
O PROBLEMA CENTRAL DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE SER RESUMIDO AO DEBATE SOBRE MODELOS?

Renato Jorge Brown Ribeiro¹

Introdução

Nas últimas três décadas, um dos pontos centrais no debate sobre o controle tem sido representado pela discussão sobre qual seria o modelo ideal para as estruturas de controle. Esse debate, por vezes, tem se resumido ao embate entre defensores e detratores do Modelo Tribunais de Contas; dos nove projetos que tramitam no Congresso Nacional sobre Controle cinco tratam diretamente sobre modelo.

É importante ressaltar que esse debate não é exclusivamente nacional, na última década quase todos os Tribunais de Contas foram substituídos por Controladorias na América Latina (o modelo só é mantido no Brasil e Uruguai, e há a possibilidade de ser reativado na Bolívia); o que resta ser avaliado é se, a médio ou longo prazo, essa alteração produz melhoras (já que em curto prazo não demonstrou surtir efeitos).

O que pretendemos com esse artigo é, inicialmente, introduzir o debate sobre papéis, formas e modelos para o controle da administração pública, para, depois, aprofundar a questão da centralidade ou não do problema modelo para construção de uma sociedade transparente e com *accountability* no Brasil; para tanto, utilizamos dos conceitos dos clássicos da formação social e antropológica do Brasil.

1.0- Primeira Parte - O Papel e Tipologias do Controle

Como papéis do controle, entendemos a sua função e posicionamento perante o sistema social de um determinado país ou grupo; dessa forma, elegemos alguns papéis possíveis para a Função Controle: o controle como forma administrativa, o controle como forma política, o controle judiciário/jurisdicional e o controle social. Assim, procuramos definir as dimensões em que atuam as Entidades de Fiscalização Superiores.

¹ Analista de Controle Externo do TCU, mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EPAB/FGV), especialista em Administração Financeira e Ciências Contábeis (FGV) e Políticas Públicas (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), Bacharel em Administração de Sistemas Públicos (Escola Naval), professor na Pós-Graduação da Universidade Cândido Mendes e professor visitante na Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas.

1.1-O Papel do Controle como Função Administrativa

Inicialmente, desde os primórdios da organização do trabalho, existe alguma forma de controle que vai se expressar de várias maneiras, desde instituições como as corporações de ofício e guildas até os vários estatutos que envolviam a servidão, escravidão e outras formas de trabalho, na verdade o que pretendiam era estabelecer formas de controle sobre o trabalho e a produção.

O controle é apresentado como função administrativa desde os primeiros teóricos da Administração e da Economia. Babbage, ao propor a divisão de trabalho, apresentava os benefícios para o controle promovido pelo trabalho em escala. Fayol já relacionava o controle como função administrativa essencial.

A visão ideológica a partir da qual o homem é mau (advogada por Hobbes, Maquiavel e boa parte da doutrina religiosa ascética) leva o exercício do controle sobre as atividades a uma forma de controle muito aproximada. Afinal, o homem necessita ter sua natureza permanentemente controlada. Essa é a matriz lógica do funcionalismo clássico, e leva a uma determinada forma de organização e de estruturação da Administração.

A Escola de Relações Humanas nasce de uma experiência de caráter eminentemente fisiológico, mas traz à luz o caráter de autocontrole dos grupos sociais, associado aos estudos sociológicos de Weber e a Escola Burocrática, que trazem a sociologia para o interior das organizações e para o estudo dos mecanismos de controle, como forma de controle social.

A Teoria de Sistemas e as Teorias Contingenciais trouxeram uma dimensão muito interessante à questão do controle na Administração: a função ser utilizada como alimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao Mundo em mudanças, por encararem as organizações como sistemas orgânicos amplamente interligados com o seu ambiente.

Com essa nova dimensão, o controle passa a ser a garantia da eficácia dos sistemas, não só como garantidor de conformidade com normas pré-estabelecidas, mas, principalmente, como garantidor do atingimento de metas essenciais para a sobrevivência das organizações. A função passa a ter um caráter eminentemente transformador, ante as mudanças propostas em um amplo cenário estratégico.

1.1.1- O Caráter Informacional e o Controle na Administração

Com o advento de uma sociedade que passa a organizar seus processos de trabalho e relacionamentos com base em estruturas e métodos informacionais, é claro que as organizações que cuidam do controle administrativo têm de repensar seus métodos e técnicas de atuação.

Associada a essa necessidade, temos a própria evolução das condições tecnológicas que dão novas possibilidades reais para exercer atividades relativas ao controle administrativo (1), que, em última análise, possibilitam um aprofundamento dos estudos possíveis de serem efetuados e abrem dimensões mais interessantes de

serem abordadas como a eficácia e efetividade das ações administrativas (principalmente na área Pública) (2).

É interessante que se destaque o papel da informação em todo o processo de controle, principalmente o de natureza administrativa. O controle, em última análise, nada mais é que comparar as informações coletadas com modelos construídos que indicariam os objetivos desejados ou desejáveis. Dessa forma, mudanças no processo produtivo e de comunicações que favoreçam o fluxo de informações vão, inevitavelmente, tornar o controle mais fácil, rápido e direto, o que produz a redução dos escalões administrativos voltados para o controle burocrático (Descentralização com delegação de competências e Redução de Níveis Hierárquicos), e surge a necessidade de desenvolver formas de controle gerenciais com natureza estratégica (Gestão Estratégica).

As mudanças organizacionais produzem novos modelos de estruturas e novos processos de organização do aparelho produtivo (3), todos com objetivo de simplificar e agilizar os fluxos de informação. Nesse cenário, o foco está centrado na utilização da informação como insumo e como objeto do processo de produção, proporcionando uma alteração do objetivo do controle, antes centrado em tarefas e procedimentos, para que esteja focalizado em processos e resultados.

