

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

REFORMA DO ESTADO E CONTROLE

ADMINISTRATIVO:

**A experiência do Acordo de Resultados na Auditoria-
Geral do Estado de Minas Gerais**

Marcos Porto Barbosa

Belo Horizonte

2010

MARCOS PORTO BARBOSA

REFORMA DO ESTADO E CONTROLE

ADMINISTRATIVO:

A experiência do Acordo de Resultados na Auditoria- Geral do Estado de Minas Gerais

Monografia de graduação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Curso de Administração Pública, com especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental (XIX CSAP), ministrado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Área de concentração: Administração Pública

Belo Horizonte

2010

Marcos Porto Barbosa

Reforma do Estado e Controle Administrativo: A experiência do Acordo de Resultados na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Monografia de graduação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Curso de Administração Pública, com especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental (XIX CSAP), ministrado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Área de concentração: Administração Pública

Ricardo Carneiro, Doutor (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Flávia de Paula Duque Brasil, Mestre (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Ana Paula Salej Gomes, Mestre (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

18 de Outubro de 2010

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Cirênio e Gerusa, e à minha família, pelo carinho, pela compreensão e pelo apoio à conclusão do Curso de Administração Pública.

Ao meu orientador, o professor Doutor Ricardo Carneiro, pela atenção a mim conferida e pelo cuidadoso trabalho de orientação durante a elaboração desta monografia, com suas observações de grande relevância para a minha formação acadêmica.

À minha supervisora de estágio Marcela Paula Nani, pela atenciosa orientação em ambiente profissional e por haver contribuído com a obtenção de dados para a pesquisa desenvolvida, e a toda a equipe da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, pelo ambiente de estágio amigável e rico em aprendizagem.

Às minhas avaliadoras, Flávia de Paula Duque Brasil e Ana Paula Salej, por generosamente haverem prorrogado o prazo de entrega da monografia e por haverem feitos sugestões para o aprimoramento deste trabalho, de forma cordial e detalhada.

À Mariza Lopes Porto, por me auxiliar na revisão ortográfica, gramatical e de adequação às regras de normalização de trabalhos acadêmicos e prontamente ter dado toda a atenção de que eu precisava nesse momento delicado de elaboração da monografia.

Aos professores que me inspiraram no estudo da Administração Pública.

Aos amigos, por tornarem o período de aprendizado mais agradável.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a elaboração desta monografia.

“Do not let spacious plans for a new world divert your energies from saving what is left of the old.”

“It is always wise to look ahead, but difficult to look further than you can see”.

Winston Churchill

“It is common sense to take a method and try it. If it fails, admit it frankly and try another. But above all, try something.”

Franklin D. Roosevelt

“O primeiro compromisso de Minas é com a liberdade.”

“Mas soada a hora da ação, o mineiro se agita, não teme surpresas e as suas arrancadas conservam a impetuosidade dos fenômenos sísmicos e ele desafia as intempéries, enfrenta o patíbulo, planta instituições, rasga os céus, inova a ciência, aprimora a arte, planta cidades, prega e faz revoluções.”

Tancredo Neves

RESUMO

Esta monografia consiste em uma análise do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE), abordando os principais aspectos de seus processos internos de elaboração, monitoramento e avaliação. Para tanto, utilizou-se da pesquisa documental no âmbito da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da AUGE, e da Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas em sua metodologia. Buscou-se como objetivo defender a tese de que o Acordo de Resultados da AUGE, inserido em uma estratégia de reforma do estado mineiro, por meio da utilização de uma ferramenta gerencial, possibilita o controle interno dos atos da Administração Pública. Partiu-se de uma retomada teórica dos temas da Reforma do Estado e do Controle Administrativo para, em seguida, situar o contexto do programa Choque de Gestão mineiro e, por fim, identificar elementos nos processos do Acordo de Resultados que evidenciassem a tese defendida. Os resultados obtidos na pesquisa revelam as particularidades dos processos internos que envolvem o Acordo de Resultados da AUGE. Chegou-se à conclusão de que a tese é comprovada por meio da pesquisa realizada.

Palavras-chave: Administração Pública. Reforma do Estado. Controle Administrativo. Choque de Gestão. Acordo de Resultados.

ABSTRACT

This monograph consists in an analysis of the “Agreement for Results” (Acordo de Resultados) of the General Auditing Office of the State of Minas Gerais (AUGE), with the key aspects of its internal processes of preparing, monitoring and evaluation. To this end, we used the documentary research under the Superintendence of Planning, Management and Finance (SPGF) of AUGE, and the Central Superintendence of Institutional Modernization (SUMIN) of the Secretariat of State of Planning and Management of Minas Gerais (SEPLAG). We also conducted semi-structured interviews as methodology. We had the goal to defend the thesis that the “Agreement for Results” of AUGE, inserted in a strategy to reform the state of Minas Gerais, through the use of a management tool, enables control of internal acts of Public Administration. We started from a resumption of the theoretical issues of State Reform and Administrative Control to then situate the context of the “Management Shock” (Choque de Gestão) of the state of Minas Gerais and to, finally, identify elements in the processes of the “Agreement for Results” that highlight our argument. The results obtained from the survey reveal the particularities of the internal processes that involve the “Agreement for Results” of AUGE. We reached to the conclusion that our thesis is proven by the research conducted.

Key words: Public Administration. State Reform. Administrative Control. “Management Shock” (Choque de Gestão). “Agreement for Results” (Acordo de Resultados).

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADE – Adicional de Desempenho

AGE- Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

AR – Acordo de Resultados

Art. – Artigo

AUGE – Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais

CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CSAP – Curso de Administração Pública

DASP – Departamento de Administração Pública do Serviço Público

DPMI – Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional

EG/FJP – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

EpR – Programa Estado para Resultados

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FJP – Fundação João Pinheiro

GAO – *General Accounting Office*

GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

JK – Juscelino Kubitschek

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

NAO – *National Accounting Office*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado

P.u. – Parágrafo Único

SCAG – Superintendência Central de Auditoria de Gestão

SCAO – Superintendência Central de Auditoria Operacional

SCCA – Superintendência Central de Correição Administrativa

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SPD – Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE/MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO-----	12
2- REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA-----	17
2.1 - Conceitos e noções gerais de Reforma do Estado-----	17
2.2 - Contexto da Reforma-----	23
2.3 - O modelo burocrático weberiano-----	25
2.4 - A Nova Gestão Pública-----	29
2.5 - Críticas à Nova Gestão Pública-----	38
2.6 - A reforma do Estado no Brasil-----	41
3- CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA-----	50
3.1 - Panorama geral sobre o controle administrativo-----	50
3.2 - Critérios de classificação-----	52
3.3 - Controle Externo e controle Interno-----	53
3.3.1 - <i>Controle Interno</i> -----	54
3.3.2 - <i>Controle Externo</i> -----	58
3.3.2.1 - <u>Controle Parlamentar Direto</u> -----	60
3.3.2.2 - <u>Controle Exercido pelo Tribunal de Contas</u> -----	62
3.3.2.3 - <u>Controle Judicial</u> -----	64
3.4 - Modelos e Formas de Controle-----	69
3.5 - O controle administrativo e o Estado Democrático de Direito-----	70
4- CHOQUE DE GESTÃO, ACORDO DE RESULTADOS E A AUDITORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AUGE-MG)-72	
4.1 - Metodologia de pesquisa-----	72
4.2 - Contexto do Estado de Minas Gerais em 2003-----	75
4.3 - Os dois governos de Aécio Neves (2003/2006, 2007/2010) e o Choque de Gestão-----	78
4.4 - O Acordo de Resultados-----	82
4.5 - A Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE-MG)-----	87

4.6 - O Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais-----	89
4.7 - O Acordo de Resultados da AUGE-MG, Reforma do Estado e Controle Administrativo-----	98
5- CONCLUSÃO-----	101
REFERÊNCIAS-----	104
ANEXOS E APÊNDICE-----	108
Apêndice A – Roteiro de perguntas da entrevista semi-estruturada desenvolvida-----	108
Anexo A – Modelo de Auditoria adotado no Estado de Minas Gerais-----	109
Anexo B – Modelo da Rede de Proteção ao Usuário do Serviço Público Estadual-----	110
Anexo C – Organograma da AUGE-MG-----	111
Anexo D – Organograma da SEPLAG-MG-----	112

1- INTRODUÇÃO

A questão da reforma do Estado é tema recorrente nas pesquisas acadêmicas e nas discussões acerca da gestão pública. Os estudos sobre a reforma do Estado avançaram, dado o contexto de crise do modelo de Estado burocrático até então existente, que se baseava em procedimentos burocrático-rationais, de inspiração weberiana. Na seara econômica, esse Estado procurava intervir na economia de forma a garantir os direitos sociais, evitar as falhas de mercado, prover justiça e segurança para os cidadãos e promover o crescimento e o desenvolvimento econômico, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista e keynesianista. Portanto, esta monografia irá situar esse debate sobre a reforma do Estado, caracterizando também as principais críticas a ele desenvolvidas. De especial interesse será o “Choque de Gestão”, realizado no Estado de Minas Gerais pelo governo de Aécio Neves, o qual revela traços de reforma da estrutura do Estado mineiro.

Ademais, o controle administrativo¹ ganha mais relevo com a instauração de um Estado Democrático de Direito, a partir do advento da Constituição de 1988, a fim de que a Administração Pública não se afaste de seus objetivos, desatenda aos parâmetros legais, ou ofenda os interesses públicos ou particulares. Por isso, a Administração Pública está submetida aos controles interno e externo, realizados pelo Poder Executivo, e pelos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e controle popular, respectivamente. A presente monografia irá concentrar-se justamente no controle administrativo interno, particularmente o controle realizado pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE).

Se a reforma do Estado trouxe consigo questões como a descentralização administrativa, a agencificação e as parcerias com o terceiro setor, então se reforçou a necessidade da criação de órgãos de fiscalização que realizassem o controle sobre os responsáveis pelas atividades delegadas. Essa fiscalização ficaria a cargo das agências reguladoras. Ainda nesse mesmo sentido de fiscalização, foram redesenhados órgãos responsáveis pelo controle interno das atividades, tendo como exemplo a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Vale frisar que já existiam os

¹ A expressão “controle administrativo” pode admitir acepções diversas, em especial dois significados. Em um primeiro sentido, é o controle realizado sobre os atos administrativos, ou do Poder Executivo, realizado por qualquer um dos três poderes. Nesse sentido, o vocábulo “administrativo” diz respeito ao sujeito sobre quem incide o controle. Em uma segunda orientação, é o controle realizado pela própria Administração Pública (poder Executivo) sobre os seus atos, em uma perspectiva de controle interno. Nessa acepção, o termo “administrativo” refere-se ao sujeito que realiza o controle. Melhores denominações seriam “controle sobre a Administração Pública” e “controle da Administração Pública”.

órgãos de controle externo, como por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Cabe destacar que a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais passou por alterações e transformações abrangentes no governo de Aécio Neves. Ela ganhou mais independência organizacional, sendo atualmente órgão central do Sistema de Auditoria Interna, o que implica autonomia.

Diante desse panorama contextual de reforma de Estado e de controle administrativo, faz-se mister explicitar quais os mecanismos utilizados em uma estratégia de governo para alterar o arranjo institucional e o próprio funcionamento do governo.

Para a avaliação dos programas governamentais, criaram-se instrumentos específicos de controle por resultados, como os Termos de Parceria, os **Acordos de Resultados** e as Parcerias Público-Privadas. O presente trabalho tem o objetivo de fazer uma análise do Acordo de Resultados, em especial o Acordo de Resultados pactuado pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

De fato, um dos instrumentos gerenciais utilizados para a reforma do Estado pode ser observado no Acordo de Resultados, pactuado entre o governador do Estado de Minas Gerais e os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, autárquica e fundacional. No caso específico da Auditoria-Geral do Estado, essa estratégia pode ser ainda mais salientada, em razão da função de controle exercida pelo órgão, que revela uma premente busca por resultados. Realmente, o Estado mineiro optou por uma postura de Administração Pública voltada para resultados no segundo governo de Aécio Neves, em sintonia com os princípios de eficiência², eficácia³ e efetividade⁴. O caso concreto pode revelar potencialidades e limitações na estratégia governamental.

Esta monografia pretende lidar com o problema que envolve a compreensão da relação entre a estratégia deliberada de reforma do Estado, a partir de uma perspectiva de Estado voltado para resultados, e o Acordo de Resultados na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Procura-se entender essa relação e quais as suas explicações. Não se busca analisar a fiscalização dos diversos Acordos de resultados pela AUGÉ, mas sim o seu próprio Acordo. Trata-se de resolver a seguinte indagação acadêmica: quais as particularidades dos processos inerentes ao Acordo de

² Compreendida no presente estudo como “a capacidade de produzir o máximo possível de benefício com o custo mínimo possível”. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 *apud* REZENDE, 2009, f. 15)

³ Compreendida no presente estudo como “a realização das diretrizes previamente estabelecidas e o alcance das metas desejadas”. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 *apud* REZENDE, 2009, f. 15)

⁴ Compreendida no presente estudo como “a análise das mudanças pretendidas nas condições sociais e a comprovação do modelo causal, sustentado pela política pública analisada, como indutor dessas mudanças”. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 *apud* REZENDE, 2009, f. 15)

Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais que, inserido em uma estratégia governamental de reforma do Estado mineiro, revelam a realização de controle administrativo interno?

Por isso, este trabalho possui o objetivo de compreender quais as particularidades do Acordo de Resultados adotado na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configuram-no uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGE por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo. Vislumbra-se, pois, a possibilidade de entendimento dos mecanismos institucionais que explicam o Acordo de Resultados da Auditoria-Geral por meio do presente estudo.

Discutir essa questão passa por:

- a) compreender a estratégia de reforma do Estado, definindo os conceitos e modelos adotados pela literatura, especialmente os mecanismos de controle;
- b) analisar o Acordo de Resultados do Estado de Minas Gerais no que tange às suas especificidades na Auditoria-Geral para o controle da realização de metas governamentais;
- c) relacionar a estratégia de Reforma do Estado de Minas Gerais com a ferramenta do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Para se encerrar essa introdução, há que se estabelecer como é feita a divisão desta monografia.

Primeiramente, é feita uma exposição teórica que envolve as questões da Reforma do Estado e do controle administrativo. Em seguida, é desenvolvida a pesquisa central dessa monografia, a partir de uma análise dos processos internos da AUGE. Finalmente, é traçado um paralelo entre o referencial teórico e a pesquisa, de forma a evidenciar a tese que o Acordo de Resultados está associado a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configurando-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo. Esta monografia possui três capítulos, contando também com esta introdução e com uma conclusão, valendo destacar que cada capítulo é devidamente subdividido em seções.

O primeiro capítulo faz um resgate teórico de toda a discussão que envolve a Reforma do Estado. Em um primeiro momento, são apresentados conceitos e noções gerais de Reforma do Estado e o contexto das reformas realizadas. Posteriormente,

retoma-se brevemente o modelo burocrático weberiano, apontado as suas principais características. Logo depois, discorre-se sobre a Nova Gestão Pública, deixando explícitas as suas principais críticas. Por fim, a reforma do Estado no Brasil é objeto de um curto apanhado histórico.

O segundo capítulo continua a linha de referencial teórico ao discutir o controle administrativo, com base em uma visão jurídica sobre o assunto, com o objetivo de explicitar as categorias de controle, já que se defende que o Acordo de Resultados da AUGÉ revela-se um instrumento gerencial de controle interno. O primeiro tema debatido é um panorama geral sobre o controle administrativo. A segunda seção busca apresentar os critérios de classificação do controle utilizados para se dividir o capítulo. O restante do capítulo pode ser desdobrado basicamente em um estudo apartado sobre o controle interno e o controle externo. Quanto ao controle externo, há uma subdivisão maior, em função de cada titular de seu exercício, o que implica o desdobramento em controle parlamentar direto, controle realizado pelo Tribunal de Contas e controle judicial. Ainda são apresentadas considerações sobre os modelos e as formas de controle para, finalmente, realizar-se um paralelo entre o controle administrativo e o Estado Democrático de Direito.

O terceiro capítulo trata da pesquisa em si. Em um primeiro momento, explica a metodologia de pesquisa adotada em detalhes. Em um segundo momento, situa o contexto de Minas Gerais em 2003, antes dos governos de Aécio Neves, descortina um panorama sobre esses governos e esclarece em linhas gerais em que consiste o programa Choque de Gestão, uma das medidas do governo Aécio. Em um terceiro momento, aborda-se o objeto desta monografia, qual seja, o Acordo de Resultados. Em um quarto momento, caracteriza-se a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais e as principais mudanças sofridas por ela nos últimos tempos. Em um quinto momento, é feita a pesquisa em si, que concerne ao Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, deixando detalhados, por meio de dados obtidos com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, os processos internos da AUGÉ de celebração, monitoramento e avaliação de seu Acordo. Para concluir, busca-se, por meio dos resultados obtidos, relacionar Acordo de Resultados, reforma do Estado e controle administrativo, defendendo ideia de que o primeiro, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configura-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGÉ por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais sobre os resultados da pesquisa, com o fito de se encerrarem as reflexões desta monografia.

Ademais, os anexos e o apêndice abrangem esquemas do modelo de auditoria adotado no Estado de Minas Gerais e da rede de proteção ao usuário do serviço público estadual, os organogramas da AUGE-MG e da SEPLAG-MG, e o roteiro de entrevistas semiestruturadas realizadas, sendo todos de fundamental importância para a melhor compreensão das considerações feitas na pesquisa.

2- REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Este capítulo faz um resgate teórico de toda a discussão que envolve a Reforma do Estado. Em um primeiro momento, são apresentados conceitos e noções gerais de Reforma do Estado e o contexto das reformas realizadas. Posteriormente, retoma-se brevemente o modelo burocrático weberiano, apontando as suas principais características. Logo depois, discorre-se sobre a Nova Gestão Pública, deixando explícitas as suas principais críticas. Por fim, a reforma do Estado no Brasil é objeto de um curto apanhado histórico.

2.1 - Conceitos e noções gerais de Reforma do Estado

Dentre as temáticas mais recorrentes no campo da Administração Pública, certamente a reforma do Estado possui papel de destaque, em especial no final do século XX e no início do século XXI. O tema vem ganhando relevância científica, ao passo que aumentam as discussões acadêmicas acerca da reestruturação do Estado. Pode-se observar, ainda nessa trajetória de desenvolvimento e expansão do tema, a adoção de práticas governamentais que revelam a intenção de realizar a reforma do Estado.

Os estudos sobre a reforma do Estado avançaram, dado o contexto de crise do modelo de Estado burocrático até então existente, de inspiração weberiana. Na seara econômica, esse Estado procurava intervir na economia de forma a garantir os direitos sociais, evitar as falhas de mercado, prover justiça e segurança para os cidadãos e promover o crescimento e o desenvolvimento econômico, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista e keynesiana.

Todavia, ainda persistem divergências acerca de questões fundamentais, como a real necessidade de reforma em contraponto com a reafirmação do modelo já existente, as implicações do redesenho institucional, os impactos a longo prazo e os rumos que parecem tomar o movimento reformista. Além disso, constantemente são

consolidadas novas interpretações para essas questões, conforme as mudanças sugeridas são adotadas e as experiências são assimiladas.

Recentemente, cerca de três décadas após o início do debate dessas questões ao final dos anos 1970, parece não haver sinais de esgotamento no tema. Inclusive, surge uma literatura pós-reformista, que pretende analisar as consequências das mudanças realizadas, sugerir novas reformas e até mesmo instigar uma volta ao Estado burocrático.

Ao se discutir a reforma do Estado, a literatura aponta que por ora não há uma visão global sobre o assunto, de forma que há um rico campo de estudo para os pesquisadores que procuram entender os aspectos relevantes que caracterizam a estratégia de reforma. Nesse diapasão, considera-se que há lacunas no que diz respeito à compreensão das estratégias de reforma. Vale salientar que, de forma alguma, há o que se poderia denominar estratégia homogênea de reforma. De fato, a reforma do Estado passou por distintas fases e adaptações características em diferentes contextos dos países que aderiram aos seus preceitos. Todavia, é possível cotejar alguns traços comuns nessas estratégias que demarcam nitidamente padrões na reforma do Estado.

Considera-se que a crise do Estado, que teve seu ápice no final dos anos 1970, abriu caminho para o desenvolvimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que se apresentava como um modelo administrativo inovador, flexível, antitético à perspectiva burocrática. Todavia, restam inconclusos os estudos que versam sobre a compreensão dos avanços e retrocessos reformistas nas práticas governamentais. Apesar de muito se haver discorrido sobre as teorias explicativas das grandes transformações pelas quais passava o Estado no final do século XX, pouco se avançou nos debates das práticas de governo que se coadunam com essa estratégia reformista. Conforme expressam Pollit e Bouckaert (2002, p. 24):

Talvez o fato mais marcante a respeito da NPM, na prática, tenha sido o amadorismo de seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho – fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no desempenho foram quase sempre “muito pequenos”, “muito atrasados” e muito tímidos em termo de independência.

Ademais, é preciso afirmar que as práticas intrínsecas aos diversos governos ajudam a compreender o arranjo institucional em que eles estão inseridos. Ao se estudar quais medidas foram adotadas em governos específicos para flexibilizar a estrutura do Estado, faz-se possível apreender a essência da estratégia de reforma praticada por parte dos Estados democráticos modernos.

Nesse debate de reforma do Estado, é preciso definir alguns conceitos que são relevantes para o entendimento do tema. Para se compreender o conceito de Estado, faz-se mister valer-se das lições de Dallari (2007). O jurista destaca que é difícil encontrar uma definição de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias. Como o Estado é um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista, e extremamente variável quanto à sua forma, são diversos os pontos de partida possíveis. Cada autor usa o elemento ou aspecto que considera primordial para formular o seu conceito. Ainda que se almeje um conceito objetivo, sempre está presente um certo grau de subjetivismo pelo conceituador.

Dallari (2007) afirma que, para muitos estudiosos, a variedade é tão desconcertante, que lhes parece impossível construir uma teoria sólida sobre o assunto. No entanto, é possível distinguir duas orientações fundamentais para a conceituação de Estado: uma ênfase a um elemento concreto ligado à noção de força, ou o realce à natureza jurídica, tomando como base a noção de ordem. O autor rejeita com veemência um antigo conceito do século XIX de Estado: nação politicamente organizada. Por um lado, Estado não seria nação, pois enquanto essa é uma espécie de comunidade, aquele é uma sociedade. Por outro lado, a expressão “politicamente organizada” não possui nenhum rigor científico, pois toma como forma o que pretende que seja a finalidade.

Os conceitos de Estado classificados como políticos são aqueles que dão destaque à noção de força. Neles o enquadramento jurídico não está ausente, mas o Estado é visto como força que se põe a si própria e que busca a disciplina jurídica. A título exemplificativo, Dallari (2007) cita autores adeptos desse conceito político de Estado, como Duguit (“força material irresistível, limitada e regulada pelo Direito”), Heller (“unidade de dominação independente no interior e no exterior, que atua de modo contínuo com meios de poder próprio, e claramente delimitada no pessoal e no territorial”), Burdeau (“institucionalização do poder”) e Gurvitch (“monopólio de poder”).

Já as teorias jurídicas não ignoram as forças políticas do Estado, nem a sua característica de ser uma sociedade política por finalidade. Todavia, elas dão destaque a outros aspectos, ditos elementos jurídicos. Para tanto, consideram que todos os

elementos de Estado não jurídicos possuem existência fora do Estado, só se dando a sua integração por meio de uma ordem jurídica, ou pela força, que se integra no Estado como poder. Então, a integração desses elementos não jurídicos se daria em um momento jurídico para se chegar ao Estado. Os autores italianos são rica fonte de exemplos dessas teorias. Entre eles estão Ranelletti (1955), com sua noção social de Estado como “um povo fixado num território e organizado sob um poder supremo originário de império, para atuar com ação unitária os seus próprios fins coletivos”, que dará origem à noção jurídica de Estado como “organização que integra todos os elementos e tem como característica fundamental ser uma ordenação de pessoas que integra necessariamente um território (corporação territorial)”. Dallari (2007) não deixa de citar Del Vecchio (1958), que define Estado como “unidade de um sistema jurídico que tem em si mesmo o próprio centro autônomo e que é possuidor da suprema qualidade de pessoa”.

Ainda nas teorias jurídicas, há que se afirmar que elas desenvolveram-se na Alemanha do século XIX, com Gerber e seus seguidores, que buscavam definir Estado como uma pessoa jurídica. Dallari (2007) assinala que foi Jellinek (1954) quem consolidou esse conceito jurídico ao definir o Estado como “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”. Já Hans Kelsen (1959), em sua preocupação em construir uma noção de Estado puramente jurídica, define-o como “ordem coativa normativa da conduta humana”.

Dallari (2007, p. 119) mostra-se crítico em relação às conceituações supracitadas e propõe sua própria definição de Estado, com ênfase no aspecto jurídico. Para ele, Estado é “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Feitas essas breves considerações sobre o conceito de Estado, faz-se mister traçar uma reflexão sobre a evolução da noção de reforma, que acompanhou as grandes mudanças na estrutura do Estado. Realmente, nota-se uma variação terminológica nos conceitos utilizados nos movimentos reformistas, o que espanca qualquer dúvida sobre a necessidade de um rigor conceitual.

Assim como pode ser observada uma evolução nas práticas adotadas na reforma, é possível identificar uma variação de definições utilizadas ao longo dos anos no processo de reforma, em especial na América Latina. Spink (2006) salienta que no final dos anos 60 e no início dos 70, a expressão em uso era “reforma administrativa”, com o fito de versar sobre mudanças nos sistemas de administração pública. Tal

orientação está expressa no seguinte relatório das Nações Unidas, referente à conferência de Brighton de 1971:

“São freqüentemente essenciais programas de amplas reformas administrativas para que se criem as capacidades administrativas necessárias ao desenvolvimento econômico e social e para que se executem as funções governamentais em geral (...) Definem-se tais reformas administrativas como os esforços que têm por fito induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todo o sistema ou, pelo menos, de medidas que visem à melhoria de um ou mais de seus elementos-chave, como estruturas administrativas, pessoal e processos”. (SPINK, 2006, p.148)

Em seguida, na década de 1980, a expressão foi subdividida e ampliada para incluir procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas locais de mudança, revisão e reforma de ajustes estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança de temática na esfera pública e reformas constitucionais do Estado. Isso pode ser observado no seguinte relatório da Conferência das Nações Unidas de Bangcoc em 1981:

“Em virtude do uso freqüente da expressão nos últimos anos, talvez tenha surgido a tendência de presumir uma mesma visão de reforma administrativa. Contudo, um exame mais atento irá revelar uma considerável variação de significado e de abrangência na expressão reforma administrativa. Há também uma nítida falta de critério bem definido para distinguir a reforma administrativa de outras atividades tais como aperfeiçoamento, mudança ou modernização administrativas.” (UN, 1983:4 *apud* SPINK, 2006, p.148)

Finalmente, na década de 90, ampliou-se a expressão ainda mais, sendo utilizadas as denominações “reforma do Estado” e “modernização do setor público”.

