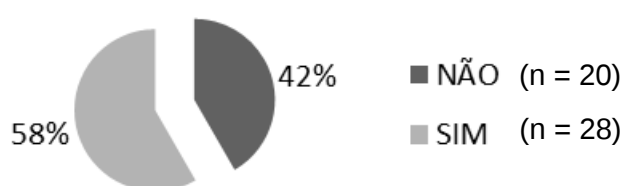
No questionário apresentado aos atores estratégicos do TCMG, perguntou-se se as ANOP estariam institucionalizadas no tribunal, sendo a ideia de ANOP institucionalizada apresentada no formulário como

instalada de modo estável, consistente e permanente no rol das atribuições do Tribunal, de modo a se consolidar como uma das suas ferramentas de controle externo da gestão de recursos públicos. (Anexo II)

Apesar da existência de resolução específica sobre o tema e de coordenadoria exclusiva para a ANOP na organização interna e na estrutura do TCMG, o percentual que entende não estar efetivamente institucionalizada mostrou-se elevado, o que denota percepção dos atores estratégicos quanto a riscos de que a iniciativa não se perpetue e venha a ser abandonada por alguma contingência.

O Gráfico 3 mostra que 20 dos 48 entrevistados que responderam ao questionário – 42% – compreendem que a atividade de controle de desempenho das políticas públicas não está completamente institucionalizada e 28 – 58% – entendem que sim.

**Gráfico 3 – Percentual de entrevistados que percebem a ANOP como institucionalizada no TCMG – 2012<sup>24</sup> –**

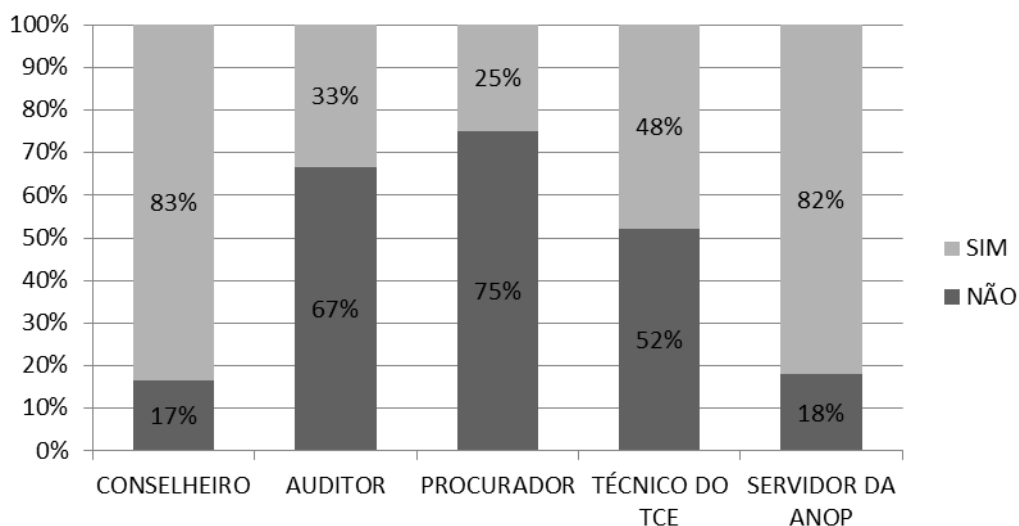


**Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012**

De forma comparativa, buscando-se aproximar a visão das 5 categorias de atores estratégicos internos à organização, vê-se, entretanto, que os atores podem ser divididos em 3 grupos, conforme Gráfico 4.

<sup>24</sup> n = número de respostas dos entrevistados.

**Gráfico 4 – Percentual por categoria dos entrevistados que percebem a ANOP como institucionalizada no TCMG – 2012**



**Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012**

Tem-se, de um lado, nas extremidades do Gráfico 4, os Conselheiros e os Servidores da Coordenadoria de ANOP que, em grande maioria, 83% e 82%, respectivamente, entendem que a atividade está institucionalizada na atuação do TCMG.

No grupo dos Auditores e dos Procuradores do Ministério Público de Contas, por outro lado, a maioria, 67% e 75%, respectivamente, entenderam que a ANOP ainda não está efetivamente institucionalizada no TCMG, percebendo, ao que tudo indica, riscos no processo que tende à pretendida consolidação da atividade.

No meio termo, os Técnicos do TCE entrevistados mostram percepção ligeiramente maior para a não institucionalização, ou seja, 52% contra 48%.

A formação dessas percepções tão significativamente distintas poderia se explicar em razão da atuação e da responsabilidade direta que têm os Conselheiros e os Servidores da Coordenadoria de ANOP no sucesso do processo de instalação da nova modalidade de auditoria no TCMG. Os Conselheiros aprovaram as mudanças estruturais e o ato normativo relacionado à ANOP no TCMG, sendo que os Servidores da Coordenadoria de ANOP são comprometidos com o desempenho da unidade criada na organização.

Os Auditores e os Procuradores encontram-se mais afastados deste processo

e não contam com responsabilidade direta no desfecho do processo de institucionalização da ANOP no TCMG, transparecendo visão mais pessimista da consolidação da modalidade.

O grupo dos Técnicos do TCEMG mostrou equilíbrio na percepção da efetividade da institucionalização da ANOP. Entretanto, tendo-se em vista que o TCMG criou, recentemente, unidade exclusiva para ANOP e baixou resolução específica sobre o tema, seria de se esperar maior confiança no processo de consolidação da ANOP. Essa percepção vem ao encontro das observações apresentadas no Capítulo 4, de que a criação de unidade exclusiva e de atos normativos específicos não se apresentam, à primeira vista, suficientes para que se deslanche o processo de instalação das ANOP nos TC subnacionais.

Se os números mostram, por um lado, grande confiança dos Conselheiros e dos Servidores da CAOP – atores estratégicos diretamente ligados aos objetivos da empreitada – no processo de institucionalização da ANOP, a percepção dos demais atores, mais afastados, apresenta certo ceticismo e a sensação de que mais precisa ser feito.

Um dos auditores assim se expressou:

Em relação à questão 1 – Apesar do TCE possuir uma Coordenadoria de Auditoria Operacional, subordinada à Diretoria de Assuntos Especiais, Engenharia e Perícia, e ter normativo específico sobre o tema, entende-se que a auditoria operacional realizada por esta Casa deve ser expandida para os municípios, uma vez que, por enquanto, se realizou apenas nas políticas públicas estaduais. Além disso, é importante ter uma avaliação do ganho e/ou economia gerados ao setor público com a sua execução.

Outra questão que se coloca relaciona-se à percepção que cada ator estratégico do TCMG demonstra referente ao percentual que deveria ter a ANOP com relação às auditorias de conformidade no total do esforço da instituição no desempenho do controle externo da Administração Pública mineira. A questão se mostra relevante, pois, significa aonde quer chegar o TCMG com relação ao processo interno de instalação das ANOP. Cabe dizer que a questão merece ser colocada como um todo no cenário brasileiro com relação ao tema, vez que, de modo geral, esse processo é lento e, segundo afirma Pollitt et al. (2008), em alguns países, os EFS estão quase exclusivamente incumbidos de executar avaliações de desempenho dos governos.