Enfim, a alteração de processos de organização social e econômica modifica tanto a forma como o objeto de atuação do controle como atividade administrativa, tanto na área pública como na área privada. Não reconhecer isso é condenar a estrutura de fiscalização a agir de maneira inadequada e a ser pouco eficaz ou efetiva frente a realidades diversas àquelas que, anteriormente, estavam preparadas para enfrentar.

1.1.2- A Função de uma Entidade de Fiscalização Superior como Agente do Controle Administrativo.

Ao entendermos que as Entidades de Fiscalização Superior têm responsabilidades com a avaliação do funcionamento administrativo das diversas unidades do Aparelho do Estado, por serem estruturas técnicas auxiliares dos diversos Poderes Legislativos, e porque grande parte do mau funcionamento do Estado não permanece, necessariamente, no campo do ilícito, e sim, na conta do desperdício, aprofundamos a responsabilidade dessas estruturas de controle.

A forma de avaliação e Controle a ser procedida pela Entidade de Fiscalização Superior no Brasil é regulada pela Constituição Federal nos arts. 70 a 75. A questão administrativa fica clara no art. 70, quando se prevê avaliações de natureza operacional e o controle da economicidade dos atos dos administradores, esses fatores nos remetem a dimensões eminentemente administrativas (4).

Essa dimensão de avaliação atribuída ao Controle Externo, que, em princípio, é típica de controladorias (5), força os Tribunais de Contas a desenvolver estruturas e procedimentos híbridos e a procurar a produção de tecnologias de controle que

premiem a avaliação de Políticas Públicas e a avaliação operacional dos diversos órgãos públicos. Esse posicionamento abre novas possibilidades para o sistema de controle prestar serviços à sociedade, tais como propor medidas gerenciais que hoje são um sucesso: descentralização da merenda (Auditoria Operacional/1990), distribuição do livro didático (auditoria Operacional/1992), aplicação de pequenas quantias de recursos diretamente nas unidades executoras (saúde e educação), etc.

O papel da entidade de fiscalização superior, ao ser confrontada com a realidade de intervir proativamente no funcionamento da máquina pública, passa a ser o de assumir a função de consultor do Estado, sem intervir na discricionariedade do ato do administrador.

1.2- O Controle Político

O controle político em sentido amplo (*lato sensu*) pode ser interpretado como o controle exercido pelas instituições políticas sobre os atos dos administradores das coisas públicas, em uma análise mais restritiva (*stricto sensu*) pode ser classificado como o controle exercido pelos representantes eleitos do povo sobre os atos dos administradores públicos, eleitos ou não.

A idéia do controle político sobre os atos dos administradores está contemplada na construção das democracias contemporâneas, seus fundamentos estão nos Textos Federalistas (6), escritos durante a Revolução Americana, cujo objetivo era construir uma república em um país de grande extensão geográfica e procurar construir uma democracia que respeitasse direitos e garantias individuais e a auto determinação local. Nesse sentido, foi desenvolvida a função básica de controle dos Poderes Legislativos nas democracias ocidentais, em todos os níveis de governo.

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo é explicitado na Constituição Federal no seu art. 70, associando-se ao controle externo dos atos administrativos (que pode ser de natureza administrativa) é aliado a esse papel o julgamento dos crimes de responsabilidade, que têm uma análise eminentemente Política.

O controle político da responsabilidade dos administradores públicos é exercido pelos diversos poderes legislativos. No caso da Federação Brasileira, compete ao Senado processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente e Vice Presidente da República, Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União (art. 52 da Constituição Federal), esses crimes são tipificados em Lei (7) e o Processo é regulado pelo Regimento Interno do Senado e, subsidiariamente, pelos Códigos de Processo Penal e Civil.

O Controle Político, tanto *lato* quanto *stricto sensu*, não é o foco central deste trabalho, porém é interessante destacar que as diversas formas de controle do espaço público têm por objeto a ação do Estado. O controle administrativo visa à melhoria de eficiência, eficácia e efetividade do Estado, o controle político objetiva a preservação dos valores democráticos e o interesse do Povo.

1.3- O Controle Jurídico

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração tem suas origens na tripartição dos Poderes, prevista por Montesquieu (8) no século XVIII e adotada por todas as constituições liberais, a partir do século XIX. A idéia de pesos e contrapesos na regulação e limitação dos Poderes coloca o Poder Judiciário como peça central nesse sistema.

O controle jurídico dos atos do administrador público tem algumas vertentes básicas: a de proteger o interesse e o Patrimônio Público, a de assegurar os direitos e garantias individuais e coletivas (evitando abusos e desvios de poder), a de promover a responsabilização dos administradores e administrados (quer civil como penalmente).

A Constituição Federal garante que nenhum assunto pode ser excluído da apreciação pelo Poder Judiciário (inciso XXXV do art. 5º da CF), o que serve como garantia da abrangência de atuação do Judiciário para atuar como freio e garantia do relacionamento entre os Poderes.

O controle Judicial aprecia as vertentes da legalidade, forma do ato e intenção do agente, não abrangendo as dimensões típicas da discricionariedade. A questão da discricionariedade é tratada no âmbito dos controles políticos e administrativos.

O Controle exercido pelo Poder Judiciário, por definição, possui sanção prevista em lei e deve obedecer ao devido processo legal, garantindo-se o direito ao contraditório e à ampla defesa (incisos XXXIX, LIV e LV do art. 5º da CF). As decisões daquele Poder dependem de serem motivadas ou pela parte que se julgue prejudicada ou pelo Ministério Público.