Por essa breve análise, chega-se à conclusão de que novos eventos foram acrescentados aos antigos no processo de inclusão presente nos termos abordados. É por essa razão que Spink ressalta as dezesseis áreas no estudo de Caiden de 1991, quais sejam:

- Atribuições e atividades do Estado administrativo;
- Planejamento nacional, estabelecimento de programas, indicadores de desempenho;
- Organização e estrutura da máquina governamental;
- Constituições, *accountability*, direito à informação;
- Formulação de políticas públicas;

- Execução de programas;
- Elaboração de orçamento público e administração financeira;
- Emprego público, práticas e condições;
- Regulamentação, salvaguardas e práticas públicas;
- Preservação e manutenção do capital público;
- Serviços gerais – consistência, desempenho, padronização;
- Empresas públicas – impacto na economia e no retorno do investimento;
- Práticas de gestão pública – O&M, desburocratização, eficiência e qualidade;
- Ética pública – honestidade, profissionalismo, anticorrupção;
- Participação do público – voluntarismo, atendimento de reclamações;
- Institucionalização da reforma – P&D, treinamento, agências e escolas. (CAIDEN *apud* SPINK, 2006, p.149)

Essa mutação no conceito de reforma do Estado traz à tona a reflexão de que a própria trajetória das propostas políticas de alteração do arranjo institucional do Estado não foi linear, mas obedeceu a evoluções e regressões.

Resta, a título de esclarecimento, deixar expressa também a noção de gestão pública, haja vista que tal ideia está vinculada à já discutida reforma do Estado, pois no vocabulário acadêmico e nas diversas práticas governamentais surgiu a expressão “reforma da gestão pública”. Nada mais apropriado que server dos ensinamentos proporcionados por Manning *et al* (2009):

“Por gestão pública entendemos ser a máquina que implementa políticas públicas (órgãos governamentais, servidores públicos, sistemas de gestão financeira, e as regras processuais que os normatizam), em vez de uma máquina que elabora políticas públicas (corpos legislativos, gabinetes, dirigentes etc.). No mundo real, a elaboração e a execução de políticas públicas retroalimentam-se e são difíceis de ser separadas. Tal distinção é ainda mais complicada de ser feita para a América Latina, onde governos combinam reformas administrativas mais pontuais com reformas de políticas públicas específicas, porque reformar todo o aparato burocrático tem-se mostrado difícil. Essa estratégia não é tão evidente nos países da OCDE”. (MANNING *et al*, 2009, p.98)

Ou seja, a noção apresentada de gestão pública volta-se para a execução de políticas públicas por parte de um aparato estatal. Por isso, ao se falar de reforma da gestão pública, objetiva-se referir a uma série de mudanças nos processos de execução de políticas públicas, de forma a atingir mais responsividade e desempenho, em razão de imperativos de legitimidade e confiança, para usar termos consagrados por Manning *et al* (2009).

Feitas essas digressões em relação aos conceitos de Estado e de reforma do Estado, é preciso situar a conjuntura histórica que levou ao surgimento do movimento reformista no setor público.

2.2 - Contexto da Reforma

A temática da reforma do Estado faz parte de uma discussão recente na agenda governamental e nos debates acadêmicos, o que denota o caráter oportuno de uma investigação nessa área. As primeiras considerações sobre o assunto, como já mencionado, datam ainda do final da década de 1970, inseridas em um contexto de crise econômica, política e institucional do modelo governamental. Diante dessa situação problemática, procurou-se refletir criticamente sobre o papel do Estado e as mudanças necessárias para solucionar a crise.

Nesse lanço, a proposta de reestruturação do Estado vem ganhando relevância nas principais abordagens sobre a definição do papel do Estado e sobre a iminência de se redefinir a estrutura estatal. Para tanto, foi preciso fazer uma análise crítica acerca das mudanças conjunturais ocorridas no final do século XX e suas implicações para os governos democráticos, que buscam gerir recursos públicos em consonância com os princípios da efetividade, eficiência e eficácia.

O Estado passa a resenhar os seus mecanismos institucionais, a fim de desenvolver uma gestão pública que se coadune com o paradigma do Estado Democrático de Direito, em que os cidadãos possuem direito de participação na elaboração das normas de que eles serão destinatários. Dentre essas normas, ganham relevo aquelas que dizem respeito à organização do Estado para a prestação de suas atividades.

Ao se fazer uma retrospectiva histórica acerca do surgimento das primeiras indagações sobre a necessidade de reforma do Estado, remonta-se ao final da década de 1970. Nesse período, a economia global havia passado por duas crises econômicas, cujos anos de ápice foram 1973 e 1979, explicadas por choques do petróleo provocados por instabilidade política e conflitos nas regiões produtoras, com destaque para o Oriente Médio. Politicamente, governos de tendência conservadora voltavam ao poder depois de um período de grande crescimento econômico que se

seguiu à Segunda Guerra Mundial. A democracia não estava totalmente consolidada, ainda que os grandes governos ditatoriais houvessem sido derrotados na Grande Guerra, deixando isolados os governos autoritários de caráter socialista.

Diante do contexto, o modelo até então existente de Estado desenvolvimentista keynesiano, que em alguns países consolidou-se em Estado de Bem-estar Social, começava a mostrar sinais de crise. Agrava-se uma situação de difícil contorno por parte dos governantes. O Estado se deparou com a necessidade de reajustar seu sistema de financiamento, em razão de insuficiência de recursos próprios para investir. Por outro lado, a população também se mostrava insatisfeita com a inflação. De fato, combinavam-se os efeitos de estagnação com inflação. Em síntese, havia uma crise de financiamento ou crise fiscal. Tal crise apontava que algo estava errado no modelo até então existente. No âmbito do Estado surgiam as propostas de corte de gastos desnecessários, maior abertura política e participação no regime de governo, controle da inflação recrudescente e uma menor interferência nas relações privadas.⁵

Considera-se que a partir dessa reviravolta na concepção de Estado, houve mudanças significativas em seu modo de organização. Conforme salientam Ormond e Löffler (1999, p. 71):

Os esforços de reforma têm se centrado na devolução de autoridade no interior das agências públicas e/ou ministérios/departamentos e agências executoras, e/ou entre o governo central e os escalões inferiores do governo, o mercado e o terceiro setor. O processo de devolução tem se orientado pela premissa de que a flexibilidade gerencial é um pré-requisito, ou pelo menos uma medida complementar, para a consolidação fiscal a longo prazo.

Recentemente, cerca de três décadas após o início do debate dessas questões, parece não haver sinais de esgotamento no tema. Inclusive, surge uma literatura pós-reformista, que pretende analisar as consequências das mudanças realizadas, sugerir novas reformas e até mesmo sugerir uma volta ao Estado burocrático.

⁵ Com o surgimento dessa nova acepção de Estado por parte dos teóricos, notou-se sua aplicação na prática dos diversos governos, em especial naqueles de inspiração neoliberal, como os da Alemanha (governada pelo chanceler Helmut Kohl), Estados Unidos (governado pelo presidente Ronald Reagan) e Reino Unido (governado pela primeira-ministra Margareth Thatcher). Posteriormente, tal modelo foi adotado por outros países ocidentais desenvolvidos para, no final do século XX, ser objeto de discussão nas economias em desenvolvimento.

Portanto, a reforma do Estado configura-se como um tema atual e que se encontra ainda em discussão, sem haver sinais de esgotamento. Pelo contrário, o tema revela ainda grande riqueza para discussão, uma vez que há divergências acadêmicas sobre a real necessidade de reforma do Estado, o alcance e o nível de implementação do modelo burocrático anterior, as implicações da adoção de um novo modelo e os resultados obtidos diante da reestruturação realizada. Somente na conjuntura atual é possível visualizar quais foram os impactos da reforma do Estado e que rumos o movimento reformista parece seguir. De fato, é possível vislumbrar uma nascente literatura acadêmica já pós-reformista, o que abre margem para a pesquisa acadêmica sobre o assunto. Ao refletir sobre a realidade brasileira, Fernando Luiz Abrucio (2008, p. 68) afirma:

Um balanço sobre o processo de reforma nos últimos 20 anos revela uma dupla realidade. Por um lado, houve avanços e inovações, em alguns casos deixando raízes mais profundas de modernização. Mas, por outro, constata-se que os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado, afora alguns problemas não terem sido devidamente atacados.

2.3 - O modelo burocrático weberiano

No esteio das discussões sobre a reforma do Estado e da adoção de um novo modelo gerencial proposto pela Nova Gestão Pública, voltou à cena a questão do até então existente modelo burocrático weberiano. Se a Nova Gestão Pública buscava combater algo, ainda que tivesse dificuldades em formular proposições consistentes e duradouras, certamente seu alvo principal foi a burocracia. Tendo como contraponto o antigo modelo administrativo em que o Estado estava organizado, procurou-se desmistificar as virtudes de uma organização burocrática e salientar suas disfunções. Por isso, antes mesmo de caracterizar a reforma do Estado e a Nova Gestão Pública, cabe delinear os traços distintivos da burocracia idealizada por Max Weber.

O Estado organizado sob a forma burocrática procurava atender ao critério da racionalidade. Por isso, adotavam-se as ideias de impessoalidade, meritocracia, hierarquia, vinculação a procedimentos e rotinas pré-definidos, formalismo e

legalidade. Todavia, esse modelo é apenas um tipo ideal, uma abstração, que nem sempre se encontra totalmente presente nas diversas realidades estatais dos países durante o século XX. De fato, algumas dessas características poderiam ser identificadas no modo de organização dos Estados, ainda que não seja possível encontrar com rigor um exemplo em que tal modelo foi seguido à risca.

A burocracia pode ser cientificamente inserida na abordagem clássica da administração, categoria taxonômica que abrange os enfoques teóricos voltados para uma reflexão sistematizada sobre a vida social organizada. Em meio à Segunda Revolução Industrial (1860), surgem teóricos que estavam preocupados com questões práticas das transformações observáveis nas organizações industriais. Nesse sentido, despontam contribuições científicas baseadas em problemas concretos das organizações produtivas. Vale gizar que nessa conjuntura de rápido desenvolvimento industrial uma série de mudanças entrava em cena: o aço substitui o ferro como matéria-prima básica para a indústria, a energia elétrica e o petróleo ocupam o lugar do vapor e a máquina automatizada ganha destaque. Todas essas inovações implicavam a exigência de novas técnicas de produção e de trabalho para a indústria crescente.⁶

Como bem asseveram Caravantes, Panno e Kloeckner (2006, p. 65), Weber estava preocupado com a organização formal das organizações, compreendida como “os meios racionais utilizados para dirigir as atividades de muitos indivíduos ocupantes de cargos diferentes, visando a atingir um objetivo comum”. O sociólogo alemão possuía especial interesse em observar os fenômenos das emergentes sociedades industriais e compará-las com organizações em outros estágios de desenvolvimento, e em diferentes períodos históricos. Suas indagações focavam-se na razão da perpetuação das organizações ao longo do tempo.

Ademais, Weber destinou sua atenção ao instituto da autoridade, entendida como poder que influencia os indivíduos a obedecerem a ordens. No âmbito das organizações, poderiam ser constatados três tipos básicos de relação de autoridade: a tradicional, a carismática e a tradicional-legal.

⁶ É nesse cenário que se desenvolvem as teorias clássicas da administração. A título exemplificativo, podem ser elencados Frederick Winslow Taylor e a sua Administração Científica, Gantt, Frank Bunker Gilbreth e Lilian Evelyn Moller Gilbreth, Henry Fayol, Max Weber e seu modelo burocrático, Henry Ford e sua linha de montagem, e Mary Parker Follett. Todos eles não eram propriamente cientistas do campo da administração, mas sim observadores de dentro das organizações que lidavam com problemas concretos e por isso desenvolveram teorias científicas. Somente como ressalva, deve-se explicitar que Weber não é propriamente um teórico da abordagem clássica, apesar de ser contemporâneo dos clássicos.

A autoridade tradicional seria aquela em que uma autoridade é baseada no costume ou em práticas passadas. Ela daria excessivo destaque ao passado em detrimento de novas soluções, o que a torna criticável teoricamente. Já a autoridade carismática estaria fundada, conforme Caravantes, Panno e Kloeckner, na “devoção à santidade, heroísmo ou caráter exemplar específico e excepcional de um indivíduo”. O problema nesse enfoque é o da sucessão do líder carismático. Por outro lado, a autoridade racional-legal seria exercida com a finalidade de atingir objetivos específicos estabelecidos, com base no direito legal do cargo ocupado por uma pessoa. Weber acreditava que esse último tipo de autoridade seria o mais adequado para organizações maiores e mais desenvolvidas, em razão da complexidade que demanda a obediência às ordens do titular de determinado cargo, o que evidencia a autoridade do cargo em detrimento da pessoa.

Para Weber, o emprego da autoridade racional-legal resultaria no modelo burocrático de organização. Alguns marcos característicos desse instrumental teórico foram devidamente explicitados por Caravantes, Panno e Kloeckner (2006) quais sejam: a ênfase na forma, o que reflete na definição da hierarquia, em que há uma organização sequencial de cargos, bem delimitados por regras e normas; a especialização da tarefa e a competência, que trazem a noção de preparo técnico e treinamento como requisitos para a ocupação de cargos públicos; regras e normas, que garantem que os objetivos sejam alcançados; responsabilidades definidas para os ocupantes de cargos, com a respectiva autoridade para desempenhar a função pública; e registro, que documenta e preserva todos os conhecimentos adquiridos durante a vida organizacional.

Dessa maneira, a partir de suas características principais, depreende-se a noção de burocracia. Ao refletir sobre o tema, Robert Merton chegou à seguinte conclusão:

“Uma estrutura social formal, racionalmente organizada, implica modelos de atividades claramente definidos, nos quais idealmente cada série de ações está ligada funcionalmente aos objetivos da organização. Em tal organização há uma série integrada de funções, de *status* hierárquicos, que implica um certo número de privilégios e obrigações, definidas por regras limitadas e específicas. Cada uma dessas funções compreende uma esfera de competência e responsabilidade. A autoridade, o poder de controle, vindo de um regulamento reconhecido, é prerrogativa do cargo e não da pessoa que ocupa o mesmo. O sistema de relações estabelecido entre diversas funções implica um grau considerável de formalismo e define claramente a distância social, separando os indivíduos que ocupam esses cargos... Assim o tipo ideal de uma organização formal seria a burocracia, e para melhor compreensão, a análise clássica da

Burocracia seria a de Weber... O principal mérito da Burocracia é a sua eficiência técnica. Ela prima pela precisão, rapidez, avaliação, continuidade..." (MERTON *apud* CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2006, p.66)

Restam, todavia, críticas feitas ao modelo burocrático, feitas por Caravantes, Panno e Kloeckner (2006). De forma geral, os seus questionadores destacam o enfoque ao aspecto formal das organizações. Realmente, a burocracia está voltada para regras e procedimentos, de forma que o processo seja controlado, sem que se observe o produto. Com isso, nota-se uma tendência à rigidez e lentidão nos procedimentos, que devem ser seguidos conforme as regras pré-estabelecidas. Então, pode-se notar que o modelo burocrático adota uma espécie de controle sobre os procedimentos simultâneo e anterior ao processo, sem se ater aos resultados efetivamente obtidos. Tal perspectiva foi amplamente criticada pelos defensores de um novo modelo gerencial, especialmente no âmbito da esfera pública: a Nova Gestão Pública. Vale dizer que os fundamentos e as características da Nova Gestão Pública serão descritos no capítulo seguinte, ao passo que o controle administrativo será também abordado em capítulo oportuno.

À guisa de conclusão da noção de burocracia, conforme as lições de Caravantes, Panno e Kloeckner, é possível elencar aspectos observáveis que são condições fundamentais para a existência de uma burocracia. Toda burocracia deve ter sistemas de normas escritas e procedimentos operacionais padronizados que especificam como os empregados devem se comportar, sistema claramente especificado de relações entre tarefas e papéis de relacionamento, hierarquia de autoridade claramente especificada, e sistema de seleção e avaliação que recompensa os empregados de maneira justa e equitativa. Ademais, a burocracia possui as seguintes características: regras, impessoalidade, divisão do trabalho, hierarquia, estrutura de autoridade e racionalidade.

2.4 - A Nova Gestão Pública

Diante da percepção de crise do Estado burocrático, concebeu-se um novo modelo Estatal, que estaria inspirado nos conceitos de flexibilidade, eficiência e

eficácia, celeridade, técnicas de mercado, atendimento às demandas dos cidadãos e delegação de funções ao mercado e ao terceiro setor. Esse modelo foi denominado *New Public Management* (Nova Gestão Pública). Assim o define Drechsler (2005):

A Nova Gestão Pública é a transferência dos princípios dos negócios e do mercado e das técnicas de gerenciamento do setor privado para o setor público, de forma simbiótica e com base em uma compreensão neoliberal do Estado e da economia. O objetivo, portanto, é um pequeno, reduzido, mínimo Estado em que qualquer atividade pública é diminuída, e de toda forma, exercida segundo os princípios mercadológicos da eficiência. (DRECHSLER, 2005, tradução nossa).⁷

Como já foi exposto, a proposta de reforma do Estado está relacionada com o surgimento de um novo modelo de Administração Pública, denominado *New Public Management* (Nova Gestão Pública), em contraponto ao modelo burocrático anterior de inspiração weberiana. Politicamente, o reformismo também foi associado à vertente neoliberal, que surgia na seara econômica diante da crise fiscal do Estado. Dessa forma, a Nova Gestão Pública procurou redefinir as prioridades do Estado, de forma a realizar um rearranjo de sua estrutura, que deveria se mostrar mais flexível e eficiente que o antigo modelo burocrático.

Cabe adotar a salvaguarda que a Nova Gestão Pública não é vista a partir de uma perspectiva positiva por parte da literatura, já que para ela seria necessário implantar realmente o modelo burocrático ao invés de repensar um novo modelo. Essas divergências doutrinárias revelam o caráter polêmico do tema e a sua consequente atualidade, de forma que as questões suscitadas continuam a gerar discordâncias significativas no meio acadêmico. De acordo com a visão de Lima Junior (1998, p. 21):

Toda e qualquer tentativa de mudança, gradual ou radical, é sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público. E mais, que a reforma em particular é a solução para maximizar os objetivos acima, bem como para resolver os inúmeros outros problemas enfrentados pelo país, preparando-o para o futuro. Embora os resultados desejáveis sejam sempre afirmados com clareza, a relação entre as mudanças sugeridas e os resultados é sempre tênue, não demonstrada, e, portanto, discutível e nem sempre convincente.

⁷ “NPM is the transfer of business and market principles and management techniques from the private into the public sector, symbiotic with and based on a neo-liberal understanding of state and economy. The goal, therefore, is a slim, reduced, minimal state in which any public activity is decreased and, if at all, exercised according to business principles of efficiency”.

A temática da reforma do Estado surgiu como uma onda no final do século XX e parece haver levado consigo grande parte da discussão acadêmica no campo da Administração Pública. De fato, essa onda global de reforma no setor público levou praticamente todos os governos a reunir esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Spink (2006) bem assevera que, no caso específico da América Latina, programas com o nome de “Modernização do Estado” e “Modernização do setor público” foram financiados pelo Banco Mundial na região e que cerca de 100 ou mais programas similares foram aprovados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre 1990 e 1995.

Segundo Kettl (2006), apesar de a reforma do Estado haver entrado na pauta governamental global, pouco ainda se sabe sobre as suas causas. Certos temas afloram repetidamente na discussão, como dar maior agilidade à administração, dotar os serviços públicos de maior eficácia e eficiência, reduzir custos e diminuir o tamanho do Estado, qual seja o seu tamanho relativo.

Ainda com Kettl (2006), há dois dilemas relativos à reforma do Estado. O primeiro deles é realizar um esforço em organizar governos que funcionem melhor, mas gastem menos. As estratégias de curto prazo para o corte de gastos possuem a ambição de obter resultados rápidos, o que legitimaria as escolhas políticas adotadas, porém elas acabam por dificultar a obtenção de melhores resultados em longo prazo. O segundo dilema está relacionado com o que cabe ao governo fazer. Em razão dos inúmeros cortes propostos pelos reformadores, o Estado tem sido definido como aquilo que sobra. Nesse sentido, o campo de atuação da administração pública tem sido limitado, mesmo que os reformadores não saibam com certeza o que fazer com o que sobrar do Estado, isto é, definir quais são as suas funções essenciais e irredutíveis.

Conforme Kettl (2006), a ideia de reformar o setor governamental não é nova. Todavia, a revolução global apresenta dois traços marcantes. O primeiro deles é o seu rápido alastramento por todo o mundo. As ideias de reduzir o tamanho do Estado e de melhorar o seu desempenho tiveram implicações globais. O segundo deles é o pressuposto de que a estrutura de governo já existente não atende às necessidades dos governos. De modo especial, foram questionadas a tradicional hierarquia burocrática, com seus procedimentos baseados em regras, e a rigidez que isso gerava. Em contraposição a elas, surge a proposta de flexibilidade, atenção à estrutura e melhoria do processo.

Defendeu-se, quase como consenso, que a flexibilidade era uma necessidade que encontrava barreiras na hierarquia e na autoridade da estrutura burocrática. Diante disso, surgem três abordagens diversas para tratar do assunto.

A primeira abordagem defende a ideia de “deixar o gerente gerenciar”. Nessa concepção, compreende-se que os administradores sabem exatamente o que devem fazer, mas encontram entraves em regras, procedimentos e estruturas. O foco deveria ser atender às necessidades dos cidadãos, oferecendo serviços em detrimento do gerenciamento de programas. Essa abordagem valoriza a filosofia de melhoria contínua, contra as tentativas de controle.

A segunda abordagem opta pela filosofia de “fazer o administrador administrar”. A ideia central baseia-se no fornecimento de estímulos para que o administrador possa administrar melhor. Para tanto, seria necessário aumentar os incentivos e expor os administradores às forças de mercado.

A terceira abordagem consiste na reengenharia de negócios para agilizar e aprimorar os negócios governamentais. Essa técnica realiza uma avaliação profunda do que uma organização está fazendo e de como ela tem tentado fazê-lo. Para tanto, é preciso considerar as características dos usuários, consumidores e concorrentes, e fazer um redesenho dos procedimentos, com foco no processo.

Outro ponto apontado por Kettl (2006) é a indefinição sobre o que se deve medir nas avaliações de desempenho no setor público: os resultados ou a produção. Em geral, uma agência possui uma missão, que é a sua razão de ser, a função a ela designada que justifica a sua criação, definida em lei a partir de um constructo cultural. Essa missão se desdobra em metas das agências, que dão origem aos objetivos específicos para os gestores de programas individuais. A aferição da produção mede se os objetivos propostos por um programa foram atendidos. Já a dos resultados avalia se o programa contribui para a resolução dos problemas para os quais ele foi criado. De fato, não há critério indiscutível de avaliação. Se por um lado, é preciso saber se programas funcionam, por outro é preciso saber se os administradores administram bem.

Kettl (2006) também afirma que os Estados tentaram reformar seus sistemas operacionais por meio de sua estrutura. A partir da definição sobre o que os administradores deveriam fazer pelos formadores de políticas públicas, entravam em cena as reorganizações do processo para garantir mais eficácia e eficiência. Adotou-se, em geral, a prática de diminuição do quadro de pessoal. Diante dessa situação, alteraram-se os processos de controle: do regime de autoridade para a delegação de

poder. A delegação de poder foi vista como uma forma de deixar a autoridade para a tomada de decisões administrativas nos níveis mais operacionais. A autonomia para decidir possui, como contrapartida, a prestação de contas mediante avaliações de desempenho.

Além disso, a delegação de poder teve lugar em simultaneidade com um processo de descentralização de trabalho para unidades de nível inferior. É preciso compreender que delegação de poder é a “transferência de capacidade decisória de níveis superiores da organização para os níveis inferiores”, ao passo que a descentralização é a “redistribuição de funções e tarefas de unidades centrais da organização para unidades mais periféricas”.

Já Spink (2006) compreende que uma análise mais detalhada das tentativas de reforma deve levar em conta uma percepção crítica sobre o otimismo e o rumo das atuais atividades. Ao observar as realidades vivenciadas pelos diversos países que realizaram empreitadas reformistas, dentro de um cenário de fatos políticos específicos, Spink (2006) considera que seria apropriado utilizar uma abordagem social-construtivista. Em tal abordagem, as teorias da ação serão consideradas como narrativas produzidas no âmbito de uma matriz interorganizacional de relações institucionais mutantes. Seria então preciso retomar os eventos que tiveram lugar desde os anos 30 até hoje, a partir de três dimensões. A primeira abarca a história pública da reforma administrativa de cada país, a partir de documentos oficiais. A segunda dimensão envolve a compreensão dos contextos político, social e econômico das reformas, que podem ser regionais, nacionais, ou internacionais. Por fim, a terceira dimensão é aquela em que se estudam as estratégias de reforma da administração pública, dentre elas as mais correntes e as prediletas de intervenção.

Assim como pode ser observada uma evolução nas práticas adotadas na reforma, é possível identificar uma variação de definições utilizadas ao longo dos anos no processo de reforma, em especial na América Latina. Spink (2006) salienta que no final dos anos 60 e no início dos 70, a expressão em uso era “reforma administrativa”, com o fito de versar sobre mudanças nos sistemas de administração pública. Em seguida, na década de 1980, a expressão foi subdividida e ampliada para incluir novas práticas, o que deu origem à larga utilização dos termos “aperfeiçoamento, mudança ou modernização administrativa. Finalmente, na década de 90, ampliou-se a expressão ainda mais, sendo utilizadas as denominações “reforma do Estado” e “modernização do setor público”. Por essa breve análise, chega-se à conclusão de que novos eventos foram acrescentados aos antigos no processo de inclusão presente nos termos abordados.

Spink (2006) ainda faz uma breve análise sobre as fases da reforma do Estado, ou seja, quais os diferentes momentos e lógicas que justificaram a adoção de mudanças sistemáticas por parte do governo.

Ainda na década de 1960, surgiram as primeiras discussões sobre a reforma administrativa em um contexto de pós-guerra. Nesse período eram debatidas as questões de eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado.