O Gráfico 5 mostra que nenhum entrevistado teve visão exclusivista, sendo que todos admitiram a coexistência das ANOP com as auditorias de conformidade no contexto da atuação do TCMG no controle externo.

Dos entrevistados que responderam ao questionário, 53% percebem a necessidade de que metade dos trabalhos do TCMG esteja voltada para a avaliação de desempenho, o que se revela proposta ambiciosa, principalmente quando se leva em conta que o TCU, depois de longo caminho percorrido, possui menos de 7% de sua energia voltada para as avaliações de programas de governo, conforme visto no capítulo anterior.

Os números revelam interesse significativo dos atores estratégicos do TCMG no desenvolvimento da ANOP, estabelecendo meta que configuraria mudança considerável no perfil de atuação da instituição.

A distância da realidade incipiente que hoje se mostra no TCMG e nos demais TC brasileiros da proposição que se coloca pelos atores estratégicos demanda maiores estudos para que, de fato, se avaliem os benefícios da modalidade da ANOP em consideração aos controles clássicos, indelegáveis, que devem os TC desempenhar, para que se tenha visão mais clara dos objetivos do processo de instalação, com benefícios para os planejamentos futuros.

A literatura mostra (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, pág. 768; ARANTES, ABRUCIO E TEIXEIRA, 2005) que os TC subnacionais possuem, ainda, um longo caminho para se mostrarem efetivos na atuação anticorrupção, encontrando-se, ainda, em fase de implementação de diversas questões para melhoria e efetividade de sua atuação na esfera da própria conformidade administrativa.

Deve-se levar em consideração que estamos em uma burocracia inacabada e os gestores de recursos públicos não conseguem cumprir padrões mínimos de planejamento e execução de políticas públicas, sendo, mais, que a opção pelo federalismo implica, necessariamente, que os municípios devam manter estruturas burocráticas e de controles internos satisfatórios.

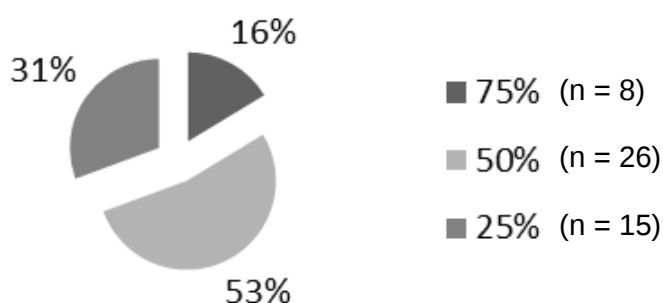
Os gestores municipais, espalhados por mais de 5600 municípios, têm dificuldades grandes de cumprir padrões mínimos de transparência e organização na própria contabilidade pública, em processos de licitação e, pode-se presumir, menos ainda, com relação às proposições orçamentárias e de planejamentos plurianuais de governo.

Trabalhos acadêmicos sobre ANOP (ALBUQUERQUE, 2007) anotam que grandes dificuldades se apresentam para a avaliação das políticas públicas pela grande falta de indicadores de desempenho, transformando a atividade de ANOP, basicamente, em revisão de processos organizacionais. Na grande maioria dos municípios brasileiros não parece ser outra a realidade.

Essa revisão de processos organizacionais se dá porque se esbarra no obstáculo da persistente deficiência burocrática, sendo de se perguntar, então, se não seria melhor buscar o apoio mais efetivo dos TC brasileiros no processo de consolidação da própria burocracia brasileira em vez de se esforçar para o desenvolvimento das ANOP no país.

Sabe-se, entretanto, que dinheiros públicos se perdem por políticas públicas antieconômicas, ineficientes e ineficazes e o trabalho dos TC, guardiões dos dinheiros públicos, por isso se justificariam. Talvez fosse esse interesse histórico o maior motivador da defesa do considerável acréscimo das parcelas de ANOP no TCMG, conforme se vê no Gráfico 5, em que mais da metade dos entrevistados – 53% – propõem 50% de proporção ANOP x conformidade, 16% propõem 75% e 31% propõem 25%.

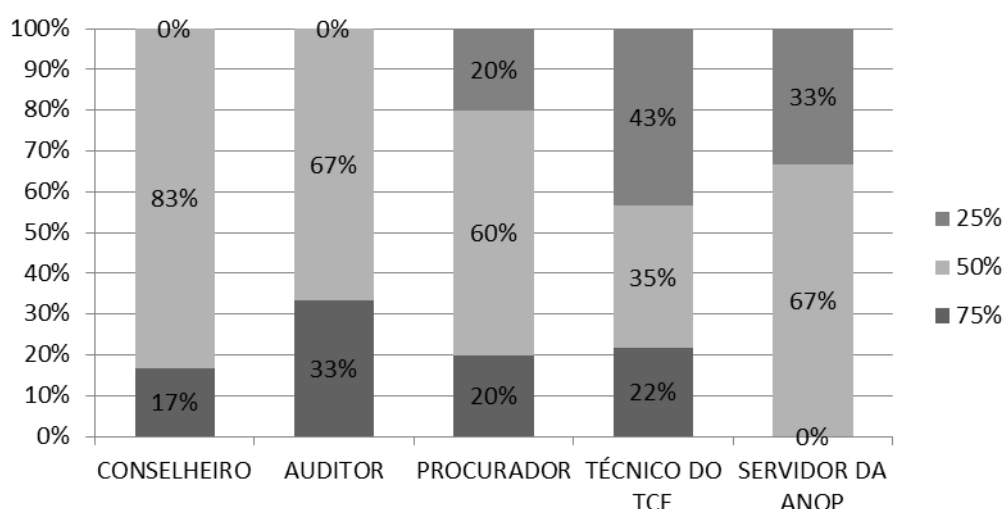
**Gráfico 5 – Percentual de ANOP em relação às auditorias de conformidade que os entrevistados do TCMG entendem que deveria se estabelecer – 2012**



**Fonte:** Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012

O Gráfico 6 apresenta a percepção da proporção entre as espécies de auditorias por categoria de entrevistados.

**Gráfico 6 – Percentual de ANOP em relação às auditorias de conformidade que os entrevistados, por categoria de atores estratégicos do TCMG, entendem que deveria se estabelecer – 2012**



**Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012**

Interessante observar que os Técnicos do TCE foram os únicos que apresentaram o menor percentual para a ANOP, sendo que todos os demais atores estratégicos pensam, preponderantemente, que o percentual de ANOP deva ser de 50% em relação às auditorias de conformidade.