Os procedimentos que são exigidos pelo processo judiciário, necessários para a manutenção e preservação dos direitos e garantias individuais, por vezes, não obedecem à necessidade de tempo que os fatos de natureza administrativa ou política exigem. Para tentar minorar esse problema, há as vias de liminar nas Ações Cíveis Públicas e Ações Populares e os Remédios Heróicos previstos na Constituição (Habeas Corpus, Habeas Data, Mandado de Injunção, Mandado de Segurança, etc.).

O controle exercido pelo Poder Judiciário, com características eminentemente jurídicas, é uma particularidade e avanço das democracias liberais; pelas suas peculiaridades e especificidades só será tratado no escopo deste trabalho em temas que tangenciem com o funcionamento dos Tribunais de Contas da União no Brasil.

1.4- O Controle Social

O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado; tem sua origem nas primeiras democracias do Mundo e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que se tem abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido.

Destacamos as possibilidades de aumento de *accountability* (9) que a tecnologia da informação trouxe para as atividades do Estado, o que torna possível a divulgação quase que imediata de todos os atos e ações dos diversos governos, quase que de forma *on line*. Ao mesmo tempo, essas possibilidades trazem novas cobranças com que o modelo de Estado tradicional não está acostumado a lidar, o que leva a tentativas de responder a demandas de uma natureza distinta com velhas fórmulas do Estado Burocrático Patrimonialista, o que, por sua vez, leva ao descrédito o modelo de democracia fundada no Estado Nacional.

O arcabouço legal vigente possibilita várias formas de manifestação do controle social, quer por meio de representações e denúncias às diversas instâncias do Sistema de Controle (Controle Interno, Externo ou Ministério Público), quer pelo ajuizamento de Ações Populares junto ao Poder Judiciário.

As possibilidades de funcionamento mais adequadas ao modelo de participação social ativa, porém, não são estas que hoje são elencadas no ordenamento jurídico que centram a ação de controle social em indivíduos ou, no máximo, em associações com personalidade jurídica. Parece-me ser mais eficiente desenvolver atividades de controle social com base nas diversas redes de trabalho e informações que são constantemente criadas no interior da sociedade.

O controle social mostra seu enorme potencial de se tornar um instrumento efetivo quando vislumbramos que qualquer sistema de controle montado no interior do Estado sofrerá limites, quer orçamentários, quer de quantitativos de pessoal, quer de limites de atuação e independência (em maior ou menor grau), e o controle social exercido pelo cidadão e pelo conceito da preservação do interesse público disseminado pela cidadania passa a estar em todas as partes.

Cabe destacar, também, que o controle social tem suas limitações sérias, principalmente no caso brasileiro com um passado de graves restrições à participação popular. Porém cabe ressaltar a necessidade de desenvolver medidas que fortaleçam a participação e simplifiquem as formas de acesso ao Estado e que facilitem o entendimento dos dados e informações sobre a máquina pública.

1.5- O Controle Exercido pelas Entidades de Fiscalização Superiores

O controle exercido pelas entidades de fiscalização superiores transita pelos diversos tipos de controle acima descritos: controle administrativo, político, jurisdicional (apesar de não judiciário) e procura dar aberturas e criar canais para o controle social.

No campo do controle administrativo, o espaço se encontra cada vez mais aberto, quer pelos clamores da população por um Estado mais eficiente, quer pela necessidade do próprio Aparelho de desenvolver um sistema de controle com razoável isenção e capacidade técnica para que produza *feed-back* e garanta a evolução e o progresso do sistema.

No campo do controle político, as Entidades de Fiscalização Superiores, em quase a totalidade dos casos, estão vinculadas ao Poder Legislativo e prestam o apoio técnico necessário para o exercício do controle externo dos demais Poderes.

No campo do controle judiciário, na grande maioria dos casos, as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) não atuam diretamente nesse setor por não fazerem parte do Poder Judiciário, porém, em quase todas as legislações, há previsão de que, ao encontrarem ilegalidades, os órgãos de controle devam encaminhar as informações para o Ministério Público ou Poder Judiciário. Outro aspecto importante no que se refere às entidades que adotam o modelo de Cortes de Contas é a importação de procedimentos judiciais para o âmbito do controle.

No que se refere ao controle social, quase todas as EFS permitem a apresentação de denúncias por parte dos cidadãos e representações por parte de autoridades, para que sejam iniciados procedimentos de investigação. Hoje, um dos principais temas de estudo dentro destas entidades é como aproveitar a fiscalização promovida pela Sociedade Civil e aproximar a atuação do controle das demandas sociais apresentadas.

Enfim, o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores no Mundo é desenvolvido segundo a cultura e o ordenamento jurídico de cada país, mas, de uma maneira geral, ele representa uma confluência dos diversos tipos de papéis que são destinados à função Controle.

2.- Segunda Parte- Tipologias de Controle

Como tipologias de controle, classificamos as diversas formas de organizar estruturalmente a função controle no âmbito do Aparelho do Estado e a forma da função de se organizar e estruturar internamente.

O estudo das tipologias se torna importante na proporção direta em que possibilita entender a estrutura administrativa e política que comporta as formas de controle que surgiram no âmbito de cada sociedade.

2.1- O Controle Interno e Externo

A tradicional classificação entre controle externo e interno está relacionada à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada. O Controle Interno é organicamente inserido na estrutura administrativa que está sendo controlada. Manda a boa prática e a Teoria de Controle que ele esteja diretamente subordinado ao dirigente maior do órgão em que está inserido. O Controle Externo é subordinado ou compõe outro Poder, tradicionalmente o Poder Legislativo, mas há casos de fazer parte do Poder Judiciário.

