

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

SEM ÓDIO E SEM FAVOR:

FORMAÇÃO DE JUÍZOS TÉCNICOS NA SECRETARIA
FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Autor: Leonardo Castro

Brasília, 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

SEM ÓDIO E SEM FAVOR:
FORMAÇÃO DE JUÍZOS TÉCNICOS NA SECRETARIA
FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Autor: Leonardo Castro

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Brasília, agosto de 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

SEM ÓDIO E SEM FAVOR:

FORMAÇÃO DE JUÍZOS TÉCNICOS NA SECRETARIA
FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Autor: Leonardo Castro

Orientador: Sadi Dal Rosso (UnB)

Banca:

Prof. Dr. Edson Silva de Farias (UnB)
Prof. Dr. Roniere Ribeiro do Amaral (ABIN)
Prof. Dr. Sadi Dal Rosso (UnB)
Prof. Dr. Luís Augusto Sarmento Cavalcanti
de Gusmão (UnB, suplente)

Agradecimentos

Cabe, em primeiro lugar, manifestar nossos agradecimentos aos dirigentes e servidores da Secretaria Federal de Controle Interno que foram entrevistados. Notadamente porque, mesmo sendo sua contribuição imprescindível, não têm seus nomes citados, em função de nosso compromisso de sigilo sobre os respondentes.

No que diz respeito ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, cabe um agradecimento especial aos professores Sadi Dal Rosso (orientador dessa dissertação), Edson Silva de Farias, Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos, Fernanda Antônia da Fonseca Sobral e Lourdes Maria Bandeira. E também aos funcionários da Secretaria do Programa de Pós-Graduação Abílio Augusto Maia Pinto, Evaldo Alves Amorim e Márcia de Lima Souza Araújo.

Ainda no âmbito da universidade, registramos nossa gratidão pela oportunidade de aprendizado que tivemos na convivência com os professores, funcionários e alunos do Departamento de Sociologia e do Instituto de Relações Internacionais. E ressaltamos a importância para nossos estudos do funcionamento, durante os sábados e domingos, da Biblioteca da Universidade de Brasília. Lembrando que seus servidores, assim como os das bibliotecas da Universidade Federal da Bahia, não terão sua contribuição esquecida.

No âmbito familiar, cabe o agradecimento a todos que foram privados da nossa convivência e do nosso apoio durante o período em que estivemos ocupados com a pesquisa, especialmente a nossa companheira, Claudia Rosa de Miranda.

Quanto aos servidores da Controladoria-Geral da União, embora haja muitas contribuições dignas de nota, é preciso começar reconhecendo o esforço da coordenadora Renata Alves Figueiredo para que a instituição pudesse, em tempo hábil, autorizar a dispensa do pesquisador de parte da sua jornada de trabalho para realizar as entrevistas necessárias. E também registrar que esta redução de jornada, em período de crescente demanda de trabalho, foi apoiada pelos dirigentes Valdir Agapito Teixeira (Secretário

Federal de Controle Interno), Wagner Rosa da Silva (diretor), Luiz Cláudio de Freitas (coordenador-geral) e Wilbur Cesar Maciel (chefe de divisão).

Mesmo correndo o risco de esquecer nomes, cabe citar alguns colegas da Controladoria que, pela convivência profissional ou por outras razões, foram importantes para nossos estudos: servidores da Diretoria de Desenvolvimento Institucional; da Coordenação-Geral de Técnicas, Procedimentos e Qualidade; e da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional; Celio de Vasconcelos, Cláudio Antônio de Almeida Py, Clerênio Rosas Azevedo, Francisco Eduardo Bessa, Israel José Reis de Carvalho, Jerri Coelho e Marcia da Rosa Pereira.

Embora não tenham qualquer responsabilidade por nossas opções, erros e omissões, mencionamos alguns professores, intelectuais e militantes que contribuíram de alguma forma com nossos estudos: Ademário Costa, Adriano Romariz, Antônio Almerico Biondi Filho, Aurina Oliveira Santana, Bouzid Izerrougene, Carlos Itaparica, Carlos Martins Marques de Santana, Fábria Reis, Fabio Almeida, Genauto França, Gilberto Wildberger, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jones Carvalho, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Júlio Rocha, Lia Santana, Luciana Mandelli, Marcelino Galo, Nadjara Régis, Nilton Vasconcelos, Paulo Balanco, Pedro César Batista, Reginaldo Souza Santos, Renam Brandão, Roberta Sampaio, Rui Costa dos Santos, Vagner Brazil, Valmir Assunção, Valter Pomar, Vera Lúcia Barbosa, Wladimir Lima.

Finalizando, fica um agradecimento especial para os professores Maria Ivanilde Ferreira Nobre e Nelson de Oliveira Santos pelo estímulo que deram à nossa carreira acadêmica, desde a Escola de Administração da UFBA.

Resumo

Discute-se a seguinte questão: quais os sentidos das ações administrativas que compõem a auditoria governamental executada pela Secretaria Federal de Controle Interno (integrante da Controladoria-Geral da União, órgão do Poder Executivo federal brasileiro)? Como embasamento conceitual e contextual, são apresentados: elementos de natureza teórica e conceitual sobre a burocracia moderna, com destaque para a obra de Max Weber; conceitos ligados a auditoria governamental; informações relevantes sobre a história dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal; descrição do funcionamento do trabalho auditorial no âmbito da secretaria em exame; e percepções dos servidores públicos sobre a interferência dos superiores hierárquicos na realização das tarefas e na formação de juízos técnicos. Como resultado, também baseado em entrevistas semi-estruturadas realizadas com os servidores e dirigentes, conclui-se que os prováveis sentidos (na acepção weberiana) dos processos e comportamentos examinados são: tradições provenientes da área de auditoria contábil e da atividade judicante; crença, de fundamento ético, em que o papel do trabalho dos servidores é a busca da verdade; consciência ou semiconsciência da relevância dos comportamentos para a construção de um privilegiamento positivo de natureza estamental para os servidores.

Palavras-chave

Estado; burocracia; delegação; controle interno; auditoria.

Abstract

The following question is posed: which the meanings of administrative actions that make up the government audit performed by the Federal Secretariat for Internal Control (part of the Brazilian Office of the General Comptroller, organ of the Brazilian Federal Executive)? The theoretical background is composed by: conceptual and theoretic elements about modern bureaucracy, highlighting Max Weber's work; concepts related to government audit; relevant information on the history of organs of the Internal Control System; description of the audit procedures within the Secretariat here analyzed; and perceptions of public servants about the interference of hierarchical superiors in job execution as well as in technical judgment. As a result, also based on semi-structured interviews of public servants, including managers, it is possible to conclude that the probable meanings (in Weber's conception) of behavior and processes here examined are: traditions originally from law and accounting audit fields; belief, of ethical background, that government staff must work to find the truth; conscience or semi-conscience of how relevant behavior is to creating a positive privileged status to government staff.

Key-words

State; bureaucracy; delegation; internal control; audit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. BUROCRACIA E ESTADO.....	4
1.1. Referências conceituais.....	4
1.1.1. Tipo ideal e sentido.....	4
1.1.2. Ação social e relação social.....	5
1.1.3. Ordem legítima.....	6
1.1.3.1. Convenção e direito.....	7
1.1.4. Dominação legítima e obediência.....	8
1.1.4.1. Dominação legal.....	9
1.1.5. Relação comunitária e relação associativa.....	10
1.1.5.1. Associação e constituição.....	11
1.1.5.2. Associação política e Estado.....	12
1.1.5.3. Governo.....	13
1.1.6. Ordem social e estamento.....	14
1.2. Burocracia moderna.....	16
1.2.1. Ordem administrativa e aparato.....	16
1.2.2. Funcionário.....	17
1.3. Burocracia estatal.....	19
1.3.1. Dever de obediência.....	19
1.3.2. Vantagens.....	20
1.3.3. Convergência de interesses entre burocracia e dominados.....	21
1.3.4. Convergência de interesses entre burocracia e governo.....	23
1.4. Debate contemporâneo.....	24
1.4.1. Delegação e credibilidade.....	24
1.4.1.1. Concessões governamentais em favor da burocracia.....	26
1.4.1.2. Burocracia estatal contemporânea.....	27
1.4.2. Técnica e política.....	28
1.5. Contexto nacional.....	28
1.5.1. Burocratização no Brasil.....	30
1.5.1.1. Populismo e burocratização.....	31
1.5.1.2. Burocracia no regime autoritário.....	33
1.5.1.3. Técnica e política na burocracia pública brasileira.....	34
2. CONTROLADORIA E AUDITORIA.....	36
2.1. Controladoria no discurso da Contabilidade.....	36
2.1.1. Imprecisão conceitual.....	37
2.1.2. Funções da controladoria na empresa.....	39
2.1.3. Conceitos complementares.....	41

2.2. Auditoria.....	42
2.2.1. Serviço de auditoria.....	43
2.2.2. Opinião do auditor.....	44
2.2.2.1. Relatório de auditoria.....	45
2.2.3. Auditoria interna.....	46
2.3. Relação entre Controladoria e Auditoria.....	46
2.4. Controladoria, auditoria e situação estamental do contador.....	47
2.5. Controles internos do Estado.....	48
2.5.1. Governo, burocracia e controle.....	50
2.5.2. Funções do controle e terminologia contábil.....	51
3. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO.....	52
3.1. Diretoria Central de Contabilidade da República.....	53
3.2. DASP do Presidente da República.....	54
3.3. Inspeções Gerais de Finanças.....	56
3.3.1. Aparecimento da distinção entre controle interno e externo.....	56
3.3.2. Constituição de 1967.....	57
3.3.3. Nomeação dos chefes das IGF.....	58
3.4. SECIN vinculada à Presidência da República.....	59
3.4.1. Centralização de recursos materiais e humanos.....	60
3.5. Subordinação das Ciset aos ministérios.....	60
3.6. Criação da SFC.....	61
3.6.1. Controle interno na restauração da legitimidade.....	63
3.7. Retorno à Presidência da República.....	64
3.7.1. Combate à corrupção.....	65
3.7.2. Reconhecimento público.....	68
3.7.3. Controle interno como atividade judicante.....	71
3.7.3.1. Impacto sobre a atuação do governo.....	73
4. AÇÕES DE CONTROLE.....	75
4.1. Planejamento e execução.....	77
4.1.1. Planejamento.....	77
4.1.2. Distribuição de tarefas.....	78
4.1.3. Execução.....	78
4.1.4. Revisão e homologação.....	78
4.2. Auditoria de avaliação de gestão.....	79
4.3. Carreira de Finanças e Controle.....	80
4.3.1. Servidores e remuneração.....	81
4.4. Código de conduta.....	81
4.4.1. Responsabilidade organizacional.....	83

4.5. Existência e pertinência de interferência superior.....	84
4.5.1. Dados produzidos por enquete.....	85
4.5.2. Percepção de autonomia.....	87
5. FORMAÇÃO DE JUÍZOS TÉCNICOS.....	89
5.1. Referências metodológicas.....	89
5.1.1. Vigilância epistemológica.....	89
5.1.1.1. Submissão ao primeiro preceito ético cartesiano.....	91
5.1.1.2. Resistência ao “profetismo”.....	92
5.1.2. Quando o pesquisador é funcionário da organização pesquisada.....	94
5.2. Burocracia estatal e ação comunicativa.....	95
5.2.1. Discurso e consenso.....	95
5.3. Coleta de dados.....	96
5.3.1. Instrumentos.....	97
5.3.2. Realização das entrevistas.....	98
5.4. Tratamento de divergências.....	99
5.4.1. Discussões internas às equipes de trabalho.....	99
5.4.2. Discussões entre equipes e coordenadores-gerais.....	102
5.4.2.1. Tempo, qualidade e tensões.....	104
5.5. Ação de controle e afirmação da burocracia.....	105
5.5.1. Processo de trabalho e legitimidade de juízos técnicos.....	107
5.5.2. Sem ódio e sem favor.....	107
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS.....	112
ANEXOS.....	119
Anexo I – Questionário de entrevista com membro de equipe.....	119
Anexo II – Questionário de entrevista com coordenador de equipe.....	120
Anexo III – Questionário de entrevista com coordenador-geral.....	122
Anexo IV – Questionário de entrevista com diretor.....	123

Introdução

A leitura de parte da literatura produzida sobre a burocracia no âmbito da Sociologia foi, para nós, uma experiência surpreendente. Com destaque para as constrangedoras – para o sociólogo principiante ávido por encontrar “lacunas” – atualidade e solidez patentes na obra *Economia e sociedade*, de Max Weber.

A capacidade explicativa da teoria weberiana e dos autores contemporâneos foi tomada, no entanto, como estímulo para seu confronto com uma realidade organizacional que, como demonstramos, não se curva simplesmente aos grandes traços descritivos das organizações burocráticas. Demandando do pesquisador esforços de interpretação e mediação que não podem ser empreendidos sem os condicionamentos e exigências próprios do ambiente acadêmico.

Talvez por participarmos de um segmento da burocracia que esteja experimentando um processo de “valorização” dentro do Estado e perante os cidadãos,¹ tenhamos sido atraídos pela seguinte questão: como, através da sua prática administrativa (cotidiana), a burocracia estatal pode ampliar seu poder² e seu reconhecimento público, e com isso obter ou manter vantagens em termos materiais (remuneração, estabilidade etc.) e de *status*?

Indicativos de caminhos para respondermos a esta questão eram fartos na literatura, começando pela importância do conhecimento técnico e do saber prático adquirido pela experiência da burocracia. Mas como não encontramos respostas prontas e sim algo por construir, voltamos nossa atenção para uma organização que integra o Poder Executivo federal e vem ganhando destaque na mídia como instituição confiável para avaliar a aplicação de recursos públicos: a CGU – Controladoria-Geral da União, criada em 2001. E dentro dela, optamos por observar a SFC – Secretaria Federal de Controle Interno,

¹ O autor desta dissertação é servidor da CGU desde 2005 e trabalha na SFC desde 2007. Por isso, tratamos das implicações dessa inserção profissional para a condução da pesquisa na seção 5.1.2. *Quando o pesquisador é funcionário da organização pesquisada.*

² “Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.” (Weber, 2004b: 33)

núcleo de planejamento e execução da auditoria da CGU e produto da evolução de órgãos que existem pelo menos desde a primeira constituição republicana do Brasil.

Partindo da questão destacada, estabelecemos como eixo da nossa pesquisa o seguinte questionamento: quais os sentidos das ações administrativas que compõem a auditoria governamental executada pela SFC?

Para respondermos esta questão, organizamos a exposição da seguinte forma:

- *Capítulo 1. Burocracia e Estado*: traz elementos de natureza teórica e conceitual sobre a burocracia moderna, com destaque para a obra de Max Weber e de autores que revisaram e/ou complementaram suas teses.
- *Capítulo 2. Controladoria e Auditoria*: explora as definições de controladoria e auditoria, em termos conceituais e no que diz respeito à sua aplicação à realidade empresarial, onde originalmente foram gestadas. E é complementado por elementos da chamada “teoria da agência” que consideramos úteis à pesquisa.
- *Capítulo 3. Secretaria Federal de Controle Interno*: apresenta o resultado de consulta a fontes documentais e bibliográficas empreendida com o objetivo de, através de informações sobre os órgãos que realizaram auditoria governamental dentro do Poder Executivo, atingir elementos necessários à compreensão do surgimento da SFC e da atuação da sua burocracia.
- *Capítulo 4. Ação de controle*: apresenta informações sobre o processo de trabalho auditorial no âmbito da secretaria necessárias ao entendimento do próximo capítulo.
- *Capítulo 5. Formação de juízos técnicos*: discute o problema de pesquisa, com base no conteúdo dos capítulos anteriores e nos dados levantados na execução de entrevistas semi-estruturadas com servidores e dirigentes da SFC. Sendo iniciado por informações sobre a coleta de dados e considerações de ordem metodológica que podem ser úteis à compreensão das limitações das inferências realizadas.
- *Conclusão*: fecha o trabalho, apresentando comentários que derivam do esforço de pesquisa.

Finalizando esta introdução, resta pedir desculpas pelo excesso de citações de Max Weber no primeiro capítulo, que consideramos essenciais ao entendimento dos

marcos conceituais e teóricos utilizados na pesquisa. É registrar que o uso de grifos para assinalar termos (indicativos de conceitos provenientes dos autores citados) deriva da necessidade de fazer a distinção do significado que eles têm na linguagem corrente.

1. Burocracia e Estado

1.1. Referências conceituais

1.1.1. Tipo ideal e sentido

Apesar de não ser objeto deste trabalho a discussão da concepção metodológica e da forma de estruturação conceitual weberianas, convém registrar a noção de “tipo ideal”, que perpassa pelo conjunto deste e dos próximos capítulos e informa sobre as limitações naturais de um trabalho acadêmico quanto à sua correspondência com realidade experienciada (percebida) pelos homens e mulheres reais:

“A Sociologia constrói (...) conceitos de *tipos* e procura regras *gerais* dos acontecimentos. (...) Forma seus conceitos e procura suas regras sobretudo *também* levando em conta se, com isso, pode prestar um serviço à imputação causal histórica dos fenômenos culturalmente importantes. Como em toda ciência generalizadora, seus conceitos, devido à peculiaridade de suas abstrações, têm que ser relativamente *vazios* quanto ao conteúdo, diante da histórica realidade concreta. (...) Em *todos* os casos (...) ela se *distancia* da realidade, servindo para o conhecimento desta da forma seguinte: mediante a indicação do grau de *aproximação* de um fenômeno histórico a um ou vários destes conceitos torna-se possível classificá-lo [quanto ao tipo]. O mesmo fenômeno histórico, por exemplo, pode ter, numa parte de seus componentes, caráter ‘feudal’, noutra parte, caráter ‘patrimonial’ (...). Para que com estas palavras se exprima algo unívoco, a Sociologia, por sua vez, deve delinear tipos ‘puros’ (*ideais*) dessas configurações, os quais mostram em si a unidade conseqüente de uma adequação de sentido mais plena possível, mas que, precisamente por isso, talvez sejam tão pouco freqüentes na realidade quanto uma reação física calculada sob o pressuposto de um espaço absolutamente vazio.” (Weber, 2004b: 12; grifos na obra)

Sobre a relação entre *tipos ideais* e realidade histórica, Max Weber adverte seus leitores deste modo:

“Neste procedimento, naturalmente, não podemos perder de vista, desde o princípio, o caráter fluido e a interação de todos estes

princípios de organização, pois seus tipos ‘puros’ somente devem ser considerados casos-limite particularmente valiosos e indispensáveis para a análise, entre os quais se move e continua se movendo a realidade histórica, que quase sempre apresenta formas mistas.” (Weber, 1999: 233)

Cabe, ainda, anotar que a Sociologia, em regra, não imputa ou assegura o fundamento da ação individual. Mas, ao invés disso, na forma de generalizações, elabora interpretações sobre processos sociais. E especificamente na proposta sociológica de Max Weber, isso é construído não somente pela noção de *tipo ideal*, mas também pela imputação de um “sentido” à ação social, que não é necessariamente perceptível em cada ação individual ou pelo indivíduo participante.