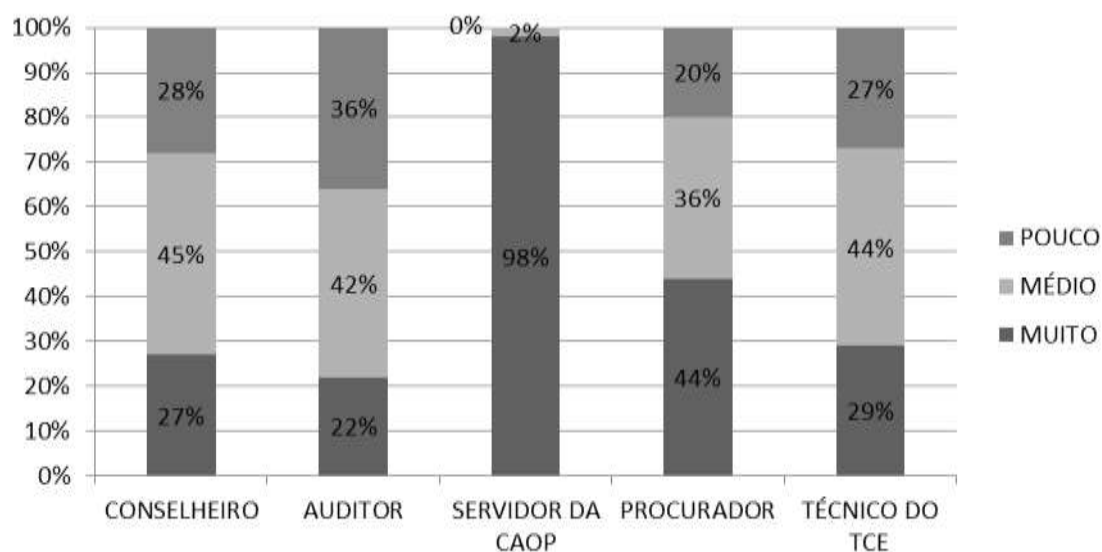
Apurando-se a média, somando-se todas as propostas de todos os integrantes grupos ouvidos pela pesquisa e dividindo-se pelo número de grupos, chega-se, de fato, ao percentual de 49,75% para a proporção ANOP x conformidade, o que denota firme interesse do TCMG na considerável ampliação da modalidade.

Outro ponto observado na pesquisa foi com relação à percepção de que os atores estratégicos têm do apoio de seus pares e também dos demais atores estratégicos ao processo de instalação das ANOP no TCE-MG.

O Gráfico 7 mostra os índices de percepção de apoio geral, ou seja, a soma de todas as percepções dos entrevistados sobre o apoio de uma determinada categorial ao processo interno de instalação da ANOP no TCMG.

Nota-se a percepção geral de que os Servidores da ANOP dedicam muito apoio ao processo de institucionalização e, de modo geral, as demais categorias carregam percepção relativamente equilibrada, predominando uma visão geral de médio apoio à instalação da modalidade de auditoria.

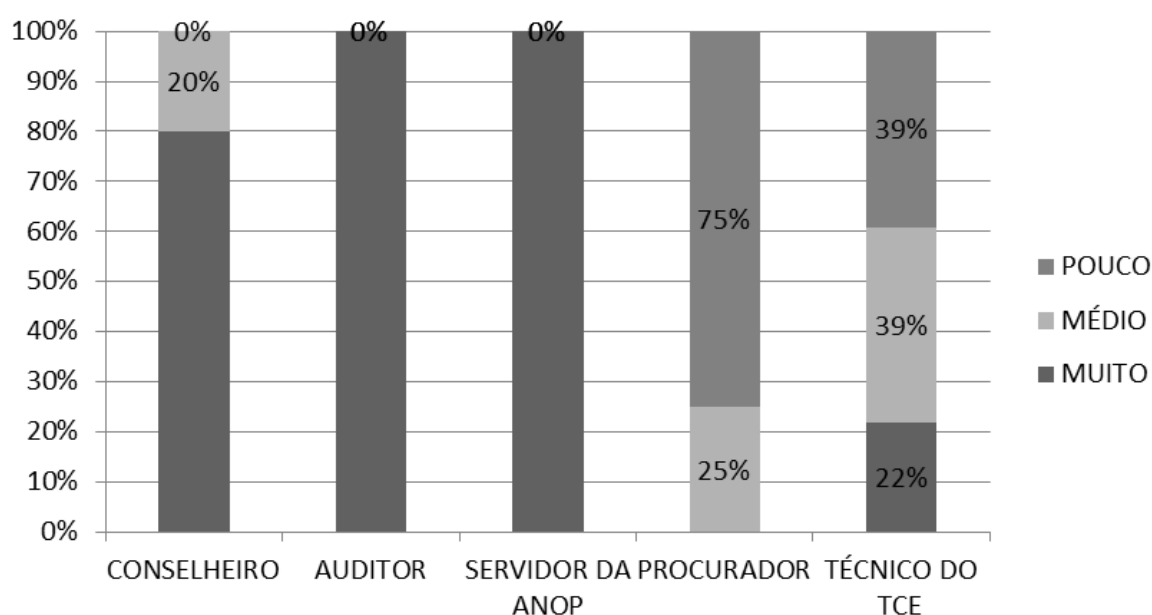
**Gráfico 7 – Índice de percepção geral de apoio por categorias à institucionalização da ANOP no TCMG – 2012**



Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012

A situação muda consideravelmente quando se apresentam, conforme Gráfico 8, a autopercepção de cada um dos grupos com relação ao apoio à das ANOP.

**Gráfico 8 – Índice de autopercepção de apoio por categorias à institucionalização da ANOP no TCMG – 2012**



Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012

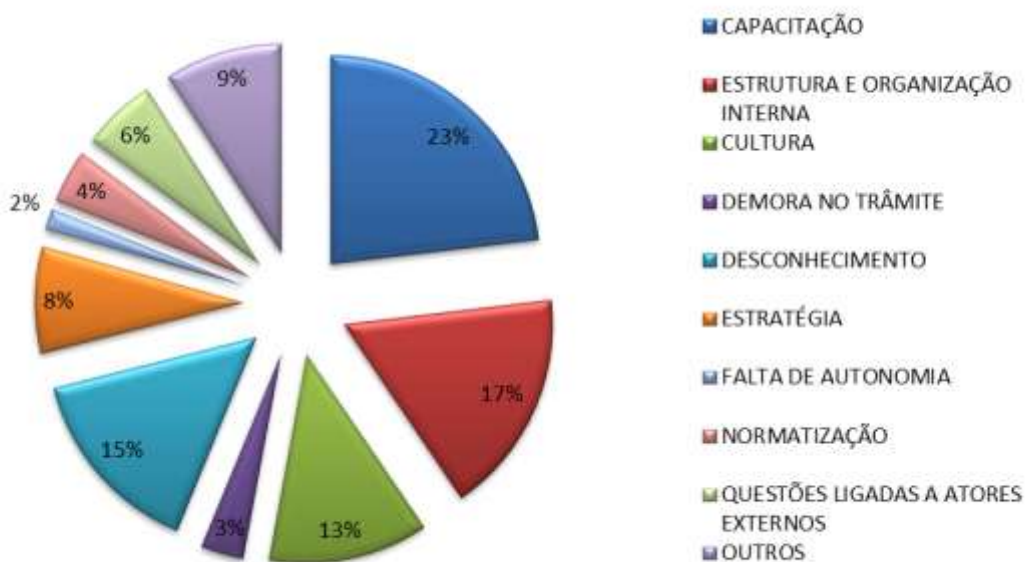
Audidores, Servidores e Conselheiros se percebem com muito apoio à

instalação das ANOP enquanto Técnicos e Procuradores reconhecem pouco apoio.