A partir da década de 1970, surgem novas preocupações voltadas para abordagens integradas de desenvolvimento, tanto para os intelectuais e a esquerda democrática, quanto para a tecnocracia de direita, ligada às forças armadas. Para se atingir esse ideal de integração, que requer articulação e integração, adotou-se a nomenclatura de “sistema” para abranger “mecanismos de planejamento, elaboração de orçamentos, finanças, pessoal e suprimentos que precisavam abarcar várias agências diferentes, mas ligados a uma agência central. Nesse sentido, ganhou destaque a utilização da denominada reforma administrativa para redefinir a estrutura organizacional e as práticas de pessoal. No caso da América Latina, combinou-se a essa perspectiva um elemento ideológico desenvolvimentista.

Com a década de 1980, fez-se presente o problema financeiro dos Estados, o que deu origem a uma proposição de ajustes estruturais. Por tal abordagem, concebia-se que era necessário realizar ajustes que resolvessem a crise financeira. Isso deu origem a uma visão muito restrita da reforma da administração pública, até então com o título de reforma do serviço público. As práticas adotadas resumiram-se na redução dos quadros de funcionários, em hierarquias eficientes e em melhores salários gerenciais.

Já na década de 1990, entraram para a discussão termos como “*downsizing*”, “reengenharia” e “*rolling back the state*”, originários do ambiente competitivo e neoliberal do setor privado. Difundiam-se rapidamente essas ideias em razão da globalização. Foi nesse momento que surgiu a proposta de reforma do Estado como um todo, envolvendo debates sobre a relação entre Estado e sociedade. Por isso, passaram a fazer parte da agenda de reformas a descentralização e a participação da sociedade civil em suas relações com o governo. Atualmente, um dos temas mais recorrentes é a dita administração pública gerencial, inspirada na flexibilidade concedida aos gerentes em organizações privadas para a obtenção de resultados.

O que se quer salientar com essa revisão histórica é que houve um processo de evolução na discussão da reforma do setor público, com inclusão de novas ideias e práticas. Vale frisar:

“Gestão financeira, organização e métodos, elaboração de orçamentos, administração de pessoal, capacidade gerencial, treinamento de pessoal, desenho organizacional, desenvolvimento de mecanismos e agências reguladoras, tudo isso são os tijolos básicos em torno dos quais a reforma vem ocorrendo. À medida que cada narrativa substitui a anterior, a estrutura geral cresce e se expande – de procedimentos a departamentos, a organizações, ao Estado, e, mais recentemente, das ONGs à sociedade civil -, mas esse processo tem sido sobretudo cumulativo”. (SPINK, 2006, p.156)

Feitas essas considerações, é preciso traçar um panorama das principais teorias e explicações que têm surgido do debate acadêmico. Para Spink (2006), a perspectiva técnico-voluntarista tem prevalecido sobre todas as discussões de adequação política. Em outros termos, a visão do “como fazer certo” tem deixado de lado as contribuições das teorias políticas. As teorias da reforma podem ser agrupadas de acordo com quatro temas recorrentes: quantidade, competência, estratégia e poder.

As teorias da quantidade enfatizam os erros de escala, de tempo e de apoio que afetam as dimensões da reforma. A reforma em si não é questionada, sendo considerada válida. Essas teorias podem ser resumidas no sufixo “-íssimo”: muitíssimo, pouquíssimo ou tardíssimo.

Já as teorias da competência podem ser divididas em dois tipos: o benevolente e o extremamente estereotipado. No primeiro, a habilidade e o conhecimento precisam ser incrementados para que a reforma seja eficiente. No segundo, o determinismo cultural toma lugar, de forma que nos países latino-americanos, a falta de iniciativa generalizada inviabiliza a eficiência e as mudanças administrativas.

Por outro lado, as teorias da estratégia predominam nas narrativas da reforma. Elas possuem caráter técnico e utiliza-se de “elementos de desenvolvimento organizacional, desenho organizacional, administração de pessoal, organização e métodos, teoria dos sistemas e gerenciamento de planejamento e finanças. A história das teorias da estratégia pode ser metaforizada por uma espiral sempre crescente, que incorpora novas técnicas utilizadas sem o descarte das que se mostram inapropriadas.

Enfim, as teorias do poder constam com frequência em relatórios de consultoria, haja vista que debatem a importância do apoio governamental nas reformas. Elas focam as suas preocupações na importância da previsão de sanção positiva e de prioridade a uma área técnica que não é vista como politicamente

atrativa. Todavia, elas podem, mesmo que em contextos democráticos, abrir margem para o autoritarismo, pois partem do pressuposto de que um governo forte ou comprometido é uma exigência para a reforma. São consideradas políticas porque reconhecem o papel do fator político, apesar de vê-lo como um aspecto negativo diante da correção da técnica.

Pelo exposto, Spink (2006) compreende que as teorias políticas são uma minoria no campo da reforma. Elas possuem a peculiaridade de concentrarem-se nas contradições presentes nas diversas práticas de reforma, de maneira que a partir delas seria possível uma mudança significativa, em um processo gradual e conflituoso. Spink ainda destaca que a discussão recente sobre a administração pública gerencial apresenta visivelmente duas tendências: uma política claramente minoritária, e uma que ressalta o benefício evidente da transferência das boas práticas empresariais para o setor público, que passa a adotar as relações de mercado.

Uma das estratégias de reforma do Estado passa pela adoção de contratos de gestão entre o governo central e as agências encarregadas de realizar atividades de caráter público, abordadas por Sztajn (2005) e Sztajn e Zylbersztajn (2005), quando da análise que aproxima Direito e Economia, por meio da Economia dos Contratos. Lima (1996) preconiza que o contrato de gestão encontra sua origem na administração por objetivos (APO), também denominada administração por resultados ou administração sistêmica por objetivos e resultados. Vale frisar que a APO é um instrumento de desenvolvimento organizacional que busca dar ênfase do meio para os fins. Ela tenta combinar em uma mesma abordagem objetivos, negociação, participação, descentralização, autocontrole e auto-avaliação. Conforme as reflexões de Lima (1996, p. 130), o contrato de gestão:

“Consiste no estabelecimento periódico e sistemático de compromissos negociados e acordados entre o nível local e o central acerca dos objetivos e metas para um dado período de gestão, com o intuito de induzir a uma maior participação e co-responsabilização na operacionalização dos referidos objetivos e metas em cada período. Em contrapartida, o nível central concede ao nível local maior autonomia gerencial, liberando-o do controle de meios, que passa a ser realizado somente sobre os resultados alcançados”.

A lógica inerente aos contratos de gestão descentraliza recursos com autonomia no como fazer, com negociação sobre o que fazer. Por outro lado, centraliza a prestação de contas pelo que foi feito, sendo uma forma de controle a *posteriori*.

No Brasil, o contrato de gestão foi apresentado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Cabe destacar que já havia experiências de sua utilização tanto no nível federal (contrato com a Associação das Pioneiras Sociais em 1991, com a Companhia Vale do Rio Doce em 1992, e com a Petrobrás em 1994), quanto no nível estadual (contratos com empresas e órgãos estaduais não empresariais no estado de São Paulo em 1992), conforme Lima (1996). Seria o contrato de gestão uma forma de introdução das práticas gerenciais, em detrimento da burocrática, já que o foco muda do controle dos processos para a busca por resultados, a orientação para os clientes e a introdução de uma competição administrativa entre as organizações prestadoras de serviços.

Destarte, valem as críticas tecidas por Marshaw (2004). O autor compreende que o gerencialismo, com suas ideias de corte de procedimentos burocráticos excessivos, foco prioritário aos clientes, atribuição de poder aos funcionários e retorno a aspectos básicos podem deixar de lado as reais necessidades do setor público. Geralmente, as práticas governamentais buscam a realização de objetivos de diversos clientes, além de estarem voltadas para o interesse da sociedade como um todo. Ademais, eventuais desvios nas práticas podem abrir margem para a corrupção, que é ainda mais repudiada quando recursos públicos estão em jogo. Nesse lanço, a existência de procedimentos burocráticos é justamente uma tentativa de se alcançar objetivos múltiplos e complexos, ao mesmo tempo em que se evita o mau uso dos recursos públicos.

Marshaw (2004) ainda ressalta que o gerencialismo não compreende que o político não pode ser separado do gerencial e que os métodos de implantação em última instância determinam a substância da política. Nesse sentido, o autor considera que as novas práticas focam primariamente em “como” o governo deveria atuar, e não em “o quê” ele deveria fazer. Não obstante, essa distinção se mostra artificial e ilusória, já que o “como” da operação governamental molda significativamente o “o quê”, pois meios incorporam fins. Não se pode pensar como um programa pode ser gerido a menos que se tenha em mente o objeto da ação governamental.

Ainda com Marshaw (2004) entende-se que a transferência de autoridade para níveis mais baixos da hierarquia poderia fracassar na tarefa de promover o controle político do poder Legislativo e o controle jurisdicional. Primeiramente, a falta de controle sobre o processo dificulta que os políticos eleitos tenham como atender à responsabilização (accountability) política, que envolve explicação e supervisão a respeito da razoabilidade das decisões substantivas, justiça procedimental no

processo decisório e os controles informais para assegurar ambos. Em segundo lugar, a descentralização radical confere alto grau de discricionariedade aos administradores, de forma que o controle jurisdicional dos atos administrativos é tolhido. O controle jurídico, nessa perspectiva, possui traços burocratizantes, o que leva a crer que as inovações da reforma entram em choque com a legalidade protegida pelo Direito Administrativo.

Trosa (2001) preocupa-se em realizar uma análise dos principais desafios enfrentados pelo Estado ao prover serviços públicos para os cidadãos. Ela elenca seis desses desafios, quais sejam: os efeitos da globalização, a diversidade crescente das expectativas dos usuários, a maturidade das análises provenientes da sociedade civil que fazem cada vez mais concorrência à competência dos funcionários, a necessidade de prestar contas, os funcionários querem dispor de meios para suas responsabilidades e o crescimento irresistível da diversidade dos prestadores de serviço público. Depreende-se, então, uma mudança na noção de interesse geral.

O limite do contratualismo inerente às novas práticas poderia ser o desaparecimento do interesse geral, sendo cada solução negociada em seu caso específico. Por outro lado, o interesse geral historicamente foi resultado de previsões legais, de experiências particulares e de capacidade de superação de interesses particulares. O Estado fica então entre duas posições extremas: a de apenas um prestador de serviços, com legitimidade fraca e facilidade de substituição e a de um paternalismo que por definição considera que o Estado sabe melhor que a sociedade e os indivíduos qual o interesse geral. Segundo Trosa (2001) um terceiro modelo seria possível a partir da síntese que consiste no ajuste pragmático entre as normas e as situações para melhor atingir os objetivos, que por sua vez devem ser bem especificados e claros, ainda que em alguns casos contraditórios.

Portanto, toda a discussão sobre a reforma do Estado deve levar em conta que:

De qualquer forma, é preciso que o serviço público seja mais do que a soma de 'boa prestação de serviços, mais boa assessoria ao ministro sobre as políticas públicas', pois o serviço público será, nessa área, cada vez mais contestável e contestado pelos grupos privados, pelas organizações não lucrativas, e por grupos de pressão e até pelas pessoas individualmente (TROSA, 2001, p. 56)

2.5 - Críticas à Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública consagrou-se como uma das temáticas mais discutidas e polêmicas na seara da Administração Pública. Obviamente, atraiu consigo vários críticos e teorias refinadas que buscavam refutá-la. Uma visão questionadora em torno de construções teóricas sempre se mostra construtiva, na medida em que possibilita a reflexão e o debate de ideias opostas, trazendo consigo melhorias no desenvolvimento do tema.

Portanto, a presente seção trará à baila os argumentos centrais construídos para se criticar a Nova Gestão Pública, principalmente os que se originaram da literatura recente pós-reformista, capitaneadas por Dunleavy *et. al* (2005), Hernes (2005), Hood e Peters (2004) e Manning (2009).

A partir de uma perspectiva baseada na conjuntura da Administração Pública atual, é possível traçar alguns pontos problemáticos nos pontos centrais da Nova Gestão Pública. Drechsler (2005) destaca que as reformas no setor público não levaram em conta as diferenças fulcrais entre a lógica e os mecanismos da iniciativa privada e da esfera pública. Por um lado, o Estado possui o monopólio do poder, da força e da coerção, a fim de que possa atingir o bem comum. Por outro lado, a esfera privada guia-se pela orientação de maximização do lucro. Dessa forma, a falta de diferenciação entre o público e o privado, conforme foi observado na Nova Gestão Pública, acabaria por comprometer as garantias democráticas de regularidade, transparência e devido processo legal no setor público. No lugar desses consagrados valores, objetivar-se-iam os baixos custos e a celeridade.

De fato, a Nova Gestão Pública prezou pela busca da eficiência, diretamente relacionada com os baixos custos e a celeridade. Todavia, o conceito de eficiência não foi preocupação constante daqueles que propuseram as reformas do Estado. Basicamente, eficiência consiste na obtenção de um certo resultado com o mínimo de recursos possíveis. No setor público, esses resultados são delineados por um conjunto de condições diferentes da lógica de maximização de lucros. Entre essas condições, estão as já citadas regularidade, transparência e devido processo legal. Segundo Drechsler, a falta de entendimento do conceito de eficiência e a despolitização que vem atrelada com ela são típicos sintomas da burocracia e da tecnocracia, a que tanto a Nova Gestão Pública tentou opor-se. Por isso, tem-se notado uma clara mudança no

discurso e na prática reformista, de eficiência para efetividade, isto é, de fazer uma coisa da forma mais econômica para realmente realizar os objetivos pretendidos.

Mesmo ao se analisar o quesito da eficiência estritamente, há sinais de que a Nova Gestão Pública não obteve êxito em realizar os objetivos por ela propostos. Não há nenhuma evidência empírica de que as reformas implicaram aumentos de produtividade ou mesmo maximização do bem-estar. Se forem enumeradas as suas práticas, a Nova Gestão pode ser considerada até mesmo fracassada, porque a maioria delas revelou-se inapropriada ou dependente de situações específicas. Então, segundo Drechsler (2005), é possível apontar alguns de seus fracassos: as hierarquias simplificadas são uma questão de contexto para mostrarem-se apropriadas; considerar o cidadão como um cliente retira seus direitos e deveres de participação; o fim da carreira no setor público acaba por erodir a capacidade administrativa; a despolitização e a falta de condições democráticas trazem de volta o retorno do burocrata sem responsabilidade; e a terceirização e a contratualização revelaram-se dispendiosas, contrárias ao papel do Estado e deficientes no atendimento da equidade; a Gestão de Qualidade Total não é propriamente um conceito da Nova Gestão Pública e pode ser utilizada praticamente em qualquer lugar; e a gestão de projetos geralmente funciona, mas como um princípio, além de a longo prazo ser mais cara e menos responsiva que a abordagem tradicional.

Para Drechsler (2005), os problemas com base econômica da Nova Gestão Pública também foram, de certa maneira, previsíveis, já que se optou pela adoção de mecanismos típicos de mercados ao setor público. Ademais, seria forçoso considerar que as pessoas maximizam o lucro, uma vez que o *homo economicus* é apenas uma construção teórica que não encontra respaldo na realidade. Pelo contrário, a tendência observada é a de maximização dos benefícios, sendo a performance econômica uma especificidade cultural.

Ainda com Drechsler (2005), outro ponto característico da Nova Gestão Pública foi o diagnóstico que o Estado encontrava-se sobrecarregado de funções e obsoleto, o que traria a iminente necessidade de reformas. Contudo, o Estado não se encontra incapacitado ou diminuído nos dias atuais. Ele na verdade está mais visível que há décadas, principalmente em razão da globalização. O contexto globalizado atual revela um panorama de desafio para a Estrutura do Estado, que ao invés de se tornar obsoleta, faz-se ainda mais necessária que antes. Essa necessidade justifica-se o fato de que a globalização traz a importância de uma estrutura institucional para tornar o ambiente vivenciável.

De fato, tem-se notado a reafirmação do poder do Estado nos últimos anos. Nessa perspectiva, o Estado vem se tornando cada vez mais capaz de agir e necessário, de forma que seus poderes foram aumentados com os desafios impostos pelas novas formas de comunicação e organização. É por isso que se pode afirmar que o Estado ganhou o papel de ator com capacidade administrativa em um cenário de mudanças globais constantes.

Se o papel do Estado foi reafirmado nos últimos anos, o que poderia explicar o recorrente tema da Nova Gestão Pública no discurso acadêmico e nas práticas governamentais? Drechsler considera que essa onda que se espalhou por toda a seara da administração pública encontra-se fundada em um modismo passageiro. Ainda que a Nova Gestão Pública possa ser considerada uma ideologia, definida como uma perspectiva reduzida da realidade defendida pelos seus seguidores para simplificar o mundo real, não se pode olvidar do potencial de novidade que essa discussão traz consigo.

Drechsler ainda salienta que o problema na administração pública é que os especialistas são contratados com base na sua aderência às tendências da moda e na sua capacidade de sugerir mudanças, o que a Nova Gestão Pública certamente tinha muito a oferecer. Por outro lado, no âmbito político é bem mais fácil voltar-se para os especialistas, porque isso alivia a pressão em descobrir qual decisão é a mais adequada e para implementar medidas impopulares. Dessa forma, delega-se a tomada de decisões políticas para os burocratas, os técnicos especialistas, que irão estar isentos da responsabilização política. O modismo acaba por atrair os políticos, que são então vislumbrados como aqueles visionários que propõem mudanças baseadas em pareceres técnicos, maximizando seus benefícios simbólicos e de legitimidade obtidos com a reforma gerencial.

Ao abrirem um parêntese nas críticas, Hood e Peters (2004) procuram situar a Nova Gestão Pública em uma fase de maturidade. Para tanto, diferencia três fases do movimento. Primeiramente, os primeiros estudos sobre a Nova Gestão Pública estabeleceram-se na década de 1980 e estavam focados em aspectos normativos e em um diagnóstico do desenvolvimento institucional. O debate centrou-se na agenda econômico-racionalista que defendia um Estado pequeno. As primeiras propostas surgiram das práticas governamentais, em um claro arroubo empirista com ambição de descrever ideias e práticas, período em que a literatura ainda avançava a lentos passos sobre o tema.

A segunda fase tem início quando outros temas começaram a ser discutidos, já com uma sedimentação significativa sobre os diferentes estágios e variantes na reforma. Aumentou a preocupação com as diferenças nacionais na reforma da gestão pública, em especial no que tange às disparidades entre países em diferentes estágios de desenvolvimento.

Já a terceira fase pode ser caracterizada como reflexões na década de 1990, já em um período de autoconsciência intelectual, em que cada vez mais o campo de estudo da reforma ganhou traços característicos acadêmicos de formalização e normalização. Nesse período de maturidade da Nova Gestão Pública, evidenciou-se o caráter comparativo e formal do estudo da reforma no setor público. Com isso, fecha-se o parêntese histórico.

Diante de todas essas críticas à Nova Gestão Pública, Dunleavy *et al.* (2005) afirmam com propriedade a morte desse modelo. Concebe-se que a Nova Gestão Pública esteve concentrada nos temas de desagregação, competição e incentivo. Ainda que seus efeitos estejam presentes nos países que recentemente aderiram ao discurso reformista, essa onda em torno da Nova Gestão Pública parece já ter sido revertida em alguns países pioneiros no movimento. Segundo Dunleavy *et al.*, isso revela a cumulação dos efeitos adversos e indiretos na capacidade de os cidadãos resolverem os problemas sociais, já que a Nova Gestão Pública aumentou a complexidade institucional e de políticas públicas.

2.6 - A reforma do Estado no Brasil

A fim de melhor se compreender o contexto da reforma do Estado na realidade brasileira, é preciso fazer uma reconstrução histórica acerca dos pontos relevantes no desenvolvimento da Administração Pública. Portanto, a reforma do Estado no Brasil só é vislumbrada a partir de uma retomada histórica da gestão pública brasileira. Em especial, o presente trabalho focará suas análises no período que vai do primeiro governo de Getúlio Vargas até o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva, passando desta forma pela quase totalidade do século XX e pelo início do século XXI (1930-2010). O objetivo desse apanágio histórico será evidenciar as transformações na estrutura do Estado brasileiro e nas práticas da Administração Pública.

Como bem assinala Lima Júnior (1998), a Revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder representou o fim da dominação das oligarquias regionais, com a criação de um Estado administrativo no Brasil. Isso foi possível por meio de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: os estatutos normativos e os órgãos normativos e fiscalizadores. Tais órgãos e estatutos objetivavam estabelecer princípios e regras, além de padronizar os procedimentos a serem adotados. Nesse período que vai de 1930 a 1945, o Estado passou a apresentar traços centralizadores, e até mesmo intervencionistas a partir de 1937, com a ditadura varguista. Pode-se afirmar ainda que foi nesse interregno que despontou o desenvolvimento dos princípios basilares da Administração Pública nas áreas financeira, de pessoal e de material. O Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) também encontra a sua origem nesse contexto, em 1937.

O que se denomina “reforma de 1936” estabeleceu então as bases de uma Administração Pública inspirada no modelo weberiano, ainda que a racionalidade e a legalidade não tenham sido totalmente atendidas. Todavia, o Estado Novo de Vargas era também associado a uma ideia de controle político, uma vez que havia um Departamento Administrativo em cada estado. Esses órgãos eram colegiados, com composição técnica, subordinados ao Ministério da Justiça e com o diretor nomeado pelo presidente da República. Tamanho era o poder desses órgãos que era possível rever as decisões dos interventores estaduais por voto de 2/3 de seus membros.

Ademais, aumentou a intervenção do Estado nas relações econômicas, conforme se pode depreender da seguinte reflexão:

“A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas a industrializar o país. Embora se possa entender que a implantação da administração pública visasse atender à racionalização das atividades da União e a intervenção econômica fosse uma resposta típica do mundo pós-29 – com as graves conseqüências internas que produziu –, a evolução do regime que rapidamente assumiu feições autoritárias, sustentou-se nos instrumentos institucionais de política econômica e de dominação política centralizada, objetivando respaldar o próprio regime, que era dotado de acentuada autonomia burocrática em face do conjunto das forças sociais. [...] (LIMA JUNIOR, 1998, p.7)

Em um breve balanço do primeiro governo Vargas, chega-se à conclusão de que administração pública deu seus primeiros passos rumo à racionalidade, inspirado no modelo burocrático weberiano.

No período que vai do fim do Estado Novo (1945) até o golpe militar de 1964, há que se afirmar que não houve mudanças significativas na administração pública. Nota-se a tendência já consolidada de criação de órgãos na administração direta e indireta, embora tenha havido propostas para instituir organismos responsáveis pela sua fiscalização.

A preocupação dominante do período democrático ao final da Segunda Guerra Mundial foi a de desenvolvimento nacional. Por isso, reflexos dessa ideologia desenvolvimentista acabaram por ser notados nas práticas da Administração Pública. Realmente, foram várias as tentativas de reforma administrativa. O Estado, à medida que aumentava a sua atuação no domínio econômico, transferia atividades administrativas relativas a essa atuação a entidades da Administração Indireta, criando uma “segunda via administrativa”, nas palavras de Lima Júnior. Essa tendência ao uso da administração paralela ocorre principalmente nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart.

Para Lima Júnior (1998), merecem destaques os trabalhos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo presidente João Goulart. Ainda que suas propostas não tenham sido adotadas em razão da rejeição dos militares, a Comissão mostrou-se acertada, segundo o autor, em seus diagnósticos, o que pode ser evidenciado pela adoção de suas ideias na edição do Decreto-lei nº 200/67, que tratou sobre a flexibilização e a descentralização administrativa.

No que tange aos servidores públicos, vale frisar que a burocracia ainda não estava jungida ao conceito de meritocracia. Realmente, ainda havia influência política no corpo de servidores públicos, salvo algumas ilhas técnicas de excelência.

Esse rápido período de democracia na história brasileira revelou o esforço para atingir o desenvolvimento sócio-econômico do país. Para tanto, cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, com a ajuda da iniciativa privada.

Já na época da Ditadura Militar, que vai de 1964 a 1985, a reforma administrativa foi tema recorrente na agenda governamental. Entretanto, nem sempre as políticas reformistas apresentavam continuísmo. A comissão especial denominada Comestra, nomeada pelo governo Castello Branco, deu origem a um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200/67. Segundo Lima Júnior, é possível enumerar os critérios norteadores de tal reforma:

- “1. planejamento, descentralização delegação de autoridade, coordenação e controle;
2. expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
3. fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
4. diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
5. reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios” (WARLICH, 1984:52 *apud* LIMA JUNIOR, 1998, p.13)

Ainda no período militar, não se pode afirmar que ocorreu uma profissionalização do servidor público inspirada em um modelo weberiano. Pelo contrário, a Administração Indireta passou a ser fonte de recrutamento sem a exigência de concurso público. Todavia, foi no período de 1979 a 1982 que, mesmo com o problema da falta de profissionalização, surgiram as ideias de desburocratização e desestatização. Em um breve balanço do governo militar, chega-se à conclusão de que houve expansão do Estado, seja de agências estatais, seja de empresas públicas.

Segundo Lima Júnior (1998), a partir da Nova República, inaugurada pelo governo de José Sarney, houve mudanças significativas no processo de reforma do Estado brasileiro. Esse momento histórico ficou marcado pela crise do modelo autoritário e pela derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Em vez de se propor um novo modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios, limitou-se a corrigir os erros dos militares, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização da burocracia nos estados e municípios, e a perda do foco da atuação governamental, com a fragmentação das empresas públicas.

De acordo com o entendimento de Abrucio (2007), a Constituição de 1988 visou justamente ao combate desse legado do regime militar para a administração pública. Por isso, combinou três conjuntos de mudanças: a democratização do Estado, com o fortalecimento do controle externo da administração pública e destaque para o novo papel do Ministério Público, além da primazia dos princípios da legalidade e da publicidade; a descentralização política, financeira e administrativa, com seus efeitos na participação cidadã e na inovação nas políticas públicas; e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

Cada um desses conjuntos de mudanças não foi concretizado por uma série de problemas. No que tange à democratização, os tribunais de contas pouco avançaram

no controle dos governantes, muitas vezes estando a eles vinculados de forma patrimonialista. Já a descentralização foi prejudicada por uma série de fatores, como a multiplicação do número de municípios, a falta de incentivos à ação intergovernamental, a ausência de planejamento da questão metropolitana, a sobrevivência do patrimonialismo e a compartimentalização do modelo federativo. Por fim, a profissionalização da burocracia foi barrada pelo crescimento do corporativismo, pela criação de falsas isonomias legais e de meios de isolamento da burocracia, e por um modelo de previdência pública inviável e injusto.