“A ação *real* sucede, na maioria dos casos, em surda semiconsciência ou inconsciência do seu ‘sentido visado’. O agente mais o ‘sente’, de forma indeterminada, do que o sabe ou tem ‘clara idéia’ dele (...). Uma ação determinada pelo sentido efetivamente, isto é, claramente e com plena consciência, é na realidade apenas um caso-limite. (...) Mas isto não deve impedir que a sociologia construa seus *conceitos* mediante a classificação do possível ‘sentido subjetivo’, isto é, como se a ação, seu decorrer real, se orientasse conscientemente por um sentido. Sempre que se trata da consideração da situação concreta, tem de se ter em conta a distância entre esta e a construção hipotética, averiguando a natureza e a medida desta distância.” (Weber, 2004b: 13; grifos na obra)

Sobre esta noção de “sentido subjetivo”, convém um esclarecimento que deve ser entendido também como indicativo da nossa adesão à interpretação dada por Gabriel Cohn à expressão:

“A expressão mais completa que ele usa para para isso tem sua tradução mais adequada (ainda que não inteiramente satisfatória) por ‘sentido subjetivamente visado’. (...) Essencial em Weber, contudo, é que o sentido da ação *não* é algo já dado que de algum modo seja ‘visado’ pelo agente como ‘meta’ da sua ação mas é a representação que ele, como agente, tem do curso da sua ação e que comanda a sua execução.” (Cohn, 2004: xiv; grifos na obra)

1.1.2. Ação social e relação social

No que diz respeito à proposta weberiana, que é ponto de partida para nossa discussão, o objeto da Sociologia é a “ação social”, assim definida:

“Por ‘ação’ entende-se (...) um comportamento humano (tanto faz tratar-se de um fazer externo ou interno, de omitir ou permitir) sempre que e na medida em que o agente ou os agentes o relacionem com um sentido subjetivo. Ação ‘social’, por sua vez, significa uma ação que, quanto ao seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de *outros*, orientando-se por este em seu curso.” (Weber, 2004b: 3; grifos na obra)

Diante da *ação social*, a sociologia weberiana busca o que define como compreensão, que significa:

“apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido: *a*) efetivamente visado no caso individual (na consideração histórica) ou *b*) visado em média e aproximadamente (na consideração sociológica em massa), ou *c*) o sentido ou conexão de sentido a ser construído cientificamente (como ‘ideal-típico’) para o tipo *puro* (tipo ideal) de um fenômeno freqüente. Construções ideal-típicas desta classe são, por exemplo, os conceitos e as ‘leis’ estabelecidos pela teoria pura da economia. Expõem como se *desenrolaria* a ação humana de determinado caráter se estivesse orientada pelo fim de maneira estritamente racional (...) e *se*, além disso, estivesse orientada exclusiva e inequivocamente por um único fim (o econômico).” (Weber, 2004b: 6; grifos na obra)

A “relação social”, que é uma forma de *ação social*, diz respeito ao “comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por esta referência” (Weber, 2004b: 16). E tem seu conceito complementado pelo seguinte trecho:

“A relação social *consiste*, portanto, completa e exclusivamente na *probabilidade* de que se aja socialmente numa forma indicável (pelo sentido), não importando, por enquanto, em que se baseia essa probabilidade.” (Weber, 2004b: 16; grifos na obra)

1.1.3. Ordem legítima

Considerando o conteúdo dos próximos capítulos, com destaque para a vinculação deles ao que Weber denominou “sociologia do direito” e “sociologia da dominação” na obra *Economia e sociedade*, cabe o registro das noções de “ordem legítima” e “vigência”:

“Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social podem ser orientadas, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma *ordem legítima*. A probabilidade de que isto ocorra chamamos ‘vigência’ da ordem em questão.” (Weber, 2004b: 19; grifos na obra)

“Ao conteúdo do sentido de uma relação social chamamos *a*) ‘ordem’ somente nos casos em que a ação se orienta (em média e aproximadamente) por ‘máximas’ indicáveis, e somente falamos *b*) de ‘vigência’ dessa ordem quanto a orientação efetiva por aquelas máximas sucede, entre outros motivos, *também* (quer dizer, num grau que tenha algum peso na prática) porque estas são consideradas vigentes *com respeito* à ação, seja como obrigações, seja como modelos de comportamento.” (Weber, 2004b: 19; grifos na obra)

Diante dos trechos citados, entendemos que a *vigência* de uma *ordem* ocorre quando, com algum grau de coercibilidade, a *ação social* é orientada pelo que podemos definir como crença na legitimidade de conteúdos (“máximas”) indicáveis. E para complementar esta discussão, recorreremos a um trecho da obra weberiana que aponta elementos que podem assegurar a legitimidade de uma ordem:

“A legitimidade de uma ordem pode estar *garantida*:

I. unicamente pela atitude interna, e neste caso:

1. de modo afetivo: por entrega sentimental;
2. de modo racional referente a valores: pela crença em sua vigência absoluta, sendo ela a expressão de valores supremos e obrigatórios (morais, estéticos ou outros quaisquer);
3. de modo religioso: pela crença de que de sua observância depende a obtenção de bens de salvação;

II. também (ou somente) pelas expectativas de determinadas conseqüências externas, portanto: pela situação de interesses, mas: por expectativas de determinado *gênero*.” (Weber, 2004b: 20-21; grifos na obra)

1.1.3.1. Convenção e direito

Weber (2004b: 23) esclarece que “a forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na legalidade”, ou seja, na “submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e formalmente correto”. E, deste modo, torna relevantes os conceitos de “convenção” e “direito”:

“Uma ordem é denominada:

- a) *convenção*, quando sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação (relativamente) geral e praticamente sensível;

b) *direito*, quando está garantida externamente pela probabilidade da *coação* (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação.” (Weber, 2004b: 21; grifos na obra)

Weber (2004b: 23) acrescenta que, para a sociologia, “o decisivo no conceito do ‘direito’ (...) é a existência de um quadro coativo”.³

1.1.4. Dominação legítima e obediência

Weber (2004b: 33) define “dominação” como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” e complementa sua definição com o seguinte trecho:

“Não significa, portanto, toda espécie e possibilidade de exercer ‘poder’ ou ‘influência’ sobre outras pessoas. Em cada caso individual, a dominação (‘autoridade’) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.” (Weber, 2004b: 139; grifos na obra)

Já a “obediência” é assim definida:

“‘Obediência’ significa, para nós, que a ação de quem obedece ocorre substancialmente como se tivesse feito do conteúdo da ordem e em nome dela a máxima de sua conduta, e isso *unicamente* em virtude da relação formal de obediência, sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou desvalor da ordem como tal.” (Weber, 2004b: 140; grifos na obra)

Para que exista *obediência*, normalmente é necessário um “quadro administrativo”, podendo este “estar vinculado à obediência ao senhor (ou aos senhores) por costume ou de modo puramente afetivo, ou por interesses materiais ou por motivos ideais (racionais referentes a valores).” (Weber, 2004b: 139)

“Mas nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação. Normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na *legitimidade*.” (Weber, 2004b: 139; grifos na obra)

³ “A ‘aplicação do direito’ significa para nós a utilização daquelas formas estatuídas e das respectivas ‘disposições jurídicas’ (...) a ‘fatos’ concretos que são a elas ‘subsumidos’.” (Weber, 1999: 10)

1.1.4.1. Dominação legal

Avançando nos conteúdos vinculados a nossa pesquisa, é preciso considerar o seguinte trecho da obra de Max Weber:

“Há três tipos *puros* de dominação legítima. A vigência de sua legitimidade pode ser, primordialmente:

1. de caráter *racional*: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. de caráter *tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
3. de caráter *carismático*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática).

No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à *ordem impessoal*, objetiva e legalmente estatuída e aos *superiores* por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se à *pessoa* do *senhor* nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude de devoção aos hábitos costumeiros. No caso da dominação carismática, obedece-se ao *líder* carismaticamente qualificado como tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.” (Weber, 2004b: 141; grifos na obra)

Em complemento a estas definições, o autor reitera que os tipos puros (*ideais*) não costumam ser encontrados nos casos concretos, ou melhor, ocorrem de forma combinada. Mas, segundo ele, na época atual (modernidade) a vertente legal da dominação é predominante, na forma de “dominação legal com quadro administrativo”. Esta com sua vigência baseada no seguinte:

“1. que todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser *estatuído* de modo racional (...) com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação, mas também, em regra, por pessoas que, dentro do âmbito de poder desta (em caso de associações territoriais: dentro do território), realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, declaradas relevantes pela ordem da associação; (...)

2. que todo direito é, segundo sua essência, um cosmos de *regras* abstratas, normalmente estatuídas, com determinadas intenções; que a judicatura é a aplicação dessas ao caso particular e que a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios indicáveis de forma geral, os quais encontram aprovação ou pelo menos não são desaprovados nas ordens da associação;

3. que, portanto, o senhor legal típico, o ‘superior’, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições; (...)

4. que (...) quem obedece só o faz como *membro* da associação e só obedece ‘ao direito’; (...)

5. que se aplica (...) a idéia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da *competência* objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens.” (Weber, 2004b: 142; grifos na obra)

1.1.5. Relação comunitária e relação associativa

Weber apresenta, ainda, duas formas fundamentais de *relação social*, sendo uma baseada no sentimento de pertencimento ao grupo social e a outra baseada na comunidade de interesses ou num ajuste “racionalmente motivado”:

“Uma relação social denomina-se ‘relação comunitária’ quando e na medida em que a atitude na ação social – no caso particular ou em média ou no tipo puro – repousa no *sentimento* subjetivo dos participantes de *pertencer* (afetiva ou tradicionalmente) *ao mesmo grupo*.

Uma relação social denomina-se ‘relação associativa’ quando e na medida em que a atitude na ação social repousa num *ajuste* ou numa *união* de interesses racionalmente motivados (com referência a valores ou fins). A relação associativa, como caso típico, pode repousar essencialmente (mas não unicamente) num *acordo* racional, por declaração recíproca. Então a ação correspondente, quando é racional, está orientada: *a)* de maneira racional referente a valores, pela crença no compromisso *próprio*; *b)* de maneira racional referente a fins pela expectativa de lealdade da *outra parte*.” (Weber, 2004b: 25; grifos na obra)

Nota-se, pelas definições, que elas não são excludentes, ou seja, que determinado conjunto de indivíduos podem manter entre si, ao mesmo tempo, relações comunitárias e relações associativas.

1.1.5.1. Associação e constituição

Weber apresenta uma definição de “associação” que pressupõe mais que a existência de uma *relação associativa*, pois inclui a existência de pessoas cujo comportamento tem o propósito de manter a relação social fechada ou com limitação quanto à participação:

“Chamamos ‘*associação*’ uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito (...).” (Weber, 2004b: 30; grifos na obra)

Este comportamento pode ser:

“de um *dirigente* e, eventualmente, um *quadro administrativo* que, dado o caso, têm também, em condições normais, o poder de representação. O exercício da direção ou a participação nas ações do quadro administrativo – os ‘*poderes de governo*’ – podem estar *a)* apropriados ou *b)* delegados a determinadas pessoas, segundo a ordem vigente da associação ou segundo determinadas características, ou a pessoas a serem escolhidas de determinada forma, em caráter permanente ou temporário ou para determinados casos.” (Weber, 2004b: 30; grifos na obra)

Como consequência da definição de *associação*, temos a definição de “ação associativa”:

“Chamamos ‘ação associativa’ somente a do próprio quadro administrativo e, além disso, todas as relativas à associação por este *dirigida* segundo um plano. Uma ‘ação associativa’ para todos os membros seria, por exemplo, uma guerra que um Estado ‘conduz’, uma ‘petição’ acordada pela presidência de uma associação ou um ‘contrato’ feito pelo dirigente e cuja ‘validade’ se impõe aos membros e se lhes imputa e, além disso, todos os processos ‘judiciais’ e ‘administrativos’.” (Weber, 2004b: 31; grifos na obra)

Vejamos, então, como a noção de “constituição” aparece em relação aos conceitos já discutidos:

“As ordens estatuídas de uma relação associativa podem nascer *a)* por acordo livre ou *b)* por imposição e submissão. O poder

governamental numa associação pode pretender para si o poder legítimo para a imposição de ordens novas. Chamamos *constituição* de uma associação a probabilidade *efetiva* de haver a submissão ao poder impositivo do governo existente, segundo medida, modo e condições. A estas condições podem pertencer, especialmente, segundo a ordem vigente, a consulta ou o assentimento de determinados grupos ou frações dos membros da associação, além de outras condições de natureza mais diversa.” (Weber, 2004b: 31; grifos na obra)

Diante do exposto neste último trecho e dos conceitos até aqui tratados, entendemos que a noção de *constituição* é distinta, embora dependente, da noção de *vigência*. Afinal, a *constituição* diz respeito somente ao “poder impositivo do governo existente”, enquanto a *vigência* diz respeito à *ordem* como um todo.

1.1.5.2. Associação política e Estado

O conceito de “associação política”, como derivado de *associação*, é definido a partir da concepção particular de Weber sobre a política:

“A uma associação de dominação denominamos associação *política*, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação *física* por parte do quadro administrativo.” (Weber, 2004b: 34; grifos na obra)

Daí decorre o conceito weberiano de Estado:

“A uma *empresa com caráter de instituição* política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes.” (Weber, 2004b: 34; grifos na obra)

No que diz respeito ao Estado moderno,⁴ as seguintes observações são relevantes para nossa discussão:

“A posição moderna das associações políticas baseia-se no prestígio que lhes concede a crença específica, difundida entre os participantes, numa especial sagração, dada pela ‘conformidade à lei’ da ação social por elas ordenada. E isso também e precisamente quando esta ação compreende coação física (...). Esta crença na

⁴ “Quanto à sua natureza, o Estado moderno é uma relação associativa institucional dos portadores de determinados *imperia*, selecionados segundo determinadas regras, e delimitados exteriormente por regras gerais de divisão de poderes e ainda afetados todos eles, em virtude de uma restrição estatuída dos poderes, por limitações internas de legitimidade de poder de mando.” (Weber, 1999: 9; grifos na obra)

‘conformidade à lei’ específica da ação de associação política pode intensificar-se – o que de fato é o caso nas condições modernas – até o ponto em que, exclusivamente, certas comunidades políticas (sob o nome de ‘Estados’) são consideradas capacitadas a ordenar ou admitir a aplicação de coação física ‘conforme a lei’ por parte de outras comunidades quaisquer. Em consonância com isso, para o exercício e a ameaça desta coação, existe, na comunidade política plenamente desenvolvida, um sistema de ordens casuísticas, às quais se costuma atribuir aquela ‘legitimidade’ específica: a ordem jurídica, da qual a única criadora normal é considerada hoje a comunidade política (...).” (Weber, 1999: 157)⁵

Tendo agora o conceito de *Estado moderno*, podemos considerar que a sua *constituição* é, dentro de uma ordem *vigente*, “a probabilidade efetiva de haver a submissão ao poder impositivo do governo existente, segundo medida, modo e condições” (Weber, 2004b: 31). Ou seja, na terminologia weberiana, *constituição* não é o estatuto jurídico superior do Estado, o documento que sintetiza os principais elementos da ordem jurídica vigente nesta forma de associação política. A *constituição* é, ao invés disso, um elemento de natureza subjetiva, que está expresso total ou parcialmente nos estatutos escritos.

1.1.5.3. Governo

Ainda que já tenhamos feito menção ao termo “governo”, só com os conceitos anteriores é possível fazer sua adequada vinculação ao conjunto de referências em discussão, partindo do seguinte trecho:

“Em seu sentido mais amplo, o círculo da administração ‘pública’ abrange três coisas: a criação do direito, a aplicação do direito e aquilo que resta de atividades institucionais públicas depois de se separar aquelas duas esferas (que aqui denominamos ‘governo’).” (Weber, 1999: 3)

Em complemento a esta definição de *governo*, que se faz por exclusão das demais atividades estatais, o autor diz que “um governo moderno desenvolve sua atividade em virtude de ‘competência’ legítima, que, em última instância, se concebe, do ponto de vista jurídico, sempre como baseada na autorização dada pelas normas ‘constitucionais’ do Estado” (Weber, 1999: 3).

⁵ “Compreendemos por comunidade *política* aquela em que a ação social se propõe a manter reservados, para dominação ordenada pelos seus participantes, um “território” (...) e a ação das pessoas que, de modo permanente ou temporário, nele se encontram, mediante a disposição do emprego da força física, normalmente também armada (...).” (Weber, 1999: 155; grifos na obra)

Sobre a exclusão do *governo* da “criação do direito”, o autor faz a seguinte ressalva:

“O ‘governo’ aproxima-se da criação do direito, mas quando, renunciando à livre decisão em cada caso, cria regulamentos gerais para a forma de realizar negócios típicos, e isto, em certo grau, mesmo quando não se considera comprometido por estes regulamentos, pois mesmo neste caso espera-se dele, como o normal, a aceitação deste compromisso, e a atitude contrária costuma ser censurada, pelo menos convencionalmente, como ‘arbitrariedade’.” (Weber, 1999: 4)

1.1.6. Ordem social e estamento

Para compreendermos os conceitos de “ordem social” e “estamento” propostos por Weber, convém começar pelo seguinte:

“A mais simples observação mostra que, quando existem contrastes acentuados entre o destino ou a situação de duas pessoas, seja quanto à saúde ou à situação econômica, social ou outra qualquer, aquele que se encontra na situação mais favorável, por mais patente que seja a origem puramente ‘casual’ da diferença, sente a necessidade incessante de poder considerar o contraste que o privilegia como ‘legítimo’, a situação própria como ‘merecida’, e a do outro como resultado de alguma ‘culpa’ dele. Isso ocorre também nas relações entre grupos humanos positiva e negativamente privilegiados.” (Weber, 1999: 197)

Weber observa ainda que a *ordem* jurídica vigente influencia na distribuição do poder dentro de uma comunidade:

“Toda ordem jurídica (não só a ‘estatal’), por sua configuração, influencia diretamente na *distribuição do poder* dentro da comunidade em questão, tanto do poder econômico quanto de qualquer outro.” (Weber, 1999: 175; grifos na obra)

Considerando os trechos citados, o conceito de *ordem social* fica mais claro:

“Denominamos ‘ordem social’ a forma em que a ‘honra’ social numa comunidade se distribui entre os grupos típicos dos seus participantes. Sua relação com a ‘ordem jurídica’ é naturalmente semelhante à da ordem econômica com esta.” (Weber, 1999: 176)

Dentro da *ordem social*, podemos encontrar determinada “situação estamental” relativa a um conjunto de pessoas:

“Denominamos *situação estamental* um privilegiamento típico positivo ou negativo quanto à consideração social, eficazmente reivindicado. Baseia-se

- a) no modo de vida e, por isso,
- b) no modo formal de educação (...);
- c) no prestígio derivado de descendência ou profissão.” (Weber, 2004b: 202; grifos na obra)

Da definição de *situação estamental* deriva a de “estamento”:

“Denominamos ‘estamento’ uma pluralidade de pessoas que, dentro de uma associação, gozam efetivamente

- a) de uma consideração estamental especial e, eventualmente, também, portanto,
- b) de monopólios estamentais especiais.

Os estamentos podem originar-se

- a) primariamente, de um modo de vida estamental próprio e, dentro deste, particularmente, da natureza da *profissão* (estamentos por modo de vida e por profissão),
- b) secundariamente, de um modo carismático-hereditário, com base em pretensões de prestígio (...),
- c) da apropriação estamental de poderes de mando políticos ou hierocráticos, como monopólios (estamentos políticos ou hierocráticos).” (Weber, 2004b: 202; grifos na obra)

O *estamento* ou “grupo de *status*” normalmente constitui uma *comunidade* (Weber, 1969: 65)⁶, ou seja, participa de uma *relação comunitária*. Como é o caso do grupo ocupacional:⁷

“Um ‘grupo ocupacional’ é também um grupo de *status*, pois normalmente reivindica com sucesso uma honra social somente em virtude do estilo de vida especial que pode determinar. As diferenças entre classes e grupos de *status* freqüentemente se superpõem.” (Weber, 1969: 73; grifos na obra)

⁶ “Em contraste com as classes, os grupos de *status* constituem normalmente comunidades. Freqüentemente, entretanto, são de tipo amorfo. Em contraste com a “situação de classe”, determinada de forma puramente econômica, queremos designar como ‘situação de *status*’ todo componente típico do destino dos homens determinado por uma estimativa social específica, positiva ou negativa, de *honra*. Tal honra pode estar ligada a qualquer característica compartilhada por uma pluralidade de indivíduos, e, evidentemente, pode estar relacionada a uma situação de classe: as distinções de classe estão ligadas das formas mais variadas a distinções de *status*.” (Weber, 1969: 65; grifos na obra)

⁷ “Também uma categoria profissional é um ‘estamento’, isto é, costuma pretender, com êxito, certa ‘honra’ social somente em virtude da ‘condução da vida’ específica, eventualmente condicionada pela profissão.” (Weber, 1999: 185)

1.2. Burocracia moderna

A organização burocrática moderna, como espaço onde predomina a *dominação legal* com quadro administrativo, possui as características estabelecidas no conceito weberiano de *associação* e funciona segundo uma “ordem administrativa”.