Foram apresentadas, ainda, questões aos atores institucionais sobre a percepção de quais os 3 maiores obstáculos e quais os 3 maiores incentivos ao avanço da instalação das ANOP no TCMG. As respostas relacionadas aos obstáculos e aos incentivos puderam ser agrupadas em 10 categorias.

O Gráfico 9 traz a proporção com que cada obstáculo foi percebido pelos atores institucionais que responderam à pesquisa.

**Gráfico 9 – Percentuais de obstáculos percebidos pelos atores institucionais do TCMG – 2012**



**Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012**

Os maiores obstáculos percebidos pelos atores institucionais que responderam ao questionário estão relacionados às dificuldades na capacitação e no treinamento do corpo técnico do tribunal, que corresponderam a 23% das respostas. De modo geral, as respostas ligadas à capacitação para a ANOP reconhecem a complexidade e a especificidade da auditoria de desempenho e suas diferenças com relação às auditorias tradicionais ligadas à verificação de conformidade, reconhecendo, ainda, que o corpo técnico da casa não está, atualmente, habilitado a absorver essa atribuição e que é pequeno o número de servidores capacitados.

Em segundo lugar, encontram-se os aspectos ligados à estrutura e à organização interna do tribunal, com 17%. Essas questões estão ligadas,

essencialmente, à escassez de recursos humanos, orçamentários e financeiros voltados para as ANOP. Número considerável de entrevistados percebeu, ainda, falta de apoio, de incentivos e desinteresse institucional para o desenvolvimento interno da ANOP.

O desconhecimento do tema da ANOP foi apontado em terceiro lugar, com 15% das respostas, como obstáculo à sua institucionalização. Percebeu-se um desconhecimento geral do tribunal sobre as ANOP, sob os aspectos conceitual e técnico.

Com 13% das respostas, em quarto lugar, percebe-se como obstáculo no processo de instalação das ANOP a cultura da casa que é voltada predominantemente para o paradigma da aferição da conformidade, sendo classificada por alguns entrevistados como posterior, processualista e formalista.

Em quinto lugar, considera-se a estratégia da instituição como obstáculo, com 8%, vez que o grupo classificado como outros apresenta grande diversidade que mostra pouca utilidade prática. A estratégia da instituição foi percebida pelos atores entrevistados, essencialmente, como a priorização de outras atividades do tribunal e a falta de planejamento estratégico para a fiscalização.

Foram apontadas, ainda: questões ligadas a atores externos (6%), ou seja, dificuldades relacionadas, especialmente, à gestão dos jurisdicionados como excessiva burocracia e à falta de indicadores; aspectos de insuficiência da normatização do tema (4%); a demora no trâmite dos processos de ANOP (3%) e a falta de autonomia da CAOP (2%).

O Gráfico 10 indica os incentivos percebidos pelos atores estratégicos do TCMG.

**Gráfico 10 – Percentuais de incentivos percebidos pelos atores institucionais do TCMG – 2012**



**Fonte: Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012**

Como incentivos, identificaram-se, em primeiro lugar, os benefícios das promessas embutidas na ferramenta e a sua atratividade como aspectos sedutores e indutores da disposição interna para vê-la implementada, com 23% das respostas. Os benefícios percebidos para a ANOP são, essencialmente, o aprimoramento da gestão na Administração Pública, incremento da eficácia, da efetividade e o incremento do caráter pedagógico da atuação do TCMG. Identificaram-se, portanto, características não relacionadas ao processo de implementação, em si, mas os benefícios propostos pela ANOP.

Em segundo lugar, com 15% das respostas, encontra-se o reconhecimento da atuação do PROMOEX e do TCU como indutores do processo de institucionalização das ANOP.

Em terceiro, lugar, estariam outras opções que não puderam ser catalogadas que, pela diversidade, não apresentam possibilidade de análise prática.

Com 11% das lembranças, a capacitação dos servidores foi considerada em quarto lugar como obstáculo relevante à instalação das ANOP, reconhecendo-se a ocorrência de cursos e eventos internos a ela relacionados.

Em quinto, com 8% dos apontamentos, os questionários mostram a necessidade de mudança da fiscalização no TCMG, para que se busque maior efetividade do controle, transparecendo descontentamento dos entrevistados com o

modelo atual.

Empatados em sexto lugar estão, com 6% das lembranças, fatores estruturais, a criação da CAOP, o empenho e a dedicação de seus servidores e o desenvolvimento da cultura interna do planejamento.

Em décimo lugar encontram-se as questões relacionadas à normatização interna com relação às ANOP.

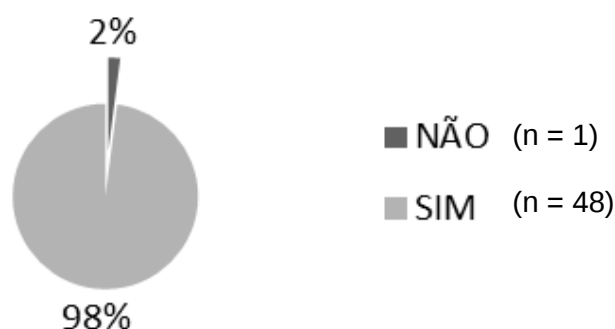
A análise dos Gráficos 9 e 10 permite a conclusão de que, na percepção dos atores estratégicos do TCMG, a criação de unidade específica de ANOP e a instituição de normas específicas sobre o tema não influencia o processo interno de sua institucionalização, como se discutiu no capítulo 4.

Outra questão que mereceu investigação por meio da pesquisa está relacionada à percepção que os atores estratégicos teriam com relação aos seus aspectos intrínsecos e técnicos.

Nessa pesquisa apurou-se que as ANOP estariam afetadas, no processo de formação da *accountability* democrática, mais ligadas a sua noção vertical, voltada, essencialmente, às eleições e que se complementa pela atuação da imprensa, de ONG e da sociedade civil no controle dos governantes, embora não possam aplicar-lhes, diretamente, sanções.

Questionados os entrevistados, 98% responderam que o TCMG deve despendar recursos para ampla e sistematicamente divulgar os resultados das ANOP, com conclusões positivas ou negativas sobre o desempenho dos governos, para que repercutam junto à imprensa e a outros espaços públicos, chegando ao maior número possível de cidadãos mineiros, conforme mostram os dados.