O governo Sarney estava voltado para uma reforma administrativa baseada em racionalização das estruturas administrativas, política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos. A tônica presente nesse momento era a de modernização da Administração Pública, tornando-a mais compatível com os modernos processos de gestão e adequada a padrões de eficiência. Ademais, ganharam espaço as concepções de uma administração voltada ao cidadão, com um viés social, e de gradualismo na condução das reformas.

Já o governo Collor procurou realizar uma reestruturação administrativa, de acordo com os princípios do ajuste econômico, da desregulamentação, da desestatização e da abertura da economia, de acordo com Abrucio (2007). Somente o primeiro e o último desses princípios revelavam-se como uma novidade no campo da Administração Pública, pois os outros dois já estavam em discussão desde a década de 1960. De forma geral, as realizações do governo Collor no campo da reforma resumiram-se em demissão de servidores, reestruturação de ministérios, criação do Regime Jurídico Único e encaminhamento de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para alterar o regime de estabilidade no serviço público. A ideia de Estado mínimo trouxe consigo um dismantelamento de diversos setores e de políticas públicas, além da redução de atividades essenciais de Estado. Paradoxalmente, criou-se uma legislação corporativista para os servidores públicos.

Pouco há que se falar sobre o governo de Itamar Franco, já que os avanços na reforma administrativa foram tímidos. Basta enumerar a criação de agências e a tentativa de encaminhamento de projetos de lei, que acabaram tornando-se fracassados, quais sejam: isonomia remuneratória do poder Executivo, plano de carreira e regulamentação do plano de seguridade social para o servidor público.

Definitivamente, o período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi rico em experiências do ponto de vista da reforma do Estado brasileiro. Ainda no início do governo, criou-se o Ministério da Administração e da Reforma do

Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira, e o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), plano que orientaria teoricamente a reforma. Ao MARE caberia formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.

O diagnóstico elaborado para servir de base para propostas de mudanças considerava que as fases patrimonialista e burocrática da administração já haviam sido superadas, e que se fazia mister a implantação de uma administração gerencial. Conforme bem assevera Lima Júnior, isso pode ser criticável, na medida em que os traços patrimonialistas e clientelistas da administração estavam longe de ser superados, além de o discurso modernizante não se coadunar com as reais necessidades da Administração Pública. O autor esclarece que:

“Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso em apenas certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles *a priori* típicos da administração burocrática pelo controle de resultados.” (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 19)

Um outro ponto relativo ao diagnóstico era a afirmação de que faziam parte da crise do Estado a crise da administração burocrática, a crise fiscal e o esgotamento do modelo econômico. *In verbis*:

“A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se toma negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, 1995: 15, *apud* LIMA JÚNIOR, 1998)

O Plano Diretor concebia que as tentativas de reforma do início anos 1980 teriam sido abortadas pelos constituintes, que produziram uma Constituição engessada do ponto de vista do aparelho estatal. Por isso, tiveram lugar diversas emendas constitucionais no decorrer da reforma do governo FHC. Reformulou-se a organização do Estado, a partir da distribuição de responsabilidades, em três

dimensões. Se combinadas, essas dimensões identificariam as áreas próprias de Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade.

O núcleo estratégico, conforme aduz Lima Júnior (1998), inclui o governo, seus assessores e auxiliares imediatos. Sua função seria definir leis e políticas públicas, ao passo que o regime de propriedade seria o estatal.

O setor de atividades exclusivas incluiria toda aquela prestação que somente o Estado poderia realizar, como a regulamentação, a fiscalização e o fomento. O critério balizador seria a eficiência e o regime de propriedade, o estatal.

O terceiro setor consistiria em serviços não-exclusivos, sendo a atuação do Estado conjunta com a de outras organizações não-estatais e privadas. Nesse caso, o regime de propriedade seria o público não-estatal.

O setor de produção de bens e serviços para o mercado seria aquele em que atuariam as empresas, em regime de propriedade privada. É nesse segmento que a administração gerencial revela-se apropriada.

O Plano Diretor conclui pela adoção de algumas medidas relevantes. A estabilidade do servidor público somente seria mantida para o núcleo estratégico e as atividades exclusivas de Estado. Ademais, seria necessário criar duas figuras de Direito Administrativo: as agências executivas, órgãos de personalidade de Direito Público responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais, órgãos de personalidade de Direito Privado responsáveis pelas atividades não-exclusivas de Estado.

Abrucio (2007) aponta uma série de avanços obtidos por meio da reforma Bresser, baseada no PDRAE. O primeiro avanço consistiria na continuação e no aperfeiçoamento da reforma do serviço público, para além de um modelo meramente etapista. Nesse sentido, ocorreu uma grande reorganização administrativa do governo federal, com especial destaque para a melhoria das informações da administração pública e para o fortalecimento das carreiras de Estado.

Um segundo tipo de avanço seria o conjunto de mudanças no campo legal. Notou-se, a partir das Emendas Constitucionais nº 19 e 20, de 1998, a formação de uma nova ordem jurídica baseada em parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas.

O terceiro avanço, menos palpável, estaria relacionado com a disseminação de um debate nos planos federal e estadual sobre novas formas de gestão, que estavam

associadas ao conceito de desempenho. Assim, o Plano Diretor acabou por se tornar uma agenda estratégica para as ações estatais.

Por fim, como quarto avanço, aponta-se que a reforma Bresser foi responsável pela criação de um novo modelo de gestão, que abriu margem para o desenvolvimento de um espaço público não-estatal.

A reforma Bresser realizada no primeiro governo de FHC não ficou imune a problemas e fracassos, que no presente estudo devem ser elencados. Abrucio (2007) compreende que o legado negativo deixado pela Era Collor trouxe resistência inicial à ideia de reforma do Estado, já que se pensava tratar da continuação de uma trajetória neoliberal de políticas.

Além disso, o Brasil apresentava um histórico de reformas administrativas, ambas em períodos autoritários: o modelo do DASP de Getúlio Vargas e o Decreto-Lei nº 200/67 da Ditadura Militar. Isso revelava uma falta de experiência democrática no reformismo que estivesse assentada nos valores do debate e da negociação.

Somam-se a esses fatores o fato de haver ocorrido a prevalência do pensamento da equipe econômica do governo durante o mandato de FHC. Como a estabilização monetária houvera tido êxito, houve um reflexo na discussão reformista. Todavia, a reforma do Estado ficou subordinada ao ajuste fiscal. Pode ser ainda agregado o fator político, já que os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, o que limitaria a sua capacidade de gestão dos órgãos públicos.

Quanto aos erros de diagnóstico, Abrucio (2007) entende que a reforma Bresser adotou um conceito muito restrito de carreiras estratégicas do Estado, seja em âmbito federal ou estadual. Ainda em relação aos erros, o diagnóstico do PDRAE estabeleceu uma oposição completa entre a administração burocrática e as novas formas de gestão, o que gerou um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica e uma não compreensão de um modelo dialético. Essa separação entre o modelo weberiano e a Nova Gestão Pública acaba por solapar qualquer tentativa de aprendizado institucional. Esse equívoco não permite a construção de um modelo partir de pontos positivos da burocracia, como a meritocracia e a separação entre o público e o privado, em face dos pontos negativos, como a rigidez e o formalismo.

O segundo governo FHC incorporou algumas das proposições da reforma Bresser, mas logo em seu início extinguiu o MARE. Em sua maior parte, notou-se um empobrecimento da agenda de políticas públicas. Entretanto, algumas conquistas na

área da reforma podem ser citadas, como os avanços fiscais e a adoção do PPA (Plano Plurianual) para planejamento orçamentário a médio prazo.

Abrucio (2007) ainda aponta que uma série de ações inovadoras pode ser vislumbrada, ainda que não se liguem a nenhum governo especificamente, mas sim a movimentos fragmentados e dispersos. Seriam eles: a preocupação com a questão fiscal, tendo como exemplo a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal); novidades no campo das políticas públicas estaduais, como a maior participação da sociedade, as ações mais ágeis e os centros de atendimento integrado; o desenvolvimento dos mecanismos das políticas públicas sociais; a utilização do PPA; e o advento do governo eletrônico.

Por fim, para Abrucio (2007), o governo Lula prosseguiu com uma série de iniciativas originárias de um período anterior à modernização da Administração Pública brasileira, como o reforço de algumas carreiras, o desenvolvimento do governo eletrônico, a nova estruturação do órgão interno de controle federal (Controladoria Geral da União – CGU) e a ampla utilização do planejamento governamental e do PPA. De fato, a reforma do Estado não entrou na agenda política do governo Lula, de forma que prejudicasse a sua pretensão em combinar ajuste fiscal com políticas sociais.

3- CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA⁸

Este capítulo continua a linha de referencial teórico ao discutir o controle administrativo, com base em uma visão jurídica sobre o assunto, com o objetivo de explicitar as categorias de controle, já que se defende que o Acordo de Resultados da AUGÉ revela-se um instrumento gerencial de controle interno. O primeiro tema debatido é um panorama geral sobre o controle administrativo. A segunda seção busca apresentar os critérios de classificação do controle utilizados para se dividir o capítulo. O restante do capítulo pode ser desdobrado basicamente em um estudo apartado sobre o controle interno e o controle externo. Quanto ao controle externo, há uma subdivisão maior, em função de cada titular de seu exercício, o que implica o desdobramento em controle parlamentar direto, controle realizado pelo Tribunal de Contas e controle judicial. Ainda são apresentadas considerações sobre os modelos e as formas de controle para, finalmente, realizar-se um paralelo entre o controle administrativo e o Estado Democrático de Direito.

3.1 - Panorama geral sobre o controle administrativo

A Administração Pública é sujeita a controle em um Estado Democrático de Direito, a fim de que não se afaste de seus objetivos, desatenda aos parâmetros legais ou mesmo ofenda interesses públicos ou particulares. Dessa maneira, são vários os mecanismos concebidos para que se controle a atividade administrativa.

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se ao controle por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, além de seu próprio controle sobre seus atos. Todavia, qualquer poder, quando exerce função tipicamente administrativa, está sujeito ao controle. No presente capítulo, entretanto, restringe-se o estudo ao controle dos atos administrativos emanados pelo Executivo, isto é, pela Administração Pública.

O controle da Administração Pública possui a finalidade de assegurar a atuação em observância dos princípios trazidos à tona pelo ordenamento jurídico,

⁸ Ver nota à f. 12.

como a legalidade, a moralidade, a finalidade pública, a publicidade, a motivação e a impessoalidade, além do controle de mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

De acordo com os ensinamentos de Gasparini (2010), todas as atividades da Administração Pública, sejam elas discricionárias ou vinculadas, estão subordinadas à lei, em razão do princípio da legalidade. Qualquer ação estatal sem o respectivo respaldo legal está fadada à anulação, já que injurídica.

Ademais, faz-se mister levar em conta que o princípio da supremacia do interesse público impõe à Administração Pública o dever de ser eficiente e útil em seu agir. Ainda que legítima, qualquer atividade ineficiente e inoportuna ao interesse público deve ser modificada, se passível de se tornar eficiente e útil, ou suprimida, se impossível de atingir a esse estado.

A Administração Pública, em tempos hodiernos, deve observar a ordem jurídica e atender ao princípio da eficiência, sendo a obediência a essas referências balizadoras efetivada por meio de mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades.

Ainda que o controle administrativo seja função estatal, o administrado dele participa ao ter a possibilidade de provocar o procedimento de controle, seja na defesa de interesses individuais ou coletivos. É o que se denomina controle popular, migrando para a Ciência Política com o nome de “*accountability* societal”.

O Ministério Público, como instituição independente e dotada de instrumentos constitucionais para realizar as suas funções, possui importante papel no controle da Administração Pública. Consequentemente, nota-se seu caráter de controle ao se observar que ele possui a função de denunciar autoridades públicas no exercício de suas atividades, e de atuar como autor em ações civis públicas, seja na defesa de interesses difusos e coletivos, seja na repressão à improbidade administrativa.

O controle constitui um dever-poder dos órgãos a que lhes foi atribuída essa função, em razão de sua finalidade corretiva. Por isso, não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade por omissão.

Preciosas são as palavras de Gasparini (2010, p. 2018), ao conceituar de forma sucinta o controle da Administração Pública como:

“é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal,

conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno.”

Também nesse sentido, Di Pietro (2008, p. 690) traz a definição:

“Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

O tema do controle administrativo encontra-se em nítida comunicação com a questão da reforma do Estado examinada no capítulo anterior. Se as reformas administrativas buscaram redesenhar a estrutura e o funcionamento do Estado, de forma que a Administração Pública se tornasse mais eficaz, efetiva e eficiente, nada mais adequado que reforçar os mecanismos de controle da atividade administrativa. Realmente, as reformas administrativas no Brasil trouxeram à baila questões relativas ao controle da atividade administrativa, em suas modalidades interna e externa. Por isso, o presente capítulo procura traçar uma breve exposição acerca do controle administrativo no Estado brasileiro, com base nos parâmetros legais e nas reflexões da literatura especializada sobre o assunto.

3.2 - Critérios de classificação

Pode-se afirmar que é possível traçar uma classificação metodológica em relação às espécies de controle realizado sobre a Administração Pública, dito controle administrativo.

Em relação ao órgão que exercita o controle, há a divisão em controle administrativo (realizado pelo poder Executivo), controle legislativo (realizado pelo Poder Legislativo) e controle jurisdicional (realizado pelo Poder Judiciário).

No que toca à pertinência do órgão controlador à estrutura do controlado, o controle pode ser interno ou externo. Em linhas gerais, como se verá adiante, o

controle interno é realizado pelo próprio controlado, ao passo que o externo é efetivado por uma instituição externa.

Quanto ao objeto, o controle pode ser de legalidade ou de mérito. O controle de legalidade é aquele que verifica a conformação da atuação administrativa com as normas jurídicas do ordenamento, sendo exigível tanto pela própria Administração Pública, como pelo poder Judiciário. O controle de mérito, por sua vez, é aquele que verifica a conformação da atuação administrativa com a conveniência, a oportunidade e a eficiência da própria atuação administrativa, seja para mantê-la ou para desfazê-la, sendo exigível apenas pela Administração Pública.

Quanto ao momento em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio é preventivo, porque busca impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público. O controle concomitante acompanha a atuação administrativa no momento em que ela se verifica. O controle posterior possui o fito de rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou confirmá-los.

No presente capítulo, por motivos de exposição didática, optou-se pela seguinte divisão: o critério balizador para a exposição do tema e controle será a divisão entre controle interno e controle externo. Dentro da categoria de controle externo, será feita uma subdivisão com base em outro critério: o sujeito responsável pela realização do controle, com a ressalva de que o controle a cargo da Administração Pública já será abordado dentro do tema do controle interno. Outros critérios de classificação, ainda que de relevante contribuição para o tema, serão tratados dentro das subdivisões supracitadas e não de forma autônoma como uma subseção à parte.

3.3 - Controle Externo e Controle Interno

A Administração Pública encontra-se sujeita aos controles interno e externo de seus atos. Compreende-se controle interno como aquele realizado pelos próprios órgãos da Administração Pública, que integram o Poder Executivo. Já o controle externo é entendido como aquele efetuado por órgãos externos à Administração, a cargo dos poderes Legislativo e Judiciário.

O controle no âmbito do próprio poder Executivo tanto pode se dar internamente nos órgãos centrais do corpo orgânico da Administração Pública, quanto desses mesmos órgãos centrais em direção às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista). Os parâmetros observados nessa modalidade de controle podem ser tanto a conveniência e a oportunidade, quanto aspectos de legitimidade.

Já em relação aos outros poderes, o controle administrativo pode ser exercido por meio do Legislativo, seja por sua própria conta ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo Judiciário, a partir de provocação dos interessados ou do Ministério Público.

3.3.1 - Controle Interno

O controle interno, dito controle administrativo, ou mesmo autocontrole, é aquele realizado pelo poder Executivo. Todavia, engloba também aquele realizado por órgãos de administração do Legislativo e do Judiciário sobre suas próprias atividades administrativas. Nesse sentido, o órgão controlador e o controlado integram a mesma organização. Vale frisar que, nesta monografia, há especial interesse no controle interno realizado pela Administração Pública sobre os seus próprios atos, já que o que se foca é o controle realizado sobre os atos do Executivo, seja qual for o órgão responsável por ele, deixando de lado o controle interno no âmbito do Legislativo ou do Judiciário. Contudo, é preciso esclarecer que as mesmas considerações podem ser feitas para os outros poderes. Realmente, como se vai defender nesta monografia o principal argumento de que o Acordo de Resultados da AUGÉ é um instrumento gerencial que realiza o controle interno dos atos administrativos, é preciso observar atentamente as características do controle interno.

O controle administrativo no âmago da Administração Pública abrange os órgãos da Administração Direta ou centralizada e as entidades da Administração Indireta ou descentralizada.

O controle interno é efetuado pelos próprios órgãos administrativos, sob o comando de um órgão central, organizado de forma integrada e sistêmica, com o fito

de verificar a legalidade dos atos praticados, bem como avaliar a eficiência, efetividade e eficácia dos resultados da ação governamental.

O objetivo de tal modalidade de controle é duplo: anular os atos eivados de ilegalidade e modificar ou anular os inconvenientes, inoportunos ou ineficientes. É em seu objetivo que o controle reflete a sua dupla incidência, seja sobre a legalidade, ou sobre o mérito do ato.

O fundamento do controle interno encontra-se no dever-poder de autotutela que a Administração Pública possui sobre suas atividades, seus atos e seus agentes, exercitado por órgãos superiores em relação aos inferiores, ou por órgãos especializados (controle técnico, auditorias). Esse poder permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

O controle sobre os próprios atos pode ser exercido de ofício, quando a autoridade competente constata a ilegalidade de seu próprio ato ou de ato de seus subordinados, ou provocado pelos administrados, por meio do recurso administrativo.

O controle da Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta (tutela) somente pode ser exercido de acordo com os limites legais, sob pena de ferir a autonomia a elas concedida. Esses limites dizem respeito aos órgãos encarregados do controle, aos atos de controle possíveis e aos aspectos sujeitos ao controle. Em razão de suas peculiaridades, não serão objeto de estudo da presente monografia. Di Pietro (2008), ao discorrer sobre o assunto, deixa a observação de que tal modalidade de controle seria externa.

Mais uma vez, cabem as lições de Gasparini (2010), que elenca uma série de instrumentos de controle interno, que propiciam à Administração Pública e aos órgãos de administração do Legislativo e do Judiciário o reexame de suas decisões e de suas atividades, a ver: direito de petição, pedido de reconsideração, reclamação administrativa de recurso administrativo.

O direito de petição, ou representação, encontra fulcro no artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição de 1988 (materialmente direito de petição e de representação), sendo aquele direito que todo o cidadão possui, perante autoridade administrativa competente de qualquer poder, para defender seus direitos ou o interesse coletivo. Exige-se, em contrapartida, um pronunciamento da autoridade competente a quem é dirigido, sob pena de cabimento de mandado de segurança. Esse direito é exercitável por meio de petição escrita e assinada, por qualquer pessoa física ou jurídica, junto à autoridade competente de qualquer poder (entendida como a autoridade que pode conhecer e restaurar a legalidade ou conceder o direito). O exercício do direito de

petição não está condicionado ao pagamento de nenhuma taxa e seu principal efeito é a cientificação da autoridade competente. O procedimento não vincula o representante, que pode, contudo, ser responsabilizado civil e criminalmente por falsidade de representação. Ademais, ainda que previstos no mesmo dispositivo, o direito de petição não se confunde com o direito de representação, pois este configura denúncia solene, datada e subscrita por qualquer pessoa, de irregularidades ou abuso de poder ocorrentes no âmbito da Administração Pública.

O pedido de reconsideração consiste em solicitação escrita, dirigida à autoridade responsável, autora do ato, para que o retire do ordenamento jurídico ou o modifique segundo as suas pretensões. É um pedido que não admite nova formulação, seja ele deferido, total ou parcialmente, ou indeferido. Somente pode ser apresentado por quem possui direitos ou legítimos interesses afetados pelo ato da autoridade pública. Pelo exposto, jamais poderia ser um recurso.

A reclamação administrativa consiste na oposição solene, escrita e assinada, a ato ou atividade pública que afete direitos ou interesses legítimos do reclamante. Pode ser exercitada por pessoa física ou jurídica, desde que tenha direitos ou interesses legítimos afetados (repressiva) ou em via de afetação (preventiva) por ato ou atividade pública. O direito de reclamar extingue-se em um ano da prática do ato ou da atividade lesiva, via de regra. Esgotado o prazo da Administração para decidir sobre a reclamação, entende-se que ela foi indeferida.

O recurso administrativo ou hierárquico é o pedido de reexame de ato ou de decisão de agente ou órgão que o recorrente faz a agente ou a órgão superior, visando ao seu desfazimento ou à sua modificação. Aquele que faz uso do recurso é denominado recorrente e o que houver prolatado decisão ou ato objeto do recurso, recorrido. Aceita-se, via de regra, que se recorra de qualquer ato ou decisão, salvo os atos de mero expediente ou preparatórios de decisões. Além disso, há que se afirmar que o recurso administrativo possui como regra o efeito devolutivo (devolver ao órgão ou ao agente a quem se recorre o conhecimento da matéria em debate), e como exceção o efeito suspensivo (suspender a decisão do ato ou da decisão enquanto o recurso não é decidido). Uma vez interposto o recurso, cabe à Administração Pública, por seu agente ou órgão competente, a decisão definitiva, sem nenhum prazo geral estabelecido em lei.

Ainda em relação ao recurso administrativo, Gasparini (2010) ensina que algumas classificações podem ser traçadas, com o fito de propiciar a melhor compreensão do instituto.

Primeiramente, os recursos administrativos podem ser próprios ou impróprios. São próprios quando dirigidos a órgão ou autoridade de hierarquia superior à que emanou a decisão ou o ato impugnado, sendo por ele ou ela julgado. Seu fundamento encontra-se na hierarquia e na gradação de autoridade nas diversas instâncias administrativas, sendo uma garantia de que não há decisões únicas e irrecorríveis. Com isso, protege-se o princípio constitucional da ampla defesa. São impróprios quando dirigidos a órgão ou autoridade estranha à hierarquia que expediu o ato recorrido, sendo por ele ou ela julgado. Nesse caso, somente é possível que ocorra mediante norma jurídica especificadora das condições de sua utilização, do órgão ou da entidade competente para o seu julgamento e da hipótese de cabimento. Faz-se mister frisar que não se tolera recurso contra um ato de um Poder perante outro, sob pena de estar-se infringindo a separação e a independência dos poderes, garantidas pela Constituição. Apenas a própria Constituição pode traçar limites a essa regra.

Em segundo lugar, os recursos administrativos podem ser voluntários ou de ofício. São voluntários quando invocados pela parte prejudicada. Por outro lado, são de ofício quando, por obrigação de lei, o órgão ou a autoridade que decidiu contra a Administração Pública recorre da própria decisão.

Resta afirmar, quanto ao recurso administrativo que, em sua decisão, o órgão ou autoridade competente possui amplo poder de revisão, podendo confirmar, desfazer ou modificar o ato impugnado. Em tais casos, deve haver um juízo acerca da legalidade, da oportunidade, da conveniência e da eficiência do ato.

Ainda nessa análise em espécie dos mecanismos de controle interno, Di Pietro (2008) cita mais um instrumento que não pode ser olvidado: a revisão. Ela consiste no recurso utilizado pelo servidor público, punido pela Administração, para exame de sua decisão, em caso de surgirem novos fatos suscetíveis de demonstrar a sua inocência. Sem entrar nos procedimentos específicos da revisão, basta deixar explícito que ela está prevista na Lei n. 8.112/90, artigos 174 a 182.

Cabe salientar que a Administração Indireta, qual seja, aquela composta pelas entidades da Administração Pública (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), sem prejuízo do controle externo, todas estão submetidas a um duplo grau de controle interno. Primeiramente, há o controle realizado pelos seus próprios órgãos internos. Em segundo lugar, existe também o controle realizado pela Administração Direta sobre os seus atos administrativos.

No que tange ao controle interno, há que se remeter ao dispositivo previsto na Magna Carta. Conforme do artigo 74 da Constituição Federal de 1988,

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

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

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

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

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

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

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. (BRASIL, 2010)

Tal modalidade de controle abarca os aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro dos atos praticados pelos órgãos e entidades do poder Executivo. Somente a título ilustrativo, cabe frisar que o controle interno está fundamentado também no Decreto-lei federal 200, de 25/02/67, na Lei 10.180, de 02/02/01, na Lei 4.320, de 17/03/64 (lei de especial interesse para a contabilidade pública e que dispõe sobre o aspecto formal das receitas e da execução das despesas) e na Lei Complementar 101, de 04/05/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3.3.2 - Controle Externo

Em relação ao controle externo, há que se afirmar que pode ser feita uma divisão em três espécies: o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional.

Nessa perspectiva, ensina Pinto (2010, p. 308) que:

“Segundo Carlos Ayres Brito, em nosso ordenamento jurídico, ao controle externo e a quem dele se ocupa foi conferido elevado prestígio – funcionalmente reflexo direto do princípio republicano, pois numa república, naturalmente, impõe-se a responsabilidade jurídica

peçoal a todo aquele que tenha por competência e conseqüente dever zelar por tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma gestão. Essa responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis.”

Como bem assevera Pinto (2008), não pode ser olvidado também que o controle externo abrange o controle realizado pelo Ministério Público e o dito controle popular. Essas modalidades de controle não serão objeto de discussão específica em uma seção no presente capítulo, pois, ainda que não possam ser deixadas de lado em uma análise acerca do controle administrativo, seu papel é menos evidente diante de uma classificação com relação ao poder que titulariza a função do controle, como a ora adotada. Por isso, cabem considerações de caráter breve, a fim de não deixar o assunto escoar de nossa análise.

O Ministério Público foi alçado pela Constituição Federal de 1998 à condição de garantidor da ordem jurídica e de defensor da coletividade, o que inclui também o controle da Administração Pública. Dessa forma, ele atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais, sociais, coletivos e difusos, tanto no que se refere aos atos comissivos da administração, quanto aos omissivos.

No que se refere à implantação das políticas públicas, o Ministério Público cumpre papel de monitoramento, por meio das ações civis públicas e da atuação extrajudicial nos inquéritos civis públicos.