1.2.1. Ordem administrativa e aparato

Weber (2004b: 32) define *ordem administrativa* como “uma ordem que regula a ação associativa”. E esta, na burocracia moderna, traz, além das características típicas da *dominação legal*, as seguintes:

- Existência de hierarquia, com instâncias de controle, supervisão e revisão de decisões;⁸
- Necessidade de qualificação profissional para o funcionário atuar na aplicação das normas;⁹
- Separação entre o patrimônio pessoal dos funcionários (inclusive autoridades) e o patrimônio institucional, e separação entre domicílio dos funcionários e o local de trabalho;
- O cargo ocupado não pertence ao detentor; e quando há direito à ocupação, isso serve de garantia ao exercício “independente” (de forma objetiva e impessoal) das suas funções; e
- Documentação dos processos administrativos.¹⁰ (Weber, 2004b: 142-147)

Numa síntese destas características, Weber (2004b: 144) afirma que “na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração”. E neste contexto, surge a necessidade de um conjunto de indivíduos para realizar as *ações associativas*:

⁸ “Rege o princípio da *hierarquia* de cargos e da seqüência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores – sistema que oferece, ao mesmo tempo, ao dominado a possibilidade fixamente regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior desta. Quando o tipo está plenamente desenvolvido, essa hierarquia de cargos está monocraticamente organizada.” (Weber, 1999: 199; grifos na obra)

⁹ “A administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. O conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial (conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis) que é de posse dos funcionários.” (Weber, 1999: 200)

¹⁰ “A administração moderna baseia-se em documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda, e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies.” (Weber, 1999: 199)

“Toda dominação que pretenda continuidade é, em algum ponto decisivo, *dominação secreta*. Mas os dispositivos específicos da dominação, baseados numa relação associativa, constituem, de um modo geral, no fato de que determinado círculo de pessoas, habituadas as obedecer às ordens de líderes e interessadas pessoalmente na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (*‘organização’*).” (Weber, 1999: 196; grifos na obra)

Daí decorre a definição de “aparato”:

“Àquele líder ou aqueles líderes cujo poder de mando pretendido e de fato exercido não lhes foi delegado por outros líderes denominaremos “senhores”, e às pessoas que na forma mencionada se põem a sua disposição especial, de seu ‘aparato’.” (Weber, 1999: 196-197)

1.2.2. Funcionário

Weber apresenta também uma descrição da inserção dos funcionários num quadro administrativo burocrático onde a obediência é fundada na dominação legal:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações *objetivas* de seu cargo;
2. são *nomeados* (e não eleitos) numa *hierarquia* rigorosa dos cargos;
3. têm *competências* funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a *qualificação profissional* – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em *dinheiro*, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; (...)
7. exercem seu cargo como *profissão* única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: ‘progressão’ por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em ‘separação absoluta dos meios administrativos’ e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço.” (Weber, 2004b: 144; grifos na obra)

O autor traz ainda os seguintes elementos, de natureza subjetiva:

“O cargo é *profissão*. Isto se manifesta, em primeiro lugar, na exigência de uma formação fixamente prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego da plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação. (...) a ocupação de um cargo, também na economia privada, é considerada equivalente à aceitação de um específico *dever de fidelidade* ao cargo, em troca de uma existência assegurada. Decisivo para o caráter específico da fidelidade ao cargo moderna é o fato de que ela, em seu tipo puro, não estabelece (...) uma relação com uma pessoa, à maneira da fidelidade de um vassalo ou discípulo, mas se destina a uma *finalidade* impessoal, *objetiva*. Atrás desta finalidade objetiva, costumam encontrar-se, naturalmente, para transfigurá-la ideologicamente e como sucedâneo do senhor pessoal mundano ou supramundano, ‘idéias de valores culturais’, imaginadas para serem realizadas numa comunidade: ‘Estado’, ‘igreja’, ‘comunidade’, ‘partido’, ‘empresa’.” (Weber, 1999: 200-201; grifos na obra)

Nesse contexto, o autor observa que a burocratização moderna é sinônimo de eficiência administrativa. E que ambas estão vinculadas à valorização do conhecimento profissional, que, dada a sua indispensabilidade, constitui o fundamento de uma relativa autonomização da burocracia, pois só o pessoal qualificado pode instruir e, na prática, nortear determinadas decisões superiores. Assim, na defesa da sua tese, chega a afirmar:

“Mas a questão é sempre: *quem* é que *domina* o aparelho burocrático até então existente. E essa dominação sempre só é possível de modo muito limitado ao *não* profissional: na maioria das vezes, o conselheiro titular experiente está, ao longo do tempo, em condição superior à do ministro leigo, na imposição de sua vontade.” (Weber, 2004b: 146; grifos na obra)

Ainda sobre o papel do conhecimento profissional e de sua relação com o poder da burocracia:

“Administração burocrática significa: dominação em virtude de *conhecimento*; este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devido ao seu conhecimento *profissional*, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de *serviço*: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via ‘documentação’. O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do ‘segredo oficial’ – comparável, em sua relação ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais no que concerne aos técnicos – provém dessa pretensão de poder.” (Weber, 2004b: 147; grifos na obra)

1.3. Burocracia estatal

Considerando que a organização discutida neste trabalho é estatal, optamos por apresentar as características apontadas por Weber como pertencentes à burocracia estatal juntamente com aquelas que, segundo o autor, estão presentes também nas demais organizações. Assim, parte da caracterização a seguir pode, na obra do autor, ser declaradamente descritiva da burocracia em geral.

1.3.1. Dever de obediência

Mesmo reconhecendo que a *obediência* dos funcionários baseada em *dominação legal* e a disciplina imposta aos escravos têm fundamentos diversos, Weber faz um paralelo entre elas:

“Somente onde a sujeição dos funcionários ao senhor era absoluta também em sentido puramente pessoal, isto é, no caso da administração por parte de escravos ou empregados tratados como se fossem escravos, podia ser alcançada, pelos menos sob uma direção muito enérgica, uma precisão semelhante àquela que apresentam, no Ocidente da atualidade, os funcionários contratados.” (Weber, 1999: 207)

A partir deste paralelo, o autor argumenta sobre as vantagens na *dominação legal*:

“No entanto, as possibilidades de um efeito *contínuo* de meios coativos diretos são pouco favoráveis. Por isso, um salário garantido em dinheiro, em conexão com a possibilidade de uma carreira que não depende puramente do acaso e da arbitrariedade, da disciplina e do controle enérgicos, mas que respeita o sentido de dignidade, além do sentimento de honra estamental e a possibilidade de crítica pública, oferece, segundo toda experiência, o ótimo relativo para o estabelecimento e a conservação de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático, e, sob este aspecto, ele funciona com maior segurança do que qualquer escravização jurídica, pois uma forte consciência estamental dos funcionários não é apenas compatível com a disposição à subordinação incondicional aos superiores, mas (...) é consequência desta, por equilibrar o sentimento de dignidade pessoal dos funcionários.” (Weber, 1999: 207-208; grifos na obra)

Segundo Weber, há um desenvolvimento, no *aparato* burocrático moderno, da impessoalidade e das suas vantagens:

“Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se

‘desumaniza’, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais.” (Weber, 1999: 213)

Ainda no sentido de evidenciar o avanço da impessoalidade e o papel do *aparato*, o autor apresenta a distinção entre a atividade do funcionário e a atividade política, destacando o que se espera de um funcionário:

“*Sine ira et studio*, ‘sem ódio e favor’: é assim que o funcionário deve exercer seu cargo, isto é, não deve fazer precisamente aquilo que os políticos, tanto o líder quanto seu séquito, têm que fazer sempre e necessariamente: lutar, pois a parcialidade, a luta e a paixão – *ira et studium* – constituem o elemento do político. Particularmente do líder político. As ações deste se encontram sob um princípio de responsabilidade completamente diferente, extremamente oposto àquele do funcionário. A honra deste consiste na capacidade de, quando a autoridade superior insiste numa ordem que lhe parece errônea, executá-la apesar de suas objeções sob a responsabilidade do mandante: minuciosamente, como se correspondesse à sua própria convicção. Sem esta disciplina ética, no sentido mais elevado da palavra e sem esta abnegação, todo o aparato viria abaixo.” (Weber, 1999: 539; grifos na obra)

1.3.2. Vantagens

Destacamos, em complemento ao tratado em seções anteriores sobre o *aparato* burocrático, que o funcionário típico da burocracia estatal moderna, segundo Weber (1999: 202) não é eleito¹¹ e sim nomeado por um “senhor”, a partir de determinados critérios impessoais.¹² Além disso, os funcionários aspiram¹³ uma espécie de “direito de funcionários”, que inclui “direito ao cargo”, e conseguem, em algum grau, estes direitos:

¹¹ “O tipo puro de funcionário burocrático é *nomeado* por uma instância superior. Um funcionário eleito pelos dominados deixa de ser uma figura puramente burocrática.” (Weber, 1999: 202; grifos na obra)

¹² “O funcionário não-eleito, mas nomeado por um senhor, costuma funcionar, do ponto de vista puramente técnico, com maior exatidão, porque, sendo iguais as demais circunstâncias, é mais provável que qualidades e aspectos puramente técnicos determinem sua seleção e futura carreira.” (Weber, 1999: 202)

¹³ “Com é natural, a média dos próprios funcionários aspira a um ‘direito de funcionários’, que, além de garantir a segurança material da velhice, aumente também as garantias contra a demissão arbitrária do cargo.” (Weber, 1999: 203-204). No que diz respeito à remuneração: “A média dos funcionários, como é natural, aspira a uma fixação relativamente mecânica das condições de ascensão, se não nos próprios cargos, pelo menos nos níveis salariais, segundo o tempo de serviço.” (Weber, 1999: 204)

“Existe, em geral, pelo menos nas formações burocráticas públicas e nas afins, mas também cada vez mais em outras formações, a *vitaliciedade do cargo*, que é considerada a regra efetiva mesmo onde há demissões ou reconfirmações periódicas. (...) Mas, onde surgiram garantias jurídicas contra o afastamento do cargo ou a transferência para outro, arbitrariamente realizados (...), estas têm unicamente o fim de oferecer uma garantia do cumprimento rigorosamente objetivo, isenta de considerações pessoais, dos deveres específicos do cargo em questão.” (Weber, 1999: 203; grifos na obra)

1.3.3. Convergência de interesses entre burocracia e dominados

Independente dos fins a que se prestam as garantias jurídicas oferecidas aos funcionários, elas influenciam na *ordem social* e constituem um *privilegiamento positivo*. Este não necessariamente considerado ilegítimo pelos dominados:

“Encontra apoio para isso na disposição ‘democrática’ dos dominados, que exige a minimização da dominação, na crença de que toda diminuição do poder arbitrário do senhor sobre os funcionários implique um enfraquecimento do poder senhorial como tal. Neste sentido, a burocracia, tanto nos escritórios comerciais quanto no serviço público, é tanto portadora de um desenvolvimento especificamente ‘estamental’ quanto o eram os detentores de cargos do passado, totalmente diferentes.” (Weber, 1999: 232)

Esta tendência contribuiu para o fortalecimento das relações de dominação, inclusive porque reforçada pelos interesses dos próprios funcionários, que são favorecidos:

“Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. O funcionário individual não pode desprender-se do aparato do qual faz parte. (...) É – na grande maioria dos casos – um elo individual, encarregado de realizar tarefas especializadas, de um mecanismo que se move sem cessar e somente pode ser parado ou posto em movimento no seu ponto culminante, mas (normalmente) em nenhum outro, e que lhe prescreve um percurso essencialmente já determinado. E por tudo isso está, sobretudo, aferrado à comunidade de interesses de todos os funcionários integrados neste mecanismo que querem a continuidade de seu funcionamento e que persista a dominação exercida na forma de relações associativas. Os dominados, por sua vez, não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica,

especialização técnica com divisão de trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza.” (Weber, 1999: 222)

Em outro trecho, o autor destaca a vinculação entre a impessoalidade trazida com o avanço da burocracia, com sua autonomização, e as vertentes ideológicas individualistas:

“não apenas os economicamente poderosos, e por isso interessados na exploração livre do seu poder, como também todos os portadores ideológicos de tendências que pretendem justamente a ruptura da sujeição autoritária ou dos instintos irracionais das massas, em favor do desenvolvimento das possibilidades e capacidades individuais, costumam ver precisamente neste caráter abstrato uma vantagem decisiva da justiça formal, e na justiça não-formal, ao contrário, apenas a possibilidade do arbítrio absoluto e de inconstância subjetivista. A estes se juntarão todos aqueles interessados políticos e econômicos para quem importam a constância e a calculabilidade do procedimento jurídico, isto é, especialmente aos portadores de *empresas permanentes* econômicas e políticas de caráter racional.” (Weber, 1999: 103; grifos na obra)

Em contraponto ao destaque que dá à convergência de interesses entre *aparato* e dominados, Weber comenta, em trechos da sua obra,¹⁴ que a autonomização da burocracia e a impessoalidade da sua *ação associativa* não significam necessariamente democratização. E acrescenta que a burocratização pode significar uma redução da interferência do povo (*demos*) nas decisões:

“Deve-se sempre ter em conta, naturalmente, que o nome ‘democratização’ pode enganar: o *demos*, no sentido de uma massa não-diferenciada, nunca ‘administra’ nas grandes associações, mas é administrado, mudando somente a forma de seleção dos chefes da administração e a proporção da influência que ele – ou melhor, outros círculos de pessoas, constituídos a partir dele – pode exercer, mediante o efeito da chamada ‘opinião pública’, sobre o conteúdo e o rumo da atividade administrativa. A ‘democratização’ no sentido

¹⁴ “A ‘igualdade’ jurídica e a exigência de garantias jurídicas contra a arbitrariedade requerem a ‘objetividade’ racional *formal* da administração, em oposição ao livre-arbítrio e à graça da antiga dominação patrimonial. Mas, quando o *ethos*, com seus postulados de justiça *material*, orientados para o caso concreto e a pessoa concreta, domina num caso singular as massas (...), colide inevitavelmente com o formalismo e a fria objetividade, ligada a regras, da administração burocrática e, por esta razão, tem que repudiar emocionalmente o que racionalmente exigiu.

Particularmente para as massas não-possuidoras, a ‘igualdade jurídica’ formal e a aplicação do direito e administração ‘calculáveis’, tais como exigem os interesses ‘burgueses’, não trazem vantagem alguma. Para elas, como é natural, o direito e a administração têm que estar a serviço do nivelamento de oportunidades de vida econômicas e sociais dos possuidores, e esta função eles apenas podem exercer quando adotam, em grande parte, um caráter informal (...), devido a seu conteúdo ‘ético’.” (Weber, 1999: 216-217; grifos na obra)

aqui adotado não significa, necessariamente, um aumento da participação ativa dos dominados na dominação dentro da formação social em questão. (...) o decisivo é aqui exclusivamente o *nivelamento dos dominados* diante do grupo dominante, burocraticamente estruturado, o qual, por sua vez, pode muito bem ter, de fato, mas também formalmente, uma posição totalmente autocrática.” (Weber, 1999: 220; grifos na obra)

1.3.4. Convergência de interesses entre burocracia e governo

Weber revela, explorando diversos exemplos, a convergência de interesses entre *aparato* e *governo*, como no seguinte trecho:

“Onde as dinastias mantiveram algum poder real em suas mãos (...) os interesses dos príncipes passaram a entrelaçar-se solidariamente com aqueles do funcionalismo, contra o Parlamento e suas pretensões de poder. Os funcionários tinham interesse de ocupar com seus iguais também os cargos diretivos, os de ministro, tornando-se estes, portanto, objetos da ascensão dos funcionários. O monarca, por sua vez, tinha interesse em poder nomear, segundo seu parecer, ministros procedentes do círculo de seus funcionários leais.” (Weber, 1999: 537-538)

Demonstra, ainda, como a valorização e concessão de autoridade aos funcionários pode ampliar o poder do *governo*:

“Na Pérsia moderna, confiou-se oficialmente aos funcionários de telégrafos a informação do xá sobre todos os acontecimentos nas províncias, passando-se por cima das autoridades locais, e concedeu-se a todo mundo o direito de queixar-se diretamente por telégrafo, para fomentar a centralização burocrática.” (Weber, 1999: 211)

Neste contexto, o autor destaca que, dado o seu caráter impessoal, o *aparato* está disponível para servir a qualquer “senhor”:

“Por outro lado, a indispensabilidade objetiva do aparato já existente, em conexão com sua ‘impessoalidade’ específica, implica que ele (...) está facilmente disposto a trabalhar para qualquer um que tenha sabido apoderar-se do domínio sobre ele. (...) Depois de Bismarck, em longos anos de governo, ter submetido seus colegas ministros a uma incondicional dependência burocrática dele, mediante a eliminação de todos os políticos independentes, ele teve que ver, com grande surpresa, ao retirar-se, que estes, sem escrúpulos e preocupações, continuavam tocando seus cargos, como se não o senhor e criador genial destas criaturas, mas uma

figura qualquer do mecanismo burocrático tivesse sido trocada por outra.” (Weber, 1999: 223)

Ainda sobre as vantagens da adoção de regras típicas da burocracia, convém destacar o seguinte trecho de autores contemporâneos:

“O sistema burocrático formal, impessoal, dirigido por administradores é normalmente relacionado com: (a) precisão (...); (b) rapidez, na medida em que a tramitação de ordens segue canais previamente conhecidos e definidos; (c) univocidade, na medida em que, via de regra, observa-se a unidade de comando e cada subordinado presta contas apenas a um chefe, de forma que não há conflitos de ordens; (d) caráter oficial (...); (e) continuidade (...); se, por qualquer motivo (morte, aposentadoria, demissão) alguém se afasta de cargo da mais alta importância para a organização, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente; (f) discricção (...); na medida em que as informações de ordem confidencial contidas em documentos podem perfeitamente ter sua tramitação restringida apenas àqueles que delas devam tomar conhecimento; (g) uniformidade (...); (h) redução de fricções, na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza; (i) redução de custos materiais e pessoais – esta é realmente a consequência geral de todas as vantagens acima enumeradas; é a forma pela qual se consubstancia a maior eficiência da organização.” (Motta e Bresser-Pereira, 1980: 49-50)

1.4. Debate contemporâneo

1.4.1. Delegação e credibilidade

Em artigo publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Marcus André Melo (2001) apresenta uma discussão relevante sobre as agências dos Estados Unidos da América, que, apesar de terem contornos burocráticos, possuem características distintas daquelas retratadas como típicas da burocracia moderna na obra de Max Weber.

Sobre estas agências, o autor informa que têm recursos orçamentários próprios, concedidos diretamente pelo Congresso (Poder Legislativo). Além disso, suas funções também implicam, devido à necessidade de credibilidade diante de atores externos ao *governo*, em condições especiais de funcionamento:

“Ao longo deste texto se usa indistintamente o termo agência para designar as *agencies* e as *commissions* existentes nos EUA. Essa opção é justificada pelo fato de que ambas as formas

organizacionais são peculiares e não têm paralelo na história de outros países (salvo no período recente). Ambas são regidas pelo Administrative Procedures Act (APA), de 1947, que lhes confere um *status* de ‘quase-tribunal’, com procedimentos decisórios típicos de instituições judiciais: devido processo e instrução, formato de quase-júri com justificativas para as decisões, confronto adversarial entre partes contendoras etc. Além disso, a forma de operação dessas agências – que é fortemente publicizada – contrasta de forma marcante com aquela de órgãos reguladores internos à burocracia, cujos procedimentos e processo decisório obedecem a padrões de sigilo de informações típicos de administração pública ordinária.” (Melo, 2001: 58; grifos na obra)

Geralmente voltadas para atividades regulatórias de natureza econômica e outras que definam a conveniência, aos olhos da população e/ou de atores influentes, de sua libertação das ingerências governamentais, elas tendem a possuir burocracias relativamente autônomas:

“A expansão da capacidade burocrática dos Estados ao longo da primeira parte do século XX baseou-se, fundamentalmente, na reiteração do projeto de racionalização da esfera pública pela aplicação do conhecimento científico à sociedade e à administração. O interesse público estaria garantido na medida em que o conhecimento técnico-científico e seus agentes legítimos – os especialistas credenciados pelo emergente regime de profissões – prevalecessem na condução da coisa pública.

O projeto de racionalização das burocracias culmina em um projeto de delegação de decisões substantivas, de forma a retirá-las da influência de fatores políticos de curto prazo (Silberman, 1993). Note-se que não se trata apenas de insular o processo de recrutamento de elites burocráticas, mas também de delegar decisões.” (Melo, 2001: 60)

Como fundamento da autonomização, são apresentados os seguintes elementos:

“Não é suficiente que a burocracia deva ser eficiente na administração corrente e competente na assessoria. Ela também deve ser suficientemente forte para guiar e, se necessário, instruir os políticos que dirigem os ministérios. Para poder fazer isso, ela deve estar em posição de criar princípios próprios e ser suficientemente independente para afirmá-los. Ela deve ser um poder em si mesma.” (Joseph Schumpeter *apud* Melo, 2001: 60)

No que diz respeito ao fenômeno das agências dos EUA e sua difusão na América Latina, Melo (2001: 60-61) informa que a justificativa está na busca do isolamento das

decisões estatais de natureza econômica de pressões conjunturais e eleitorais consideradas ilegítimas e/ou inconvenientes.

“A independência das agências era assegurada por um conjunto de dispositivos institucionais – mandatos dos dirigentes descasados daqueles dos executivos políticos, perda do cargo em caráter extraordinário, entre outros. Buscava-se despolitizar a administração da coisa pública, insulando as *policies* da *politics*.