**Gráfico 11 – Percentual de entrevistados que entenderam pela necessidade de ampla divulgação dos resultados da ANOP – TCMG, 2012**

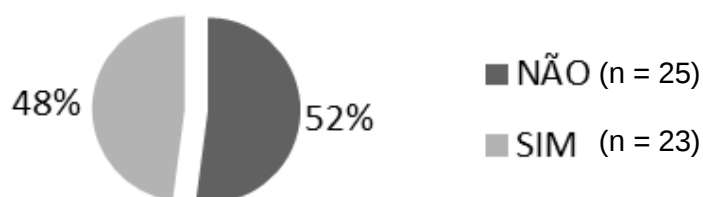


**Fonte:** Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012

A análise destes dados pode se apresentar como, na percepção dos atores estratégicos do TCMG, o reconhecimento do caráter informativo das ANOP e de seu papel de redução das assimetrias entre governantes e eleitores e para viabilização de controle social, ou seja, sugerindo que a ANOP deva se informar pelas características próprias da perspectiva da *accountability* vertical e por este caminho avançar.

Essa perspectiva também se percebe quando são questionados os atores sobre a possibilidade de aplicação de multas aos gestores por conclusões negativas em ANOP. Verifica-se bastante equilíbrio no entendimento dos entrevistados, conforme Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Percentual de percepções quanto à aplicação de multas aos gestores em ANOP – 2012**



**Fonte:** Questionários respondidos por atores estratégicos do TCMG, 2012

Percebe-se ligeira diferença para os entrevistados que entendem que o TCMG, em ANOP, não deva aplicar multas aos gestores que desperdiçam recursos públicos em políticas mal desenhadas ou executadas, representando 52% face aos 48% para os que entendem devam ser eles multados.

Essa proporção, a par de se relacionar a possível desconhecimento da proposta da ANOP de parceria dos TC com os gestores e à arraigada cultura da conformidade, pode também revelar o reconhecimento ou a percepção, pelos atores estratégicos do TCMG, sobre ser o desenho da ANOP mais afeiçoado à perspectiva vertical da *accountability* democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relevantes estudos latino-americanos sobre a democracia sugerem que os países da região, dentre eles o Brasil, não reúnem as condições para a efetivação da *accountability*, em suas duas formas: vertical e horizontal.

As denominadas democracias delegativas (O'DONNELL, 1991), como a brasileira, configuram-se uma espécie de regime democrático incompleto, pois contam com traços severos de prebendismo, patrimonialismo e coronelismo que desafiam a consolidação democrática, contaminando os índices de *accountability*, criando sensação geral de ineficiência, corrupção e impunidade, embora se reconheçam, em termos mais recentes, avanços no fortalecimento de certas instituições democráticas.

Na perspectiva vertical da *accountability*, as eleições não oferecem a desejada representatividade política, de modo que os governantes e burocratas sob suas ordens não se desviem da atuação em prol do interesse público em favor de seus próprios interesses.

Por outro lado, instrumentos de *accountability* horizontal também não vêm cumprindo o papel de fornecer sanções aos governantes a fim de que busquem atuar para o estrito interesse público.

Desperdícios de recursos públicos são decorrentes de desvios e também de ineficiência no desenho e execução de políticas públicas. As auditorias operacionais para avaliação de programas de governos, altamente técnicas e especializadas, podem significar mudança desse último quadro, vez que possuem o potencial de colaboração com a perspectiva vertical da *accountability*, ao jogarem luz sobre os resultados e reduzirem a assimetria de informações entre, de um lado, eleitores, imprensa, ONG, movimentos sociais, associações civis, conselhos de políticas públicas e, de outro, condutores de políticas públicas.

Segundo a literatura revisada, a elevação significativa das atribuições dos TC, a despeito de revelar confiança da classe política e da sociedade na sua atuação, sobrecarrega suas atividades, prejudicando a efetividade da instituição, especialmente no desenvolvimento do controle finalístico das políticas públicas, merecendo tal sobrecarga estudo mais aprofundado e profícuos debates no meio acadêmico e na sociedade.

Segundo os referenciais teóricos estudados sobre o tema da *accountability*

democrática, a ANOP, por suas peculiaridades – indicadas no Capítulo 3 –, se relaciona mais intimamente à perspectiva vertical, o que merece exame aprofundado, para que se verifiquem os contornos técnicos e operacionais dados à modalidade e, ainda, para que seja a auditoria operacional adaptada às características essenciais do controle externo que os EFS promovem, com o intuito de que seja aprimorada no desiderato de concorrer para o controle dos governantes por meio do voto e também por meio de aspectos ligados à participação direta da sociedade.

Por outro lado, o posicionamento de cunho estatal e a atuação essencialmente técnica dos EFS, tradicionalmente voltados para influir sob a perspectiva horizontal da *accountability*, favorecem a redução da assimetria de informações entre burocratas e governantes, eleitores e governantes e eleitores e burocratas, possibilitando a adoção de incentivos e punições necessários à redução da atuação na gestão de recursos públicos dissociada da busca dos interesses coletivos (PRZEWORSKI, 2006).

O'Donnell (2004) afirma que as inter-relações entre as formas institucionalizadas de *accountability* vertical e horizontal e suas influências recíprocas merecem ser mais estudadas. As características essenciais dos TC e das ANOP, à primeira vista divergentes e contraditórias, podem se revelar relevantes objetos de estudo e também de efetiva influência na sociedade para o desenvolvimento e o esclarecimento das repercussões recíprocas das ações tomadas por eleitores, sociedade civil e órgãos de controle horizontal dos governos, tanto as instituições de *balance* quanto as *asignadas*, que devem atuar de forma complementar. Como visto, essas inter-relações são extremamente importantes para o entendimento da dinâmica da política democrática contemporânea.

Quanto à instalação das ANOP na realidade dos TC brasileiros, em perspectiva comparativa, os dados coletados nesta pesquisa sugerem que avaliações das ações dos governos ainda são executadas em aspecto rarefeito pelos TC subnacionais, embora se tenha verificado que o TCU a tem, efetivamente, institucionalizada e conta com aproximadamente 6,5% dessa atividade em proporção às demais áreas do controle externo.

Dados levantados mostram que os TC vêm, regra geral, buscando instalar a ANOP em suas atividades de controle externo. Entretanto, vê-se que pouco se avançou desde 2006, quando se constatou que 19 dos 33 tribunais subnacionais

sequer executavam a modalidade, embora seja de se registrar que 15 desses 19 tribunais executaram pelo menos 1 ANOP, o que supera a meta inicialmente proposta pelo GTAOP/PROMOEX.

Os TC subnacionais, quanto ao número de ANOP realizadas, podem ser divididos em 3 grandes grupos: experientes, relativamente experientes e iniciantes no ano de 2006; e guardam significativas diferenças em termos de quantidade de trabalho efetuado. A grande maioria dos TC iniciantes não conseguiu, ao longo desses 6 anos, realizar mais de 1 auditoria além das propostas pelo PNCAOP, sendo que somente 3 das pesquisadas conseguiram realizá-la.