O controle social, por sua vez, conforme bem ensina Ribeiro (2002), representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado. Sua origem encontra-se nas primeiras democracias e sua extensão vem aumentando, em razão da crise de confiabilidade do Estado e das novas tecnologias. O arcabouço legal atual conta com várias formas de manifestação do controle social, seja por meio de denúncias e representações às diversas instâncias do Sistema de Controle (Interno, Externo, ou Ministério Público), seja pelo ajuizamento de ações populares.

Ao se discutir o controle social, precisa é a definição de Pinto (2008, p. 311), com a qual deixamos elucidada a questão dessa modalidade de controle:

“O controle social envolve a atuação organizada da sociedade civil para instituir mecanismos de coordenação e cooperação para objetivos comuns. Esse controle visa à substituição das relações imperativas, verticalizadas e de imposição que caracterizam a atuação estatal e se insere em estágio político mais avançado, com participação popular e prática da cidadania. (...) Eles superam em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas criadas há mais de um século a até hoje empregadas”.

3.3.2.1 - Controle Parlamentar Direto

O controle parlamentar direto, também denominado controle legislativo, é exercido diretamente pelo Poder Legislativo, sobre os atos do Executivo, de acordo com o que se depreende da leitura do artigo 49, X da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 7.295, de 19/12/84:

”Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.” (BRASIL, 2010)

O controle parlamentar direto é exercido pelos representantes do povo, sendo o poder Legislativo titular do controle externo, que é exercido no aspecto político.

Vale destacar que, guardadas as respectivas esferas de competência, o controle legislativo é desempenhado pelo Congresso Nacional, pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados Federais, pelas Assembléias Legislativas, pela Câmara Distrital e pelas Câmaras de Vereadores.

Seu objetivo é conformar os atos da Administração Pública com os altos interesses do Estado e da comunidade, como bem assevera Gasparini.

O controle legislativo tem de se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, já que implica interferência de um poder na atribuição de outro. Não podem, portanto, as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle legislativo, pois estar-se-ia ferindo o princípio da separação dos poderes.

Para fins didáticos, Di Pietro (2008) separa o controle legislativo em duas modalidades, quais sejam, controle político e controle financeiro.

O controle político abrangeria tanto o aspecto de legalidade quanto o de mérito, apresentando natureza política para avaliar as decisões administrativas. Já o controle financeiro estaria relacionado com a fiscalização contábil, financeira, e orçamentária. Essa última modalidade, em razão de previsão de sua competência para o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, será tratada propriamente na seção seguinte, que versará sobre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Se o controle financeiro será tratado na próxima seção, resta, então, discorrer sobre o controle político. É na esteira dessa discussão que Ribeiro (2002) afirma que o controle político em sentido amplo (*lato sensu*) abrange o controle exercido pelas

instituições políticas sobre os atos dos administradores das coisas públicas, ao passo que em sentido restrito (*stricto sensu*) envolve o controle realizado pelos representantes eleitos do povo sobre os atos dos administradores públicos, eleitos ou não.

Ainda com Ribeiro (2002), o controle político sobre os atos dos administradores está contido na construção das democracias contemporâneas. Nos Estados Unidos, a partir da análise da obra “Os Federalistas”, depreende-se a busca de uma república em um país de grande extensão e de uma democracia que respeite os direitos e as garantias individuais e a autodeterminação local. Logo, vê-se surgir a noção de controle dos Poderes Legislativos nas democracias ocidentais, em todos os níveis de governo.

Enquanto o controle administrativo (aqui entendido controle sobre a Administração Pública) busca a melhoria de eficácia, eficiência e efetividade do Estado, o controle político objetiva a preservação dos valores democráticos.

Dentre as formas de exercício do controle parlamentar direto, Bandeira de Mello (2007) e Gasparini (2010) enumeram alguns casos relevantes na esfera federal para a análise:

- Sustação de atos e contratos do Executivo (arts. 49, V e 71, § 1º da CF/88), que sobresta os efeitos de tais atos, retirando-lhes a eficácia, ressalvada a possibilidade de qualquer prejudicado pelos atos administrativos desde logo recorrer diretamente ao Judiciário (art. 5º, XXXV, Constituição Federal);
- Convocação de Ministros e requerimentos de informações (encaminhada por meio da Mesa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou de qualquer uma de suas Comissões para informar sobre fato, ato ou comportamento relacionado com o Ministro ou com as competências de sua Pasta, em um prazo de trinta dias, sob pena de crime de responsabilidade), e recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade para depor (arts. 50 e 58, IV, §2º e V);
- Comissões parlamentares de inquérito (criadas pela Câmara ou pelo Senado, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, e com poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos respectivos regimentos, cujas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público);
- Autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para os atos concretos do Executivo (participação na função administrativa);
- Função jurisdicional do Congresso Nacional (art. 49, IX, Constituição Federal) e do Senado Federal (art. 52, I);

- Poderes controladores privativos do Senado (art. 52, II a III da CF/88);
- Julgamento das contas do Executivo (arts. 49, IX e 51, II da CF/88, cabendo a tomada de contas no caso de não-apresentação das contas do Presidente da República dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa);
- Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71, Constituição Federal), sendo controle externo sobre os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas (forma de controle a ser detalhada na seção seguinte); e
- Suspensão e destituição do Presidente ou de Ministros (arts. 85 e 86 da CF/88, nos casos de crimes de responsabilidade).

Vale destacar que, nos casos apontados, aplica-se o que couber aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, uma vez que há previsão de cada um desses instrumentos no âmbito estadual, distrital e municipal. Somente a título de ilustração, existem as possibilidades em Estados, Distrito Federal e municípios de instauração de CPIs, pedidos de informação, convocação de autoridades, função jurisdicional, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e sustação dos atos normativos do Executivo.

3.3.2.2 - Controle Exercido pelo Tribunal de Contas

O controle exercido pelo Tribunal de Contas está regido pelo artigo 70 da Constituição, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 2010)

Nota-se que o controle em questão é exercido sobre a Administração Direta e Indireta, nos aspectos da legalidade, de legitimidade e da economicidade, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

Os Tribunais de Contas realizam a fiscalização dos recursos públicos de forma a garantir aos cidadãos o direito à sua utilização correta e transparente e, nesse sentido, da boa e regular execução de políticas públicas pelo Poder Público.

É preciso, então, fazer uma breve reflexão sobre essa forma de controle legislativo citada por Bandeira de Mello (2007) e Gasparini (2010), sendo especialmente lembrada também por Di Pietro (2008) em sua classificação como segunda modalidade de controle parlamentar.

O controle financeiro, previsto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, é aplicável no que couber à organização, composição e fiscalização dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Quanto à atividade controlada, a fiscalização abrange os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o que permite a verificação da contabilidade, das receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados e dos acréscimos e diminuições patrimoniais.

Quanto aos aspectos controlados, compreende o controle de legalidade dos atos, de legitimidade, de economicidade (relação custo-benefício), de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, e de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas (expresso em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços).

Quanto às pessoas controladas, abrange União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A fiscalização financeira envolve os sistemas de controle externo de competência do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, além do controle interno exercido por cada um dos Poderes.

O controle financeiro realizado pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas foi ampliado na Constituição de 1988, passando a compreender as funções de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidor. Cumpre, sem o risco de ser repetitivo, reforçar a noção de que nos âmbitos estadual e municipal, as normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária aplicam-se aos respectivos Tribunais e Conselhos de Contas.

Mais uma vez, valem os ensinamentos de Bandeira de Mello (2007), que enumera as formas de exercício do controle realizado pelo Tribunal de Contas: parecer prévio sobre as contas do Presidente (sobre os aspectos formais das contas anuais do Presidente e sobre aspectos materiais de atos direta e pessoalmente imputáveis a ele, dentro de sessenta dias de seu recebimento, para encaminhamento ao Congresso Nacional, segundo art. 71, I, CF/88); e julgamento das contas dos administradores públicos (art. 71, II e IX).

A título de esclarecimento, é preciso frisar que todas as disposições constitucionais atinentes ao Tribunal de Contas da União são também aplicáveis, no que couber, à organização, composição e fiscalização atinentes aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, atendidas as disposições das respectivas Constituições Estaduais (art. 75 e parágrafo único).

3.3.2.3 - Controle Judicial

O controle judicial no Brasil, dito também controle jurisdicional, é aquele realizado unicamente pelo poder Judiciário de forma definitiva, sobre qualquer conflito que envolva a aplicação do Direito no caso concreto, sejam quais forem as partes envolvidas ou a natureza a relação jurídica entre elas. Isso ocorre em razão do sistema de jurisdição única no Brasil, que não prevê a existência de um contencioso administrativo para dirimir questões que envolvam o Estado e os particulares. Por isso, o Judiciário controla a legitimidade dos atos da Administração Pública, anulando os ilegítimos, compelindo à realização dos obrigatórios e condenando a indenizar os lesados. Tal orientação foi sagrada em nossa Constituição de 1998 em seu artigo 5º, XXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.”

Em razão do princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode fazer aquilo que está expressamente previsto em lei. Esse princípio encontra justificção na proteção e na garantia dos cidadãos contra possíveis malefícios decorrentes de limitações, prejuízos ou ônus impostos pelo poder administrativo. Se em decorrência de um ato administrativo ilegal houver um agravo pessoal para o cidadão ou mesmo a subtração de uma vantagem, cabe o acionamento do poder Judiciário para que se realize o controle judicial.

Não há como negar que o controle judicial, em parceria com o princípio da legalidade, configura-se como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Isso porque a Administração Pública não se sujeita apenas à lei, mas também ao controle de um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitem apreciar e invalidar os atos ilícitos.

O controle jurisdicional pode ser conceituado como o:

“controle de legalidade das atividades e atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário por órgão dotado do poder de solucionar, em caráter definitivo, os conflitos do direito que lhe são submetidos.” (GASPARINI, 2010, p.1038)

Ainda Gasparini (2010) ensina que o controle jurisdicional é externo, por se realizar por um órgão que não faz parte da estrutura organizacional da Administração Pública; provocado, pois o Judiciário só atua de ofício excepcionalmente; e direto, já que incide precípua e imediatamente sobre os atos do Executivo. Via de regra, é também repressivo, ao incidir sobre medida que já produziu ou está produzindo efeitos, sendo extraordinariamente preventivo.

O objetivo do controle jurisdicional é examinar a legalidade do ato ou da atividade administrativa, confirmando-os ou desfazendo-os. Não cabe qualquer apreciação de mérito, isto é, de conveniência, oportunidade ou economicidade da medida ou ato da Administração Pública. Nesse sentido, o controle judicial cabe no que concerne à legalidade, por ocasião da concreção da lei, sendo a apreciação das leis em tese (não aplicadas no caso concreto) excepcional.

Cabe ao poder Judiciário o exame de atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, sob o aspecto da legalidade ou da moralidade.

Todavia, há limites para o controle jurisdicional que não podem ser ignorados.

Quanto aos atos discricionários, a apreciação judicial não pode invadir o campo da apreciação subjetiva reservada à Administração Pública, ou seja, o mérito (oportunidade e conveniência). Entretanto, a apreciação dos motivos dos atos administrativos é legítima, já que eles podem estar eivados de vício de ausência ou de falsidade de motivo, o que caracteriza a ilegalidade.

Quanto aos atos normativos do Executivo, isto é, os regulamentos, resoluções e portarias, não pode haver controle jurisdicional, salvo ação direta de inconstitucionalidade, de competência do STF (lei ou ato normativo federal ou estadual que contrarie a Constituição Federal), ou do Tribunal de Justiça (lei ou ato normativo federal ou estadual que contrarie a Constituição Estadual). A decisão pela

inconstitucionalidade, tomada pela maioria absoluta dos membros do respectivo Tribunal, apenas produzirá efeitos entre as partes envolvidas.

Quanto aos atos políticos, a sua apreciação pelo Judiciário é possível, desde que haja lesão a direitos individuais ou coletivos. Nesse entendimento, não é mais possível alegar a existência de atos políticos que, por sua natureza, dizem respeito a interesses superiores da nação, não afetando os direitos individuais, como ocorria na Constituição de 1937.

Quanto aos atos *interna corporis* (regimentos dos atos colegiados), via de regra, não há controle jurisdicional, já que eles se limitam a estabelecer normas sobre o funcionamento interno dos órgãos. Entretanto, quando ferem direitos individuais e coletivos, podem sofrer apreciação do Judiciário.

A literatura costuma distinguir os regimes de controle da legalidade dos atos e das atividades administrativas, que ao final decide por mantê-los, se legítimos, ou desfazê-los, se ilegais. Esses sistemas de controle consistem em três categorias: sistema de administração-juiz, sistema de jurisdição única e sistema de jurisdição dual.

O sistema de administração-juiz concentra as atividades de julgar e administrar em um mesmo órgão. Todavia, nos tempos atuais não há mais utilização desse sistema, pois não é facultado a quem executa também julgar.

O sistema de jurisdição única, também chamado de sistema judiciário ou inglês, separa as funções de julgamento a administração em órgãos distintos, pertencentes a Poderes diversos. Dessa forma, o Executivo administra e o Judiciário julga em caráter definitivo. Nesse sistema, todos os conflitos entre os particulares, entre os particulares e o Estado, e entre órgãos e entidades públicas são solucionados pelo poder Judiciário. Ou seja, independentemente das partes ou da matéria, a apreciação dos litígios é de competência exclusiva do Judiciário, salvo os casos excepcionados pela Constituição Federal para a função de julgamento do Senado Federal. Isso aperfeiçoa o princípio da tripartição das funções do Estado, na medida em que cada poder exerce função própria e não pode desempenhar outra. Adota-se esse sistema na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Brasil, dentre outros países. No direito brasileiro, vigora a regra insculpida no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (“A lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), que prescreve que o Judiciário é o único órgão competente para dizer o direito aplicável no caso concreto de forma definitiva e imodificável.

Já o sistema de jurisdição dual, que também aceita as denominações de sistema de jurisdição dupla, do contencioso administrativo ou francês, consagra duas ordens jurisdicionais. Uma delas cabe ao Judiciário e outra ao Executivo, formando o Contencioso Administrativo. Cabe a este órgão conhecer e julgar, em caráter

definitivo, os conflitos em que a Administração Pública é parte ou terceira interessada. As demais lides são atribuídas ao julgamento do poder Judiciário. Então, a Administração Pública possui uma justiça própria, externa ao Judiciário, o que ainda preserva a separação das funções estatais, pois se impede o julgamento de um poder por outro. As decisões do Contencioso Administrativo fazem coisa julgada, por isso é necessário gizar. Adota-se esse sistema na França, na Alemanha e no Uruguai, dentre outros países. No Brasil tentou-se implantar esse sistema, sem sucesso, no Império a na Constituição de 1967. Contudo, há tribunais administrativos em nosso ordenamento, que não se confundem com o Contencioso Administrativo, como o Tribunal Marítimo e o Tribunal de Impostos e Taxas. Ainda que eles existam, são colegiados da Administração Pública com competência decisória sobre matérias específicas, sem que se faça coisa julgada insuscetível de recurso.

De acordo com as palavras de Pinto (2010), depreende-se que o controle exercido pelo Judiciário ao impor uma obrigação ao administrador público traz eficácia aos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal. Ao citar novamente o Ministro Carlos Ayres de Britto, o publicista assinala:

“Não se diga, todavia, que esse modo mais orgânico de entender a praticar a Constituição termina por fazer do Judiciário uma instância de governo da *polis*. Um usurpador de funções que só podem ser exercidas pelos Poderes eminentemente políticos da nossa República Federativa, que são o Legislativo e o Executivo. Não é isso, porque uma coisa é governar (que o Judiciário não pode fazer). Outra coisa é impedir o desgoverno (que o Judiciário pode e tem que fazer)”. (BRITTO *apud* PINTO, 2010, p. 309)

Conforme a lição do administrativista Bandeira de Mello (2007), há que se considerar que o poder Judiciário deve proteger todo direito subjetivo violado por meio de atuação da Administração Pública, seja no caso em que a ruptura da legalidade cause ao administrado um agravo pessoal do qual estaria livre se fosse mantida a íntegra da ordem jurídica, ou que lhe seja subtraída uma vantagem a que acederia ou a que pretenderia aceder nos termos da lei e que pessoalmente desfrutaria ou faria jus disputá-la se não houvesse ruptura da lei. Para tanto, nada importa se apenas um indivíduo ou todo um conjunto foi afetado.

Novamente Bandeira de Mello (2007) elucida que, dentre as medidas intentáveis para a correção da conduta administrativa, fora aquelas afins ao Direito Privado, como as de defesa ou de reintegração de posse, as ações ordinárias de indenização e as cautelares em geral, existem algumas específicas para enfrentar atos ou omissões ilegais de autoridades públicas, quais sejam: o *habeas corpus*, o mandado de segurança (individual ou coletivo), o *habeas data*, o mandado de

injunção, a ação popular, a ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade (por ação ou omissão), todos fundados na Constituição de 1988.

Nessa mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2008) esclarece que as ações específicas para o controle da Administração Pública previstas na Constituição podem ser denominadas remédios constitucionais. Eles possuem a natureza de garantias dos direitos fundamentais, com o fulcro nos Título II da Constituição Federal de 1988, já que provocam a intervenção de autoridades para corrigir atos da Administração lesivos a direitos individuais ou coletivos. Porém, possuem dupla natureza: de direitos e garantias. São direitos porque possuem sentido instrumental, e garantias porque resguardam outros direitos fundamentais.

O *habeas corpus*, previsto no artigo 5º, LXVIII, da Constituição de 1988, é aplicável sempre que alguém sofrer ou se julgar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade, por ilegalidade ou abuso de poder. Não é necessária a constituição de mandato de advogado ou o atendimento a formalidades para a sua impetração.

O mandado de segurança, previsto no artigo 5º, LXIX e LXX (individual e coletivo, respectivamente), e regulado pela Lei 1.533/51, é cabível para a proteção de direito líquido e certo de pessoa física ou jurídica, não amparável por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou em vias de lesão, no caso de o responsável pela ilegalidade ou pelo abuso de poder ser autoridade pública ou agente de pessoa jurídica que lhe faça as vestes. Considera-se líquido e certo o direito aquele presente quando os fatos a que se deva aplicá-lo independam de prova, sendo comprovados por documentação apresentada no momento de impetração do mandado. Se esse documento necessário estiver em posse de autoridade que recuse fornecê-lo, então ele pode ser requisitado pelo magistrado a quem foi dirigido o mandado. Ao ser requerido pela parte, o magistrado deve liminarmente suspender ou ato impugnado, se relevantes os fundamentos do pedido e haja risco que a decisão final resulte ineficaz, não havendo margem para discricionariedade do julgador. Cabe deixar exposto que o mandado de segurança individual protege o direito pertencente individualmente ao impetrante, enquanto o coletivo oferece guarida a interesses de membros ou associados de uma coletividade.

O *habeas data*, único instrumento na instância penal, previsto no artigo 5º, LXXII, e regulado pela Lei 9.507/97, é o instrumento de controle judicial cabível para garantir o conhecimento ou a retificação de informações relativas à vida do impetrante. Essas informações podem contar em bancos de dados governamentais ou mesmo em bancos de dado de caráter público.

O mandado de injunção, previsto no artigo 5º, é o instrumento precípua para a obtenção, mediante provisão judicial, do exercício dos direitos e liberdades constitucionais ou das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania em um caso concreto. Tal situação decorre da falta de uma norma suplementadora que viabilize o exercício desses direitos e liberdades. Todavia, o Supremo Tribunal Federal vem mitigando os efeitos desse instrumento, que acaba por perder a sua razão de ser. Esse mecanismo revela-se uma forma de controle frente à omissão do Poder Público em emitir lei ou decreto regulamentador.

A ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, e regulada pela Lei 4.717/65, possui a finalidade de proporcionar ao cidadão a capacidade de anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Um de seus pontos nevrálgicos é a imputação ao pagamento de perdas e danos aos responsáveis pelas práticas lesivas e seus beneficiários.

A ação civil pública, prevista, no artigo 129, III, e regulada pelas Leis 7.347/85 e 11.448/07, é o instrumento utilizável para evitar, de forma cautelar, danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou para promover a responsabilidade de quem houver causado lesão a esses mesmos bens.

A ação direta de inconstitucionalidade, por fim, é prevista nos artigos 102 e 1003, e regulada pela Lei 9.868/99. As suas modalidades incluem inconstitucionalidade por ação ou por omissão. A primeira diz respeito à inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, que será processada e julgada pelo STF. A segunda visa ao reconhecimento judicial de que a omissão em expedir providência normativa seja inconstitucional, sendo cientificado o Poder respectivo para que tome as medidas necessárias (com prazo de trinta dias no caso de órgão administrativo).

3.4 - Modelos e Formas de Controle

Ribeiro (2002) nos apresenta uma tipologia em relação aos modelos e às formas de controle que nos parece adequado e didático para o presente trabalho. Resta, então, expô-la de maneira sucinta.

Os dois modelos clássicos de controle são os de Tribunais de Contas e os de Controladorias, cada qual com suas idiosincrasias.

O modelo de Tribunais de Contas apresenta como características: processo decisório resolvido por colegiados, vitaliciedade dos Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais na instância administrativa, poder coercitivo, grande grau de autonomia frente aos Poderes, controles administrativos judicialiformes, e procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas. Esse modelo é de origem latina, especificamente francesa, sendo adotado na Europa Continental e nos países de influência européia. Esse modelo foi adotado para o controle externo. Em Minas Gerais, esse controle fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Já o modelo de controladorias (ou Auditorias-Gerais) possui como características: regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, ausência de poderes jurisdicionais e coercitivos, vinculação a algum dos Poderes que possam gerar força coercitiva, predominância da decisão monocrática, e uso predominante de técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos das empresas privadas. Esse modelo é de origem saxã e foi amplamente difundido, com influências norte-americana e inglesa. Em razão de processos de reforma e modernização do aparelho do Estado, muitos países passaram a utilizar esse modelo. Esse foi o modelo adotado para o controle interno. Em Minas Gerais, esse controle fica a cargo da Auditoria-Geral do Estado (AUGE), objeto de análise desta monografia.

Há também características comuns a esses modelos, como a integração ao aparelho do Estado, a necessidade de independência para o exercício das funções de fiscalização, e a necessidade de ascendência moral e técnica sobre os auditados/jurisdicionados para ver suas determinações e recomendações atendidas.

Por fim, as formas de controle relacionam-se com a localização do Sistema de Controle dentro do aparelho do Estado, bem como com a forma com que a atividade é executada (*a priori* ou *a posteriori*), a existência de acompanhamento concomitante, a abrangência dentro da máquina pública e a estruturação do processo decisório e do provimento dos titulares nos órgãos.

No Brasil, nota-se a existência do tipo de modelo de Tribunal de Contas, vinculado ao poder Legislativo. Ademais, como características temos a decisão colegial, a ocorrência de poderes jurisdicionais, a fiscalização *a priori*, *a posteriori* e sobre a Administração Indireta, o controle de legalidade e o de gestão. Logo, vê-se uma estrutura de características híbridas ao desenvolver funções típicas de controladoria na forma de Tribunal de Contas.

3.5 - O controle administrativo e o Estado Democrático de Direito

A cidadania traz a noção de que não se olhe mais a Administração Pública como se fosse um poder absoluto, conforme preleciona Pinto (2010). Então, a discricionariedade não pode ser vista como um “cheque em branco” dado à Administração, assim como o interesse público não se confunde com o estatal em um Estado Democrático de Direito.

Nos tempos atuais, a responsabilidade do Poder Público, quer seja em relação à sua omissão, quer em relação à implementação de políticas públicas ineficazes, não pode se descolar da questão do controle administrativo. Em outros termos, em um Estado Democrático de Direito o controle administrativo é essencial para a concretude dos direitos fundamentais. Se o interesse público possui a função de garantia dos direitos fundamentais, a participação na construção do que seja interesse público, por meio do acompanhamento da implementação e da execução das políticas públicas, serve como garantia da efetividade das ações governamentais.

É novamente com as conclusões de Pinto (2010, p. 313) que encerramos o presente capítulo:

“Para tanto, também é necessário que a Administração se mostre ao cidadão, desça de sua potestade, sua torre de marfim, e obedeça aos critérios democráticos da transparência de seus atos”.

4- CHOQUE DE GESTÃO, ACORDO DE RESULTADOS E A AUDITORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AUGE – MG)

Este capítulo trata da pesquisa em si. Em um primeiro momento, explica a metodologia de pesquisa adotada em detalhes. Em um segundo momento, situa o contexto de Minas Gerais em 2003, antes dos governos de Aécio Neves, descortina um panorama sobre esses governos e esclarece em linhas gerais em que consiste o programa Choque de Gestão, uma das medidas do governo Aécio. Em um terceiro momento, aborda-se o objeto desta monografia, qual seja, o Acordo de Resultados. Em um quarto momento, caracteriza-se a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais e as principais mudanças sofridas por ela nos últimos tempos. Em um quinto momento, é feita a pesquisa em si, que concerne ao Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, deixando detalhados, por meio de dados obtidos com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, os processos internos da AUGE de celebração, monitoramento e avaliação de seu Acordo. Para concluir, busca-se, por meio dos resultados obtidos, relacionar Acordo de Resultados, reforma do Estado e controle administrativo, defendendo ideia de que o primeiro, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configura-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGE por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo.

4.1 - Metodologia da Pesquisa

Na presente seção é descrita a metodologia idealizada para o desenvolvimento da pesquisa exposta neste capítulo.

Primeiramente, a pesquisa é de natureza exploratória e qualitativa, pois está vinculada a um paradigma científico interpretativista. A partir de uma pesquisa qualitativa, é possível conhecer com profundidade um determinado tema, que não está sujeito a descrição numérica de dados. Pelo contrário, busca-se justamente o vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do pesquisador, de modo que haja uma livre atribuição de significado aos resultados obtidos. O pesquisador, nessa perspectiva qualitativa, analisa os resultados indutivamente. A análise feita sobre o Acordo de

Resultados da Auditoria-Geral tem justamente esse objetivo de examinar o assunto com uma ótica qualitativa, de forma interpretativa.

Para Marconi e Lakatos (2003), um estudo exploratório consiste em uma pesquisa de campo que possui o objetivo de formular questões ou problemas, com a tripla finalidade: desenvolver hipóteses, fazer com que o pesquisador se torne mais familiarizado com o ambiente, fato, ou fenômeno para a futura realização de uma nova pesquisa, ou redefinir e clarificar conceitos. No caso em tela, configura-se a metodologia exploratória de estudos em que usam procedimentos específicos para a coleta de dados para o desenvolvimento de ideias, já que para Marconi e Lakatos (2003) esses estudos utilizam um dado procedimento para extrair generalizações que dão origem a categorias conceituais utilizáveis em estudos futuros. De fato, tal é o desenho da metodologia, já que se busca analisar as particularidades do caso específico do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais que o caracterizam como instrumento de controle administrativo interno, assunto ainda pouco explorado pela literatura sobre a Reforma do Estado e sobre o Controle Administrativo.