O modelo de insulamento burocrático de decisores políticos também informou muitas análises recentes em torno das reformas econômicas na América Latina. A capacidade de insulamento das elites burocráticas em relação às novas pressões de curto prazo da dinâmica eleitoral e dos grupos de interesse foi considerada como estratégia central para experiências bem-sucedidas de reformas estruturais e programas de estabilização. O pressuposto básico dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica.” (Melo, 2001: 60; grifos na obra)

1.4.1.1. Concessões governamentais em favor da burocracia

Melo (2001: 63-64) discute as situações em que há delegação presidencial de poderes à burocracia, inclusive através de iniciativas legislativas que limitam a influência (externa ao funcionalismo) sobre as decisões. E com referência à noção de “escolha racional”, argumenta que é possível apontar ganhos políticos, em termos de credibilidade e reconhecimento público (inclusive eleitoral), nas opções pela delegação:

“Da mesma forma que Ulisses amarrou-se ao mastro do navio para não ser seduzido pelo canto das sereias, legisladores racionais podem escolher limitações ao exercício de sua vontade soberana (Elster, 1995). Ou seja, podem recorrer a delegação através de legislação que exige supermaiorias para ser alterada como um mecanismo de autodefesa, um pré-compromisso que assumem em relação ao futuro. A ‘hora da razão’ pode estar associada a argumentos quanto às conseqüências da adoção de determinadas instituições ou políticas.” (Melo, 2001: 63)

Melo (2001: 63-64) informa ainda que a legitimação (incentivo) da delegação ocorre diante da importância de indicar a agentes externos ao governo (a exemplificação é com agentes econômicos) que os contratos e outros compromissos estatais serão honrados. Adicionalmente, há a indicação da disposição governamental em agir conforme regras estáveis, na medida em que se limita a discricionariedade.

1.4.1.2. Burocracia estatal contemporânea

Considerando o conteúdo de Melo (2001) discutido acima, cabe destacar que, ao menos quanto às agências e estruturas similares existentes no aparato estatal, alguns elementos contemporâneos são distintos dos caracterizadores da burocracia moderna apresentados em *Economia e sociedade*.

Talvez até pelo aprofundamento de tendências apontadas por Weber – interesse dos dominados na ampliação do poder da burocracia e/ou na sua autonomização diante do *governo*; interesse do governo na consolidação do aparato burocrático, como instrumento de legitimação da dominação; disponibilidade da burocracia para servir a qualquer governo, assegurando a continuidade do funcionamento do Estado –, determinados segmentos da burocracia tenham adquirido contornos não previstos ou descritos na obra weberiana.

Como é possível concluir a partir dos trechos citados de Melo, a necessidade e/ou conveniência de o *governo* delegar decisões importantes (como as relativas à economia) ocorre no sentido de preservar a *dominação* e a legitimidade do Estado, mas atende também aos anseios dos dominados e/ou de grupos influentes, que demandam estabilidade e previsibilidade.¹⁵

Nestes casos, fica afastado o dever de *obediência* ao “senhor” em favor da obediência a regras e valores – de natureza técnica e até ideológica, embora não necessariamente percebidos como tais – hegemônicos. Os requisitos de acesso à burocracia, baseados no conhecimento, são considerados garantidores de procedimentos adequados e/ou estáveis, improváveis se mantidos sob o controle direto do *governo*. As regras de subordinação são mais restritas quanto à competência dos superiores hierárquicos para alterar atos processuais de responsabilidade de subordinados. E, finalmente, o conjunto da organização burocrática que obtém delegação – por iniciativa do *governo* ou de outra origem – tende à autonomização, referida por Melo como “insulamento”.

¹⁵ Ainda que seus contornos sejam contemporâneos, os fundamentos destas demandas foram tratados por Weber (1999: 222-233) e discutidos na seção 1.3.3. *Convergência de interesses entre burocracia e dominados*.

1.4.2. Técnica e política

Numa linha distinta da adotada por Melo (2001), Loureiro e Abrucio (1999) apresentam críticas à polarização entre técnica e política, pois tal procedimento serve à defesa da total despolitização da burocracia, com prejuízos decorrentes:

“Como contraponto a esta visão, deve-se considerar que as decisões ‘técnicas’ não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade. Os ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, legitimados pelo processo democrático, devem optar por uma das saídas técnicas existentes. Além do mais, o excessivo insulamento da burocracia ante o sistema político tende a favorecer determinados grupos de interesse.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 69-70)

Reforçando seu argumento, acrescentam:

“Ao ocupar cargos públicos, os políticos precisam responder tecnicamente aos problemas, e caso não o façam, suas carreiras podem correr risco. Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade. A própria separação entre político e burocracia definida por Weber, portanto, torna-se mais complexa.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 70)

1.5. Contexto nacional

Como demonstração da sua tese sobre a combinação de elementos técnicos e políticos na indicação das cargos mais altos do MF – Ministério da Fazenda na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, Loureiro e Abrucio (1999: 80-81) apresentam os seguintes dados:

- Considerou-se de alto escalão os cargos com códigos DAS-6 (equivalente a secretário), DAS-5 (equivalente a diretor) e DAS-4 (equivalente a coordenador-geral).

- A origem dos ocupantes dos cargos de alto escalão do MF era predominantemente do próprio Poder Executivo federal.¹⁶
- O nível de escolaridade dos ocupantes dos referidos cargos no MF era superior ao do conjunto dos órgãos do Poder Executivo, demonstrando que nesta área estratégica (verdadeiro núcleo do governo de Fernando Henrique Cardoso) os elementos técnicos tiveram significativo peso nas indicações.¹⁷
- Os cargos do alto escalão tinham três fontes principais de recrutamento: “(a) funcionários de outros órgãos da burocracia governamental, tais como Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA etc., órgãos considerados fornecedores de mão-de-obra; (b) profissionais externos aos meios governamentais, da universidade ou vindos da iniciativa privada; (c) funcionários de carreiras internas do MF” (Loureiro e Abrucio, 1999: 80).¹⁸

Para esclarecer mais sobre a combinação dos elementos que compunham as trajetórias dos altos dirigentes do Ministério da Fazenda, os autores comentam:

“Tomando como exemplo o caso da Secretaria do Tesouro Nacional, constata-se que o provimento de grande parte dos DAS-5 e DAS-4 dessa secretaria foi feito com quadros vindos de outros órgãos governamentais, tais como IPEA, Banco Central etc. Além disso, examinando alguns exemplos de trajetórias de carreira de membros atuais da alta burocracia do MF, destaca-se que estas podem ser diferenciadas em dois tipos principais: trajetória intragovernamental e trajetória mista, envolvendo governo e vinculações externas. A trajetória intragovernamental é desenvolvida por membros da burocracia pública, originários de diferentes órgãos da área econômica do governo, que fazem sua vida profissional predominantemente dentro do governo; a

¹⁶ “Enquanto, na União, cerca de 40% dos DAS-5 e DAS-4 e mais de 48% dos DAS-6 são recrutados fora das agências governamentais, na Fazenda as nomeações de pessoas externas caem bastante, reduzindo-se para menos de 15% no nível de DAS-6. Isso significa que, se no MF o recrutamento do alto escalão se faz sobretudo entre quadros burocráticos governamentais, na União esse recrutamento ocorre principalmente conforme critérios partidários e/ou federativos.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 80)

¹⁷ “Por exemplo, apenas 7% dos DAS-5 do Executivo federal têm títulos de mestrado e/ou doutorado, ao passo que essa porcentagem atinge mais de 17% entre os DAS-5 no MF. No nível de DAS-6 a disparidade acentua-se muito mais: somente 8,3% dos ocupantes desse nível têm pós-graduação, ao passo que no MF mais de 42% do total possuem tal titulação.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 80)

¹⁸ “De acordo com os dados de 1998, a maioria dos ocupantes de cargos de DAS-6 e mais o secretário executivo provinham de outros órgãos governamentais, preenchendo dois terços dos postos. Também era significativa a participação de pessoas externas aos meios governamentais (1/3), originárias dos meios universitários e empresariais. No primeiro governo Fernando Henrique, nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que, mesmo em uma estrutura predominantemente técnica como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 80)

trajetória mista é realizada por pessoas que passam transitoriamente pelo governo, vindos dos meios universitários e/ou de consultoria privada, para onde retornam depois da experiência no Executivo.

Conforme indicado em trabalho anterior (...), o exame de várias trajetórias de carreira mostrou que os titulares das secretarias, tanto quanto o ministro e o secretário executivo, mesmo em um ministério técnico como o da Fazenda, foram nomeados politicamente. Em outras palavras, se as carreiras internas do MF detêm praticamente o monopólio de cargos em certas áreas, como na Secretaria da Receita Federal e na Secretaria Federal de Controle, esse monopólio não atinge os níveis mais elevados. Nesse sentido, pode-se afirmar que a carreira não é fonte ‘natural’ de poder, isto é, ela sozinha não dá a seus membros acesso automático aos cargos de direção, senão quando associada a critérios políticos.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 80-81)

Ainda sobre a combinação de critérios técnicos e políticos, os autores apresentam, como resultado de pesquisa empírica realizada, a importância das habilidades políticas para a ascensão de membros do quadro burocrático:

“Mesmo com este espírito de corpo, tais carreiras ‘difícilmente formam líderes’, conforme nos afirmou um membro do alto escalão de longa data no MF. Ao que nós completaríamos, seguindo as observações de várias entrevistas: se o integrante de uma carreira torna-se um agente transformador, isto ocorre por características que vão além do espírito de corpo. Isto é, a capacidade de liderança vai depender do desenvolvimento de habilidades políticas e comunicativas que respondam tanto aos ditames dos superiores como às demandas daqueles que estão nos escalões mais abaixo.” (Loureiro e Abrucio, 1999: 83)

Em diálogo com a obra de Crozier (1981), Loureiro e Abrucio (1999: 83) defendem que a importância dos elementos políticos ocorre, mesmo em organizações fortemente burocratizadas, devido à realidade das organizações ser composta por incertezas e, também em consequência disso, por padrões informais de distribuição de poder.

1.5.1. Burocratização no Brasil

Bresser-Pereira, um dos defensores da implantação, no Brasil, dos padrões de autonomia das agências (de inspiração norte-americana), discute em artigo de 2007 alguns elementos de natureza ideológica e histórica sobre a burocracia estatal brasileira.

Dentre os elementos trazidos pelo autor, destacamos a crítica à polarização entre técnica e política:

“A distinção entre os burocratas ou ‘técnicos’, que seriam competentes e identificariam-se com a racionalidade e a eficiência, e os ‘políticos’, que seriam clientelistas e despreparados, é uma ideologia tecnoburocrática. No Brasil, ela justificava-se nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, quando os políticos, na esfera federal, estavam ainda muito presos aos coronéis e ao clientelismo local. Era um modo de a burocracia pública lograr legitimidade, ao opor-se às formas tradicionais de política. Estas formas, porém, foram mudando a partir de 1930, ao mesmo tempo em que o sistema político democratizava-se, de maneira que foi ficando claro, de um lado, a proximidade entre técnicos e políticos, de outro, a necessidade de controlar ambos democraticamente, não apenas os políticos. Ângela de Castro Gomes (1994), que estudou as novas elites burocráticas brasileiras, formadas, principalmente, por economistas e engenheiros, salientou o caráter maniqueísta dessa divisão, seu caráter de ‘tradição inventada’.” (Bresser-Pereira, 2007: 10)

Sobre os elementos de natureza ideológica, o autor traduz, em outras palavras, algo que trouxemos de Weber sob o título de convergência de interesses entre burocracia e *governo*:

“É dentro deste quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, que devemos compreender a burocracia pública. Esta, conjuntamente à classe profissional privada, faz parte da classe profissional que reivindica o monopólio do conhecimento técnico, organizacional e comunicativo, ao pretender ser a única classe com a capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho.

A atuação política da burocracia pública vai refletir esta condição básica. Como setor de uma classe social, ela vai defender seus interesses; sendo parte constitutiva do Estado, ela vai identificar-se com a organização do Estado, vai ‘vestir a camisa’ do Estado, ao mesmo tempo em que vai responder às pressões das demais classes sociais.” (Bresser-Pereira, 2007: 10-11)

1.5.1.1. Populismo e burocratização

Bresser-Pereira informa que movimentos no sentido de acelerar a burocratização do Estado brasileiro ocorreram nos anos trinta:

“A palavra de ordem, nesse período, é a da ‘racionalização’, um outro nome para o planejamento da intervenção do Estado. Sem

uma ‘boa administração’, nada seria possível fazer. A partir desta ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público impunha-se. Em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Vargas lança seu governo nessa empreitada. (...) Em seguida, a Carta Constitucional de 1937 dá um passo adiante com a exigência de concurso público para os funcionários públicos e com a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República. No ano seguinte, este último dispositivo efetiva-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma.” (Bresser-Pereira, 2007: 15)

Na interpretação do autor, a burocracia passou, desde esta época, a ter um papel relevante:

“Em certos momentos, o papel dos profissionais era o de meramente justificar as decisões já tomadas, mas, em muitos outros, Vargas realmente valia-se dos conselhos e sugestões dos técnicos ou dos intelectuais públicos que reuniam-se em torno do DASP – e, mais amplamente, em torno do governo – para tomar suas decisões. Não apenas por meio do DASP, mas dos Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças e do Ministério da Educação, que também foi uma fonte de pensamento da época, e de outros órgãos públicos que foram criados a partir de 1930, o Estado brasileiro reorganizou-se, ganhou consistência administrativa e um sentido nacional para sua ação, ao mesmo tempo em que uma rígida disciplina fiscal o mantinha sadio no plano financeiro. Com isso, estava sendo construído um Estado forte – capaz –; um Estado cuja alta burocracia pública passava, pela primeira vez, a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro; um Estado que deixava de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestar serviços sociais e principalmente de ser agente do desenvolvimento econômico; um Estado cujas burocracias técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país.” (Bresser-Pereira, 2007: 16)

Partindo das mesmas referências conceituais e teóricas tratadas por Melo (2001), o autor apresenta a tese de que, no Brasil – trata do período que vai de 1930 a 1960 –, o insulamento das burocracias em determinadas áreas governamentais foi combinado com práticas clientelistas em outras:

“O Bndes, assim como o Banco Central, a Petrobrás e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seria a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a

democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo. Essa é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo.” (Bresser-Pereira, 2007: 18)¹⁹

1.5.1.2. Burocracia no regime autoritário

Sobre os anos setenta, Bresser-Pereira apresenta dados de pesquisa empírica realizada por Luciano Martins:

“Assim, forma-se, no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais. Na pesquisa que Luciano Martins dirigiu, em 1976, ‘o problema central que se coloca é o das articulações entre o setor governo e o setor produtivo do Estado’ (Martins, 1985, p. 72, 208): os executivos públicos do segundo setor ganham grande autonomia, seus salários descolam-se daqueles dos funcionários, e os controles sobre eles passam a ser relativamente reduzidos.

A forma de seu recrutamento é mais por cooptação do que por concurso. Sua auto-identificação é com a condição de ‘executivos’ e não de ‘funcionários’. Na pesquisa com 107 altos servidores, 77% dos servidores do governo ou aparelho do Estado e 95% dos executivos das empresas estatais identificaram-se com a primeira em vez da segunda denominação.” (Bresser-Pereira, 2007: 23)

O autor traz, ainda, importante referência a pesquisa realizada por Ben Ross Schneider sobre a burocracia dos anos oitenta:

“A questão central que colocou-se foi: de que forma explicar como um Estado tão pouco institucionalizado como é o brasileiro tenha tido um efeito tão positivo para a industrialização do país. Ao fazer essa pergunta, ele tinha, naturalmente, como modelo alternativo, o modelo weberiano de burocracia, no qual a organização burocrática é fortemente institucionalizada, e os burocratas são estritamente fiéis a ela.

¹⁹ Segundo Loureiro e Abrucio (1999: 70-72, 78-79, 85), a mesma combinação entre insulamento e clientelismo ocorreu durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, em benefício da proteção da área econômica do governo.

No Brasil, não foi isso que Schneider observou. Pelo contrário, o que viu foram organizações estatais mal estruturadas e fragmentadas, a inexistência de carreiras claramente definidas e formalizadas, e uma intensa circulação dos burocratas entre as agências. Viu também que os critérios de promoção não eram os critérios clássicos da burocracia: antiguidade e mérito aferido principalmente por exames, mas a confiança que o burocrata era capaz de inspirar em seu chefe e a capacidade de alcançar resultados. O próprio conceito de burocrata teve de ser ampliado. Burocratas – ou, mais precisamente, altos burocratas – eram todos aqueles que trabalham nos principais cargos do governo brasileiro. Mas esses burocratas não enquadravam-se no modelo ideal de funcionário burocrata. Schneider identificou e definiu quatro tipos de burocratas públicos: os políticos, os militares, os técnicos e os técnicos-políticos. Políticos são os burocratas que, embora participando do processo eleitoral, ocupam cargos importantes na administração pública. Militares são os oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas. Técnicos são os que mais aproximam-se do modelo burocrático convencional e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermedeiam entre a burocracia e a política, ou seja, que são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político. Todos esses burocratas, que não chegavam a um milhar no Brasil, eram homens e mulheres bem-sucedidos, ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades do país e do exterior. Eram todos, no momento da pesquisa, nacional-desenvolvimentistas e pró-capitalistas. Recebiam salários elevados, circulavam entre agências cada quatro a cinco anos. Eram burocratas, mas, mesmo os técnicos, eram políticos também. Embora estivessem em um regime autoritário, sabiam que o total isolamento burocrático em relação à política não é viável nem desejável.” (Bresser-Pereira, 2007: 23)

1.5.1.3. Técnica e política na burocracia pública brasileira

Diante do conteúdo trazido por autores contemporâneos – e discutido desde a seção 1.4. *Debate contemporâneo* –, a primeira impressão pode ser de que há tendências contraditórias.

De um lado, Melo (2001) apresenta situações de insulamento burocrático, surgidas nos EUA desde a primeira metade do século XX, que parecem servir – num sentido real ou imaginado – ao isolamento de determinadas decisões estatais, inclusive típicas de *governo*, de pressões políticas de cunho conjuntural e/ou eleitoral. Do outro, Bresser-Pereira (2007)

e Loureiro e Abrucio (1999) apresentam situações que demonstram a artificialidade da polarização entre técnica e política, ou entre burocratas e políticos.

Neste quadro, é preciso considerar como hipótese que o insulamento pode ser um modo de dissimulação do caráter político de determinadas decisões estatais, ou, alternativamente, de transferência da influência de natureza política e ideológica a atores que têm meios para hegemonizar a técnica, de modo a (quase) determinar o que é, do ponto de vista “técnico” (da burocracia), uma decisão correta.²⁰

Outra hipótese, que não concorre e pode até complementar a primeira, é a de que a manutenção da polarização entre técnica e política, nos discursos internos e externos às organizações estatais, serve de instrumento nas disputas entre os que pretendem cargos. Isto tanto no que diz respeito a indivíduos em ascensão – que podem reivindicar superioridade técnica em relação a outros, que podem ser taxados (negativamente) de “políticos” – quanto no que diz respeito à busca de solidariedade de membros de um grupo profissional contra exonerações.

²⁰ Isso parece particularmente importante no que diz respeito a determinados momentos e decisões sobre política econômica na América Latina, que ocorreram sob influência do neoliberalismo norte-americano e, do ponto de vista institucional, do Fundo Monetário Internacional.

2. Controladoria e Auditoria

Diante do que foi apresentado no capítulo anterior, cabe uma discussão sobre elementos conceituais, teóricos e operacionais (de natureza profissional e ligados aos processos de trabalho) próprios da burocracia estatal em estudo. Ou seja, discutir o universo conceitual e prático que envolve as definições de “controladoria”, “auditoria” e “controle interno”.

2.1. Controladoria no discurso da Contabilidade

A noção de Controladoria surge no terreno da Contabilidade e é originariamente aplicável à realidade empresarial.

No âmbito acadêmico nacional, a vanguarda da Controladoria enquanto ramo do conhecimento está na FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, vinculada à FEA-USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. E nesta vanguarda destaca-se o professor Armando Catelli²¹, organizador da obra *Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica – GECON* (primeira edição em 1999).

Como é possível notar desde a abertura da obra organizada por Catelli, ela, apesar de contar com artigos de vários autores, apresenta uma só proposta conceitual e prática de controladoria que tem conquistado mestres e doutores, e vem ganhando respeito entre os profissionais da Contabilidade. Mas, apesar da relevância deste esforço acadêmico, as definições propostas carecem da separação formal entre o que é controladoria e o que é a abordagem específica deste coletivo de autores (denominada “GECON”).

²¹ Doutor, professor do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

2.1.1. Imprecisão conceitual

O grau de imprecisão da concepção de controladoria predominante no Brasil e sua vinculação à Contabilidade são demonstrados pela seguinte afirmação do professor Cornachione Jr., do Departamento de Contabilidade da FEA-USP:

“No mundo dos negócios a linguagem é muito específica, requerendo das pessoas nele inseridas efetiva proficiência sobre as variáveis mais relevantes de seu contexto. Tanto isso é verdade que, na formação dos profissionais, existem grandes esforços para oferecer subsídios que venham a permitir dar-lhes condições de lidar adequadamente com estas variáveis.