Os dados mostram, também, que os TC que, ao longo de seus processos de implantação da modalidade, buscaram construir base normativa relacionada à ANOP e unidade específica para tratar do tema não demonstraram rendimentos maiores com relação às outras, em termos de quantidade de auditorias realizadas.

A análise dos dados colhidos no TCMG expressa, de fato, que a instituição de normativos e unidades exclusivas não influencia na percepção de efetiva institucionalização das ANOP, vez que aproximadamente 50% dos entrevistados percebem riscos à sua institucionalização interna, mesmo com a instalação e divulgação de unidade específica.

Verificou-se, ainda, que o processo de instalação das ANOP e a própria adoção da modalidade contam com percepção plenamente favorável dos atores estratégicos do TCMG, não existindo nenhuma resposta que a exclua das atribuições dos TC.

Apurou-se, na média, que esses atores propõem para a ANOP a proporção de 50% nos esforços do TCMG. A distância entre a incipiente realidade que se verifica e essa demonstrada pretensão de crescimento considerável das ANOP induz à reflexão de ordem estrutural dos TC brasileiros, que, sabidamente, não vêm desempenhando satisfatoriamente as atribuições clássicas de controle de conformidade.

Com relação à avaliação externa do apoio dos atores estratégicos do TCMG, apurou-se, regra geral, que se percebe médio apoio à iniciativa interna de instalação da ANOP, destacando-se, entretanto, a percepção com relação a muito apoio dos servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria Operacional, o qual chegou a 98%.

Com relação aos índices de autopercepção, verifica-se, diversamente, que

Conselheiros, Auditores e Servidores da ANOP se percebem conferindo muito apoio à iniciativa, sendo de se observar que os Técnicos do TCMG se percebem menos apoiadores à iniciativa do que são avaliados externamente.

Os maiores obstáculos percebidos pelos atores institucionais que responderam ao questionário estão relacionados às dificuldades na capacitação e no treinamento do corpo técnico do tribunal. Em segundo lugar, encontram-se os aspectos ligados à estrutura e às dificuldades na organização interna do tribunal. O desconhecimento sobre o tema da ANOP foi apontado em terceiro lugar como obstáculo à sua institucionalização.

Identificaram-se, como maiores incentivos, em primeiro lugar, os benefícios das promessas embutidas na ferramenta e a sua atratividade como aspectos sedutores e indutores da disposição interna em ver a ANOP implementada. Em segundo lugar, os entrevistados reconheceram a atuação do PROMOEX e do TCU como indutores do processo de institucionalização das auditorias, e, em seguida, as ações de capacitação adotadas foram detectadas como relevantes propulsores das avaliações de desempenho no TCMG.

Por fim, os entrevistados do TCMG reconheceram a necessidade de ampla divulgação de resultados das ANOP aos cidadãos e à imprensa, mesmo que apresentem críticas severas ao desempenho dos gestores públicos, indicando confluência com a percepção de que o instrumento das ANOP se afeiçoa, mais, à perspectiva vertical da *accountability*.

Quanto ao interesse dos atores estratégicos do TCMG na aplicação de multas em ANOP, por outro lado, os dados colhidos se mostraram equilibrados, sendo que, com ligeira margem, prevalecem os que defendem a não aplicação de penalidades, demonstrando-se certo reconhecimento do afastamento entre a clássica auditoria de conformidade e a novidade da avaliação de desempenho.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. In: RAP - Revista de Administração Pública. Edição Especial Comemorativa, pág. 67-86. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 7ª ed. 2006

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, democracia e accountability**. — In: Economia do Setor Público no Brasil. Orgs. Autor: Ciro Biderman e Paulo. Campus-Elsevier. Rio de Janeiro. 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro** – Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>. 2005. Acesso em 11 maio 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula. PÓ, Marcos Vinicius. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silva (Org.). Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática do século XXI – FGV Editora – 1ª Ed. 2010.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ARANTES Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz e TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56 (1), p. 57-83. Brasília, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. 18 (2), pág. 17-26. São Paulo, 2004.

ATAÍDE, Pedro A. B. **O Desenvolvimento da Cultura de Avaliação**. In: BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA, ago. 2002, Brasília. Anais. Brasília: ENAP, 2002.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – **Tribunais de Contas: Integração dos Controles, Eficiência e Eficácia no Gasto Público**: Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2011.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). **Corrupção – Ensaaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. **Governança, “Accountability” e Responsividade**. Revista de Economia Política, vol. 22, n. 1 (85). Janeiro/Março 2002.

BARZELAY, Michel. **Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 53. N. 2 (Abr-Jun 2002). Brasília: ENAP, 2002.

BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. - Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 49, n. 4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1998.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 70 de 29 de março de 2012. Senado Federal, Secretaria Especial de Editorações e Publicações. Brasília, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo. Brasília, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2009**. TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Brasília, 2010a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2008**. TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2007**. TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Brasília, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras: avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União**. TCU. Instituto Serzedello Corrêa. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo. Brasília, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 7ª ed. 2006.

BRITO, Carlos Ayres. O Novo Papel dos Tribunais de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. João Pessoa: pág. 18/28. 2010.

BRITO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: Revista Diálogo Jurídico. Salvador – BA. Ano I. n. 09. Dezembro de 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva. 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva. 2002.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** In: RAP - Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas – EBAPE. Vol. 24(2): 30-50, FEV./ABR. 1990).

CLAD. **Responsabilização na administração pública. Estudo coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**; Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coord.). São Paulo: Edições FUNDAP. 2006.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, v. 15(4). São Paulo, 2001.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **Princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte. Fórum. 2010.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final**. 3ª Ed. Editora. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, n. 84, p. 65-94. São Paulo, 2011.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília – DF.

FREITAS, Henrique, et al. **O método de pesquisa survey**. In: Revista de Administração. São Paulo. V. 35. N. 3. P. 105-112, julho/setembro 2000.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo. Atlas. 2010.

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle Externo. In: Corrupção – Ensaio e críticas. AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008. P. 565/574.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva. 2006.

GRAU, Nuria Cunill. **Responsabilização pelo controle social**. In: Responsabilização na administração pública. Estudo coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coordenadores) São Paulo: Edições FUNDAP. 2006.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. **Responsabilização pelos controles clássicos**. In: Responsabilização na administração pública. Estudo coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coordenadores). São Paulo: Edições FUNDAP. 2006.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte. Fórum. 2007.

HALL, Richard. **O conceito de burocracia: uma contribuição empírica**. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1978.

INTOSAI. **Directrices de aplicación de las normas de auditoria del rendimiento: normas y directrices para la auditoria del rendimiento basadas em las normas de auditoria y la experiência práctica de la Intosai**. Estocolmo, 2004. Disponível em <http://www.intosai.org/uploads/1implgperfauds.pdf>. Acesso em 10/05/2012.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Ed. Fórum. 2007. Belo Horizonte.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público. Ano 49, n. 2. Brasília, 1998.