Outros aspectos não menos relevantes a serem estudados sobre a diferenciação entre controle interno e externo são os relativos à autonomia e forma de atuação: o controle inserido na estrutura controlada tende a ser mais dependente e adotar uma postura de órgão consultor do Chefe do Poder ao qual está subordinado,

por sua vez, o controle externo tende a ter mais independência com relação aos órgãos do Poder que está sendo fiscalizado e, também, tende a ter uma postura mais corretiva do que de assessoramento aos órgãos fiscalizados (principalmente se adotarem modelos de Tribunais).

A existência de Poderes se controlando mutuamente é decorrência direta da própria estrutura do regime democrático (10); caso brasileiro, o controle externo dos atos da administração pode ser efetuado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas ou pelo Poder Judiciário, motivado pelo ministério Público ou por Ações Populares.

No Brasil, na Esfera Federal, o controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art 70 da CF). A existência do Controle Interno é obrigatória a todos os Poderes (art. 74 da CF), servindo o trabalho destas Unidades de Controle Interno como base e suporte à atuação do Controle Externo. No Poder Executivo Federal, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno é a Corregedoria Geral da União, funcionalmente subordinada à Presidência da República (11).

2.2. Modelos e Formas de Controle

Os dois modelos clássicos de controle são o de Tribunais de Contas e os de Controladorias, cada qual com características e peculiaridades próprias, desenvolvidos para responder aos problemas de controle sob condições e realidades distintas.

O modelo de Tribunais de Contas possui as seguintes características: processo decisório resolvido por colegiados, vitaliciedade de Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poder coercitivo, grande grau de autonomia frente aos Poderes, controles administrativos judicialiformes, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

O modelo de controladorias (ou Auditorias-Gerais) possui as seguintes características: regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, destituídos de poderes jurisdicionais e coercitivos (normalmente), vinculação a algum dos Poderes que possam gerar a força coercitiva, há uma predominância da decisão monocrática, uso predominante de técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas de auditoria.

Algumas características bastante fortes são comuns a ambos os modelos, tais como: a integração ao Aparelho do Estado (normalmente por dispositivo constitucional), 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.

As formas de como é exercido o controle passam não só pela localização do Sistema no âmbito do Aparelho do Estado, estão relacionados também com a forma de como a atividade é executada (a priori ou a posteriori), se existem formas de

acompanhamento concomitante, qual é a abrangência dentro da Máquina Pública (se atinge todos os Poderes, se inclui a Administração Indireta), como é estruturado o processo decisório e o provimento dos titulares nos órgãos. Todas essas características vão influenciar a composição da estrutura das Entidades de Fiscalização Superior, sua forma de atuação e a forma de relacionamento com a sua clientela e com a sociedade, e, conseqüentemente, na forma de como esta sociedade vai interagir com a EFS.

2.3- Dimensões a Serem Avaliadas pelo Controle

Ao analisarmos a forma de atuação de cada Entidade de Fiscalização Superior (EFS), devemos abordar outro aspecto bastante importante, a profundidade de dimensões abrangidas pelo sistema de controle: se forem analisadas, somente, as dimensões de legalidade e legitimidade ou, somente, as dimensões de economia, eficiência, eficácia e efetividade, ou se todas estas dimensões são trabalhadas em conjunto.

Além de saber se são avaliadas algumas ou todas as dimensões assinaladas, é mister conhecer o grau de prioridade e importância que é dado a cada uma delas. A ênfase na análise da legalidade e legitimidade vai levar a procedimentos próximos aos do Poder Judiciário, com todos os seus ritos, o que produz um processo decisório mais lento e burocrático. Por sua vez, a ênfase no controle da eficiência, eficácia e efetividade nos remete ao bom funcionamento da Administração Pública e às atividades de consultoria e assessoria, porém reduz, sensivelmente, a capacidade de se definir responsabilidades objetivas e impor penas aos responsáveis, no âmbito dos juízos emitidos pela EFS, o que pode reduzir a efetividade das ações de controle.

Aspecto que tende a integrar as formas de análise é a avaliação da dimensão economicidade que está presente na análise legal e na avaliação de desempenho da administração; esse ponto representa um aspecto bastante interessante quando se tem a necessidade de integrar as duas grandes vertentes de análise: não gerar prejuízo ao Erário é objetivo de todos os códigos de Direito Administrativo, ao mesmo tempo que análises de custo-benefício são ferramentais comuns nas avaliações de eficácia e efetividade.

Enfim, as formas como se interpretam as questões das dimensões de análise do controle também são essenciais para o desenvolvimento de processos decisórios e forma de estruturação administrativa e política das Entidades de Fiscalização Superiores.

2.4- Distribuição dos Modelos e Formas de Controle pelo Mundo

O modelo de Tribunais de Contas tem origem latina, mais especificamente francesa, foi adotado na Europa Continental e disseminado nos países onde a influência européia foi dominante.

O Modelo de Controladorias tem origem saxã e foi amplamente difundido pelos órgãos de assessoria e desenvolvimento, com influências norte americana e inglesa; muitos países modificaram suas estruturas de controle para o modelo de controladoria, em virtude dos processos de reforma e modernização do aparelho do Estado.

A tabela abaixo demonstra a distribuição dos modelos por vários países e as diferentes vinculações destes com os Poderes e com a estrutura administrativa de cada Estado Nacional.