Em segundo lugar, a pesquisa configura um estudo de caso, referindo-se à realidade vivenciada pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais por meio de seu Acordo de Resultados. Como é um estudo de caso, a pesquisa examina o tema escolhido, observando os fatores que o influenciaram e alisando os seus vários aspectos, conforme bem destacam Lakatos e Marconi (2003).

Nesse lance, o estudo de caso realizado possui limitações em relação à possibilidade de generalizações, já que apenas contém informações específicas de um caso analisado na Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

No que tange às técnicas de pesquisa adotadas, optou-se por realizar pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental consiste na busca por documentos oficiais (leis, ofícios, memorandos, relatórios) elaborados pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais que dizem respeito à reestruturação institucional e aos processos internos do Acordo de Resultados (celebração, monitoramento e avaliação), instrumentos jurídicos celebrados entre a Auditoria e o Governo do Estado de Minas Gerais, em especial o Acordo de Resultados de Primeira e de Segunda Etapa, disposições legais de reestruturação institucional e de delimitação de competências da Auditoria-Geral e publicações administrativas de uso interno da Auditoria-Geral. O período de análise desses documentos vai desde o início do governo Aécio Neves no Estado de Minas

Gerais (2003) até a atualidade, visto que as principais transformações pelas quais a Auditoria-Geral passou tiveram lugar nesse interregno. Além disso, o Acordo de Resultados, foco da pesquisa, só foi institucionalizado nesse período.

A entrevista consiste na elaboração prévia de um roteiro de perguntas balizador das indagações a serem descortinadas aos entrevistados. Tal roteiro objetiva arguir os entrevistados sobre os fatos, suas opiniões, seus sentimentos, os planos de ações possíveis diante dos fatos, as condutas atuais e passadas, e os motivos conscientes para opiniões, sentimentos, sistemas ou condutas. Vale frisar que os fatos em relevo são aqueles que revelam mudanças institucionais que foram identificadas na estrutura da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, alterações nos instrumentos de controle dos atos administrativos, e as implicações que surgiram com o advento do Acordo de Resultados. Destaca-se que o principal objetivo das entrevistas é suplementar informações sobre os processos internos relativos ao Acordo de Resultados, extraindo-se delas dados para a pesquisa. Por isso, não foram transcritas as entrevistas, mas apresentado o roteiro como Apêndice A.

O período de realização de entrevistas compreendeu o mês de setembro de 2010.

Os entrevistados abrangeram a Diretora da unidade de Planejamento e Modernização Institucional (DPMI), da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE), e o Diretor da unidade Central de Modernização da Gestão (DCMG) da Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Os organogramas de tais órgãos constam nos Anexos C e D.

Tal escolha justifica-se em razão de a referida Superintendência da AUGE estar incumbida de garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento estratégico-administrativo da Auditoria-Geral do Estado, e acordo com a delegação de competência dada pelo artigo 7º do Decreto nº. 44655/07 do Estado de Minas Gerais. Se essa superintendência está incumbida de gerir os recursos financeiros na perspectiva de sua previsão e aplicação, então está diretamente relacionado com o gerenciamento do Acordo de Resultados, que possui metas financeiras. Além disso, é a própria Diretora da DPMI/SPGF a representante da Auditoria-Geral para qualquer assunto relacionado com o Acordo de Resultados. Já o Diretor da DCMG/SUMIN possui contato direto com os órgãos e entidades estatais no processo de celebração do Acordo de Resultados já que a SEPLAG é interveniente no Acordo de Resultados.

Logo, os diretores citados podem contribuir com informações valiosas sobre a temática.

Finalmente, cabe esclarecer quais são os modelos ou as categorias de análise. Por se tratar de uma pesquisa de caráter qualitativo, são adotadas categorias de análise em detrimento de variáveis de pesquisa. Essas categorias consistem em macroatributos que serão identificados na pesquisa documental e nas entrevistas. Na pesquisa são identificadas as seguintes variáveis fornecidas pela literatura: principais mudanças identificadas na estrutura organizacional, alterações relativas aos processos das diversas áreas da instituição, rearranjo da lógica de incentivos e de controle dos atos administrativos, priorização dos aspectos do processo ou dos resultados esperados, mecanismos institucionais de pactuação de objetivos estratégicos, adoção de práticas de descentralização e desconcentração, uso de mecanismos típicos de mercado. Tais variáveis foram examinadas por Kettl (2006), quando da análise dos mecanismos de reforma do Estado.

4.2 - Contexto do Estado de Minas Gerais em 2003

A compreensão da questão que envolve o Acordo de Resultados no Estado de Minas Gerais, e especificamente para a presente monografia, o Acordo de Resultados adotado pela Auditoria-Geral do Estado, passa pela reconstrução histórica do contexto que levou à criação de medidas inovadoras. Em outros termos, faz-se mister elucidar o contexto vivenciado pelo Estado de Minas Gerais até 2003, antes da eleição do governador Aécio Neves, que trouxe consigo o Choque de Gestão, o Estado para Resultados e o Acordo de Resultados, a fim de melhor se situar os antecedentes que indicaram a criação desses mecanismos institucionais.

Para tanto, usaremos as palavras do Governador Antônio Anastasia, principal responsável pela idealização e pela implantação do Choque de Gestão em Minas Gerais no governo Aécio Neves. Ou seja, nessa seção é observado o discurso oficial do governo, com o fito de se compreender qual a lógica oficial da adoção do Acordo de Resultados. Com ressalva às questões referentes à imparcialidade, pois é o próprio idealizador e gestor da política que discorre sobre ela, certamente dando mais contornos às suas virtudes e diminuindo suas falhas, fica registrada a visão do governo sobre o assunto, fator importante para se entender as causas dos instrumentos de gestão pública escolhidos.

Segundo Anastasia (2006), o panorama da Administração Pública mineira não era positivo em 2002. Assim como o que ocorria em outros estados, Minas Gerais apresentava um grave quadro fiscal, com déficit orçamentário desde 1996 e falta de recursos para honrar suas despesas, inclusive o pagamento regular e tempestivo da folha de pessoal. Ademais, não havia investimentos públicos, o que levava a um sucateamento da máquina estatal, somado ao fato da necessidade de cortes em despesas de custeio.

Anastasia (2006) não atribui essa situação a um governo anterior específico, mas ressalta que o Estado contava com descrédito internacional, fuga de investimentos privados, erosão de infraestrutura pública, e conseqüente redução do sentimento de autoestima do povo mineiro para com o serviço público, que em tempos áureos fora exemplo de operosidade de seus funcionários e de bom desempenho em suas atividades. O Estado de Minas Gerais ainda não havia se adaptado ao novo cenário econômico nacional, com o advento da estabilização monetária, o que reforçava as suas dificuldades fiscais. Com isso, a Administração Pública apresentava dificuldades em realizar os seus objetivos

De acordo com Anastasia (2006), a sociedade por sua vez, mostrava-se insatisfeita com as suas expectativas não atendidas nos setores de educação, saúde, transportes, segurança pública, fomento ao desenvolvimento econômico, dentre outros. Já os servidores públicos revelavam-se desestimulados e apáticos diante da falta de incentivos, da ausência de recursos para financiar a atuação estatal e das falhas do modelo de gestão adotado.

Ainda com Anastasia (2006), a posição de Minas Gerais dentro do cenário nacional também não era digna de elogios, pois, mesmo contando com o segundo lugar em população e riquezas, o Estado possuía pouco prestígio no cenário federativo, ocupando uma posição de pouco destaque nos diversos *rankings* entre os entes federativos. O autor atribui essa situação à noção de uma gestão pública não voltada para resultados, sem critério de metas e formas de acompanhar o desempenho dos órgãos e servidores, ao lado de uma lacuna no planejamento estadual.

Retirando-se toda a matiz política e ideológica que pode estar enraizada no discurso do governador, há indícios de que a situação do Estado de Minas Gerais não era das melhores em 2002, ao final do governo Itamar Franco. Esse suposto cenário negativo levou à adoção do projeto Choque de Gestão.

Anastasia (2006) reconta que antes da eleição de Aécio, o futuro governador, em momento de concepção do Programa de Governo, reuniu um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com experiência na gestão pública. Das reuniões

com a equipe, percebeu-se que havia um grande problema com a Administração Pública estadual, seja no que tange à crise fiscal, seja na forma de funcionamento do Estado incapaz de atender às necessidades da população. Notou-se que era preciso alterar o próprio modo de funcionamento do Estado.

Portanto, o tema da boa gestão ganhou destaque nas reuniões com o então candidato. Daí surgiu, em razão da urgência de medidas radicais, a ideia de um choque, ou seja, de um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe o ritmo de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. Esse choque deveria incidir sobre os métodos de gestão na Administração Pública. Surge, então, o projeto Choque de Gestão, linha condutora do primeiro governo Aécio.

Ainda afirma Anastasia (2006, p. 15):

“Eleito, em primeiro turno, com ampla e histórica maioria, o Governador eleito determina à sua equipe de transição, sob nossa coordenação, o início da implantação do Projeto, com a apresentação de propostas objetivas que permitissem a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter, ainda que a longo prazo uma nova cultura comportamental do setor público mineiro, voltado para o desenvolvimento de nossa sociedade, dentro de padrões éticos rigorosos e de critérios objetivos para se medir o desempenho dos resultados das ações governamentais, a par de se adotar fatores de estímulo e motivação dos servidores públicos, imprescindíveis para o sucesso deste novo modo de funcionamento da Administração Pública.”

A adoção das medidas decorrentes do Choque de Gestão antecedeu a posse do novo governo. Para tanto, solicitou-se delegação de poderes à Assembléia Legislativa para a promoção da reformulação administrativa do Poder Executivo, de forma a adequar sua estrutura ao projeto e suprir a necessidade de redução dos custos.

A nova estrutura do poder Executivo coadunava-se com uma análise de competências e de responsabilidades do setor público estatal e com o Choque de Gestão, de modo que fosse sinalizada uma moderna concepção de funcionamento do Estado, preocupado com resultados e metas.

Faz-se imprescindível salientar que uma das principais alterações na estrutura administrativa estadual foi a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Até então havia duas secretarias estaduais para cuidar de questões inerentes à gestão pública: a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração,

além da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), responsável pela gestão do Tesouro estadual e pela receita.

A criação da SEPLAG teve o fito de instituir um órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à execução do projeto Choque de Gestão. Por isso, sob um único comando, estavam todas as ações relativas ao projeto, ou seja, os instrumentos vinculados ao planejamento: orçamentos anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais e instrumentos de gestão estrita (recursos humanos, governança eletrônica e logística).

A essa secretaria foi atribuída a função de coordenação-geral do governo. Ademais, ela exerce a presidência das Câmaras de Planejamento, Gestão e Finanças, de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social, e da Junta de Programação Orçamentária e Financeira. Por fim, a unificação do comando do orçamento do Estado com a maior despesa pública (folha de pessoal) possibilitou uma visão global das necessidades da Administração Pública, em sintonia com as diretrizes e prioritárias da área fazendária.

A partir desse momento surgem os diversos programas do Choque de Gestão, sejam de iniciativa legislativa ou de natureza executiva.

4.3 - Os dois governos de Aécio Neves (2003/2006, 2007/2010) e o Choque de Gestão

No primeiro mandato do governador Aécio Neves (2003-2006), priorizou-se o saneamento fiscal, por meio da correção do déficit do governo. Nesse sentido, propôs-se o Choque de Gestão mineiro, em que se buscou o equilíbrio fiscal das contas do Estado. Tal ênfase em aspectos financeiros é salientada por Queiroz (2009), ao se afirmar que, de fato, a primeira geração do Choque de Gestão se resumiu ao ajuste fiscal e a inovações.

Já em um segundo momento, no segundo mandato do governador Aécio Neves (2007-2010), realizou-se uma escolha política de se priorizar um Estado voltado para resultados, que deveria se desdobrar em objetivos a serem cumpridos. Foi então criado o programa Estado para Resultados (EpR), com base no modelo de gestão por resultados e proposta de integração de um conjunto de ações funcionais e temáticas de forma multisetorial e estratégica. Para tanto, seria fundamental o estabelecimento de metas para cada órgão governamental, a fim de que os objetivos fossem atendidos.

Notou-se uma gradativa utilização da prática da pactuação de resultados entre o governo principal e os diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

A mesma abordagem que foi utilizada na seção anterior sobre os antecedentes Choque de Gestão pode ser retomada para se referir às características de tal programa. Ou seja, parte-se aqui de uma visão governamental sobre o assunto, com base no discurso de pessoas diretamente responsáveis pelo programa. Nunca é demais lembrar que diante dessa fonte de informação é primordial valer-se de uma postura crítica que busque eliminar a carga política ou ideológica que ressalte as virtudes e diminua as falhas de uma política governamental.

Tome-se, então, a descrição de Vilhena, Martins e Marini (2006, p. 21) do programa Choque de Gestão. Para eles, o programa consiste em “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”.

Ainda de acordo com os referidos autores, as políticas de gestão pública envolvem ações em diferentes perspectivas de aplicação, quais sejam: a perspectiva governamental, cuja unidade de aplicação é o governo como um todo; a perspectiva institucional, cuja unidade de aplicação são as organizações governamentais; e a perspectiva individual, cuja unidade de aplicação é o servidor. Não obstante, há também a perspectiva relacionada à agregação do valor público, que se divide em: resultados (planos governamentais, gestão de programas, políticas setoriais, estratégias organizacionais, pactuações de resultados organizacionais e metas individuais), processos (processos centrais de gestão de recursos humanos, compras, logística, governo eletrônico, controle, gestão da qualidade, padrões de atendimento, capacitação de servidores e direção pública) e recursos (redução de gastos, racionalização de insumos e dimensionamento da força de trabalho).

Entretanto, essa divisão de perspectivas proposta trata de diferentes temas sob a responsabilidade de diferentes domínios institucionais, a partir de uma visão autonomista e de forma fragmentada, com problemas de coerência (“fraca convergência com objetivos e visões globais”), consistência (“conflitos, barreiras e ações de anulação entre temas e domínios”) e coordenação (“baixa integração e articulação entre e dentro de temas e domínios”).

Para sanar esse problema, os autores afirmam que seria preciso não apenas práticas inovadoras em resultados, processos e recursos, mas também um alinhamento entre as diversas perspectivas, capaz de gerar resultados de desenvolvimento. Em outros termos, uma atuação integrada nas diferentes perspectivas, horizontal (aplicação) ou vertical (agregação de valor público) contribui para a resolução das deficiências apontadas. Não é suficiente uma atuação isolada

em cada perspectiva, sendo a marca distintiva das políticas de gestão pública de última geração a racionalização e a melhoria da gestão para se alcançarem resultados de desenvolvimento.

Vilhena, Martins e Marini (2008) ainda ressaltam que as reformas de primeira geração dos governos em geral foram voltadas para o ajuste fiscal, ao passo que as de segunda geração focaram-se na orientação para o desenvolvimento.

Nesse sentido, as reformas de primeira geração, dos anos 1980 e 1990, possuíam uma orientação econômica e fiscal, em razão da crise do Estado. A ideia predominante nessa fase era a de que o ajuste fiscal, com suas restrições e cortes, bastaria para trazer o desenvolvimento, já que traria consigo mais credibilidade e investimentos.

Por outro lado, as reformas de segunda geração do início do século XXI encontraram a sua base na promoção do desenvolvimento, o que se estava fundado na ideia de governança social. O que se buscou foi o fortalecimento do Estado, do mercado e do terceiro setor para a geração conjunta de resultados. Cada uma dessas esferas tem suas vantagens e limitações. O Estado promove a equidade, mas é menos eficiente. Seu enfraquecimento leva à baixa capacidade de governo, enquanto seu fortalecimento traz o estatismo dirigista e o autoritarismo. O mercado é eficiente, mas pouco equânime. Seu enfraquecimento leva à ineficiência e à perda de competitividade, enquanto seu fortalecimento traz concentração e o capitalismo selvagem. O terceiro setor possui o domínio de valor e a promoção de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãs, mas sua natureza não é a regra de direito. Seu enfraquecimento negligencia comunidades e identidades, ao passo que seu fortalecimento gera formas anômicas de atuação paroquial ou de comunitarismo excessivo.

Os autores consideram o Choque de Gestão não apenas uma prática de reforma administrativa ou de reforma do Estado. Para tanto, concebem duas distinções no Choque de Gestão: a adequação institucional voltada para o desenvolvimento e a concepção a partir de uma perspectiva integradora de políticas. Isso tornaria o Choque de Gestão singular nos planos nacional e internacional.

Vilhena, Martins e Marini (2008), recontam-se que os processos de transformação da gestão dentro dos governos se denominavam reforma administrativa originalmente, sendo seu significado meramente instrumental. Era uma mera adequação de meios, que procurava dotar a Administração de um equipamento dentro de padrões e princípios estabelecidos de eficiência. Esse termo vem do que os autores denominam de Administração Progressivista, a partir da década de 1930, que buscava aplicar e desenvolver no setor público tecnologias gerenciais que auxiliassem

o Estado na promoção do desenvolvimento. Então, os autores afirmam que a Administração Progressivista estava fundada no pressuposto de que a implantação de um modelo ortodoxo capacitaria o Estado para atingir os seus objetivos, com base na ideia de que a execução dos meios dentro de determinados padrões levaria aos fins.

Porém, havia problemas inerentes a esse modelo. No que tange aos fins, o sistema burocrático abriria margem para o cumprimento de objetivos que não estivessem ligados ao desenvolvimento. Já em relação aos meios, havia uma série de limitações estruturais relacionadas com o caráter impessoal e a incapacidade de transformações no contexto do padrão adotado.

Em seguida, ganhou campo a preocupação com os fins em detrimento dos meios. É o que se denominou modernização administrativa, expressão utilizada nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Os meios deveriam estar de acordo com determinados fins, fortalecendo a ideia de planejamento governamental.

Entretanto, Vilhena, Martins e Marini (2008) apontam que o modelo também era deficiente. Em relação aos fins, havia problemas na sua definição, ou em seu modelo de planejamento, que era excessivamente tecnocrático. Ademais, os resultados do desenvolvimento eram problemáticos, já que estavam baseados na estratégia de substituição de importações, que logo se esgotou. De fato, o planejamento governamental sofre um declínio nas décadas de 1970 e 1980, com as mudanças de contexto (crise do petróleo e crise de liquidez) e de 1980 e 1990, com a instabilidade macroeconômica. Já em relação aos meios, as estruturas heterodoxas foram engolfadas pela burocracia ortodoxa, além de haver um desalinhamento das estruturas descentralizadas com os planos.

Posteriormente, a reforma do Estado, baseada na Nova Gestão Pública, lidou com problemas administrativos diante de um contexto de globalização, democracia e crise econômica. A ênfase era nos meios. No que tange aos fins, o ideal de desenvolvimento foi substituído pela necessidade da promoção de um ajuste estrutural, para a adequação do sistema econômico e do Estado a uma nova conjuntura de economia globalizada. Isso não significou o retorno do planejamento, que acabou ocorrendo por causa da estabilidade econômica, mas trouxe ajuste fiscal e reformas estruturais na ordem econômica, no perfil de Estado e nas políticas sociais. Por outro lado, na perspectiva dos meios propunha-se um novo padrão de burocracia governamental, com um modelo de gestão mais orgânico, em parceria com o terceiro setor e com o mercado, orientado para a eficiência e sujeito ao controle social e à transparência.

Ainda assim, para Vilhena, Martins e Marini (2008), havia falhas. Não se conseguiu alinhar meios e fins. O planejamento e a gestão restaram descolados, faltando integração e convergência nos seus ideais comuns.

Vilhena, Martins e Marini (2008) consideram que o Choque de Gestão aprendeu das lições do passado, sendo para eles único, ao combinar elementos de programas de ajuste com iniciativas voltadas para o desenvolvimento do Estado. Nesse sentido, adotaram-se medidas típicas de primeira geração com subordinação a princípios de segunda geração. O Choque de Gestão partiu de um plano estratégico orientado para o futuro (PMDI, PPAG, GERAES) com ações definidas, priorizadas e implementadas em um contexto de crise. Os ganhos de eficiência foram utilizados para incrementar as ações previstas no plano.

Portanto, o Choque de Gestão, de acordo com o discurso oficial do governo, tem o objetivo de conciliar meios e fins, além de tentar configurar uma estratégia abrangentes e coerentes de transformação da gestão.

Uma dessas estratégias de reforma de Estado e controle administrativo que se consolidou na adoção de um mecanismo próprio de pactuação de metas foi o Acordo de Resultados.

4.4 - O Acordo de Resultados

Um dos instrumentos conexos com a temática da reforma do Estado e do controle gerencial, abordados nos capítulos anteriores, é o Acordo de Resultados. Ora, o Acordo de Resultado não é nada mais que uma ferramenta gerencial criada no bojo do Choque de Gestão do governo de Aécio Neves em Minas Gerais. Conforme se verá ainda nesse capítulo a partir da análise do procedimento de criação e de acompanhamento do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, chegar-se-á à conclusão de que estão presentes características de reforma do Estado e de controle administrativo no referido instrumento de gestão, ainda que possam ser feitas críticas a ele inerentes.

O Acordo de Resultados foi adotado justamente com o objetivo de estabelecer metas para cada órgão ou entidade da Administração Pública, cujo dirigente principal iria se tornar pessoalmente responsável pelo seu cumprimento perante o governador do Estado de Minas Gerais. Haveria duas etapas: a primeira, de acordo entre o

governador e o dirigente do órgão ou entidade, e a segunda, de desdobramento interno das metas dentro dos diversos setores dos acordados. O presente estudo irá abordar a experiência do Acordo de Resultados respectivo da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, de forma a conectá-lo com o contexto teórico de reforma do Estado e do controle administrativo.

De acordo com Duarte *et al* (2006), o Acordo de Resultados possui o fito de promover o alinhamento da arquitetura governamental com a agenda estratégica do governo, de forma que haja um elo entre programas e organizações implementadoras. Em outros termos, o Acordo de Resultados, adotado pelo governo mineiro, busca promover o alinhamento vertical das organizações governamentais para que os resultados expressos na agenda estratégica do Estado ocorram.

Os referidos autores fazem uma breve retomada histórica do movimento de contratualização, a que faremos referência de forma sumária, a fim de ressaltar a aderência do modelo mineiro a esse modelo.

Considera-se que o movimento de contratualização vem se fortalecendo nos últimos anos, em razão da disseminação da gestão por resultados em cenários nacional e internacional. Com o advento da Nova Gestão Pública, sua utilização generalizou-se ainda mais que na época de sua adoção, no final dos anos 1970. Essa noção de contratualização pode ser sintetizada na pactuação de resultados entre partes interessadas.

Trosa (2001), ao discorrer sobre a mesma questão, acrescenta que o modelo contratual situa-se em uma posição intermediária entre o modelo hierárquico, baseado no comando e no controle, e o modelo de delegação ampla. No primeiro caso, há o órgão supervisor, responsável pela formulação da política pública e pela decisão, e o supervisionado, que cumpre o determinado. No segundo caso, o supervisionado possui autonomia e opera de forma autônoma e desvinculada da autoridade supervisora. Então, o contrato reconhece as limitações dos modelos anteriores e representa um compromisso, negociado entre as partes, regulando as relações entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras).

Ainda com Duarte *et al.*(2006), o contrato de gestão teve a sua origem na França, a partir do Relatório Nora (1967), que recomendava maior autonomia de gestão e convergência dos comportamentos das empresas públicas. Ademais, propunha o estabelecimento de contratos que regessem as relações delas com o Estado. O caso inglês, com a adoção do programa “*Next Steps*”, é emblemático, por dar origem às agências executivas e aos “*Framework Documents*” (mecanismos de

responsabilização por resultados das agências realizada pelos ministérios supervisores.

No caso brasileiro, a adoção de contratos de gestão remonta aos anos 1980, com a Rede Ferroviária Federal (1983), a Companhia Vale do Rio Doce (1991), a Petrobrás (1994-1996) e a Fundação Pioneiras Sociais.

Feita essa retomada histórica (2006), Duarte *et al.* esclarecem que o Choque de Gestão significa uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento. Apontam também que o Acordo de Resultados buscou conferir mais eficiência e efetividade na execução de políticas públicas, orientadas para o desenvolvimento econômico-social sustentável. É por isso que se concebeu o Acordo de Resultados, para ser um sistema de contratualização (contrato de gestão). O Acordo de Resultados está baseado na Lei n. 14.694/03 e nos Decretos 43.674/03 e 43.675/03, sendo um “instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas a autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão”. Ele serve de instrumento gerencial de alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e da concessão de autonomia para o alcance dos objetivos organizacionais.

Vale elencar as finalidades do Acordo de Resultados:

- “– fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;
- racionalizar os gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do órgão ou entidade;
- estimular a valorizar servidores por meio da implantação de programas de capacitação, da valorização e profissionalização;
- estimular o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores”. (DUARTE *et al.*, 2006, p. 98-99)

O Acordo de Resultados é aplicável a todos os órgãos da Administração Direta, fundações a autarquias, sendo celebrado entre órgãos, entidades e unidades administrativas do poder Executivo a serem avaliados (Acordado) e autoridades que

sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão (Acordante). Este será responsável pelo acompanhamento e controle dos resultados, assim como o provimento dos recursos e meios para o alcance das metas pactuadas. Ele pode ser assinado entre:

“– o Governador do Estado (Acordante) e as Secretarias de Estado, a Advocacia-Geral do Estado, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, **a Auditoria-Geral do Estado** e o Gabinete Militar do Governador (Acordado).

- os Órgãos da Administração Pública Direta (Acordante) e as Entidades a eles vinculadas (Acordado).