Nesse sentido, a Ciência Contábil está cumprindo seu papel, como corpo de conhecimento humano, via controladoria. A controladoria vem consolidando-se como ramo dessa área do conhecimento humano. É a controladoria que está oferecendo aos envolvidos nesse contexto uma série de modelos aprimorados e mesmo respostas às mais variadas questões suscitadas pela realidade turbulenta do mundo dos negócios.” (Cornachione Jr., 2007: 23)

Outros autores, em artigo contido em Catelli (2007), também escrevem na mesma linha, apresentando a Controladoria como “via alternativa” à Contabilidade “tradicional”:

“Assim, a Contabilidade, enquanto ciência, tem uma rica base conceitual da qual devemos nos valer e, interagindo de forma multidisciplinar com os demais ramos do conhecimento, buscar a construção de uma via alternativa à Contabilidade tradicional, cuja base conceitual é inadequada para modelar as informações destinadas ao uso dos gestores.” (Almeida, Parisi e Pereira, 2007: 343-344)

Mais imprecisa ainda é a tentativa de definição de Slomski²², que não compõe a obra organizada por Catelli:

“*Controladoria*, termo de difícil definição, no entanto, é feita desde os primórdios. Controladoria é, portanto, a busca pelo atingimento do ótimo em qualquer ente, seja ele público ou privado, e o algo mais, procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade.

Assim, penso que controladoria poderia ser sinônimo de concerto musical, ou seja, é aquele órgão, departamento, secretaria que fará com que haja uma sinfonia (...). Num mundo conturbado, onde

²² Valmor Slomski é bacharel em Ciências Contábeis pela FUNDESTE – Fundação de Ensino do Oeste de Santa Catarina, e mestre e doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

cada um é avaliado pelo que produz, é premente a existência de um órgão que faça essa concertação (ato de produzir sinfonia) – onde todos os instrumentos toquem de maneira isolada, porém sob a mesma batuta, ou seja, que todos trabalhem buscando um só objetivo, a maximização do resultado global da entidade.” (Slomski, 2005: 15; grifos na obra)

Considerando os três trechos citados acima, de autores distintos, entendemos que a Controladoria surge como uma alternativa para os profissionais da Contabilidade oferecerem serviços às empresas que vão além dos tradicionalmente vinculados à sua profissão. Como caminho para oferecimento de serviços de apoio à tomada de decisão e/ou relativos ao que se pode denominar produção de “informações gerenciais”.²³

Nota-se que o fato de a Controladoria ser um esforço de ampliação da atuação do profissional da Contabilidade, ao invés de um novo ramo do conhecimento com objeto e abordagens próprias, é que torna imprecisa sua definição. O que também parece repercutir na dificuldade em situar a “corrente” chamada “GECON” dentro do “campo” da Controladoria, no sentido do estabelecimento de fronteiras entre ela e outras abordagens:

“O GECON é um modelo baseado na visão de gestão por resultado econômico e compreende um sistema de informação de Controladoria estruturado dentro de uma concepção ‘holística’.

Ele começou a ser concebido no final dos anos 70 pelo Professor Armando Catelli, que já constatava a necessidade de adequação dos modelos de administração das organizações à realidade empresarial e também a ineficácia dos sistemas de contabilidade e de custos para apoio ao processo decisório.” (Parisi, 2007: 21)

Vejamos mais sobre a utilidade imputada ao modelo proposto, nas palavras do seu criador:

“Os relatórios do sistema voltam-se, portanto, para a avaliação de resultados de produtos/serviços gerados pelas diversas atividades, e para a avaliação de desempenho das áreas organizacionais que executam tais atividades. (...)

A avaliação de desempenho das áreas propiciadas pelo GECON é efetuada de forma a permitir a identificação e análise das variações e objetiva demonstrar as verdadeiras causas dos desvios (inflação,

²³ Neste sentido, podemos citar ainda depoimento sobre as próprias finalidades da obra organizada por Catelli: “O livro que ora apresentamos é um compêndio de assuntos relacionados à Gestão Econômica na forma de artigos, elaborado pelos professores e doutorandos em Controladoria e Contabilidade da USP.” (Parisi, 2007: 22)

mudanças de planos, volumes, eficiência e preços).” (Catelli, 2007: 30-31)

Mesmo na parte da obra dedicada especialmente à conceituação (seção “O que é controladoria”, dentro de capítulo “Controladoria”), não há clareza de definição:

“A Controladoria enquanto ramo do conhecimento, apoiada na Teoria da Contabilidade e numa visão multidisciplinar, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, construção e manutenção de Sistemas de Informações e Modelo de Gestão Econômica, que supram adequadamente as necessidades informativas dos Gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomarem decisões ótimas.” (Almeida, Parisi e Pereira, 2007: 344)

Diante da imprecisão da Controladoria enquanto campo do conhecimento, resta buscar seu significado a partir da realidade empresarial. Verificar o que é a controladoria na empresa.

2.1.2. Funções da controladoria na empresa

Almeida, Parisi e Pereira (2007) apresentam o papel da controladoria enquanto área da empresa:

“A Controladoria vista como Unidade Administrativa é responsável pela coordenação e disseminação desta Tecnologia de Gestão – quanto ao conjunto da teoria, conceitos, sistemas de informações – e também, como órgão aglutinador e direcionador de esforços dos demais gestores que conduzam à otimização do resultado global da organização.

Assim, materializa uma área de responsabilidade bem definida, responsável pela execução das atividades a seguir identificadas:

- desenvolvimento de condições para a realização da gestão (...);
- subsídio ao processo de gestão com informações em todas as suas fases (...);
- gestão dos sistemas de informações econômicas de apoio às decisões (...);
- apoio à consolidação, avaliação e harmonização dos planos das áreas (...).” (Almeida, Parisi e Pereira, 2007: 345-346)

No que diz respeito ao “desenvolvimento de condições para a realização da gestão”, cabe o seguinte complemento:

“(...) durante o processo de planejamento, ela tem primordialmente um papel de otimizadora do resultado, coordenando os orçamentos das diversas áreas, buscando otimizar o resultado da empresa. Tem também um papel de fornecedora de informações econômicas, do ponto de vista interno à empresa, além de um papel de gestora de sistemas de informações para a gestão econômica da empresa. Ajuda, também, disponibilizando sistemas para simulações, conceituando diversos modelos de decisão apropriados e simulando resultados de alternativas diversas.” (Oliveira, 2007: 173)

Em outro trecho da obra organizada por Catelli, a controladoria parece substituir a administração, tendo um *status* de “centro nervoso” da empresa:

“A área de Controladoria, em um primeiro momento, efetua a coordenação do processo de planejamento das diversas áreas e atividades, objetivando o melhor desempenho econômico da empresa em sua totalidade. Em um segundo momento, facilita a ação dos gestores das diversas áreas, mantendo um sistema de informação econômico-financeiro que apóia todas as fases do processo decisório, de forma que os gestores otimizem o resultado de cada evento. Finalmente, efetua o controle dos desempenhos, no sentido de assegurar que o resultado econômico global planejado seja efetivamente atingido.” (Catelli, Guerreiro, Pereira e Almeida, 2007: 287)

Nota-se, quanto ao tratamento da controladoria enquanto área da empresa, que os autores citados cometem exageros similares aos que ocorrem na definição de Controladoria enquanto área conhecimento, pois de acordo com suas definições esta área supriria todas as outras vinculadas à gestão empresarial. Nestes termos, é ela que gere os sistemas de apoio à decisão, que coordena o planejamento estratégico e também a avaliação dos resultados alcançados pelos “demais gestores”.

Apesar dos exageros, é possível, com o apoio dos autores, esboçar alguns limites da controladoria, buscando clareza quanto aos seus papéis diante de outras áreas. E para isso, começamos pela percepção de que cabe a ela, essencialmente:

- Subsidiar os tomadores de decisão com as informações necessárias; e
- Apresentar ferramentas, avaliações e sugestões (propostas, recomendações, alternativas etc.) úteis à gestão.

Observando o conjunto dos autores citados neste capítulo, nota-se que está implícita a afirmação de que “a Contabilidade é importante”, “ela pode fazer mais pela organização”, “o profissional da Contabilidade merece mais espaço e *status*”. O que nos

parece, em certo sentido, muito realista. Com destaque para a contribuição da FIPECAFI, pois ela demonstra a importância das informações contábeis para a tomada de decisão e tem provocado debates promissores sobre as possíveis inserções dos profissionais da Contabilidade na grande empresa contemporânea.

Destacamos, finalmente, que controladoria é um departamento existente em grandes organizações que faz um trabalho específico de produção e gestão de informações provenientes de outras áreas. É, neste sentido, um *staff* com meios técnicos e tecnológicos para subsidiar a tomada de decisão com informações, opiniões e sugestões. Mas a ela não estão subordinados os demais departamentos. Ou seja, ela aconselha a cúpula organizacional sobre o que, diante das informações disponíveis e do seu julgamento, pode e/ou deve ser feito. Porém não determina, em última instância, o que as áreas de produção, comercialização etc. devem fazer, até porque não tem, em regra, os meios coercitivos para fazer cumprir suas posições (demissão de dirigentes, corte de orçamento etc.).

2.1.3. Conceitos complementares

Nascimento e Reginato²⁴ (2007: 4-15) defendem a existência de três dimensões para o “controle organizacional”:

- Controles e procedimentos internos²⁵ – conjunto de normas e procedimentos, inclusive relativos ao comportamento de gestores e “colaboradores”;²⁶
- Controle de dados e informações – registro de operações e fatos que tenham repercussão econômica e/ou sirvam de base à tomada de decisão;
- Controle de gestão – inclui planejamento estratégico e operacional, além de suas fases de execução e acompanhamento.

²⁴ Auster Moreira Nascimento é graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, e mestre e doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP. Luciane Reginato é graduada e mestre em Ciências Contábeis pela UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

²⁵ Definição do *Institut Français des Experts Comptables* (apud Sá: 2002: 106): “O controle interno é formado pelo plano de organização e de todos os métodos e procedimentos adotados internamente pela empresa para proteger seus ativos, controlar a validade dos dados fornecidos pela Contabilidade, ampliar a eficácia e assegurar a boa aplicação das instruções da direção.”

²⁶ “Esta dimensão pode ser definida como o conjunto de normas e procedimentos e de controles internos formais, estabelecidos com o propósito de padronizar o comportamento administrativo em todos os seus níveis, proporcionando meios seguros para o acompanhamento das ações dos membros da organização e possibilitando o rastreamento de cada transação ocorrida no âmbito da empresa, que envolva tanto o consumo como o manuseio dos seus ativos.” (Nascimento, Ott e Silva, 2007: 94)

A apresentação destas três dimensões é importante para precisarmos a área de atuação da controladoria, pois os *controles internos*, como definidos acima, existem em todas as unidades organizacionais e perpassam todas as tarefas administrativas. Não se confundem, portanto, com a controladoria, que faz uso das informações provenientes dos sistemas de informação, inclusive no sentido de aferir o funcionamento e a eficácia dos *controles internos*, assim como sugerir mudanças nos próprios sistemas e controles.

Considerando a importância dos sistemas de informação para a controladoria, nota-se porque ela é, em termos conceituais e práticos, gestora ou co-gestora de tais sistemas. Afinal, esta unidade organizacional é uma das mais habilitadas a indicar as informações necessárias à organização como um todo, assim como os meios para a garantia da sua fidedignidade.

2.2. Auditoria

Antônio Lopes de Sá, autor consagrado na área e cuja principal obra – *Curso de Auditoria* – teve sua primeira edição em 1960 e a décima em 2002, apresenta a seguinte definição para auditoria:

“tecnologia contábil aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais da riqueza aziendal, pública ou privada, que ocorridos, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados.” (Sá, 2002: 25)

Para tornar mais clara a natureza da atividade auditorial, convém observarmos quais são as suas principais fases na visão do autor:

- “1. Sondagens pessoais de contatos preliminares.
2. Avaliação dos controles internos através de planos e de execução destes.
3. Plano de auditoria.
4. Execução do plano com o trabalho direto na empresa ou instituição, examinando tudo conforme o planejado (dito trabalho de campo).
5. Avaliação da execução ou exame dos resultados na aplicação do plano.
6. Pré-relatório ordenando idéias e demonstrando a tarefa.
7. Relatório (eliminando o que não tem utilidade para opinar).

8. Opinião ou parecer do profissional (súmula dos trabalhos).” (Sá, 2002: 34)

2.2.1. Serviço de auditoria

Importa destacar que a auditoria ocorre geralmente na forma de serviços de auditoria, também denominados “auditorias independentes”, que são escritórios de profissionais liberais contadores (profissão regulamentada, no Brasil, pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade e cujo acesso atualmente depende de formação no curso superior de Contabilidade) ou empresas.

Além disso, é obrigatória, para uma série de organizações empresariais de grande porte, a submissão periódica das suas demonstrações contábeis a determinadas atividades de auditoria, necessariamente realizadas por “auditorias independentes” devidamente registradas nos órgãos competentes. Assim, muitas auditorias obedecem a regras expedidas por órgãos governamentais e pelo CFC, embora seja facultado às empresas contratantes demandar outros serviços além dos obrigatórios.

Considerando tais informações, percebemos que, na atividade de auditoria, o auditor não atua como funcionário da empresa auditada, mas com uma certa distância das suas atividades:

“O auditor localiza, relata a correção dos erros, mas não é sua responsabilidade a ‘execução da correção’.

Nenhum trabalho corretivo nos registros da empresa ou instituição auditadas cabe ao auditor.” (Sá, 2002: 51)

Considerando que as “auditorias independentes” têm que obedecer a determinadas regras legais e constroem sua clientela com base na qualidade de seus serviços, há alguns cuidados recomendados quanto à conduta profissional do auditor, como os que são apresentados no seguinte trecho:

“O interesse máximo a preservar-se (...) é o de observar-se a ‘responsabilidade de opinião’, exigindo-se, para tanto, autonomia plena para expedi-la.

Por preceito lógico requer-se o serviço de auditoria para sanar dúvidas, para assegurar confiança, para ter-se opinião sobre a confiabilidade contábil, e tudo isto exige que o método de trabalho atenda a tais propósitos, para isto valendo-se de todos os meios disponíveis, de todas as formas de ação necessárias à emissão de uma opinião responsável.

Planejar, partindo de sondagens sérias, *supervisionar* de forma ampla, *estudar*, analisar, refletir para avaliar com segurança, *sentir-se* seguro diante de *evidências inequívocas*, tudo fazendo para obtê-las, *preservar a independência* não aceitando subordinações nem limitações à indagação, adotar *prudência* para opinar somente com segurança, *evidenciar e destacar* o que causar *dúvidas*, são partes de uma Metodologia de Auditoria que não se pode omitir, seja qual for a finalidade a cumprir com a tarefa.” (Sá, 2002: 35; grifos na obra)

2.2.2. Opinião do auditor

No que diz respeito às auditorias tradicionalmente realizadas, que são as legalmente obrigatórias para determinadas empresas, a expressão da opinião do(s) auditor(es) ocorre na forma de pareceres ou certificados, que não só são disponibilizados para a empresa contratante como também para o público (em virtude de obrigação legal).

Estes pareceres, no entanto, são sintéticos e tratam essencialmente da veracidade das informações constantes nos demonstrativos contábeis obrigatórios, que são de interesse de acionistas, fornecedores e credores sobretudo porque informam, direta e indiretamente, sobre a capacidade de honrar compromissos financeiros. Mas, adicionalmente, servem para subsidiar a aferição de outros elementos da gestão empresarial, inclusive perspectivas de lucratividade.

Sobre os pareceres, vejamos o seguinte comentário de um autor da área:

“A opinião do auditor deve ter em conta, pelo menos, se:

1. as demonstrações contábeis foram preparadas de acordo com critérios contábeis aceitáveis (...);
2. existe respeito à lei com relação ao demonstrado, assim como em relação às normas reconhecidas como aplicáveis ao caso que se examina;
3. a demonstração é a imagem fiel dos fatos ocorridos e da situação da empresa ou instituição, na época examinada;
4. os fatos de maior relevância estão evidenciados com propriedade e de forma compreensível e destacada;
5. existem riscos ou incertezas que possam comprometer a sobrevivência da empresa.” (Sá, 2002: 187-188)

Na realidade da “auditoria independente” brasileira e na própria auditoria governamental ocorre o seguinte:

“Os pareceres de auditoria são dados de acordo com o que lhes permite a conclusão, como já tratamos neste livro, na parte dos papéis de trabalho.

Geralmente as hipóteses são as seguintes:

1ª. Tudo está em ordem.

Neste caso o parecer é de “regularidade”, também dito “parecer limpo”. (...)

2ª. Existem algumas coisas que não correspondem à verdade.

Neste caso o parecer deve ser dado “ressalvando-se” aquilo com o que o auditor não concorde, ou que constatou não ser adequado. (...)

3ª. Tudo está errado ou a maioria está em desacordo com a realidade.

Neste caso, o parecer deve ser o de “irregularidade”.

4ª. Não é possível concluir-se pelo certo nem pelo errado.

Neste caso o auditor emite um parecer negando sua opinião, em razão da impossibilidade de embasá-la em fatos concretos.” (Sá, 2002: 447)

2.2.2.1. Relatório de auditoria

O documento que acompanha os certificados ou pareceres e complementa seu conteúdo é o relatório de auditoria, que têm a seguinte definição:

“Em sentido amplo, o relatório é um informe ou apresentação de um estado que o auditor garante existir, porém com explicações detalhadas, com a apresentação das razões que conduziram ao seu parecer. (...)

Na prática é comum a existência de dois tipos de relatórios, quanto aos detalhes:

a) relatório sintético;

b) relatório analítico.

Ambos apresentam a opinião do auditor circunstancialmente.

Apenas o relatório sintético se limita a expor sem apresentar todas as peças de prova e o relatório analítico desce aos comentários sobre cada uma das demonstrações.” (Sá, 2002: 183-184)²⁷

²⁷ O autor diz ainda o seguinte sobre este documento: “Deve adaptar-se à finalidade do trabalho (para que se solicitou o serviço do auditor).” (Sá, 2002: 442)

Sobre os relatórios, destacamos que sua divulgação, mesmo no caso de auditorias obrigatórias, obedece basicamente à seguinte lógica:

“Os analíticos são mais confidenciais e não se destinam à publicação (...); os sintéticos, aproximando-se de um certificado, apenas com pouco maior extensão, são às vezes publicados, em substituição aos comumente denominados certificados de auditoria. Isso todavia, só em casos muito especiais.” (Sá, 2002: 184)

2.2.3. Auditoria interna

Há também, em determinadas empresas, as chamadas “auditorias internas”:

“Quando a verificação dos fatos é realizada por funcionários da própria empresa, constituindo um serviço, uma seção ou um departamento, a intervenção ou censura denomina-se auditoria interna.” (Sá, 2002: 41)

Apesar de interna à empresa – geralmente, existe na de grande porte, sobretudo quando se trata de “sociedade por ações” –, os autores da área recomendam que a ela sejam dadas garantias de independência em relação às demais áreas:

“A auditoria interna precisa de autonomia para a execução de sua tarefa, podendo interferir em todos os setores, porém, sem se subordinar a linhas de autoridade que venham a ferir as suas possibilidades de indagação.

Quando se organiza um serviço ou uma seção de auditoria interna, é preciso que se encontre adestrado e que se lhe dê autoridade necessária para poder realizar as verificações necessárias.” (Sá, 2002: 41)

2.3. Relação entre Controladoria e Auditoria

Os autores consultados não discutem a relação entre as áreas de controladoria e auditoria das empresas. Mas é possível afirmar que a primeira aparece como “cliente” da segunda para os autores do campo da Controladoria. E para os autores do campo da Auditoria, a controladoria ainda não está em foco, pois eles abordam geralmente a noção de *controles internos*, como demonstra o seguinte trecho:

“As auditorias, tanto interna quanto externa, assumem papéis importantes nas organizações, sobretudo quando se fala em monitoramento de controles internos. Esses se constituem numa das primeiras avaliações dos auditores quando iniciam o trabalho de campo, visto que da sua avaliação depende toda a programação

do trabalho, a definição da natureza e a extensão dos exames de auditoria a serem executados.

Portanto, quanto mais ineficiente for o sistema de controle interno, mais testes de auditoria deverão ser feitos; ao contrário, se os controles internos apresentarem uma boa avaliação, menos testes de auditoria precisam ser feitos.” (Nascimento, Ott e Silva, 2007: 113)

2.4. Controladoria, auditoria e situação estamental do contador

Como discutimos, a Controladoria, enquanto campo de conhecimento, cumpre o papel de valorizar o profissional da Contabilidade. E a Auditoria é, tradicionalmente,²⁸ um campo de atuação do contador, conforme esclarece o seguinte trecho da obra *Auditoria* de Antônio Lopes de Sá:

“No Brasil, não existe a profissão de auditor, com tal denominação, mas apenas a de contador.