Quadro 1
Vinculação das EFS aos Poderes

TIPOS	PODER	PAÍSES
TRIBUNAIS DE CONTAS	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai, Brasil
	Judiciário	Grécia e Portugal
CONTROLADORIAS	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália, Nova Zelândia
	Executivo	Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia, Suécia
	Independentes (desvinculadas aos Poderes)	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia, Chile

Fonte: Dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais-TCU- 2000 e tabulados pelo Autor

A forma de atuação de cada Entidade Fiscalizadora Superior se modifica segundo as realidades sociais, maturidade e estrutura política, dimensão geográfica e condição econômica de cada Estado; dessa forma, vemos vários sistemas híbridos se estruturando: tribunais de contas avaliando questões de eficácia administrativa, controladorias adotando estruturas colegiadas, etc, todos buscando melhor se adequar às realidades apresentadas pelo ambiente em que estão inseridos e pelo modelo de Estado em que vivem.

Isto posto, apresentamos o quadro nº 2 com as principais características da forma de atuação de vinte e quatro entidades de fiscalização superiores, e apresentamos se as decisões são tomadas de maneira colegiada ou monocrática, ressaltamos se as EFS têm poderes jurisdicionais, destacamos se existem procedimentos de fiscalização a priori ou a posteriori, e, se os processos fiscalizatórios abrangem as dimensões da legalidade e avaliação da boa gestão.

Quadro 2
Características de Fiscalização das EFS

PAÍSES	DECISÃO COLEGIAL OU MONOCRÁTICA	PODERES JURISDICIONAIS	FISC. A PRIORI	FISC. A POSTERIORI	FISCALIZA A ADM INDIRECTA	LEGALIDADE*	BOA GESTÃO*
Alemanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Austria	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Bélgica	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Brasil	Colegial	Sim	Alguns	Sim	Sim	Sim	Sim
Cabo Verde	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Canadá	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Comunidade Européia	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Espanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
EUA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
França	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Grécia	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Irlanda	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Israel	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Itália	Colegial	Sim	Sim	Sim	Alguns	Sim	Sim
Japão	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Luxemburgo	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Países Baixos	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Portugal	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Suíça	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Cuba	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

* O conceito e formas de controle do que vem a ser boa gestão diferem de país para país, bem como a ênfase e métodos de controle da legalidade.

Fonte: Ribeiro, Francisco Carlos. A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores. Brasília: TCU. Revista do TCU n. 80 pp 10 -23, adaptado e atualizado com os dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais- TCU- 2000

É importante destacar a estrutura desenvolvida no Brasil, que assume características híbridas ao desenvolver atribuições típicas de controladoria com uma estrutura de Tribunal de Contas. Essas características nos levam à conclusão de que não temos mais uma estrutura simples de tribunal, temos sim, um modelo híbrido de um processo decisório de tribunal com estruturas de fiscalização típicas de controladoria (conforme demonstrado no quadro acima).

A constituição de 1988 e as leis orgânicas dos diversos tribunais de contas (12) trouxeram para a esfera de atribuições desses órgãos competências típicas de auditorias-gerais, tais como: funções de ouvidoria, funções de auditorias, fiscalizações e avaliações operacionais e de políticas governamentais. Criamos um modelo híbrido e esse acúmulo de atribuições, com uma estrutura fixa e com processos de tribunais, leva a problemas de tempestividade na condução dos processos.

Uma vez que já se exerce todas as funções de uma controladoria dentro de uma estrutura de tribunal, e essa mesma estrutura gera atrasos e problemas de tempestividade, por que não alterá-la? Existem vantagens intrínsecas no modelo tribunal de contas ? A resposta ao segundo questionamento parece ser sim, existem vantagens no sistema: a decisão colegiada e a capacidade de impor sanções possibilitam decisões mais maduras e menos controláveis por interesses escusos. Os detratores do modelo diriam que essas vantagens seriam neutralizadas pelo

processo de escolha do corpo decisor desses tribunais (13), porém uma coisa parece clara: é possível desenvolver estruturas alternativas que comportem as atividades de controladoria em uma estrutura de tribunal de contas, porém seria extremamente arriscado colocar o poder de sanção em um órgão com orientação monocrática e sem a fiscalização próxima do Ministério Público.

Isto posto, parece claro que o problema central não é representado pelo modelo em si e sim, pelos processos administrativos e pela estrutura de poder que pode vir a se manifestar nos processos decisórios.

3.0- Terceira Parte: Formação da Sociedade Brasileira e a Construção da Idéia de Controle.

Ao agruparmos as grandes tendências expressas pelos clássicos, vemos duas grandes tendências para explicar a formação da Sociedade Brasileira: a primeira trabalha com a transposição da realidade portuguesa para o Brasil (Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, DaMatta, etc), a segunda trabalha com a tese da originalidade da formação sociocultural do País (Gilberto Freyre, Darcy Ribeiro, etc); em que pese às conseqüências para a análise em adotar uma linha ou outra, procuraremos identificar características que possam ser consideradas integradas em um mosaico geral de peculiaridades que possam nos auxiliar na análise do fenômeno do controle na relação entre Estado e Sociedade.

A primeira grande característica que é comum a praticamente todos os clássicos é a hierarquização da sociedade, advinda do patriarcalismo, e amenizada em suas relações por mecanismos especiais de relacionamento.

Outra característica levantada é a existência de formas de navegação social que permitem o afrouxamento e o relacionamento entre “dominadores” x “dominados” de forma mais suave, normalmente realizados de forma individual (nunca coletiva por critérios de cidadania ampla) e por concessões dos detentores do Poder. Esse tipo de mecanismo permite o surgimento de sistemas políticos que gerem “válvulas de escape” para a natural pressão social.

Aspecto importante a ser destacado é a apropriação do público pelo privado em algum momento da formação do País, passando por ciclos de maior ou menor domínio (varia de autor para autor).

A desigualdade interna e as relações de violência dela decorrentes completam o mosaico de características comuns, associado a uma idéia não muito clara de nacionalidade em formação, muito clara em Freyre, mas já menos explícita nos trabalhos mais recentes. Creio que pelo próprio amadurecimento da sociedade.