- os Órgãos e Entidades da Administração Pública (Acordante) e as unidades administrativas a eles subordinados (Acordado)”. (DUARTE *et al.*, 2006, p. 99, grifo nosso)

Em contrapartida aos compromissos assumidos, os órgãos e entidades Acordados passam a receber diversas autonomias, previstas ainda nos Acordos de Resultados iniciais, do primeiro governo Aécio, sejam elas:

“- possibilidade de abertura de créditos suplementares ao respectivo orçamento, no prazo de dez dias, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei Orçamento Anual, e abertos por decreto executivo, excluídas as dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

- possibilidade de alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas, identificadas no órgão ou entidade, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa;

- possibilidade de editar ato próprio sobre as regras de avaliação de desempenho de seus servidores, em especial sobre periodicidade da avaliação;

- possibilidade de aplicar os limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do Artigo 24 da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993;

- possibilidade de adotar a modalidade Consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços em que não seja possível a utilização do pregão;

- possibilidade de aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos do Acordado, através de ato do Secretário de Estado ou da autoridade equivalente, desde que não acarrete aumento de despesas;

- possibilidade de contratação de estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado, sendo o quantitativo e o valor da remuneração a ser paga definidos no Acordo de Resultados”. (DUARTE *et al.*, 2006, p. 99-100)

A partir das autonomias concedidas, havia, no primeiro governo Aécio Neves, a previsão de premiação aos servidores, que podiam ganhar prêmio de produtividade. Esse prêmio era devido aos servidores de órgãos e entidades Acordados que

lograssem a redução das despesas correntes de suas atividades ou o aumento de arrecadação de receitas, quando fosse o caso. Já no segundo governo Aécio Neves, o prêmio foi estendido a todos os servidores. É possível aplicar o recurso economizado no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público. Todavia, a economia dos recursos não pode advir da redução da qualidade ou da cobertura dos serviços e atividades prestados, definidos no Acordo de Resultados.

O prêmio de produtividade será pago em proporção aos resultados obtidos na Avaliação de Desempenho Individual, aos dias efetivo exercício das atribuições do cargo ou função, e aos itens da composição remuneratória do cargo ou função exercida pelo servidor, na forma definida em regulamento. Para tanto, é necessário ter uma avaliação satisfatória (70% ou mais do total).

Por outro lado, no Primeiro Governo Aécio, a avaliação implicava sanção ao Acordado que obtivesse resultado insatisfatório na avaliação (menos de 70% do total). No caso de duas avaliações insatisfatórias sucessivas, ou de três intercaladas em cinco, ou de quatro intercaladas em dez, o representante do Acordado sofreria censura pública com a divulgação no diário oficial do Estado e em outros meios de comunicação em relação ao não-cumprimento das metas do Acordo de Resultados. Nesse caso, o acordo seria suspenso, seriam canceladas as autonomias e indisponibilizados os recursos oriundos de economia de despesa corrente ou de ampliação da receita.

Vale salientar que a nota obtida na Avaliação de Desempenho Institucional reflete-se no Adicional de Desempenho (ADE), sendo a proporção para o cálculo a seguinte: 50% de Avaliação Individual do servidor, 40% de Avaliação Institucional, e 10% de pontuação obtida com formação e aperfeiçoamento individual.

Resta afirmar que a discussão acadêmica sobre a Reforma do Estado gerou frutos na agenda governamental, o que levou ao surgimento de um Estado voltado para resultados, que busca cumprir os objetivos previamente estipulados por decisão política. Tal perspectiva se mostra presente no Estado de Minas Gerais, com uma reforma administrativa denominada Choque de Gestão e com a adoção de instrumentos gerenciais de controle das metas a serem alcançadas. O Acordo de Resultados é uma dessas ferramentas que permite a pactuação de metas, o seu acompanhamento e o incentivo para que elas sejam cumpridas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual. Ademais, o instrumento também permite o controle no âmbito da Administração Pública. Então, o estudo do Estado de Resultados revela um campo de atuação rico em contribuição para o debate

acadêmico, pois pode representar uma relação com uma estratégia de reforma do Estado.

O Acordo de Resultados, por fim, também revela uma conexão com o tema do controle administrativo, já que a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, órgão central de controle interno estadual, realiza o controle sobre os Acordos de Resultados existentes, inclusive o seu próprio. Além disso, o Acordo de Resultados mostra-se como uma tentativa de alinhamento da estratégia governamental com as ações dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, o que indiretamente leva a um controle dos atos administrativos, na medida em que seu conteúdo está vinculado à concretização dos objetivos pactuados.

4.5 - A Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE-MG)

No âmbito da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, foco da análise do presente trabalho, houve mudanças significativas a partir do segundo governo de Aécio Neves, com a segunda geração do Choque de Gestão. Nesse momento entrou em cena a discussão de um Estado voltado para resultados, já que a questão fiscal já havia sido abordada no primeiro mandato. Ou seja, após o ajuste fiscal, foram definidas novas prioridades para o governo. Entre elas, estaria a pactuação de objetivos e metas para a administração pública, sujeita a um controle posterior de resultados. Por isso, reformulações da estrutura de órgãos foram propostos.

A Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais passou por diversas alterações ao longo dos anos, de forma a se adequar às mudanças do governo de Minas. A reconstrução histórica dessas transformações é elencada pela própria Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (2010). Ela foi criada com o decreto n. 11.947, de 30/06/69, com a denominação de “Auditoria de Operações”. Era até então ligada diretamente ao governador. A sua competência resumia-se em coordenar os serviços executados pelas unidades centrais do controle interno, concentrando a fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Estatal, por meio do Sistema de Controle Interno.

Em 1971 ela foi vinculada hierarquicamente à Secretaria de Estado de Fazenda, por meio do Decreto n. 13.607, adotando a denominação Auditoria-Geral do Estado. Já em 1985, a Lei Delegada n. 06, em uma proposta de modernização da Administração Estadual, criou a Auditoria-Geral do Estado, diretamente ligada ao

governador, a fim de cumprir a função de auditoria da ação governamental. A antiga Auditoria-Geral foi transformada em Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle da Secretaria de Estado de Fazenda. Ainda no primeiro governo de Aécio Neves, em 2003, a Lei Delegada n. 92 reestruturou a Auditoria, que virou órgão autônomo, com a sigla AGE. Em sua estrutura foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO) e a Superintendência de Correição Administrativa (SCCA), antes pertencentes às Secretarias de Estado de Fazenda e de Recursos Humanos e Administração, respectivamente. Para avaliação dos resultados da ação governamental (prioridade em um Estado voltado para resultados, em uma perspectiva reformista gerencial abordada no presente trabalho), foi criada a Superintendência Central de Auditoria de Gestão (SCAG).

No segundo governo de Aécio Neves ocorreram as modificações mais relevantes para o presente estudo, já que se defende que houve a adoção de práticas de reforma do Estado. A Lei Delegada n. 133 definiu a estrutura básica da Auditoria como órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna, adotando a sigla AUGE. Sua competência seria de planejar, coordenar e executar os trabalhos de auditoria operacional, de gestão e de correição administrativa.

Atualmente, a AUGE possui a missão de exercer o controle da gestão pública com equidade e compromisso social. Sua visão de futuro é garantir a excelência do controle como instrumento de gestão governamental. Seus valores adotados são a ética, a transparência, a parceria e o interesse público. Todas essas opções são explicitadas pela própria Auditoria-Geral (2010).

Para finalizar a abordagem recente sobre a AUGE, é preciso delinear o Sistema Central de Auditoria Interna. Ele é composto pelo órgão central (Auditoria-Geral), pelas Auditorias Setoriais da Administração Direta, pelas Auditorias Seccionais das autarquias e fundações mantidas e instituídas pelo setor público, e pelas Unidades de Auditoria das empresas públicas e sociedades de economia mista. O modelo de auditoria adotado é descentralizado, preventivo e permanente. A função da Auditoria-Geral é ouvir as denúncias, apurá-las por meio das Superintendências Central de Auditoria Operacional e de Auditoria de Gestão, e corrigi-las por meio da Corregedoria Geral. Tais informações constam dos Anexos A e B.

As auditorias realizadas pela AUGE podem ser divididas em duas espécies, conforme bem salienta Rezende (2009): as auditorias de gestão ou de desempenho, voltadas para a aferição de resultados, e as auditorias operacionais ou de conformidade, cuja abordagem está voltada ao controle por processos. Como o foco

do trabalho é a reforma do Estado, que trouxe mecanismos de controle por resultados, é a auditoria de gestão ou de resultados que será avaliada. As auditorias de natureza operacional (por divergências terminológicas aqui melhor compreendidas tecnicamente como auditorias operacionais e de gestão) foram previstas nos artigos 71, inciso IV e 74, inciso II da Constituição da República de 1988, para o controle externo e interno, respectivamente. No contexto mineiro, conforme preconiza Rezende (2009, f.24), “o esforço para a afirmação da auditoria de gestão pelo sistema de controle interno ocorreu no bojo do chamado ‘Choque de Gestão’”. Auditoria, gestão e correição administrativa foram unificadas na reestruturação da Auditoria-Geral, de forma a se avaliar os programas governamentais.

4.6 - O Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais

A presente seção versa sobre a pesquisa em si inerente ao trabalho de natureza monográfica ora em questão, explicitando os dados obtidos por meio de pesquisa documental, e entrevistas com os responsáveis pelo assunto do Acordo de Resultados na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Buscou-se a realização de uma pesquisa descritiva relativa aos principais aspectos que envolvem a adoção, a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do Acordo de Resultados da AUGE.

Vale retomar, a título de esclarecimento, o que foi abordado até o presente momento, com o objetivo de traçar os firmes contornos daquilo que é objeto da pesquisa.

Nos dois capítulos anteriores, tratou-se de fazer uma retomada da teoria que trata da Reforma do Estado e do Controle Administrativo. Esse mergulho em direção ao substrato teórico contribuiu para trazer à baila a discussão acadêmica que se preocupa com as questões da Reforma do Estado e do Controle Administrativo, uma vez que o Acordo de Resultados será analisado a partir dessas perspectivas. Isto é, ao se defender que o Acordo de Resultados, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configura-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGE por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo, há que se voltar para o que a literatura oferece sobre o tema para que sejam evidenciados traços característicos do Acordo de Resultados que reforcem essa tese. Por isso, a fundamental necessidade da exposição minuciosamente realizada.

Em seguida, já no presente capítulo, procurou-se situar o Choque de Gestão no contexto mineiro, já que o Acordo de Resultados foi um dos instrumentos utilizados por esse programa para realizar a reestruturação administrativa do Estado. Cabe firmar o entendimento que o Choque de Gestão em Minas Gerais desdobrou-se em uma agenda estratégica de governo (duplo planejamento, planejamento estratégico de longo prazo, integração planejamento-orçamento e gestão dos investimentos estratégicos), no alinhamento das organizações (**Acordo de Resultados**, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS e Parcerias Público-Privadas – PPPs), no alinhamento das pessoas (Avaliação de Desempenho Individual, reestruturação de carreiras e realinhamento de competências), no alinhamento dos sistemas administrativos (gestão de pagamentos e benefícios, compras governamentais, governança eletrônica e auditoria de gestão) e no alinhamento aliado ao pressuposto fiscal (equilíbrio de contas, gestão da receita, gestão do tesouro e gestão do gasto).

Ora, em razão das limitações que se impõem a um trabalho monográfico, lida-se apenas com o alinhamento das organizações, no particular aspecto do instrumento do Acordo de Resultados. Inclusive, será apenas objeto de análise o Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em uma descrição de sua adoção, elaboração, monitoramento e avaliação, com base nas perspectivas da Reforma do Estado e do controle administrativo.

Na seção seguinte, procurar-se-á relacionar o Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais com tudo aquilo que foi desenvolvido nos capítulos teóricos sobre a Reforma do Estado e o controle administrativo, com o fito de evidenciar e explicitar que o Acordo de Resultados, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configura-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGE por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo.

Retoma-se, portanto, a discussão desenvolvida sobre as particularidades do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado.

O Acordo de Resultados foi implantado na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais em 2007, sendo que, nesse ano, apenas houve a pactuação do Acordo de Primeira Etapa. A utilização desse instrumento prolongou-se pelos anos de 2008, 2009 e 2010, o que se observa pela existência de Acordos de Resultados de Primeira e Segunda Etapas nesses anos.

É preciso esclarecer a diferença entre o Acordo de Resultados de Primeira e de Segunda Etapa.

O Acordo de Primeira Etapa é pactuado entre o governador do Estado e o órgão, entidade ou unidade administrativa, conforme o caso. Todavia, pode haver variações. Remete-se, então, o leitor para a seção anterior, quando elencaram-se os três casos possíveis de sujeitos que podem ocupar as posições de Acordante e Acordado. Ele representa os grandes objetivos e metas da Administração Pública estadual a serem atingidos pelo Acordado, reflexo do alinhamento com a agenda estratégica do governo. No Acordo de Primeira Etapa da AUGE, o Acordante é o governador do Estado de Minas Gerais, representado até então pelo governador Aécio Neves, e a Acordada é Auditoria-Geral do Estado, representada até então pela Auditora-Geral Maria Celeste Morais Guimarães. Há a superveniência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF). Em síntese, são as macro-orientações para a Administração Pública estadual.

O Acordo de Segunda Etapa, por sua vez, é um desdobramento do Acordo de Primeira Etapa, revelando uma pactuação entre o dirigente máximo do órgão, entidade ou unidade administrativa que figura no polo de Acordado na Primeira Etapa e suas as equipes internas. Esse instrumento visa à distribuição de responsabilidade pelas metas e resultados dentro da instituição que assumiu o compromisso de realizá-los no Acordo de Primeira Etapa. Então, o Acordo de Segunda Etapa celebrado pela AUGE possui como Acordante a Auditora-Geral do Estado, e como Acordados, as equipes da AUGE (Gabinete, Assessoria Jurídica, Superintendência Central de Auditoria de Gestão – SCAG, Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO, Superintendência Central de Correição Administrativa – SCCA, Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento – SPD e Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças – SPGF). Há a superveniência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), apenas. De forma geral, é o desdobramento das macro-orientações resultantes da Primeira Etapa.

Em especial, ainda no primeiro governo Aécio, o Acordo de Resultados de 2007 da AUGE somente foi celebrado na sua versão de Primeira Etapa em função do caráter experimental e inovador de sua adoção naquele ano. A par do que já havia ocorrendo em outros órgãos e entidades, somente teve lugar o Acordo de Primeira Etapa, uma vez que os primeiros Acordos de Resultados do Estado de Minas Gerais começavam a ser implementados.

Existe uma comissão de Avaliação do Acordo de Resultados da AUGE, responsável pelas principais deliberações relativas a ele. Essa comissão é composta por um representante do governador do Estado, dois dos intervenientes, sendo um da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e um da Secretaria de Estado de

Planejamento e Gestão (SEPLAG), e dois representantes da AUGE, sendo um deles representante da Auditora-Geral da AUGE, por ela nomeado, e um representante dos servidores, eleito internamente.

Um fato relevante para a presente pesquisa é que a representante da Auditora-Geral, por ela nomeada, responsável também pela condução dos processos do Acordo de Segunda Etapa perante as equipes internas AUGE, atualmente é a Diretora de Planejamento de Modernização Institucional (DPMI) da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), a quem tivemos a oportunidade de entrevistar. Por isso novamente justifica-se a metodologia adotada, já que para se compreender o funcionamento do Acordo de Resultados da AUGE é preciso explorar as atividades desenvolvidas no âmbito da DPMI da AUGE. De fato, não há no Decreto Estadual n. 44.655/07, que dispõe sobre a organização da AUGE, previsão de competência da DPMI para gestão do Acordo de Resultados.

O processo interno de celebração, acompanhamento e avaliação do Acordo de Resultados é separado para a Primeira e a Segunda Etapa. Ainda que esses processos corram paralelamente, com um ligeiro adiantamento dos processos do Acordo de Primeira Etapa, não há que se olvidar que se trata de processos diferenciados e apartados. Certamente, há uma conexão entre eles, pois o Acordo de Resultados de Segunda Etapa não é nada mais que um desdobramento do de Primeira Etapa, mas isso não tira a sua independência em relação às peculiaridades procedimentais.

Há que se começar, então pela celebração do Acordo de Resultados.

O Acordo de Resultados de Primeira Etapa tem lugar ao final do ano, período desejável para planejar o que será buscado pela Administração Pública no ano seguinte. Realiza-se uma reunião formal, em que participam os membros da Comissão de Avaliação do Acordo (um representante da SEF, um representante da SEPLAG, um representante do governador e dois representantes da AUGE, sendo um nomeado pela Auditora-Geral e outro eleito internamente pelos servidores).

Nesse momento, a SEPLAG possui um maior poder de proposição de metas, que geralmente não sofrem alterações e não são retiradas do Acordo de Resultados. Logo, o poder de negociação da AUGE torna-se menor, diante das exigências firmadas pelo Acordado. A elaboração das metas fica a cargo da própria SEPLAG, interveniente, havendo pouca margem para alteração. Isso evidencia o aspecto de controle que se pretende observar nessa monografia. Ainda que o Acordo de Resultados tenha sido criado com o fim de conferir maior autonomia para os Acordados, que deveriam buscar os próprios meios para atingirem os resultados

pactuados, aumentou o controle sobre os seus atos. De fato, ocorre controle administrativo interno sobre os atos dos Acordados.

O Acordo de Resultados de Segunda Etapa também é elaborado ao final do ano. Seu momento de elaboração é posterior ao Acordo de Primeira Etapa, mas entre os dois processos o intervalo de tempo é curto. Cada equipe interna da AUGE elabora internamente suas metas e objetivos, com base no que foi pactuado no Acordo anterior. Diferentemente do que ocorre na Primeira Etapa, não há uma reunião formal propriamente dita com os participantes. Na realidade, ocorrem troca de informações e comunicações, de que tomam ciência e participam a representante da Auditora-Geral, representantes responsáveis por cada equipe interna da AUGE e o setorialista responsável pelo Acordo de Resultados na SEPLAG. Ao final da negociação, já com as metas e resultados para o ano seguinte definidas de comum acordo, o documento produzido é encaminhado para a Auditora-Geral, que dá a sua aprovação e assina o termo, remetendo-os aos intervenientes para assinatura.

Nessa etapa, há um maior poder de elaboração e de decisão por parte da AUGE. Assim, a interferência da SEPLAG é notadamente menor em relação às decisões tomadas, já que o Acordo de Segunda Etapa busca justamente desdobrar os grandes objetivos da Administração Pública estadual dentro do órgão Acordado. Os próprios setores internos da AUGE propõem as metas que se dispõem a cumprir, com a discussão entre todos os envolvidos e a interferência da SEPLAG.

Se a meta já existe, pode ser pactuado para o próximo ano diminuição, aumento ou manutenção, dependendo de sua natureza. A ideia que permeia a pactuação de metas é a proposição de objetivos desafiadores, mas de possível realização, para a Administração Pública, dentro de um período determinado. Todavia, algumas metas, como ocorre no caso da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), envolvem a própria rotina da organização, não estando relacionadas com esse caráter desafiador. Esse é outro ponto relevante a ser observado, que indica que o Acordo de Resultados torna-se um fim em si mesmo, para garantir o controle dos atos administrativos, diminuindo a margem de liberdade dos Acordados.

No caso de necessidade de alteração de metas ou produtos, e com isso já se adentra o processo de acompanhamento, deixando para trás a elaboração do Acordo de Resultados, há que se fazer um recurso dirigido à SEPLAG. Em sua fundamentação, o recurso deve justificar as razões para o cancelamento ou até mesmo a alteração de meta ou resultado. Cada equipe interna deve relatar no Relatório de Execução Final a ocorrência de fatos justificados que impossibilitaram o cumprimento do que foi pactuado previamente.

Ao se falar sobre o acompanhamento, calha à fiveleta assentar que esse procedimento faz parte do controle do Acordo de Resultados. Por isso, sua importância para o presente trabalho.

Em relação à Primeira Etapa do Acordo de Resultados, há uma reunião mensal de acompanhamento. Dela participam a representante da Auditora-Geral, o representante responsável pela respectiva equipe interna da AUGÉ, o gerente do Acordo de Primeira Etapa e o setorialista da SEPLAG. Cada representante de equipe é chamado separadamente para se discutir os resultados obtidos no Acordo de Resultados de sua equipe. O objetivo dessas reuniões é justamente apontar marcos, dificuldades encontradas na execução do Acordo de Resultados, fontes de comprovação necessárias para a comprovação de sua realização e uma eventual necessidade de auxílio por parte da SEPLAG.

Já no que tange à Segunda Etapa, cada equipe faz o acompanhamento interno daquilo que a ela foi pactuado, sob a coordenação de seu representante. Se eventualmente surgir alguma dúvida ou dificuldade, elas são levadas ao conhecimento da Representante da Auditora-Geral, que é responsável por tudo aquilo que diga respeito ao Acordo de Resultados de Segunda Etapa. São produzidos dois relatórios semestrais pela Auditoria-Geral: o Relatório Semestral e o Relatório de Execução. O primeiro é produzido no fim do primeiro semestre, a partir da compilação das informações enviadas pelos representantes de cada equipe interna pela Representante da Auditora-Geral. Eles enviam um relatório de sua equipe, que é analisado e compilado pela Representante da Auditora-Geral. O segundo é elaborado ao final do ano, com base no primeiro relatório e em novos dados obtidos, seguindo o mesmo procedimento.

No caso da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, há a peculiaridade de a maioria dos objetivos pactuados estarem relacionados a itens comuns (metas padronizadas para todo o Estado), já que é esse setor volta-se para as atividades orçamentárias, de planejamento e financeiras.

Por fim, é preciso discorrer sobre a avaliação do Acordo de Resultados, o que fecha o ciclo dos principais processos que envolvem a sua utilização.

Tanto para o Acordo de Resultados de Primeira Etapa quanto para o de Segunda Etapa, tem lugar uma reunião de avaliação. Todavia, há uma reunião para cada Acordo, o que reforça a ideia já exposta de que as duas Etapas possuem uma conexão, mas são instrumentos autônomos. Nessas reuniões, ditas Reuniões de Avaliação, são devidamente apresentadas as fontes comprobatórias do Acordo de Resultados, isto é, os documentos que evidenciem que os objetivos pactuados foram alcançados. Isso é importante para provar que o cumprimento do Acordo não é

apenas uma alegação do Acordado, mas um fato concreto que pode ser provado por meio de documentos hábeis para tanto. Dessa forma, diminui-se o risco moral de que o Acordado, que possui o privilégio da informação, beneficie-se diante de um contexto de assimetria informacional.

Ainda em relação à avaliação do Acordo de Resultados, cumpre afirmar que os indicadores passam por uma análise diferenciada, dependendo de sua natureza. Como bem se sabe, os indicadores possuem metas, que devem ser cumpridas para que o Acordado cumpra suas obrigações. Essa meta, como já se ventilou em momento oportuno na presente seção, pode ser para aumento, diminuição ou manutenção do indicador. Via de regra, a apuração dos indicadores fica a cargo da AUGE, sendo necessária uma futura demonstração por meio de fontes comprobatórias na Reunião de Avaliação. Todavia, se os indicadores forem de itens comuns, ou seja, aqueles que comportam metas padronizadas para todo o Estado, a cargo do que acontece na SPGF da AUGE, então a apuração cabe à SEPLAG. De fato, esse acompanhamento realizado pela própria SEPLAG acaba por facilitar a avaliação do Acordo de Resultados.

Um parêntese deve ter aberto a respeito do controle do Acordo de Resultados de Segunda Etapa, ainda que tal questão esteja também vinculada com o próprio monitoramento. Sabe-se que o Acordo de Resultados de Segunda Etapa é um desdobramento das macro-orientações da Administração Pública estadual no âmbito das equipes internas do órgão Acordado. Por isso, há uma liberdade para que o controle do Acordo de Resultados de Segunda Etapa seja desempenhado de forma autônoma pelas próprias equipes internas. Em outros termos, o responsável por determinada equipe interna toma ciência das metas de responsabilidade de sua equipe e possui liberdade para realizar o acompanhamento e controle da forma que julgar mais apropriada diante das especificidades encontradas no contexto de seu setor.

A título de exemplo, a SPGF realiza o controle daquilo que lhe diz respeito no Acordo de Resultados de Segunda Etapa a partir da observação dos indicadores de itens comuns apurados pela SEPLAG. Geralmente, ocorre uma apresentação a todos os membros da SPGF sobre as metas anuais do Acordo de Resultados a ser cumprido que tocam à referida Superintendência. No decorrer do ano, a SEPLAG envia emails sinalizando observações de acompanhamento.

Feito esse parêntese sobre o Acordo de Segunda Etapa, cabe, à guisa de conclusão, explicitar como são realizadas eventuais repactuações no Acordo de Resultados e quais as implicações de seu cumprimento.

Para se fazerem alterações nas metas pactuadas no Acordo de Resultados, há que se observar um procedimento padrão. Para tanto, faz-se mister solicitar à SEPLAG a revisão desejada, com os devidos fundamentos que justifiquem essa quebra no que foi previamente acordado. Nem sempre os pedidos para se fazer revisão são atendidos. A decisão final sobre esse assunto fica a cargo da Comissão de Avaliação do Acordo de Resultados. Se for o caso, celebra-se um Termo Aditivo que contenha as alterações requeridas.

Ademais, Termos Aditivos podem se referir a uma situação distinta. É o que ocorre quando da celebração de um novo Acordo de Resultados. Nesse caso, todo Acordo de Resultados é um Termo Aditivo anual do Acordo do ano anterior. Então, pode haver Termos Aditivos facultativos, a fim de alterar metas pactuadas, de comum acordo entre acordado e intervenientes, ou então um Termo Aditivo para a celebração de um novo Acordo de Resultados.

Até o presente momento, a experiência da AUGE com o Acordo de Resultados não resultou em nenhuma situação em que houvesse descumprimento do Acordo, quando não se atinge a nota de 60% na avaliação. A fim de não haver repetição, apenas vale esclarecer que as sanções diante o descumprimento do Acordo de Resultados estão descritas neste capítulo na seção que trata isoladamente do Acordo. O essencial é saber que a AUGE não foi até o tempo atual objeto de sanção por descumprimento do Acordo de Resultados, em razão de haver obtido avaliações positivas.

Todo o procedimento já descrito, seja de pactuação, monitoramento ou avaliação do Acordo de Resultados, está relacionado com o Acordo da própria AUGE. Todavia, por ser a AUGE o órgão central de controle interno da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, ela realiza controle sobre os Acordos celebrados por outros órgãos, entidades e unidades administrativas estaduais. Dessa maneira, a AUGE realiza auditorias sobre os outros Acordos de Resultados de Minas Gerais, por meio de sua unidade interna Superintendência Central de Auditoria de Gestão (SCAG), em sua divisão Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão, que possui um indicador interno relacionado à auditoria dos Acordos de Resultados. Contudo, o controle da AUGE sobre os outros Acordos de Resultados não é objeto desta monografia, que versa apenas sobre o controle interno que ela faz sobre o próprio Acordo.