Ao contador, bacharel em Ciências Contábeis ou diplomado de acordo com a lei anterior à formação do curso superior de Contabilidade, é que se atribui o direito de realizar as tarefas de auditoria, que, assim, cabem aos portadores das carteiras profissionais de contador expedidas pelos conselhos de contabilidade.” (Sá, 2002: 56)

Além disso, é importante retomar a questão da normatização legal da profissão para verificarmos a existência de *situação estamental* do profissional da Contabilidade, que se destaca neste trecho da obra *Auditoria*:

“Toda atenção, ainda, é relativamente insuficiente nas tarefas do auditor porque cada certificado simboliza uma possibilidade de estremecimento de seu nome.” (Sá, 2002: 59)

Considerando que o exercício da profissão é restrito aos que atingem determinados requisitos e, ainda, obtêm registro no CFC, e considerando que esta profissão é beneficiada, em termos de mercado, por uma legislação que exige que empresas²⁹ façam uso dos seus serviços para continuarem funcionando, podemos afirmar que os profissionais envolvidos usufruem de algum *privilegiamento positivo*, conforme aparece na definição de *estamento* (tratada na seção 1.1.6. *Ordem social e estamento*).

²⁸ “O exercício profissional dos trabalhos de auditoria é executado pelo auditor, profissional contador.” (Sá, 2002: 55)

²⁹ É praticamente impossível o funcionamento de uma empresa, mesmo pequena, sem a participação de um contador no seu relacionamento com os órgãos de tributação da União, dos estados e dos municípios.

Apesar dessas observações sobre a profissão liberal, cabe registrar que os servidores públicos que atuam em auditoria governamental (e, portanto, podem ser chamados de auditores) não são necessariamente formados em Contabilidade.

2.5. Controles internos do Estado

Araújo e Sanchez (2005) discutem, em diálogo com a teoria weberiana, o papel dos “controles internos do Estado” com base na “teoria da agência”:

“Segundo a Teoria de Agência, o problema na relação governo/burocracia reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem o mesmo conhecimento, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades – em desvantagem no relacionamento com a outra. Aproveitar essa assimetria de informação pode levar a burocracia a buscar interesses distintos aos dos políticos eleitos. Isto é, pode haver o falseamento das metas estabelecidas pelo poder político. E um exemplo disso é dado pela corrupção burocrática.” (Araújo e Sanchez, 2005: 137-138)

Os autores apresentam também a percepção de Roberto Piscitelli sobre o papel do controle interno estatal:

“Segundo este autor são quatro os principais objetivos dos mecanismos de controle interno: a) a revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; b) a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e, d) a avaliação dos resultados.” (Araújo e Sanchez, 2005: 143)

Na da teoria da agência, é construída a bipolaridade *titular – agente*, de significativa utilidade explicativa:

“Segundo esta teoria existe uma relação *titular/agente* quando um indivíduo, um grupo ou uma organização, que tem um poder específico, delega, por meio de um contrato, responsabilidades a um outro indivíduo, grupo ou organização. Neste sentido, uma organização é uma rede diferenciada de relações específicas e hierárquicas, como por exemplo, entre proprietário e diretor, entre diretor e gerente e entre gerente e funcionário. Nestas relações existem contratos, escritos ou não, rígidos ou flexíveis, que determinam a atuação de cada *agente* e a probabilidade desta atuação atender à expectativa do *titular*, que delega responsabilidades. O problema neste tipo de relacionamento reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se

relacionam não deterem a mesma informação, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades, o *titular* – em desvantagem no relacionamento com o outro, o *agente* (chamaremos a isto de o *problema de delegação*).” (Araújo e Sanchez, 2005: 143; grifos na obra)

Em complemento, os autores definem o “problema de delegação”:

“Assim, o *problema de delegação*, de uma relação *titular/agente*, possui as seguintes características: a) o *agente* dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados; b) sua ação afeta o bem-estar das duas partes; e, c) as ações do *agente* dificilmente são observáveis pelo *titular* (assimetria de informação).” (Araújo e Sanchez, 2005: 158; grifos na obra)

Daí surge a necessidade do estabelecimento de controles:

“A satisfação do *titular* depende da atuação do *agente*, portanto, o *titular* deve assegurar-se de que a atuação do *agente* será aquela que satisfaça seu objetivo. Como o *agente* pode ter comportamentos oportunistas, o *titular* deverá fazer esforços de seleção e formular um contrato com esquemas de incentivos e de controles eficientes.” (Araújo e Sanchez, 2005: 158; grifos na obra)

Com atenção a conteúdo relevante para nossa pesquisa, os autores abordam a necessidade de convergência de interesses entre “cúpula dirigente” e segmento da burocracia que tem responsabilidade pelo controle:

“A cúpula dirigente de uma organização é o *titular* que delega funções aos diretores. Estes, por sua vez, delegam aos gerentes e assim por diante. Se os Controles Internos estão situados em algum ponto dentro dessa estrutura hierárquica, se reproduzirá o *problema de delegação* entre o *titular* e o *agente*. Uma solução seria que os Controles Internos estivessem ligados diretamente à cúpula dirigente.

Idealmente, os integrantes do Controle Interno deveriam fazer parte da própria cúpula política. Ante a impossibilidade prática desta situação, a questão levantada pela teoria é de construir um esquema de incentivos que garanta a coincidência de interesses entre os funcionários do controle e os interesses da cúpula política.” (Araújo e Sanchez, 2005: 165; grifos na obra)

Mantendo coerência com a teoria que sustenta sua argumentação, os autores comentam os benefícios sociais e as dificuldades relacionadas à implementação de “arranjos de Controles Internos”:

“Os arranjos de Controles Internos, como início de uma cadeia de controles democráticos, têm um valor intrínseco, que é o controle

dos políticos sobre a burocracia. Além disso, uma das principais contribuições do Controle Interno a essa cadeia de controles democráticos refere-se ao fato de que a abertura da informação e o conhecimento contido neles podem ser fundamentais para um funcionamento muito mais eficaz dos controles sociais e dos controles horizontais. Pode permitir a produção de um fluxo contínuo de informações sobre a Administração Pública e sobre as agências burocráticas, criando assim uma memória institucional sobre cada uma delas e garantindo a continuidade do processo de controle (Loureiro, 2001, p.54).

Esse não é um processo simples. Os políticos desejam controlar, mas não desejam ser controlados. Isto é, as informações e o conhecimento produzido pelos Controles Internos podem ‘parar na cúpula’ e assim impedir um fluxo contínuo de informação para a sociedade. Este problema nos remete à importância da *transparência* como um mecanismo que permita que as informações produzidas pela burocracia fluam não apenas para o governante, mas também para o cidadão.” (Araújo e Sanchez, 2005: 170; grifos na obra)

2.5.1. Governo, burocracia e controle

Diante da contribuição de Araújo e Sanchez (2005), cabe comentar algumas conexões entre ela e a discussão apresentada no primeiro capítulo.

Começando pelo conteúdo mais importante, que é o “problema de delegação”, notamos que há uma proximidade em relação a percepções de Max Weber, que – conforme tratamos na seções 1.2. *Burocracia moderna* e 1.3. *Burocracia estatal* – já em sua época aponta o poder da burocracia em virtude do “segredo oficial” (Weber, 2004b: 146-147) e entende que sem a obediência dos funcionários “todo aparato viria abaixo” (Weber, 1999: 539).

Outra proximidade entre o tratado pelos autores citados e Weber diz respeito à busca, pela “cúpula dirigente” (expressão usada por Araújo e Sanchez), de informações confiáveis sobre a atuação dos “agentes”:

“Uma vez que o conhecimento especial se torna, em proporção crescente, a base da posição de poder dos detentores de cargos oficiais, constitui há muito tempo um objeto de preocupação do ‘senhor’ a maneira em que pode aproveitar-se deste conhecimento sem renunciar a favor dele, mantendo, ao contrário, sua posição dominante.” (Weber, 1999: 227)

Quanto à demanda por transparência e sua importância, destacada por Araújo e Sanchez, entendemos ser uma forma contemporânea de convergência de interesses entre burocracia e dominados, um instrumento contra a arbitrariedade. O que é tratado por Weber (1999: 220) quando da discussão sobre a busca de um “nivelamento dos dominados diante do grupo dominante”.³⁰

2.5.2. Funções do controle e terminologia contábil

Confrontando a discussão trazida por Araújo e Sanchez (2005) e os conceitos tratados nas seções anteriores deste capítulo, entendemos que, apesar de estarmos diante de níveis de profundidade e embasamento teórico bem distintos, não há conflito.

De fato, o que apresentamos, com base nos autores da área, sobre as funções da controladoria – subsidiar os tomadores de decisão com informações, e apresentar ferramentas, avaliações e sugestões –, não conflita com o apresentado por Araújo e Sanchez. E há significativa convergência entre o que recomenda Antônio Lopes de Sá (2002: 41) sobre a independência das unidades de auditoria interna e o que Araújo e Sanchez (2005: 165) dizem sobre vinculação do controle à “cúpula dirigente”.³¹

³⁰ Ver seção 1.3.3. *Convergência de interesses entre burocracia e dominados.*

³¹ Ver seção 2.2.3. *Auditoria interna.*

3. Secretaria Federal de Controle Interno

Olivieri (2008: 20) usa o termo “monitoramento” para definir o controle exercido pelo Poder Executivo sobre seu *aparato* quando este é feito através de uma parte do seu quadro administrativo destacada especialmente para utilizar determinadas técnicas (auditoria e fiscalização) e produzir relatórios sobre o funcionamento da máquina burocrática estatal.³² Sobre a SFC, afirma:

“A auditoria e a fiscalização sobre a execução das políticas públicas, que são o cerne do trabalho da SFC, permitem ao Presidente da República monitorar a atuação dos seus ministros e da burocracia a eles subordinada. As informações produzidas pela SFC sobre o desempenho das políticas públicas executadas pelos ministérios constituem, portanto, um dentre os vários instrumentos à disposição do Presidente para controlar a delegação de poder que faz aos seus ministros e à burocracia.” (Olivieri, 2008: 23)³³

Segundo a autora, este controle é necessário pelo seguinte:

“A burocracia moderna (...) é sinônimo de disciplina, e, no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (como instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (ao controlar os meios de dominação, a técnica e o conhecimento advindo do cargo). Por causa disso, a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício autônomo da autoridade.” (Olivieri, 2008: 42)

Diante das observações de Olivieri, cabe a demonstração de que o *monitoramento* não surgiu como atividade isolada, ou seja, com um órgão voltado exclusivamente para ele. De fato, o que temos hoje como controle interno teve sua gestação dentro de estruturas do *aparato* estatal com atribuições mais amplas, com destaque para aquelas responsáveis pela preparação de documentos contábeis.

³² “O monitoramento é, primordialmente, o controle interno realizado pelos dirigentes políticos de um poder sobre a sua burocracia, através de instrumentos técnicos de auditoria e fiscalização sobre a gestão pública.” (Olivieri, 2008: 20)

³³ Para Sá (2002: 44-45), a auditoria governamental é uma área de atuação da auditoria contábil.

3.1. Diretoria Central de Contabilidade da República

Um sistema de controle interno não foi formalmente estabelecido na primeira Constituição republicana (de 24 de fevereiro de 1891), que apenas instituiu, no seu artigo 89, o Tribunal de Contas para “liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.³⁴ Mas já em 28 de janeiro de 1922, com o Decreto 4.536, foi sancionado o *Código de Contabilidade da União*, estabelecendo um controle composto pela Diretoria Central de Contabilidade da República e pelo Tribunal de Contas:

“Art. 1º. A Contabilidade da União, compreendendo todos os atos relativos às contas de gestão do patrimônio nacional, à inspeção e registro da receita e despesas federais, é centralizada no Ministério da Fazenda, sob a imediata direção da Diretoria Central de Contabilidade da República e fiscalização do Tribunal de Contas.” (Decreto 4.536/1922)

Neste sistema, o Tribunal de Contas participava de forma ambígua, pois autorizava previamente as despesas do Poder Executivo e julgava os responsáveis por elas, de modo que suas funções em 1992 poderiam ser definidas como administrativas,³⁵ contábeis³⁶ e de julgamento³⁷. E a Diretoria Central de Contabilidade já assumia algumas funções de *monitoramento*:

“Art. 102. A Diretoria Central de Contabilidade da República, criada no art. 1º desta lei, exercerá as funções seguintes: (...)”

Quanto à receita e despesa: (...)

b) fiscalização da observância às regras de contabilidade em quaisquer repartições públicas ou estabelecimentos industriais, civis ou militares, da União;

³⁴ Cabe destacar que este Tribunal de Contas não estava formalmente subordinado ao Congresso Nacional no texto constitucional e que, conforme o artigo 89, seus membros eram “nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado”. O mesmo artigo diz ainda que eles “somente perderão os seus lugares por sentença”.

³⁵ “Art. 54. Para a validade dos contratos, serão necessárias as seguintes formalidades: (...) i) que sejam registrados no Tribunal de Contas.”

³⁶ “Art. 65. Sob responsabilidade estrita dos pagadores, nenhuma ordem de pagamento será cumprida sem haver sido previamente registrada pelo Tribunal de Contas ou por suas delegações.”

³⁷ “Art. 87. Todos os responsáveis, de direito ou de fato, por dinheiros, valores e outros bens da União, ou pelos quais deva esta responder, ainda mesmo que residam fora do país, ficam sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, que, de acordo com a lei, fixará a situação desses responsáveis para com a Fazenda Nacional, excetuados dos ministros de Estado.”

“Art. 97. Organizados os processos de tomada de contas, serão eles remetidos ao Tribunal de Contas para julgamento, afim de ser o responsável julgado quite, em crédito ou em débito com a Fazenda Nacional.”

c) organização e estatística permanente de todos os dados relativos à receita e à despesa públicas;

d) organização das contas a serem apresentadas ao Congresso.” (Decreto 4.536/1922)³⁸

A lógica do controle estabelecido pelo Código não foi alterada pela Constituição de 1934 ou pela de 1937, embora nesta já tenha sido excluído o texto que trata da necessidade de “registro prévio” no Tribunal de Contas de “qualquer ato da Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste” (C.F. de 1934, art. 101, § 1º). E, segundo Olivieri (2008: 98), esta atuação do Tribunal representava um controle administrativo prévio que, com o crescimento da administração pública, passou a ser inviável.

Diante das informações desta seção, podemos considerar que o conjunto formado por Diretoria Central de Contabilidade e Tribunal de Contas funcionava como um sistema de controladoria, conforme definido na seção 2.1.2. *Funções da Controladoria na empresa*. Afinal, havia a participação do Tribunal na atividade típica de *governo* (Poder Executivo), apesar de suas atribuições de julgamento de contas e de apoio à fiscalização pelo Poder Legislativo dos atos de gestão governamentais.

Por outro lado, observamos que estes órgãos ultrapassavam as funções de controladoria e executavam tarefas administrativas comuns, como registros contábeis e participação cotidiana em atos administrativos. O que, no âmbito empresarial e segundo a literatura especializada, não é tarefa da controladoria.

3.2. DASP do Presidente da República

Com o Decreto-Lei 579, de 30 de julho de 1939, Getúlio Vargas criou o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão diretamente subordinado ao Presidente da República que assumiu funções de *monitoramento*, com exceção das ligadas à conformidade contábil:

“Art. 2º. Compete ao D. A. S. P.:

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de

³⁸ O quadro de pessoal desta diretoria, estabelecido pelo artigo 105 do decreto era composto da seguinte forma: 1 contador-chefe, 1 sub-contador, 3 guarda-livros chefes de seção, 9 guarda-livros ajudantes, 1 secretário, 1 protocolista; 3 datilógrafos, 18 auxiliares técnicos, 1 contínuo-arquivista e 3 serventes.

vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) seleccionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;

h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.”

Isto transformou o DASP numa controladoria, em funcionamento até a edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, em seus artigos 115, 116 e 212, mudou o nome do órgão para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, mantendo a sigla, e definiu para ele atribuições relativas à administração de pessoal. Deste modo, considerando o contexto político, acreditamos que a constituição deste órgão de *monitoramento* subordinado ao Presidente da República estava vinculada ao processo global de centralização do poder em nível nacional, ou seja, ao fortalecimento da União e do Poder Executivo, em detrimento de grupos políticos regionais e de segmentos da burocracia estatal.³⁹

Ratificando nosso argumento sobre a função de controladoria, que se distingue da atividade contábil ordinária, destacamos que, em paralelo ao DASP, continuou existindo

³⁹ Considerando que são constantes os registros, nas narrativas da história brasileira, que mencionam a criação do DASP, acreditamos que ele contou com recursos materiais e humanos expressivos para a sua época, e que dispunha de autoridade diante dos demais órgãos do Poder Executivo.

Contadoria Geral da República, que sucedeu a denominação e demais funções da Diretoria Central de Contabilidade da República.⁴⁰

3.3. Inspetorias Gerais de Finanças

3.3.1. Aparecimento da distinção entre controle interno e externo

Apenas com a Constituição de 1946 (especificamente o artigo 22) e a Lei 830, de 23 de setembro de 1949, o TCU – Tribunal de Contas da União foi definitivamente declarado como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Mas ainda assim tinha sua participação obrigatória em atos administrativos do Poder Executivo, conforme demonstra o seguinte trecho da lei:

“Art. 48. Para serem cumpridas, as ordens de pagamento deverão satisfazer aos seguintes requisitos: (...)

e) ser registradas pelo Tribunal de Contas, ou por suas Delegações.”

Já a expressão “controle interno” surgiu formalmente (numa norma legal) com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (Canha, 2004: 6):

“Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

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

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

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

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

⁴⁰ Segundo Olivieri (2008: 96), em 1940 foi realizada a primeira descentralização desta estrutura, com a criação das Contadorias Seccionais em cada ministério.

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

3.3.2. Constituição de 1967

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, em seu artigo 72, também fez menção ao controle interno, sem inovar em relação à Lei 4.320/1964. Mas Decreto-Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, reorganizou as atribuições do TCU e excluiu definitivamente sua participação em atos administrativos típicos do Poder Executivo.

Assim, é a partir de 1967 que se pode apontar a existência de um controle externo e um controle interno formalmente distintos quanto à sua interferência nos atos do Poder Executivo, pois é apenas em 1967 que o TCU passa a ser efetivamente “externo” ao *governo*. Ou seja, a intervenção do tribunal deixa de ser fase dos atos administrativos cotidianos.

No mesmo 25 de fevereiro, o Decreto-Lei 200 promoveu uma reforma administrativa e constituiu marcos conceituais até hoje em uso na SFC, com destaque para o seguinte trecho:

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

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.”⁴¹

Foi também este último decreto que definiu a unificação, pela definição da Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda como órgão central, do “sistema de

⁴¹ Destacamos a proximidade deste conteúdo com aquele originado da Contabilidade convencional (empresarial), que discutimos na seção 2.1.3. *Conceitos complementares*.

administração financeira, contabilidade e auditoria”⁴². Ou seja, o *monitoramento* passou a ser executado pelo mesmo órgão que tinha responsabilidades cotidianas com a gestão financeira e a conformidade contábil.⁴³

Neste caso, cabe considerar que, se convém a existência de uma controladoria separada da atividade administrativa cotidiana, houve um retrocesso em relação ao *monitoramento* do DASP vinculado ao Presidente da República e sem papéis contábeis e financeiros.

3.3.3. Nomeação dos chefes das IGF

O Decreto 61.386, de 19 de setembro de 1967, complementou o Decreto-Lei 200/1967, pois criou uma IGF – Inspeção Geral de Finanças para cada ministério civil e, nelas, uma Divisão de Auditoria.⁴⁴ E estabeleceu que os chefes das IGF seriam escolhidos pelo Presidente da República e indicariam os nomes dos demais dirigentes das suas unidades para que fossem nomeados pelos ministros respectivos, obedecendo o disposto no seguinte trecho do Decreto-Lei 200/1967:

“Art. 101. Ressalvados os cargos em comissão definidos em ato do Poder Executivo como de livre escolha do Presidente da República, o provimento em cargos em comissão e funções gratificadas obedecerá a critérios que considerem, entre outros requisitos, os seguintes:

I - Pertencer o funcionário aos quadros de servidores efetivos, ocupando cargo de nível adequado e cujas atribuições guardem relação com as da comissão ou função gratificada.

II - Comprovação de que o funcionário possui experiência adequada e curso de especialização apropriado ao desempenho dos encargos da comissão, considerando-se satisfeito o requisito se o funcionário se submeter a processo de aperfeiçoamento, nas condições e ocasião em que for estipulado.