Associe-se a esse cenário as pressões ideológicas (ou não) para a construção de um processo modernizante geral que promova inclusão de amplas faixas da sociedade; agregue-se a supressão do tipo de relacionamento secular, por um lado, e a resistência, por outro, de ver a questão da cidadania e a redução de privilégios; aí,

desse instável ambiente, temos a situação atual do relacionamento Estado x Sociedade no País.

3.1- A Construção do Espaço Público

Um dos problemas centrais para a abordagem da questão relacionada com o controle é a construção do Espaço Público na sociedade, com as características descritas no item acima. A constituição inicial remonta às características já descritas de apropriação do público pelo privado, da necessidade de intermediários para a população acessar aos serviços do Estado (coronelismo e populismo) e da existência de hierarquias de cidadania, sendo que as classes ou estamentos detentores do Poder exercem uma “supercidadania”, e a população em geral, uma “subcidadania”.

O Espaço Público em um Estado Democrático de Direito é o espaço onde se exerce a plena cidadania. Abrange desde o exercício dos direitos e garantias (individuais e sociais) até a preservação e utilização dos Bens Públicos de uso comum, exclusivos ou domínios, bem como o cumprimento dos deveres para com a Sociedade e a Coletividade, representadas pelo Estado.

A construção do Espaço Público pressupõe a existência de uma ética que valorize a solução coletiva e a construção da Sociedade com relações que se baseiem na cidadania e na igualdade. Pressupõe, também, a clara distinção de esferas de atuação pública e privada, onde a esfera pública trata da consecução do Bem Comum.

O papel desempenhado pelo controle na construção do espaço público é de tornar transparente as ações do Estado, dos seus agentes e prepostos, criando as condições necessárias para que a sociedade se manifeste. Ao mesmo tempo em que o controle tem responsabilidades com a construção desse espaço, ele deve tê-lo como limite de sua atuação, sob pena de agredir a Sociedade e a Democracia.

A grande questão é com o substrato social que dispomos na construção do País, se temos condições objetivas de ter um Espaço Público distinto, e, se não temos, quais são os limites de atuação do controle, quais são os custos para a sociedade do não controle e da manutenção de um sistema incompleto. Caso o tenhamos, quais são as possibilidades, limitações e responsabilidades dos sistemas de controle existentes no Aparelho do Estado.

3.2- O Controle e o Conceito de Sociedade Brasileira

3.2.1-Integrando os Conceitos Sociológicos para Definir as Idéias e Mecanismos de Controle Internalizados

O grande ponto comum dos trabalhos de todos os grandes pensadores da Sociologia Brasileira é a desigualdade brutal que se tornou o sentido fundante inicial da formação da Sociedade Brasileira. Para analisarmos a construção da idéia de controle em uma sociedade que internalizou “naturalmente” desigualdade, pressupõe

a construção de mecanismos de controle distintos para regular as relações entre os “naturalmente desiguais”.

Tanto formalmente, como informalmente, podemos verificar esses procedimentos. O Processo Penal Brasileiro é pródigo de exemplos que favorecem os detentores de alguma forma de Poder. Os mecanismos de navegação social estudados por Freyre e DaMatta explicam, na navegação social do cotidiano, a existência de uma forte hierarquização dos mecanismos de controle social.

A forte hierarquização amenizada pelos mecanismos da cordialidade gera um sentimento de não pertencimento e não totalidade da sociedade, e, paradoxalmente, como as relações guardam a amistosidade da subordinação, não criam a massa crítica suficiente para produzir o choque de consciências que levaria a mudanças mais rápidas e radicais.

Associe-se a esse cenário de “naturalidade” da desigualdade as características do patrimonialismo de Estado, que se legitima na desigualdade original: não se desenvolve sentimento de culpa por não atender interesses legítimos de amplas camadas, já que não se desenvolve sentimentos de pertencimento.

Essas características, obviamente, vão projetar formas de pensar e agir o Controle do Estado pouco afinadas com os originais ideais democráticos universalizantes. Mecanismos formais ou informais que produzam efeitos distintos para os “naturalmente desiguais” na nossa sociedade são erigidos na origem dos sistemas de controle. Seus efeitos são bastante visíveis, basta compararmos a eficácia da atuação do Estado em políticas (mesmo universais) que melhorem as condições de camadas superiores com a eficácia de políticas que atinjam somente as camadas inferiores da sociedade.

A questão do não pertencimento é agravada, pois ela funciona nos dois sentidos; as camadas menos favorecidas, também, começam a se sentir menos parte da sociedade e passam a efetivamente não se interessarem em participar nos mecanismos de controle, e nesse momento, retroalimentam e fortalecem os mecanismos de exclusão.

Enfim, segundo o que nos coloca o pensamento sociológico brasileiro e as evidências empíricas, parecem existir internalizados nos processos decisórios da Sociedade Brasileira conceitos difusos e divergentes sobre os efeitos que o Controle do Estado deve atingir e a forma que ele deve atuar; essas diferenças estão intimamente ligadas com o acesso à superestrutura e à estrutura do Poder, e criam o estado de coisas descrito por Marilena Chauí (14):

“O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteralidade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica”

3.2.2- Mudanças de Conceitos Frente à Novas Realidades

O momento contemporâneo, que é produto das mudanças dos processos de produção, motivadas pela Revolução da Informação e o conseqüente desenvolvimento das Sociedades em Rede, é caracterizado por um processo de mutações e crises (no sentido da morte do velho e o não surgimento do novo), tais como: o fim do modelo soviético, o ressurgimento do liberalismo clássico e a idéia de pensamento único, a conseqüente crise no Welfare-State, a disseminação dos valores virtuais e da realidade informacional.