LEAL, Márcia Aparecida Pimentel. A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública: um estudo de caso da auditoria operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco. **Dissertação (Mestrado em Administração)** – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza. VERA, Ernesto Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, São Paulo, 84. Pág. 95-139, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho e MORAES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente** – RAP – RIO DE JANEIRO 43 (4): 739-72, JUL/AGO. 2009.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silva (Organizadores). **Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática do século XXI** – FGV Editora – 1ª Ed. 2010.

LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho e PRADO, Otávio. **Construção de Instituições Democráticas no Brasil Contemporâneo: transparência das contas públicas.** Revista Organização e Sociedade, v. 15. Salvador, 2008.

MATOS, Juliana Monteiro de Oliveira Matos. **A auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: caminhos para sua institucionalização.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste - MPANE) – Universidade Federal da Pernambuco. Recife, 2006.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas.** In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva. 2006.

MELO, Marcus André. **O controle externo na América Latina.** In: Uma Nova Agenda econômica e social para a América Latina. IFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso. São Paulo, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: Dilemas e alternativas da representação política.** Revista de Sociologia e Política. N. 25: 25-38. Nov/2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas.** In: SOUZA, Alfredo José de Souza et. ali. 3. Ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. P. 76-130.

MOTTA, Paulo Roberto. BANDEIRA, Mariana Lima. **Responsabilidade pública: os reflexos da diversidade ética na gestão pública.** VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 2003. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047608.pdf>. Acesso em 11/05/2012

MOURA E CASTRO, Flávio Régis de. **Visão sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil.** In: SOUZA, Alfredo José de Souza et. ali. 3. Ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. P. 131-162.

O 'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado.** Paz e Terra. São Paulo. 2011.

O 'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política.** Revista Española de Ciencia Política, n. 11. Outubro de 2004.

O 'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, n. 44. São Paulo, 1998.

O 'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** Novos Estudos. CEBRAP. N. 31. Pág. 24-40. São Paulo, 1991.

O'DONNELL, Guillermo. **Transições, continuidades e alguns paradoxos**. In: A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (orgs.). Pág. 41-71. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1988a.

O'DONNELL, Guillermo. **Hiatos, instituições e perspectivas democráticas**. In: A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (orgs.). Pág. 72-90. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1988b.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. **Auditoria operacional: Uma nova ótica dos Tribunais de Contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ**. 2008. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)** – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 16, dezembro, janeiro e fevereiro, 2009. Disponível na Internet: [www.direitodoestado.com.br/rere.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp). Acesso em 10 de julho de 2010.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

PERUZZOTTI, Enrique. **Accountability**. In: **Corrupção – Ensaios e críticas**. AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). Pág. 477/483. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

PERUZZOTTI, Enrique. **Accountability** social na América Latina. Disponível em [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability\\_social1.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf). Acesso em: 10 maio 2012.

PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros. **Relatório do III Fórum do PROMOEX**. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Relatorio\\_III\\_Forum.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Relatorio_III_Forum.pdf). Acesso em 10/05/2012.

PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard. STOKES, Susan C. **Eleições e Representação**. Lua Nova, São Paulo, 67:105-138. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: PEREIRA, Luís Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** In: RAP - Revista de Administração Pública. Vol. 43 (6), pág. 1343-1368. Rio de Janeiro, 2009).

POLLITT, Christopher; GIRRE Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit. **Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Trad. Pedro Buck. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2008.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (orgs.). **A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas**. Vértice. 1988. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1988.

RIBAS JÚNIOR, Salomão Antônio. **Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX)** In: ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Tribunais de Contas: Integração dos Controles, Eficiência e Eficácia no Gasto Público: Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2011. P. 157/168.

RIBEIRO, Vivaldo Evangelista. **Auditoria Operacional (AOP)** In: ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Tribunais de Contas: Integração dos Controles, Eficiência e Eficácia no Gasto Público: Anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2011. P. 169/172.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em [http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF).

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. **O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)**. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998, Monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa. 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Tribunais de Contas**. In: Corrupção – Ensaio e críticas. AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008. P. 551/558.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo. Brasil.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas-SP: Editora da UNICAMP. 2002.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho Teixeira. **Os tribunais de contas e o controle financeiro da administração pública no Brasil**. 2003 Disponível em: [http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo\\_45.htm](http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_45.htm)

VIEIRA, Jorge Blascoviski. **Estado, sociedade civil e accountability**. In: Ensaio FEE. Porto Alegre. V. 26. N. 1. P. 605-626. 2005

**ANEXO I****QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
BRASILEIROS**

- 1) A lei orgânica de seu TC possui dispositivos específicos sobre as auditorias operacionais?
- 2) O regimento interno de seu TC possui dispositivos específicos sobre as auditorias operacionais?
- 3) Seu TC possui instrução normativa, resolução e/ou manual específico sobre auditoria operacional?
- 4) Seu Tribunal de Contas possui unidade específica para realizar auditorias operacionais. Caso positivo, qual o número de servidores efetivos lotados nesta unidade?
- 5) Quantas auditorias operacionais foram realizadas por seu TC?
- 6) Quantas auditorias operacionais foram apreciadas pelo colegiado?

## ANEXO II

**Pesquisa Acadêmica – Mestrado em Administração Pública – Escola de Governo**  
**Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro – Aluno: Luís Emílio**  
**Pinheiro Naves**

**Objetivo:** Esse questionário tem por objetivo colher a percepção atual de atores estratégicos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) acerca do processo de institucionalização/implantação das Auditorias de Natureza Operacional (ANOP), buscando identificar, essencialmente, incentivos, obstáculos e perspectivas.

**Tempo de resposta:** Aproximadamente 15 minutos.

**Instruções para as respostas:** As questões buscam medir a percepção e a opinião do entrevistado sobre o tema pesquisado, no momento atual, com as informações que já dispõe sobre o processo de instalação das ANOP no Brasil e no TCEMG, não demandando maiores estudos ou aprofundamentos. Quaisquer comentários sobre qualquer uma das questões podem ser feitos no espaço do item 8.

**Sigilo:** Os dados e as informações serão trabalhados e apresentados no relatório da pesquisa, individual ou coletivamente, porém não serão identificados os entrevistados.

### **QUESTIONÁRIO**

- 1) Na opinião do entrevistado, a Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) está institucionalizada no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), ou seja, está instalada de modo estável, consistente e permanente no rol das atribuições do Tribunal, de modo a se consolidar como uma das suas ferramentas de controle externo da gestão de recursos públicos?  
☐ SIM  
☐ NÃO
  
- 2) Na opinião do entrevistado, o processo de institucionalização e o desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais contam com o apoio das seguintes unidades em que medida?  
 CONSELHEIROS: ☐ Muito apoio ☐ Apoio médio ☐ Pouco apoio  
 AUDITORES: ☐ Muito apoio ☐ Apoio médio ☐ Pouco apoio  
 PROCURADORES MINISTÉRIO PÚBLICO TCEMG: ☐ Muito apoio ☐ Apoio médio ☐ Pouco apoio  
 TÉCNICOS SERVIDORES DO TCEMG: ☐ Muito apoio ☐ Apoio médio ☐ Pouco apoio  
 SERVIDORES DA COORDENADORIA DE ANOP: ☐ Muito apoio ☐ Apoio médio ☐ Pouco apoio
  
- 3) Na opinião do entrevistado, qual a importância da Auditoria de Natureza Operacional (ANOP), em termos percentuais, em comparação com a Auditoria de Conformidade/Legalidade? Noutras palavras, no total das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, qual o percentual deveria caber a cada dessas duas modalidades tendo-se em vista a sua relevância para a efetivação do controle externo da gestão de recursos públicos?  
☐ 0% ANOP e 100% Conformidade/Legalidade;  
☐ 25% ANOP e 75% Conformidade/Legalidade;  
☐ 50% ANOP e 50% Conformidade/Legalidade;  
☐ 75% ANOP e 25% Conformidade/Legalidade;  
☐ 100% ANOP e 0% Conformidade/Legalidade.