Para se ilustrar o que foi exposto, vejamos o Decreto Estadual 44.655/07, que dispõe sobre a organização da AUGE, quando distribui as competências da SCAG e de sua diretoria acima citada:

Art. 18. A Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão tem por finalidade promover a auditoria nos instrumentos de contratualização utilizados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, verificando a efetividade dos instrumentos de gestão e dos resultados pactuados, propondo ações de melhoria, bem como o seu alinhamento com as diretrizes e programas de governo, competindo-lhe:

I - realizar auditoria nos Acordos de Resultados celebrados no âmbito do Poder Executivo, avaliando indicadores de desempenho, metas, prazos e metodologias de controle; (...)
(MINAS GERAIS, 2010, grifo nosso)

Uma indagação importante que pode pairar diante de toda essa exposição. Se a AUGE realiza o controle sobre todos os Acordos de Resultados do Estado, inclusive de si própria, não haveria um controle externo sobre ela? Ou seja, se ela é o órgão máximo de controle interno do Estado de Minas Gerais, quem seria o responsável pelo controle desse órgão? Ora, cabe lembrar as considerações feitas no capítulo anterior, que abordava o controle administrativo. O mesmo raciocínio vale para o órgão máximo de controle interno da União, a Controladoria Geral da União (CGU).

Se existe um controle realizado pela própria Administração Pública sobre os seus atos, dito controle interno, não há que se olvidar do controle externo exercido por órgão os dos outros poderes que não o Executivo. De especial relevância é o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o Auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No âmbito estadual, o titular é a Assembléia Legislativa, com o Auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Ademais, além do controle externo realizado pelo legislativo, existe o controle realizado pelo Ministério Público, o controle jurisdicional e o controle social, de que já tratamos exhaustivamente.

Ao se finalizar a exposição da pesquisa, é imprescindível esclarecer que, em obediência ao ideal de transparência dos atos da Administração Pública, os órgãos e entidades estaduais são obrigados a publicar em seus sítios eletrônicos informações sobre o Acordo de Resultados. O cidadão possui livre acesso a esses dados, que são obtidos nos sites da SEPLAG e do Acordo de Resultados. Inclusive, disponibilizam-se os Relatórios de Avaliação dos Acordos de Resultados.

Conclui-se que, após a realização de quatro Acordos de Resultados pela Auditoria-Geral do Estado, notam-se poucas alterações nos procedimentos adotados para pactuação, acompanhamento e avaliação. Talvez a maior inovação seja justamente na legislação, a partir da reestruturação já descrita da AUGE. Por fim, observa-se que o Acordo de Resultados passou a fazer parte da rotina da organização, sendo um fim em si mesmo, um objetivo a ser cumprido pela Administração Pública. Cabe encerrar com as palavras da Auditora-Geral do Estado de Minas Gerais, Maria Celeste Morais Guimarães (2008):

“Certamente, a disseminação do modelo de auditoria de gestão orientado para os resultados consolida a boa prática de se avaliarem os programas e sua efetividade social, gerando conhecimento para adoção de melhorias e, por consequência, resgatando a credibilidade do setor público, que planeja, avalia e, principalmente, aprimora constantemente a gestão em benefício de todos”. (GUIMARÃES, 2008, p. 9-10)

4.7 - O Acordo de Resultados da AUGE-MG, Reforma do Estado e Controle Administrativo

Este capítulo buscou expor a pesquisa que concerne à presente monografia de graduação. Primeiramente, deixou evidente qual a metodologia de pesquisa adotada, caracterizando as particularidades da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas realizadas para a obtenção de dados. Em seguida, buscou-se, a partir de uma bibliografia especializada sobre o tema e de relatos e entrevistas dos principais responsáveis pela implementação do Choque de Gestão e do Acordo de Resultados no governo de Minas Gerais, a focalização do objeto de estudo. Para tanto, discorreu-se sobre o contexto de Minas em 2003 (anterior ao governo Aécio), os dois governos de Aécio Neves, o programa Choque de Gestão (uma das medidas do novo governo), o Acordo de Resultados (uma das inovações propostas pelo Choque de Gestão), a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, e o Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Mostra-se evidente que a divisão das seções deste capítulo segundo essa ordem foi intencional e metodologicamente idealizada, com o fito de a cada seção limitar mais o assunto, que ficava cada vez mais específico, para se desaguar no objeto de pesquisa desta monografia, qual seja, o Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Além disso, nos capítulos anteriores realizou-se um resgate da discussão acadêmica sobre as temáticas da Reforma do Estado e do Controle Administrativo. Novamente, essa disposição não foi sem razão. Ora, o objetivo desta monografia é justamente discutir o Acordo de Resultados da AUGE, de forma a caracterizar os seus procedimentos internos. Todavia, objetivo último do trabalho é, feita essa exposição sobre as peculiaridades do Acordo de Resultados da AUGE, relacioná-lo com uma estratégia mineira de reforma do estado e com a criação de instrumentos gerenciais, ressaltando-se que um deles, o AR, possui caráter de controle administrativo. Assim,

defende-se a tese de que o Acordo de Resultados é uma ferramenta administrativa no âmbito do estado de Minas Gerais que aderiu a um novo modelo de gestão pública, reformando a estrutura até então vigente, e que se concretizou em uma forma de controle administrativo. Resta patente a nítida conexão que se pretende realizar entre a Reforma do Estado e o Controle Administrativo, parte do referencial teórico adotado, com o Acordo de Resultados da AUGE, objeto da pesquisa desenvolvida.

Diante da pesquisa apresentada, há, então, que se explicitar em que medida os dados confirmam a nossa tese.

Em primeiro lugar, é indiscutível que o Estado de Minas Gerais passou por uma reestruturação a partir do ano de 2003, sob a condução do governo de Aécio Neves. Em um primeiro momento, focou-se na questão fiscal, diante da crise financeira que assolava o Estado. Em um segundo momento, voltou-se para o aperfeiçoamento das reformas até então levadas a cabo, com a construção de um modelo de Estado voltado para resultados. Ao discorrermos sobre a Reforma do Estado em momento oportuno, deixamos explícito que a ideia de um Estado vinculado à obtenção de resultados configura uma preocupação recente no campo da Administração Pública, a exemplo do que ocorreu com a Nova Gestão Pública. Diante dessa preocupação com a eficácia da ação governamental, o governo mineiro redesenhou os mecanismos institucionais do Estado, reformando o próprio modo de funcionamento da máquina administrativa.

O Acordo de Resultados surgiu justamente diante desse contexto, com o objetivo de alinhar as macroestratégias do governo mineiro com as ações de seus órgãos e entidades. Ou seja, o Acordo de Resultados possui a ambição de conectar as orientações do nível estratégico de governo com a realidade operacional dos diversos órgãos e entidades. Por isso, o Acordo de Resultados pode ser considerado uma ferramenta de gestão pública utilizada para viabilizar uma estratégia de reforma do Estado mineiro, que procura assegurar os resultados efetivos na prestação dos serviços públicos.

Em segundo lugar, partir da análise da reestruturação da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, fica incontestável o fato de que o governo mineiro procurou reforçar o controle interno, reunindo em um mesmo órgão central do sistema de controle interno as funções de auditoria e correição administrativa. Nessa distribuição de competências da AUGE destaca-se a inovadora auditoria em contratos de gestão, que, dentre outras atividades, fiscaliza os Acordos de Resultados celebrados no Estado de Minas Gerais. Ademais, a própria AUGE possui Acordos de Resultados de Primeira e de Segunda Etapa, o que garante o controle de sua atuação, de forma que

seus atos administrativos estejam em consonância com os grandes objetivos da Administração Pública estadual.

Nesse sentido, o Acordo de Resultados revela uma forma de controle administrativo dos diversos órgãos e entidades estaduais. A AUGE, órgão máximo de controle interno no estado de Minas Gerais, assume o compromisso de cumprir determinadas metas pactuadas, o que demonstra um controle administrativo inspirado em um modelo descentralizado, preventivo e concomitante. Por isso, o Acordo de Resultados pode ser apontado como uma forma de controle administrativo.

Conclui-se pela procedência de nossa tese aventada, o que traz à baila que os temas de Reforma do Estado, Controle Administrativo e Acordo de Resultados possuem uma relevante conexão para o estudo da Administração Pública. Como resultado da pesquisa chega-se à conclusão de que o Acordo de Resultados da AUGE aponta, com base em suas especificidades, que esse instrumento de gestão é aderente a uma estratégia de reforma do estado mineiro e configura-se em uma forma de controle administrativo.

5- Conclusão

Esta monografia teve o objetivo de realizar uma análise do Acordo de Resultados adotado na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE), de forma a comprovar a tese de que ele, aderente a uma estratégia de reforma do Estado mineiro, configura-se em uma ferramenta gerencial de controle administrativo, havendo controle interno sobre os atos administrativos da AUGE por meio dele, de forma que ocorra um alinhamento estratégico com as macro-orientações do governo.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa que evidenciasse as particularidades do Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir da descrição de seus processos internos de celebração, monitoramento e avaliação. A metodologia da pesquisa consistiu em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, que auxiliaram na obtenção de dados acerca dos processos internos do Acordo de Resultados. A pesquisa foi realizada no âmbito da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da AUGE e da Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Essas características próprias do Acordo de Resultados da AUGE que foram encontradas acabaram por confirmar a tese defendida nesta monografia.

Ademais, realizou-se uma reconstrução teórica da discussão que envolve o a Reforma de Estado e o Controle Administrativo, com o intuito de formar uma base que propiciasse o desenvolvimento da pesquisa. Ainda nesse sentido, retomou-se o contexto vivenciado por Minas Gerais em 2003 e os traços principais do Programa Choque de Gestão do governo mineiro, além de se caracterizar os dois governos de Aécio Neves, responsáveis por esse programa. Refez-se também um apanhado das principais transformações institucionais sofridas pela AUGE, com o foco na sua estrutura interna. Para finalizar a parte de cunho mais teórico, analisou-se o Acordo de Resultados de forma geral.

A pesquisa sobre o Acordo de Resultados da AUGE demonstrou que ele faz parte de uma série de reformas levadas a cabo pelo governo Mineiro a partir do segundo governo Aécio Neves, a fim de que fosse desenvolvido um modelo de Estado voltado para os resultados na prestação dos serviços públicos. Isso ocorreu logo após o ajuste fiscal realizado pelo primeiro governo Aécio. Por isso, entende-se que as mudanças propostas estão relacionadas com reformas administrativas no seio do governo mineiro, alicerçadas no pressuposto de construção de um Estado voltado para resultados. Nesse sentido, as reformas do segundo governo Aécio procuraram ater-se à melhoria do desempenho dos órgãos e entidades estatais, por meio da

adoção de instrumentos formais para a garantia da performance, dos resultados, sendo um deles o Acordo de Resultados.

Além disso, a AUGE é o órgão central do sistema de controle interno sobre a Administração Pública estadual, o que significa que ela realiza controle administrativo interno sobre toda a Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado de Minas Gerais. Inclusive, realiza controle de seus próprios atos administrativos, como se observa em seu Acordo de Resultados. Pela pesquisa desenvolvida chegou-se ao resultado de que o Acordo de Resultados da AUGE revela-se um instrumento gerencial de alinhamento dela às macro-orientações estratégicas do governo estadual. Por isso, mostra-se um instrumento de controle interno da Administração Pública. Para além de meras autonomias concedidas pelo Acordo de Resultados em nome de desafios ou de aumento da capacidade organizacional a serem atingidos, não há que se olvidar da questão do controle administrativo propiciado por esse instrumento.

Por esses resultados obtidos, conclui-se pela procedência da tese aventada nessa monografia, que o Acordo de Resultados da AUGE revela uma estratégia de reforma do Estado mineiro, sendo uma ferramenta gerencial que se vale do controle administrativo interno.

De fato, as conclusões obtidas possuem restrições quanto à possibilidade de generalização em razão da singularidade do caso observado na AUGE. Por isso, não se pode estender as suas conclusões a outros Acordos de Resultados celebrados no Estado de Minas Gerais, justamente porque as especificidades dos processos internos da AUGE que tornam válida a tese proposta. Porém, esta monografia contribuiu para a compreensão mais aprofundada de questões inerentes à Reforma do Estado, ao Controle Administrativo e ao Acordo de Resultados.

Como já se afirmou na caracterização e focalização do problema, na seção que trata sobre a pesquisa, um trabalho de natureza monográfica traz limitações em relação ao objeto de estudo. Por isso, não abordamos a outra face do Acordo de Resultados na Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que consiste na auditoria de outros Acordos de Resultados celebrados no governo mineiro. Nesse lanço, ao abrirmos ainda mais as possibilidades de pesquisas, deixa-se registrado que esta monografia apenas tratou do Acordo de Resultados, deixando à margem outros instrumentos utilizados pelo programa Choque de Gestão para o alinhamento das organizações, que envolvem o Acordo de Resultados, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS) e as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Deixa-se, por isso, a sugestão para que se explore em profundidade esses temas ainda pouco discutidos em pesquisas acadêmicas.

Conclui-se pela singularidade do caso da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, revelado por meio de seu Acordo de Resultados, o que sinaliza uma preocupação crescente do governo em realizar reformas que fortaleçam o controle da Administração Pública.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, Ed. especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. *In*: VILHENA, Renata et al (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Apresentação, p.13-17.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>> Acesso em 8 out. 2010.

CARAVANTES, Geraldo R.; PANNO, Cláudia C.; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: teorias e processo**. São Paulo, Pearson Prentice Hall, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DUARTE, Kênnya *et al*. Acordo de Resultados. *In*: VILHENA, Renata et al (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Cap. 6, p.95-127.

DUNLEAVY, Patrick *et al*. New Public Management is dead - long live Digital-era Governance. New York: **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], vol 16, p.467-94, 2005.

DRECHSLER, Wolfgang. The rise and demise of the New Public Management. **Post-autistic Economics Review**, [S.l.], Issue n. 33, Article 2, p.17-28, 14 Sept. 2005. Disponível em <<http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Dreschler33.htm>>. Acesso em 8 out. 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. Entrevista. **Revista do Tribunal de Contas – MG**, [S.l.], v. 68, n. 3, p. 8-13, jul./set. 2008. Entrevista concedida a

Jaqueline Fernandes Carvalho com a colaboração de Dionne Emília Simões do Lago Gonçalves.

HERNES, Tor. Four ideal-type organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, Londres, vol 71(1), p.5-17, 2005.

HOOD, Christopher; PETERS, Guy. The middle aging of New Public Management: into the Age of Paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], vol 14, n.3, p.267-82, 2004.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração no setor público. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.75-122.

LIMA, Sheyla Maria Lemos. O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para organizações hospitalares públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p.101-38, set./out. 1996.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 2, p.5-32, abr./jun. 1998.

MANNING, Nick *et al.* Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *In*: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. 1.ed. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009. p.97-148.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica: Ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARSHAW, Jerry L. Reinventando o governo e reforma regulatória: estudos sobre a desconsideração e o abuso no direito administrativo. *In*: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.281-300.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.655**, de 16 de nov. 2007. Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE. Disponível em <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> Acesso em 8 out. 2010.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 45.270**, de 29 de dez. 2009. Altera o Decreto n. 44.655, de 19 de novembro de 2007, que dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE. Disponível em <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> Acesso em 8 out. 2010.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 50, n. 2, p.66-96, abr./jun. 1999.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 301-314.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 53, n. 3, p.7-31, jul./set. 2002.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de Gestão em Minas Gerais (2003-2010)**: um exemplo de inovação no setor público? 2009. 244f. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

REZENDE, Elvira Carolina Moreira. **Para uma abordagem econômica da auditoria em contratos**: uma análise do trabalho de auditoria nos Termos de Parceria mineiros. 2009. 93f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.141-72.

SZTAJN, Rachel. Law and Economics. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 4, p.74-83.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, AZEVEDO, Paulo Furquim de. Economia dos contratos. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 6, p.102-136.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. *In:* VILHENA, Renata et al (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Cap. 1, p.21-40.

Apêndice A – Roteiro de perguntas da entrevista semi-estruturada desenvolvida

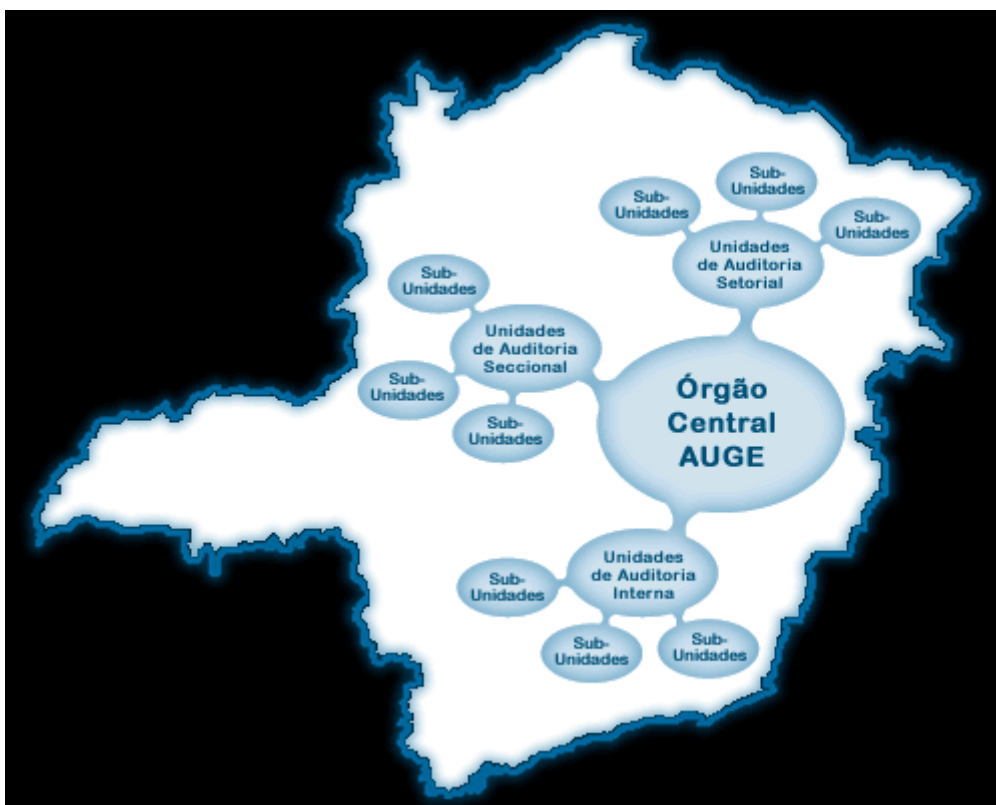
Tema: Acordo de Resultados da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE)

Entrevistada: Marcela Paula Nani, Diretora de Planejamento de Modernização Institucional (DPMI) da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da AUGE, e representante da Auditoria-Geral no Acordo de Resultados

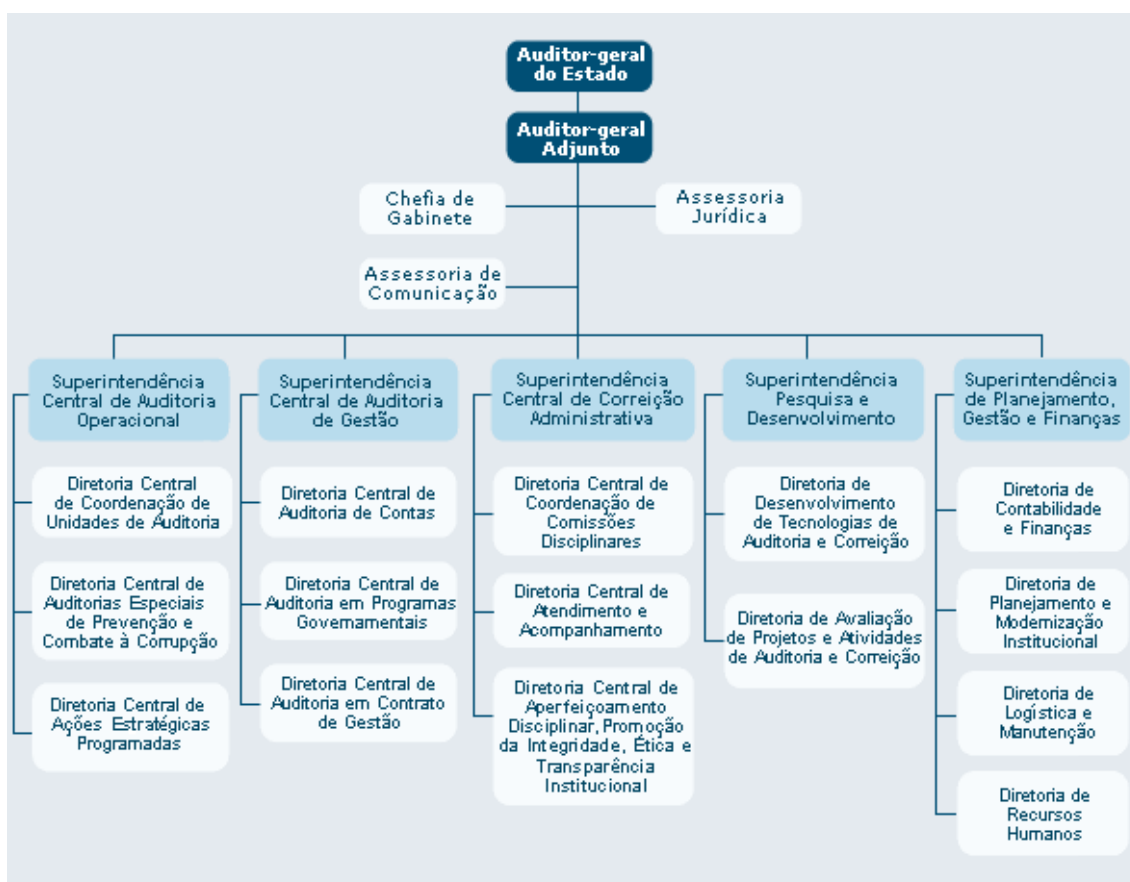
- 1- Quando o Acordo de Resultados, de primeira e de segunda etapa, foi implantado na AUGE?
- 2- Como é o processo de elaboração e aprovação do Acordo de Resultados?
- 3- Como é feito o controle do Acordo de Resultados na AUGE? Qual órgão é responsável por ele?
- 4- Como é feito o controle do Acordo de Resultados na DPMI/SPGF/AUGE?
- 5- São elaborados indicadores de resultados? Pela própria AUGE?
- 6- Como o governo do Estado apura os resultados previstos no Acordo de Resultados?
- 7- Quais são as sanções diante do descumprimento do Acordo de Resultados?
- 8- Já houve, durante seu trabalho frente à DPMI, alguma sanção diante do descumprimento do Acordo de Resultados?
- 9- É possível repactuar metas do Acordo de Resultados? Como?
- 10- Como e por que são feitos os termos aditivos ao Acordo de Resultados?
- 11- Que setor é responsável pela fiscalização dos Acordos de Resultados de outros órgãos e entidades?
- 12- Que órgão fiscaliza o Acordo de Resultados da AUGE?
- 13- Há auditorias sobre o Acordo de Resultados da AUGE?
- 14- É dada alguma publicidade ao Acordo de Resultados e seu cumprimento?
- 15- Houve mudanças significativas desde o primeiro Acordo de Resultados da AUGE até hoje?

Anexo A – Modelo de auditoria adotado no Estado de Minas Gerais

Anexo B – Modelo da Rede de Proteção ao Usuário do Serviço Público Estadual



Anexo C – Organograma da AUGÉ-MG

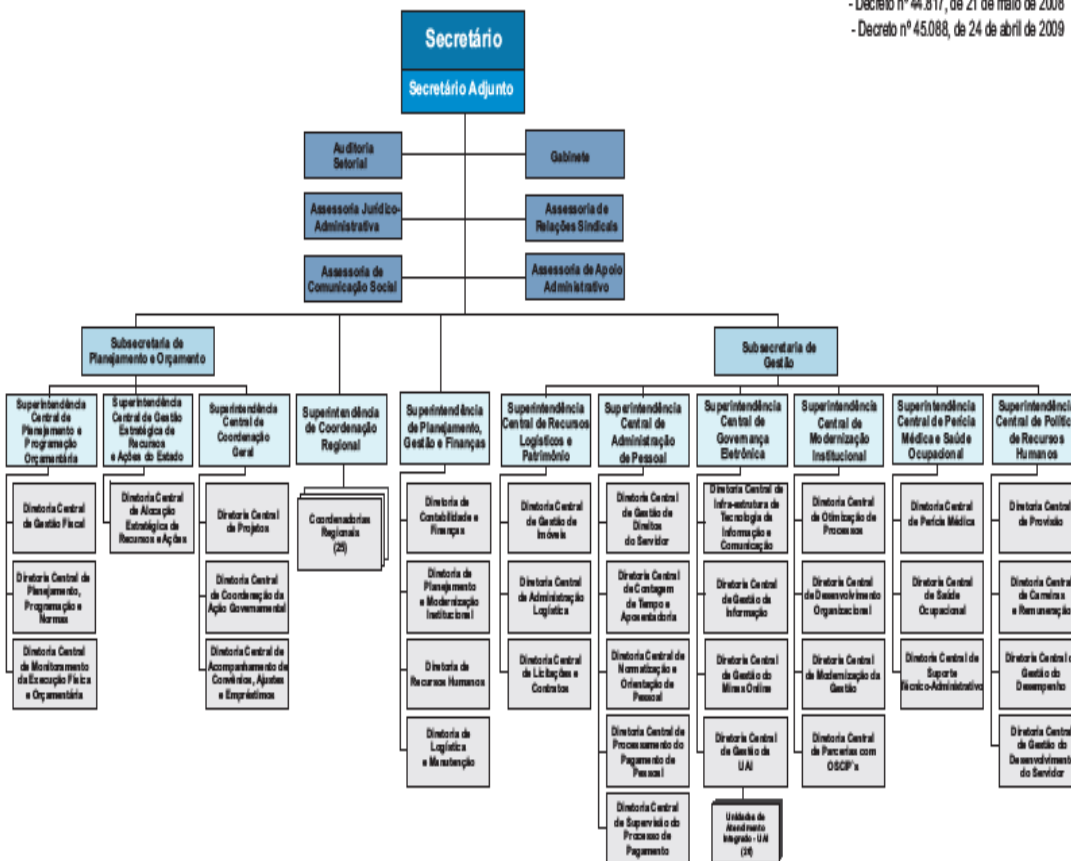


Anexo D – Organograma da SEPLAG-MG

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG

ESTRUTURA LEGAL

- Lei Delegada nº 126, de 25 de janeiro de 2007
- Decreto nº 44.817, de 21 de maio de 2008
- Decreto nº 45.088, de 24 de abril de 2009



LEGENDA:
 SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
 SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL
 DIRETORIA CENTRAL DE ORÇAMENTO E FINANÇAS