O ponto mais crítico da análise é como essa transformação está atingindo uma sociedade com traços patriarcais, onde os valores de igualdade e liberdade não estão enraizados; onde as redes de proteção social são caracterizadas pelas relações patriarcais, de compadrio e, no máximo, de clientelismo, não pela consciência da cidadania adquirida.

Como já vimos, a característica de cordialidade na formação social do brasileiro está intimamente ligada com as redes de proteção social decorrentes do patriarcalismo e do clientelismo, como forma de navegação social. O que acontece quando nessa sociedade, onde as elites não vêem o povo com os direitos de cidadão e passam a importar a idéia de que as redes produzidas de proteção social (eficazes ou não) passam a representar o atraso?!

Creio que o cenário atual é bem explícito dessa situação, onde os sistemas de bem-estar social (que já não eram eficientes, eficazes ou democráticos) estão sendo desmontados em nome da “modernidade” sem nada ser colocado no lugar, o que conseqüentemente induz a um aumento expressivo da desigualdade (15) e a um avanço da miséria. A constatação grave é de que, ao reduzir à sua realidade social os conceitos do neoliberalismo, as nossas elites estão quebrando os mínimos compromissos éticos que as uniam com o povo (mesmo que imperfeitamente) sem, no entanto reconhecer os direitos à cidadania e participação.

Assim, ao ter as possibilidades tradicionais de navegação e proteção social restringidas e as condições de participação, fiscalização e acesso ao Poder Público continuamente limitadas, surge o fim da cordialidade e a causa da violência.

Agravando esse cenário, temos alguns problemas da Sociedade em Redes que consegue isolar do processo produtivo a áreas geográficas de tamanhos diversos (de bairros a continentes) pela falta de acesso à informação, criando guetos, que se tornam marginais à realidade e ao processo produtivo formal, formando um amplo celeiro e mercado para a economia do crime organizado.

Outra característica importante do mundo da pós-modernidade é a aceleração do tempo, o que é perfeitamente compatível com a lógica capitalista (afinal, lucro é o produto da margem multiplicado pela velocidade de giro); decorrente dessa lógica e da possibilidade de se criar produtos virtuais, há um grande incremento de consumo de produtos e serviços virtuais (diversão, informação, etc) em contraponto a produtos industriais de baixa elasticidade de demanda. Nesse momento, temos a virtualização

da realidade e a exclusão de grandes áreas e contingentes populacionais do processo de produção/consumo.

O ponto crítico da análise do momento atual brasileiro é: como uma sociedade, intrinsecamente desigual, absorve e aplica uma ideologia global de desigualdade sem comprometer irremediavelmente o seu tecido social e a sua identidade como povo ?

O momento por que passa o Sistema de Controle deve envolver esse debate, como promover a inserção da cidadania, minorar os efeitos do Estado Patrimonial e promover uma nova inserção em uma sociedade que, ao mesmo tempo, é mercantilista e pós-moderna.

3.3. Sociedade e Conceitos em Mutação

Temos de entender as sociedades como organismos vivos em eterna mutação, sistemas com lógicas e dinâmicas próprias de entropia e homeostase de seus subsistemas. Nesse sentido, nada mais razoável que os conceitos operados no interior dos sistemas sociais evoluam e se adaptem a realidades distintas.

Atualmente, parece que o conceito de Controle está em forte processo de transformação na mesma intensidade que outros conceitos correlatos (Estado, Sociedade, Democracia) também o estão.

O Controle Público (ou Controle do Estado) evolui no mesmo sentido da transformação do próprio objeto controlado. No Estado Absolutista, o Controle Público só fazia sentido se fosse feito em nome Del Rey; no liberalismo dos primórdios do Estado Democrático de Direito, o Controle Estatal pouco ultrapassava o controle Judiciário, nada mais natural que no welfare-state fossem desenvolvidos mecanismos de respostas mais profundas e sofisticadas.

O Conceito de Controle, hoje, passa, certamente, pela avaliação e produção de respostas para a Administração Pública e para a Sociedade, ele deve estar aparelhado para ser o “painel de controle” para os que “pilotam” o Aparelho do Estado.

As formas de organização, dimensão, profundidade e modelos, certamente, dependerão intrinsecamente do modelo e tipo de Estado que nossa sociedade construir. A função Controle exerce uma interessante relação biunívoca, onde ele representa a função administrativa que mais influencia e é influenciado pelas outras várias dimensões da Administração.

Quadro 3
 Comparação entre os Modelos de EFS e a Classificação da
 Transparência Internacional

	15 MELHORES POSIÇÕES SEGUNDO A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	10 PIORES POSIÇÕES SEGUNDO A TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
TRIBUNAIS DE CONTAS	Singapura; Bélgica, Holanda; Luxemburgo; Alemanha	Tanzânia; Camarões;
CONTROLADORIAS	Dinamarca; Finlândia; Nova Zelândia; Canadá; Islândia; Noruega; Suíça; Suécia; Austrália; Reino Unido	Nigéria; Uganda; Indonésia; Azerbaijão; Uzbequistão; Honduras; Iugoslávia; Paraguai

Fonte: Dados coletados do Relatório da Transparência Internacional- 2000.

Conclusões

Ao verificarmos como os sistemas de controle estão estruturados e distribuídos, chegamos a algumas conclusões interessantes: não há uma regra geral sobre qual seria o melhor modelo, ou uma relação de quais seriam todas as atribuições que uma EFS deveria executar. A forma de organização depende das peculiaridades da organização social e política de cada sociedade.