⁴² Art. 23, § 3º: “Além das funções previstas neste título, a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral exercerá as atribuições de Órgão Central dos sistemas de planejamento e orçamento, e a Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, as de Órgão Central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)”

⁴³ “Art. 78. O acompanhamento da execução orçamentária será feito pelos órgãos de contabilização. (...)”

§ 2º. A contabilidade sintética ministerial caberá à Inspeção Geral de Finanças.

§ 3º. A contabilidade geral caberá à Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda.”

⁴⁴ Há registro da criação, em 1974, de Inspeções Seccionais de Finanças nos estados (Olivieri, 2008: 99), mas não temos informação que leve a crer que elas realizavam auditorias, sendo mais provável que só cuidavam de assuntos ligados à gestão financeira e contábil.

III - Obrigar-se o funcionário, quando se caracterizar o interesse da Administração, ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva.”

Isso indica a tentativa, ao menos formal, de não deixar as IGF sob o controle exclusivo dos ministros e de profissionalizar o quadro administrativo. Mas não é possível afirmar que a formalidade da nomeação seja sinal de importância das Inspetorias, pois o órgão central do sistema ficava no Ministério da Fazenda. E, como estamos tratando de um regime autoritário, devemos considerar que podem ter sido utilizados mecanismos não divulgados de *monitoramento* sobre a burocracia e os ministros.

3.4. SECIN vinculada à Presidência da República

Em 31 de dezembro de 1979, o Decreto 84.362 mudou a denominação das IGF para Secretarias de Controle Interno e criou a SECIN – Secretaria Central de Controle Interno (subordinada ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República), que tinha, além de atividades de natureza contábil, atribuições assim definidas:

“II - executará em caráter exclusivo a atividade de auditoria contábil e de programas, tanto dos órgãos da administração direta quanto de entidades da administração indireta, sem prejuízo da supervisão ministerial; (...)

VI - diligenciará no sentido do fiel cumprimento das leis e regulamentos e do funcionamento eficiente e coordenado dos sistemas de atividades; (...)

VIII - prestará informações a qualquer tempo e elaborará relatórios das atividades sob sua responsabilidade.” (art. 11)

Como o inciso II (acima) deu à SECIN a exclusividade das atividades de auditoria no Poder Executivo, as antigas IGF, agora denominadas Secretarias de Controle Interno dos ministérios (usando a sigla Ciset desde o Decreto 85.234, de 6 de outubro de 1980), passaram a tratar apenas da administração financeira e da contabilidade. E para realizar as auditorias nas várias regiões do país foram criadas DERAU – Delegacias Regionais de Auditoria vinculadas à SECIN.

Diante dessas mudanças, o *monitoramento* passou a ser executado pela SECIN, com as suas DERAU, e em cada ministério passou a existir uma Ciset com funções financeiras e contábeis. Ou seja, as DERAU representaram um retorno ao modelo de *monitoramento* centralizado na Presidência da República.

3.4.1. Centralização de recursos materiais e humanos

A transferência para a SECIN dos recursos materiais e humanos das Divisões de Auditoria das IGF (e dos seus órgãos com atribuições equivalentes nos estados), determinada pelos artigos 22, 23 e 25 do Decreto 84.362/1979, é um indicativo de ter havido centralização de recursos e crescimento do *monitoramento*.

Mais especificamente sobre os recursos humanos, os artigos 28 a 31 do Decreto, que cumpriram o papel de declarar intenções, tratam da necessidade de ampliar o contingente, de submeter os servidores componentes do quadro a treinamento e de serem realizados estudos para o estabelecimento de nível remuneratório adequado. Além disso, o parágrafo único do artigo 31 determina que os estudos identifiquem “as figuras de Técnico de Controle Interno, para o nível de ensino escolar superior; de Assistente de Controle Interno, para o nível de ensino médio e de Auxiliar de Controle Interno, para o nível de escolaridade fundamental”.

3.5. Subordinação das Ciset aos ministérios

Aparentemente, a redemocratização pela via das eleições indiretas foi acompanhada pelo enfraquecimento da centralização do Poder Executivo, incluindo mais liberdades para as pastas ministeriais e reflexo no *monitoramento*. Afinal, com o Decreto 91.150, de 15 de março de 1985, José Sarney transferiu a SECIN para o Ministério da Fazenda. E com o Decreto 92.452, de 10 de março de 1986, transformou a SECIN em STN – Secretaria do Tesouro Nacional, retirando desta a exclusividade das atividades de auditoria do Poder Executivo.

Com a mudança, os recursos patrimoniais e humanos da SECIN ficaram com a STN, mas seus encargos na área de auditoria foram transferidos, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 5º do Decreto 92.452/1986:

“As atividades de auditoria contábil e de programas, a que aludem os artigos 18 a 20 do Decreto nº 84.362, de 1979, e 8º a 10 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234, de 1980, serão executadas, preferencialmente, pelas Secretarias de Controle Interno (CISets), de cada Ministério Civil e pelos órgãos de competência equivalente, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de controle interno, sobretudo, a

orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica dos órgãos setoriais do Sistema de Auditoria.”

Com isso, as Ciset dos ministérios, agora responsáveis pelas auditorias, começaram sem os recursos e a experiência acumulada da SECIN, pois o quadro de pessoal desta estrutura ficou com na STN. E as DERAU, ligadas à antiga SECIN, foram extintas (Olivieri, 2008: 100).

Destacamos, portanto, que, em contrapartida à centralização de recursos materiais e humanos com vistas a organizar a gestão financeira e a contabilização, ocorreu uma dispersão do processo de *monitoramento*. Este não somente mais distante da Presidência da República, mas sem controle efetivo da STN, que assumiu essencialmente a orientação às Ciset.⁴⁵

3.6. Criação da SFC

Com a Constituição de 1988, o controle interno foi formalmente instado a, quanto à comunicação de irregularidades, agir com independência em relação aos dirigentes do Poder Executivo:

“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.” (Constituição Federal, art. 74, § 1º)

Apesar desse trecho apontar para o estabelecimento de uma “distância” entre os gestores federais e o controle interno, somente com a Medida Provisória 480, de 27 de abril de 1994, foram dados passos no sentido da retirada da atividade de auditoria dos ministérios civis e sua (nova) centralização em um único órgão, no Ministério da Fazenda.⁴⁶ Formou-se, assim, a SFC – Secretaria Federal de Controle,⁴⁷ que passou

⁴⁵ Esta orientação era exercida pela COAUDI – Coordenação de Auditoria da STN, mas, em termos práticos, a influência desta unidade sobre as atividades planejadas e executadas pelas Ciset era mínima. (Olivieri, 2008: 101)

⁴⁶ “Em 1992 houve uma primeira iniciativa, fracassada, de retirar atribuições de controle interno da STN e criar uma estrutura própria para o controle. A lei 8.490, de 19/11/92, retirou as atribuições de controle da STN, criando a Secretaria Central de Controle Interno. O principal objetivo dessa lei, editada dois meses após o *impeachment* de Collor, foi reorganizar a estrutura do governo e recriar os ministérios da Fazenda e do Planejamento. Esses ministérios foram recriados em 1992, mas a Secretaria Central de Controle Interno prevista naquela lei jamais chegou a ser instituída.” (Olivieri, 2008: 116; grifos na obra)

⁴⁷ Com a Medida Provisória 2.036-86, de 21 de dezembro de 2000, a sigla incorporou o termo “interno”, passando a significar Secretaria Federal de Controle Interno.

formalmente a comandar as Ciset dos ministérios civis, exceto o Ministério das Relações Exteriores, e a ter as suas Delegacias Regionais de Controle nos estados.⁴⁸ Mudanças que foram consolidadas com a Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a partir da qual a definição “Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal” deixa de incluir a STN e as atividades de gestão financeira e contábil.⁴⁹

Dentre os elementos decisivos para esta nova centralização, Olivieri (2008: 110-115) menciona: auditoria operacional realizada pelo TCU no então DTN – Departamento do Tesouro Nacional⁵⁰ e nas Ciset, que fez um duro diagnóstico sobre a ineficiência do sistema na Decisão 430, de 9 de setembro de 1992; e crise política popularizada pela expressão “anões do orçamento”, que deu origem a uma CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

“Instalada em 1993, a CPMI começou em decorrência das denúncias de um assessor do Senado e ex-diretor do Departamento de Orçamento, José Carlos Alves dos Santos, sobre um esquema de aprovação de emendas parlamentares na Comissão de Orçamento. Os recursos eram desviados em favor de deputados, com a conivência de funcionários dos ministérios e de empresas e organizações não governamentais prestadoras de serviços.” (Olivieri, 2008: 112)

O Relatório da comissão chegou a mencionar o controle interno no seguinte trecho, citado por Olivieri (2008: 113):

“Não se pode aceitar que as funções de caixa e de controle sejam desempenhadas conjuntamente, como ocorre hoje na Secretaria do Tesouro Nacional, que tenta congrega em um só órgão a Coordenação de Programação Financeira e a Coordenação de Controle Interno. Esse acúmulo de funções provoca o apequenamento da função de auditoria, considerada menor diante de outras prioridades do órgão.

Mostra-se importante desvincular-se hierarquicamente os secretários de controle interno dos Ministros de Estado, conferindo-lhes maior independência, bem como promover-se a integração

⁴⁸ A Medida Provisória 559, de 26 de julho de 1994, passou a denominar estas unidades de Delegacias Federais de Controle. O Decreto 3.366, de 16 de fevereiro de 2000, chama estas unidades de Gerências Regionais de Controle Interno.

⁴⁹ Em termos precários, isso ocorreu precisamente com a Medida Provisória 1.893-67, de 29 de junho de 1999, que foi, da lista das sucessivas reedições da Medida Provisória 480/1994, a primeira a não incluir a STN como órgão do Sistema de Controle Interno e a definir a SFC (do Ministério da Fazenda) como órgão central deste.

⁵⁰ Denominação que, na época, substituía a STN em todas as suas funções.

entre o sistema de controle interno do Poder Executivo com o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e o Congresso Nacional. Além disso, é preciso que as nomeações do sistema de controle interno recaiam exclusivamente sobre os integrantes da carreira de finanças e controle; (...) [o] que, longe de constitui providência corporativista, constitui pré-requisito para assegurar a autonomia, a independência, o rigor e a imparcialidade da fiscalização.”

Olivieri informa ainda que a transição e afirmação do poder da SFC sobre as CISET – que tinham um histórico de vinculação e subordinação aos seus ministérios, e ainda estavam fisicamente (entre 1994 e 2000) instaladas neles – foi conflituosa e só teve fim com a extinção destas:

“A partir de 1994 a SFC passou a centralizar os pedidos de auditoria das Cissets e a encaminhá-los às Delegacias Federais de Controle (DFC) nos estados. As Cissets deixaram de executar a fiscalização dos programas de seus respectivos ministérios, e restringiram-se a auxiliar a SFC a planejá-la. As auditorias e fiscalizações passaram a ser realizadas pelas DFCs, que encaminhavam os relatórios de auditoria e fiscalização para a SFC. (...)

Ao longo do período entre 1994 e 2000 as Cissets foram enfraquecidas, na medida em que o novo contingente de pessoal que entrava na carreira era enviado para os estados, para as DFCs (...), em detrimento da estrutura das Cissets nos ministérios, até estas serem finalmente extintas.” (Olivieri, 2008: 124)

Além do caso dos “anões do orçamento”, em 1992 ocorreram denúncias de corrupção que atingiram diretamente o Presidente da República e provocaram sua renúncia (para evitar o processo de *impeachment*). O que nos leva à retomada do conteúdo tratado na seção 1.1.4.1. *Dominação legal*.

3.6.1. Controle interno na restauração da legitimidade

No início dos anos noventa, a legitimidade do *governo* estava em baixa, pois havia praticamente um consenso de que este não estava cuidando dos interesses racionalmente previstos e não funcionava dentro dos limites estabelecidos pelo *direito*. O que ameaçava diretamente a *ordem vigente*, pois a tendência era de crise atingir não só o *governo*, mas ao conjunto do Estado.

Diante da crise, o discurso que está registrado no relatório da CPMI sobre o controle interno foi sobretudo produto da conjuntura social e política. Demandava-se instrumentos que assegurassem não apenas que o *governo* monitorasse a burocracia, mas que servissem à comprovação de que os governantes agiam (ou passariam a agir) nos limites estabelecidos pelo *direito*.

Por que essa demanda era dirigida à estrutura do Poder Executivo, ao invés de ser voltada apenas a agentes externos – Poder Legislativo, Poder Judiciário e TCU? Provavelmente porque todas estas instituições componentes do aparelho do Estado foram igualmente surpreendidas pelos acontecimentos e não apresentaram soluções satisfatórias quando informadas. Além disso, provavelmente houve a percepção de que parte do controle que se desejava não poderia acontecer depois dos fatos consumados, precisava ser cotidiano, sem as solenidades e a morosidade das instituições externas ao Poder Executivo.

Independente dos fundamentos e do peso de cada um dos elementos mencionados para o avanço do poder da SFC, podemos afirmar que as condições objetivas diziam que era preciso fazer algo. E, diante delas, um segmento da burocracia estatal tinha uma proposta que parecia razoável – o fortalecimento, pela via da centralização e da desvinculação de outras atividades, do sistema de controle interno para, segundo o relatório citado da CPMI, “assegurar a autonomia, a independência, o rigor e a imparcialidade da fiscalização”.

3.7. Retorno à Presidência da República

Em 2 de abril de 2001, foi criada pela Medida Provisória 2.143-31 a CGU – Corregedoria-Geral da União, com funções assim definidas:

“À Corregedoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.”
(Lei 9.649/1998, com redação dada pela MP 2.143-31)

Este órgão não tinha no seu escopo atividades de auditoria, que foram incorporadas em março de 2002. Ocasão em que a SFC, que esteve subordinada durante um curto período – entre a publicação do Decreto 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, e o

Decreto 4.177, de 28 de março de 2002 – à Casa Civil da Presidência da República,⁵¹ passou a compor a estrutura da Corregedoria.

3.7.1. Combate à corrupção

Para explorarmos o contexto da incorporação da SFC pela CGU, convém citar uma nota divulgada no sítio do órgão (na *internet*) em 23 de maio de 2001:

“Ministra Anadyr explica na Câmara atribuições da Corregedoria-Geral da União

23/05/2001

‘Análise Diagnóstica’. Este foi o termo empregado pela Corregedora-Geral da União, Ministra Anadyr de Mendonça Rodrigues, para explicar a natureza de suas decisões que poderão, conforme o caso, corrigir o andamento de procedimentos apuratórios, ou subir à apreciação do Presidente da República. ‘Para fazer estas correções, cabe a mim realizar inspeções, avocar processos administrativos, decretar a nulidade de procedimentos, e até propor ao Congresso Nacional medidas legislativas para evitar repetição de irregularidades constadas’. (...)

A afirmação foi feita pela Ministra Anadyr, durante os esclarecimentos sobre investigações de irregularidades no Governo, prestados hoje (23/05), na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, acrescentando que alguns casos já estão em fase conclusão para encaminhamento ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, acompanhados de uma ‘análise diagnóstica’, estritamente técnica, segundo ela.

Poder de Polícia

A Corregedora-Geral da União disse, ainda, que pretende utilizar a Secretaria Federal de Controle, vinculada ao Ministério da Fazenda, para servir como uma ‘ponta de lança’ nas diligências para a apuração de irregularidades. ‘Pretendemos nos valer da SFC, da mesma maneira que o Ministério Público se vale da Polícia Federal’. (...)

‘Se o fato se refere a uma irregularidade administrativa é instaurado um processo investigatório, resguardando-se o sigilo de ambas as partes, denunciante e denunciado, até a solução final. Nossa preocupação, neste momento é evitar o justo sentimento de

⁵¹ A Decisão 507/2001 – Plenário do TCU recomendou, em 22 de agosto de 2001 (publicação no Diário Oficial de União em 5 de setembro), à Casa Civil da Presidência da República que promovesse “estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da (...) SFC, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade” (item 8.3).

indignação do cidadão de que as denúncias não são apuradas’, frisou. (...)

A Ministra Anadyr afirmou aos membros da Comissão da Câmara dos Deputados que pretende, ao final de seus trabalhos na Corregedoria-Geral da União, traçar ‘o verdadeiro retrato’ da corrupção no Brasil. ‘Tenho fundadas certezas para supor que não somos melhores nem piores que os cidadãos de outros países do mundo. É necessário reverter o sentimento coletivo de humilhação com relação à corrupção, e devolver ao cidadão o seu orgulho em relação às instituições nacionais’.” (CGU, 2001)

Observando a lista de notas à imprensa divulgadas até a incorporação da SFC,⁵² é possível perceber a importância dos conhecimentos técnicos do controle interno no apoio ao papel repressivo e punitivo que tinha a CGU. Pois destacam-se, no conteúdo das notas, obras, merenda escolar, recurso do SUS – Sistema Único de Saúde, FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia e FINOR – Fundo de Investimentos no Nordeste. Enfim, não bastavam conhecimentos jurídicos e processos disciplinares para apurar os fatos denunciados e satisfazer as demandas da população, mas era preciso conhecimento sobre o funcionamento das políticas públicas.

Vejamos que, de todos os casos ocorridos antes da incorporação da SFC à CGU, o mais célebre foi o que deu origem à seguinte nota:

“CGU arquiva denúncia contra Eduardo Jorge

17/01/2002

A Corregedoria-Geral da União arquivou, ontem (16/01), denúncia contida em processo que tramita no órgão, referente a acusações formuladas contra o ex-Secretário-Geral da Presidência da República, Eduardo Jorge Caldas Pereira, publicadas na imprensa em 09/4/2001 e que lhe imputavam ‘influência sobre as decisões dos negócios dos fundos de pensão’ e de que ‘teria pressionado a Funcef a participar de consórcio formado em 1996 com a Previ (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil) e Sistel (Telebrás) para adquirir ações da Ferronorte’ (...).

O referido arquivamento ocorreu por ter a Corregedoria Geral da União chegado à conclusão de que, quanto a tal denúncia e no que diz respeito ao ex-Secretário-Geral, ‘os dados e informações coligidos não contemplam elementos configuradores para abertura de procedimento correccional’ de competência legal do órgão, sem

⁵² Ainda disponíveis no sítio da CGU na *internet*: www.cgu.gov.br.

prejuízo de eventual futuro desarquivamento, caso venham a surgir fatos novos. (...)

Resta, apenas, na Corregedoria-Geral da União, no que concerne a denúncias envolvendo acusações a Eduardo Jorge Caldas Pereira, em trâmite final, um processo acerca de imputação de sua suposta participação em favor do pagamento de indenização, pelo DNER, a determinada empresa.” (CGU, 2002a)

A participação da SFC nas apurações relativas aos fatos ilegais que teriam sido praticados por Eduardo Jorge Caldas foi mencionada na seguinte nota:

“CGU indefere pedido de Eduardo Jorge

18/01/2002

A Corregedora-Geral da União, Ministra Anadyr de Mendonça Rodrigues, indeferiu, hoje (18/01), o pedido formulado por Eduardo Jorge Caldas Pereira, para o fornecimento de uma certidão contendo a identificação dos autores, origens e meios de comunicação utilizados para as denúncias encaminhadas ao órgão apontando supostas irregularidades, no âmbito da Administração Pública Federal, que teriam sido praticadas com sua eventual participação, no período em que exerceu o cargo de Secretário-Geral da Presidência da República.

A Ministra Anadyr se baseou nos dispositivos da Portaria 05/CGU, de 26 de junho de 2001, que classifica, como sigiloso, no grau de reservado, ‘todo e qualquer documento que ingresse e tramite neste Órgão’. (...)

A Ministra Corregedora-Geral da União expediu, também, ofício à Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Fazenda, solicitando exame preferencial acerca de denúncias de suposta participação do ex-Secretário-Geral, no pagamento de precatório judicial do DNER, em favor de uma determinada empresa. Este é o único processo envolvendo seu nome, ainda em tramitação pelo órgão. Dos 17 processos contendo denúncias, que estavam sob análise, 16 já foram arquivados.” (CGU, 2002b)

Diante das informações aqui expostas, divulgadas pela própria CGU às vésperas da incorporação da SFC, podemos notar a ocorrência de condições semelhantes às discutidas na seção 3.6.1. *Controle interno na restauração da legitimidade.*

3.7.2. Reconhecimento público

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República e a instalação do seu governo, a denominação da CGU foi alterada para Controladoria-Geral da União e suas funções passaram a ser definidas da seguinte forma:

“Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (...)”