- 4) Na opinião do entrevistado, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais deve despende recursos para ampla e sistematicamente divulgar os resultados das suas Auditorias de Natureza Operacional que contenham as avaliações, positivas ou negativas, das políticas públicas desenhadas e implementadas por Prefeitos, Secretários Municipais, pelo Governador do Estado, Secretários Estaduais e Servidores Públicos Municipais e Estaduais, de modo a que repercutam junto à imprensa e outros espaços públicos, chegando ao maior número possível de cidadãos mineiros?

( ) SIM

( ) NÃO

- 5) Na opinião do entrevistado, no caso de conclusões das Auditorias de Natureza Operacional realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que apontem desperdício de recursos públicos por falhas operacionais de desenho ou execução nas políticas públicas, o Tribunal deve aplicar multas e imputar débitos aos Prefeitos, Secretários Municipais, Governador do Estado, Secretários Estaduais e Servidores Públicos Municipais e Estaduais?

( ) SIM

( ) NÃO

- 6) Na opinião do entrevistado, quais foram, ou quais são, em ordem de importância, os três principais obstáculos à institucionalização/instalação das Auditorias de Natureza Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais? O entrevistado pode apresentar comentários ao final da página.

1º maior obstáculo) \_\_\_\_\_

2º maior obstáculo) \_\_\_\_\_

3º maior obstáculo) \_\_\_\_\_

- 7) Na opinião do entrevistado, quais foram, ou quais são, em ordem de importância, os três principais incentivos à institucionalização/instalação das Auditorias de Natureza Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais? O entrevistado pode apresentar comentários ao final da página.

1º maior incentivo) \_\_\_\_\_

2º maior incentivo) \_\_\_\_\_

3º maior incentivo) \_\_\_\_\_

- 8) Espaço reservado a quaisquer comentários com relação à opinião do entrevistado quanto ao processo de institucionalização/instalação das Auditorias de Natureza Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ou com relação às questões apresentadas anteriormente.

---



---



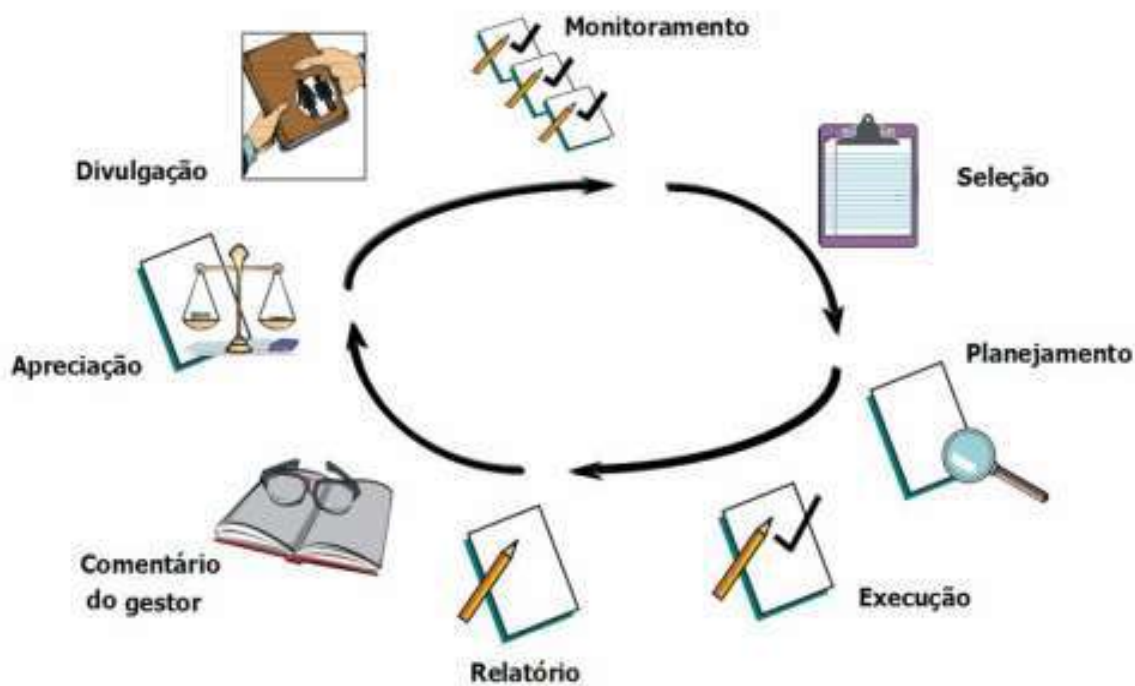
---



---

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

## ANEXO III

**Figura 1 – Ciclo da Auditoria Operacional**

Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010, pág. 14)

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) tem por objetivo definir padrões e princípios que orientem a realização e o controle de qualidade das ANOP de suas unidades técnicas e se encontra o Ciclo da Auditoria Operacional, em breve resumo, assim descrito nesse documento (BRASIL, 2010, pág. 14):

Sinteticamente, o ciclo da auditoria operacional se inicia com o processo de seleção dos temas. Após a definição do tema específico, deve-se proceder ao planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase da execução, realiza-se a coleta e análise das informações que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões da auditoria. A etapa do monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCU, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação (ISSAI 3000/3/1, 2004; TCU, 2005).

A realização da ANOP pelos técnicos dos TC leva em consideração os critérios da economicidade e da eficiência, com relação aos recursos empregados pelos gestores, e os da eficácia e da efetividade, com relação aos resultados alcançados, na fiscalização das ações governamentais, mediante adoção de padrões mais flexíveis – com relação à auditoria de conformidade – na escolha dos temas, dos objetos de auditoria, dos métodos de trabalho e da forma de comunicar suas conclusões.

A ANOP demanda dos técnicos do TC flexibilidade, imaginação e capacidade analítica, por empregarem ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial, das ciências sociais.

O Ciclo da ANOP, conforme Figura 2, apresenta a necessidade de interação entre os técnicos dos TC e os gestores de recursos públicos, que precisam apoiar a auditoria em diversos momentos, para que ela efetivamente contribua para o aperfeiçoamento da gestão.