Destacamos, também, que, ao confrontarmos a relação de países que adotam um ou outro tipo de modelo com outros indicadores, tais como os indicadores de corrupção percebida da Transparência Internacional, não vemos uma correlação direta entre um determinado modelo e a redução ou aumento da corrupção.

O que podemos aferir com esses dados é que o modelo de controladoria e as formas de controle que abrangem todas as dimensões e que premiam o controle da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade têm se expandido com velocidade muito maior que as outras alternativas concorrentes.

Ao aprofundarmos o estudo das estruturas de controle, chegamos à conclusão que elas são decorrentes da formação sociopolítica de cada país, não existindo modelo naturalmente superior a outro. E mais, parece, realmente, muito nocivo e perigoso importar modelos que não estão na tradição do país, ou, simplesmente, alterar de fora para dentro esses sistemas sem uma necessária redução sociológica (vide a Argentina de Menem e o Peru de Fujimori, com experiências que levaram ao completo desmantelamento de sistemas de controle institucional).

Ao analisarmos o caso específico do Brasil, vemos um cenário interessante e paradoxal, ao mesmo tempo em que sentimos a necessidade de aumento de controle (a idéia do Betinho de que o Estado Brasileiro é “tão transparente quanto um paralelepípedo” parece ser uma quase unanimidade); não há uma uniformidade dos conceitos sobre o controle ou (até mais grave) a que deve atingir ou como deva atingir as estruturas de controle no País.

Outra conclusão fundamental que deve ser tirada desta análise é que a democracia, em princípio, faz muito bem para o combate a desvios e corrupção, uma vez que os quinze países que estão melhor colocados nos indicadores da Transparência Internacional são sólidas e tradicionais democracias, enquanto os 10 países que estão pior classificados na pesquisa ou são ditaduras, ou estão saindo de longos períodos de regime fechado.

Enfim, parece claro que mais do que as estruturas formais de controle, o que parece mais relevante são as estruturas socioculturais de Poder que se manifestam nas estruturas, e o amadurecimento do controle que os diversos grupos sociais produzem sobre seus governos. Logo, mais importante que cambiar estruturas administrativas de controle é muito mais relevante alterar estruturas de acesso ao Poder que esses mecanismos de controle representam.

Notas

- (1) A Cibernética foi abordada na Administração com a perspectiva de estudar a informação e o controle (administrativo) e integrar “as áreas brancas da ciência”.
- (2) Como conceitos básicos, adotamos:
 - a) Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade;
 - b) Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo;
 - c) Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
 - d) Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).
- (3) Segundo a Teoria Sistêmica, as organizações tenderiam a se organizar segundo as respostas que elas recebessem do ambiente.
- (4) Além dos conceitos definidos na nota 2, entendemos por:
 - a) Legalidade: aderência à norma estabelecida, em relação aos atos dos agentes da administração;
 - b) Legitimidade: capacidade do agente de, motivado pelo interesse público, atingir os objetivos da gestão.
- (5) A controladoria é um sistema de controle, oriundo da tradição anglo-saxã, onde o órgão de controle exerce as funções de coleta e divulgação de informações que são encaminhadas aos parlamentos para debate e apreciação.
- (6) John Jay, Madison e Hamilton ao procurarem definir um melhor sistema de governo para um País de grandes dimensões como os EUA, lançaram as bases do sistema Federalista, por meio de

75 artigos publicados na imprensa americana em 1787/1788 e depois condensada na obra “Os Artigos Federalistas” (*Federalists Papers*).

- (7) Lei n. 1.079/1950 e alterações posteriores.
- (8) Montesquieu, no “*Espírito das Leis*” (“*L’Esprit des loirs*”) trabalha a natureza e divisão dos Poderes).
- (9) A palavra *Accountability*, que ainda não encontra sinônimo na língua portuguesa (talvez por falta de costume), pode ser traduzida como transparência na gestão pública ou capacidade de prestar contas, tem lentamente entrado nas práticas políticas do Brasil. O conceito de *Accountability* supera o conceito tradicional da publicidade do ato, uma vez que abrange a motivação e a construção da agenda governamental.
- (10) Vide Federalistas e Montesquieu.
- (11) Essa alteração de estrutura representou importante avanço institucional para o controle.
- (12) Quase todas baseadas na Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/92); ver arts. 70 a 75 da CF.
- (13) Indicado ou pelo Chefe do Poder Executivo, ou por eleições majoritárias no Poder Legislativo (o que, normalmente, reproduz a maioria que está governando no interior do sistema que foi feito para controlá-la).
- (14) Ver CHAUÍ, Marilena. “Brasil- Mito Fundador e Sociedade Autoritária”. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, pp 89-91.
- (15) A Sociedade Brasileira ostenta o terceiro pior índice de Gine do Mundo.

Bibliografia

- BHEN**, Robert D. *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accontability Democrática*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público, ano 49, número 4, out-dez/1998.
- BRANCO**, Elvia Lordello Castello. *A Importância do Tribunal de Contas da União no Combate à Corrupção*. Rio de Janeiro: FGV. Revista da Administração Pública n. 77, pp 112-120.
- MINTZBERG**, Henry. *Managing Government Governing Managment*. Harvard Business Review. De maio-junho/1996.
- MADISON**, James e Outros. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- RIBEIRO**, Francisco Carlos. *A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores*. Brasília: TCU. Revista do TCU n. 80 pp 10-23.
- RUA**, Maria das Graças. *O Estudo da Política- Tópicos Seleccionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998.
- SPECK**, Bruno Wilhelm, *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*, São Paulo: Konrard Adenauer, 2000.
- WEFFORT**, Francisco C. . *Os Clássicos da Política vol. 1 e 2*, 8ª Edição. São Paulo: Ática, 1997.