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º. À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 2º. Cumpre à Controladoria-Geral da União, na hipótese do § 1º, instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar ao Presidente da República para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

§ 3º. A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.” (Medida Provisória 103, de 1 de janeiro de 2003)⁵³

⁵³ Esta redação é dada pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Para nosso estudo, não há interesse na redação original ou nas suas mudanças, exceto quanto ao fato de que o chefe da CGU, antes Controlador-Geral da União, passou a ser denominado Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Como é possível notar, não houve mudança significativa do marco legal. Mas o estudo desenvolvido por Olivieri (2008) revelou um avanço significativo em duas áreas onde o órgão atuava de uma forma mais limitada: “operações especiais”, que dizem respeito à participação da CGU⁵⁴ em investigações promovidas pela Polícia Federal e/ou Ministério Público, ou ainda às apurações de caráter sigiloso organizadas em função deste tipo de demanda externa; e fiscalização da aplicação de recursos públicos federais nos municípios, que cresceu em quantidade e teve seu formato modificado.

Vejam os trechos do trabalho de Olivieri, que se baseia em entrevistas com dirigentes e servidores do órgão, sobre as “operações especiais”:

“As operações especiais da SFC geralmente acontecem em parceria com a Polícia Federal, pois as ações dessas duas instituições têm grande sinergia. A SFC contribui, nas operações, com o ferramental de análise orçamentária e financeira, com a realização de levantamento da execução orçamentária nos sistemas corporativos (SIAFI), com o know-how em análise de convênios, em fiscalização de obras, no funcionamento dos programas, na análise dos processos licitatórios, enfim, conhecimentos importantes para a detecção de fraudes mas que nem o MP nem a PF detêm. Por sua vez, a SFC também se beneficia dessa parceria, pois ela não tem prerrogativas próprias da PF e do MP, como escuta telefônica e mandado de busca e apreensão de documentos, que são poderes que dão ‘efetividade’ às ações de controle, ou seja, que permitem comprovar os ilícitos e responsabilizar os fraudadores.” (Olivieri, 2008: 89)

Segundo relato da autora, estas atividades não só deram alguma popularidade ao órgão, mas também impactaram na motivação dos servidores:

“As operações especiais sempre existiram, mas passaram a ter destaque e a aumentar em quantidade a partir de 2003; segundo o Secretário Federal de Controle, desde seu ingresso na carreira de controle, em 1978, ele nunca viu articulação entre todos os órgãos de defesa do Estado – a prática comum era cada instituição entregar seu relatório pronto umas às outras, sem dialogar antes de fechar o relatório nem somar seus instrumentos para um mesmo objetivo.

⁵⁴ Pelo menos desde o Decreto 4.785, de 21 de julho de 2003, as unidades regionais de controle interno deixaram de ser formalmente subordinadas à SFC, embora, no que diz respeito às auditorias e fiscalizações, as diretrizes continuem sendo estabelecidas por esta secretaria. Em atividades de prevenção da corrupção, as unidades regionais da CGU – denominadas, desde o Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006, de Controladorias Regionais da União nos Estados – estão sujeitas às diretrizes estabelecidas pela SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, que também integra a estrutura da CGU.

Mas essas operações não aumentaram apenas quantitativamente; do ponto de vista qualitativo, a cooperação com essas instituições deu ‘dentes’ à CGU. Vários auditores relataram a satisfação de ver, como resultados de suas ações de auditoria e fiscalização, prisões e desbaratamentos de esquemas de corrupção. Isso só foi possível após o direcionamento da energia institucional para o combate à corrupção e para a cooperação entre as instituições de controle e de investigação e punição criminal. (...) Somente com a articulação com a polícia e com promotores os indícios de corrupção encontrados pela CGU passaram a ser mais sistematicamente investigados e punidos.

Além disso, a articulação da SFC com os ministérios para aperfeiçoar a gestão nunca se efetivou completamente, uma vez que dependia da vontade dos gestores de implementar as recomendações da SFC. Essa situação deveria causar alguma frustração nos auditores, que não viam um resultado palpável do seu trabalho, para além da verificação de irregularidades e ineficiências. Já o combate à corrupção não depende da vontade do ministro ou do prefeito, mas é obrigação do promotor ou do policial federal, cujas instituições têm sido muito ativas nos últimos anos. Some-se a esse sentimento dos auditores de uma maior ‘efetividade’ do seu trabalho o reconhecimento público do trabalho da CGU nas ações de combate à corrupção, que tem sido, senão maior do que antes, ao menos mais imediato, haja vista a frequência da CGU nos jornais de grande circulação em reportagens sobre combate a fraudes e corrupção.” (Olivieri, 2008: 194)

Já as fiscalizações municipais e suas mudanças no governo atual contribuíram para a aproximação entre CGU e população dos pequenos municípios, geralmente ressentida do abandono pelas instituições estatais. Antes o controle interno colhia nos municípios informações para subsidiar inferências de caráter nacional e, com isso, avaliar os gestores federais que repassavam recursos às prefeituras. Mas desde 2003 há sorteios públicos – feitos com a tecnologia e as instalações da Caixa Econômica Federal, para evitar acusações de “perseguição política” – que definem os municípios onde todas as aplicações federais (realizadas durante determinado período) são examinadas. E os relatórios destas apurações são publicados na *internet*.

Deste modo, ainda que a população tenha queixas sobre a ausência de punição criminal dos “corruptos”, a atuação da CGU em prefeituras que desviam recursos públicos produz informações que repercutem na mídia. Colocando alguns prefeitos em situação

vexatória, a ponto de produzir modificações de comportamento e melhorias na aplicação de recursos federais.

Nos municípios e localidades mais isoladas, a presença de “autoridades federais” termina cumprindo o papel de representação do Estado nacional diante dos cidadãos:

“O Secretário Adjunto expressa essa mudança quanto à visibilidade dos trabalhos da SFC nos municípios com uma história, segundo ele verídica: um cidadão, morador de um município isolado da região amazônica, disse, ao procurar a equipe de auditores para apresentar-lhe denúncias, que aquela era a primeira visita de uma autoridade federal ao município desde a presença do Marechal Rondon. Verdadeira ou não, essa história expressa uma impressão relatada por todos os auditores entrevistados sobre um forte e inédito impacto positivo da atuação dos auditores sobre a percepção da população a respeito da presença do Estado.

Segundo o Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, algumas semanas após a visita dos auditores, já há cidadãos enviando e-mails à SFC solicitando os resultados da fiscalização realizada nas suas cidades.” (Olivieri, 2008: 190)

3.7.3. Controle interno como atividade judicante

Apesar de os avanços, em termos de reconhecimento social e de demanda governamental, da SFC parecerem estar ligados ao seu papel no combate à corrupção, o trecho abaixo revela que o discurso dos seus “fundadores” apontava noutro sentido:

“Como já foi dito, um dos artífices da reforma de 1994 foi Domingos Poubel de Castro, funcionário de carreira que ocupou a direção da SFC desde sua criação até março de 2002. Segundo o ex-Secretário Federal de Controle, a reforma foi realizada no sentido de transformar o controle interno em uma auditoria intra-governamental, ou seja, em um instrumento de aperfeiçoamento da gestão por meio da auditoria dos procedimentos de execução e de autocontrole das políticas públicas. Isso significa conceber o controle interno como um sistema de monitoramento das políticas públicas e como uma das atividades do ciclo de gestão governamental. Ou seja, significa superar a visão do controle interno como fiscalização administrativa, como controle a posteriori, que tem uma postura principalmente punitiva e enfoque restrito à legalidade dos atos de gestão, e que não produz informações gerencialmente relevantes.

Na nova concepção, o controle interno se transforma em um elo de ligação entre a execução e o planejamento das políticas públicas. Ou seja, as ações de controle são desenhadas com base nos

parâmetros definidos pela programação orçamentária e visam produzir informações gerenciais que contribuam para a avaliação dos resultados da implementação das políticas. (...) A auditoria informa as fragilidades e potencialidades dos programas e das ações de governo, permitindo, assim, definir quais ações permanecem ou não em funcionamento na programação orçamentária do ano seguinte, e quais as modificações necessárias para aprimorá-las.” (Olivieri, 2008: 137)

Diante desta narrativa, podemos abordar a seguinte questão: por que no momento em que a SFC foi incorporada pela CGU – em 2002, quando havia um clamor por ações punitivas – o discurso dos “fundadores” da SFC era no sentido da prevenção e da busca da eficiência da gestão, num tom colaborativo?

Talvez esse expediente seja o mais conveniente para construir um relacionamento cooperativo com os gestores que não desviam recursos, para os quais as auditorias da SFC podem ser consideradas contribuições. Mas a essência (do discurso) é evitar que os desvios ocorram, numa linha ligada à noção de auditoria “de economia e eficiência” comentada por Sá (2002: 47):

“A auditoria de eficiência é a da ‘medida de produtividade’, ou seja, a do ‘melhor aproveitamento possível do dinheiro público’ (pág. 35 da obra citada [referência a texto de Andrés-Santiago Suárez]), mas examinada sob as ‘circunstâncias’ do sistema público e econômico, ou seja, com relatividade. (...)”

Quanto à auditoria da eficácia, ela é basicamente o exame do confronto entre as ‘metas’ e as ‘efetivações’, entre ‘orçamentos-programas’ e a realização deles; mede-se, no caso, o ‘resultado das metas’ e determinam-se os ‘desvios ocorridos’.”

Este autor, assim como Poubel de Castro, trata da possibilidade de a auditoria apresentar uma “crítica construtiva” (Sá, 2002: 449). Mas sobre isso é preciso considerar que, diante da resistência da burocracia estatal à interferência do controle interno, a “sensibilização” para a cooperação é mais eficaz se acompanhada de algum elemento coercitivo. Ou seja, a disposição da burocracia, inclusive de seus dirigentes, para aceitar interferência externa depende sobretudo de haver um risco, que ocorre quando a SFC aponta o que se pode definir como ilegalidade.⁵⁵

⁵⁵ “Chegamos assim à questão de saber se é melhor ser amado do que temido. A resposta é que seria desejável ser ao mesmo tempo amado e temido, mas que, como tal combinação é difícil, é muito mais seguro ser temido, se for preciso optar. (...) Os homens tem menos escrúpulos em ofender quem se faz amar do que quem se faz temer, pois o amor é mantido por vínculos de gratidão que se rompem quando deixam de ser

3.7.3.1. Impacto sobre a atuação do governo

Apesar de não termos colhido informações que ratifiquem a hipótese, consideramos provável que o *monitoramento* contribua para mudanças nas escolhas dos cargos de confiança (de livre nomeação e exoneração). E nesta interpretação encontramos apoio em Olivieri (2008: 153):

“Apesar de a avaliação da execução de políticas ter como objetivo aperfeiçoar a administração do dinheiro público e não avaliar os pressupostos das políticas nem as escolhas de governo, em alguns casos a melhoria na gestão envolve uma discussão para além dos instrumentos gerencias, ou seja, uma discussão a respeito das escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários, seus objetivos; e isso significa discutir as escolhas políticas dos ministérios.”

Outra possibilidade de uso do *monitoramento* diz respeito a ocasiões em que o próprio Presidente da República necessite enfrentar determinados segmentos do seu *governo* e/ou da burocracia que constituíram, independente do motivo, condições de agirem com autonomia:

“O segundo tipo de força ou movimento que leva à utilização dos instrumentos e informações do monitoramento é a reação circunstancial e contingente do governo a nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização. Nesses casos, a Presidência recorre a um ‘escudo’ de neutralidade burocrática, representado pelo órgão de monitoramento, que lhe permite romper acordos políticos e/ou contrariar interesses pouco transparentes.” (Olivieri, 2008: 166)

Olivieri esclarece, no entanto, que, para o Presidente fazer uso das informações do *monitoramento* como justificativa no enfrentamento da burocracia e de aliados políticos, é importante que o órgão responsável pelas apurações tenha credibilidade:

“É importante ressaltar que, para essa argumentação, é fundamental que o órgão de monitoramento tenha alta credibilidade quanto à neutralidade, formalidade e impessoalidade de suas ações. Ou seja, é importante que tal agência de controle seja publicamente reconhecida por esse tipo atuação, e que, em função disso, os grupos não possam acusá-la de estar sendo utilizada contra eles por outros grupos rivais, ou que tal acusação, uma vez formulada, seja

necessários, já que os homens são egoístas; mas o temor é mantido pelo medo do castigo, que nunca falha.” (Maquiavel, 2001: 99)

pouco crível/verossímil em face da reputação da agência.”
(Olivieri, 2008: 167)

É possível e até provável que aliados do *governo* sejam tornados descartáveis por terem sido apanhados em práticas ilegais. Assim como, em decorrência de alguma apuração, sejam descartados às pressas por, diante de práticas ilegais evidenciadas, já não terem condições de permanecer em cargos públicos. Mas não é nossa intenção ampliar esta discussão, pois nosso problema de pesquisa – quais os sentidos das ações administrativas que compõem a auditoria governamental executada pela SFC? – aponta para o processo de trabalho (interno) da SFC.

4. Ações de controle

Atualmente, a SFC tem suas funções definidas no artigo 26 do *Regimento Interno da CGU* (Anexo I da Portaria CGU 570, de 11 de maio de 2007):

“I – exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; (...)

VI – auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do disposto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição; (...)

XIII – avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XIV – avaliar a execução dos orçamentos da União;

XV – fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

XVI – fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

XVII – realizar atividades de auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, bem como sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;

XVIII – realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais; (...)

XX – apurar, em articulação com a CRG⁵⁶ e com a SPCI⁵⁷, os atos ou fatos inquinados de ilegalidade ou irregularidade, praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais; (...)

XXII – determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro para fins de acompanhamento; (...)

⁵⁶ Corregedoria-Geral da União, que, atualmente, é uma unidade da Controladoria-Geral da União e fica no mesmo nível hierárquico que a SFC.

⁵⁷ Referência à Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, que, como a SFC, é uma das secretarias da CGU.

XXV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Sobre como a SFC cumpre suas funções, o artigo 4º do Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000, diz que “o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal utiliza como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização”, conforme a seguinte definição:

“§ 1º. A auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

§ 2º. A fiscalização visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.”

No cotidiano da SFC, ambas as “técnicas de trabalho” mencionadas pelo artigo 4º são chamadas de “ações de controle”, inclusive porque elas dão conta do cumprimento de quase todas as responsabilidades do controle interno. Afinal, do conjunto listado no artigo 26 do *Regimento Interno da CGU*, podemos afirmar que as *ações de controle* atendem aos incisos XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XX, XXII e XXV (citados acima).

Na prática, as fiscalizações estão cada vez mais próximas das auditorias, inclusive pela profundidade e pelo volume de análises realizadas nas fiscalizações da aplicação de recursos federais nos municípios. Além disso, estas geralmente têm seus produtos incorporados, de forma integral ou parcial, às auditorias sobre os ministérios que têm programas com execução descentralizada.

Quanto às auditorias, a classificação⁵⁸ é feita de acordo com o objeto:

- Avaliação de gestão – gestão anual da unidade auditada.
- Acompanhamento de gestão – período ou área da gestão da unidade auditada.⁵⁹
- Recursos vinculados a cooperação internacional – gestão de recursos de origem nacional ou estrangeira relacionados a cooperação internacional.

⁵⁸ Adaptação da classificação oficial feita na Instrução Normativa SFC 01, de 6 de abril de 2001.

⁵⁹ “A tradição colocou a auditoria como tecnologia de verificações de fatos ocorridos; todavia, modernamente, no campo mais evoluído do conhecimento contábil, esta tendência vem cedendo lugar àquela do ‘acompanhamento’ ou do exame ‘concomitante’ à ocorrência dos fenômenos, sempre que possível.” (Sá, 2002: 33)

- Tomada de contas especial – processo de tomada de contas especial.⁶⁰
- Especial – demanda específica ou apuração de natureza sigilosa.⁶¹

4.1. Planejamento e execução

Quanto ao processo de trabalho das *ações de controle*, vejamos algumas informações básicas, organizadas segundo a ordem cronológica de suas fases e vinculadas aos documentos produzidos.⁶²

4.1.1. Planejamento

O planejamento das *ações de controle* a serem realizadas pela SFC e pelas unidades regionais da CGU é feito nas Coordenações-Gerais da SFC.⁶³ E o resultado desta etapa toma a forma de OS – Ordens de Serviço.

As OS, em regra, fazem referência a procedimentos (orientações objetivas para a execução das ações, baseadas em padrões técnicos e/ou legais),⁶⁴ que também são elaborados pelas Coordenações-Gerais. Sendo este conjunto revisado e aprovado pela DC – Diretoria de Planejamento e Avaliação das Ações de Controle,⁶⁵ que também exerce os papéis de orientação técnica de natureza geral (para Coordenações-Gerais executoras e unidades regionais da CGU) e de controle de horas trabalhadas, produção etc.

⁶⁰ “Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.” (Lei 8.443, de 16 de julho de 1992)

⁶¹ “Exemplos de auditorias especiais são as que se realizam motivadas por inquéritos administrativos ou políticos, aquisição de controles acionários, intenção de associações, suspeitas de desfalques etc.” (Sá, 2002: 43)

⁶² Os dados mencionados nesta seção foram obtidos nas entrevistas e/ou na leitura da legislação citada. Mas cabe destacar que todo o processo de planejamento e execução das *ações de controle* é detalhadamente tratado em normas internas, cuja exposição não consideramos útil à nossa pesquisa.

⁶³ Em regra, existe uma coordenação para cada ministério sob a jurisdição da CGU.

⁶⁴ “Precisamos prever, tecnicamente, como serão desempenhados os exames porque a tarefa não é de ordem ‘intuitiva’, nem deve ser deixada de lado ao sabor das improvisações.” (Sá, 2002: 33)

⁶⁵ Cada OS pode ter uma singularidade e, por isso, sofre alguma crítica (revisão) da DC, mas os procedimentos nelas inclusos são mais perenes. Servindo estes como um *menu* para a composição das OS.

4.1.2. Distribuição de tarefas

Após a emissão de uma OS, proposta por uma Coordenação-Geral e aprovada pela DC, a unidade responsável pela execução⁶⁶ escolhe, dentre os servidores disponíveis, alguns para compor a equipe que executará a *ação de controle* e define o seu coordenador (que não necessariamente ocupa um cargo em comissão ou função gratificada). Momento a partir do qual se faz a distribuição de tarefas entre os membros da equipe e outras decisões operacionais são tomadas.

4.1.3. Execução

Dadas as necessidades constantes de solicitação de documentos e esclarecimentos aos órgãos, entidades e empresas, parte da execução das ações ocorre nas instalações destas organizações e, por esta razão, é chamada de “trabalho de campo”.

4.1.4. Revisão e homologação

Feito o trabalho de campo (análise documental, inspeções, cálculos, entrevistas etc.), os achados – chamados “constatações” – são registrados pelos servidores no sistema corporativo denominado “Ativa”.

Após o registro, o próprio coordenador de equipe revisa trabalho dos seus colegas e pode recomendar a realização de alterações em seu texto, antes da apresentação ao coordenador-geral (chefe da Coordenação-Geral). E a este cabe a revisão geral do conteúdo⁶⁷ e, principalmente, a decisão de “homologação” da OS (declaração formal, através do sistema corporativo, de que ela foi executada conforme determinado e de que o relatório é satisfatório).

No momento da homologação, o coordenador-geral pode rejeitar o relatório recebido e determinar não só a sua reelaboração, indicando os pontos considerados frágeis ou inadequados, mas pode também, dependendo do tipo de *ação de controle*, determinar o retorno a campo para novas verificações.

⁶⁶ No caso de OS executada em Brasília, a mesma coordenação propõe e executa, após revisão da DC.

⁶⁷ Essa tarefa pode ser delegada a servidor que não executou a OS, mantendo-se a responsabilidade da revisão com o coordenador-geral.

Freqüentemente, a depender da complexidade das “constatações”, os coordenadores-gerais discutem os conteúdos com a DC e com os seus superiores hierárquicos (diretores, que são responsáveis por conjuntos de Coordenações-Gerais).⁶⁸

4.2. Auditoria de avaliação de gestão

Em relação à descrição acima, as auditorias de avaliação de gestão diferem apenas quanto ao escopo, que é anualmente definido pelo TCU, e quanto à emissão de outros documentos além dos relatórios, devido às exigências da Lei 8.443/1992 (art. 9º, inciso III): “certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas”.

Para o ano de 2008, por exemplo, a Decisão Normativa TCU 85, de 19 de setembro de 2007, exigiu, dentre outros, o tratamento dos seguintes conteúdos nos relatórios:

- Resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
- Qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados;
- Situação das transferências concedidas e recebidas mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres;
- Regularidade dos processos licitatórios, dos atos relativos a dispensa e inexigibilidade de licitação;
- Política de recursos humanos;
- Cumprimento, pelo órgão ou entidade, das determinações e recomendações expedidas pelo TCU;
- Procedimentos de concessão de diárias por deslocamentos incluindo ou iniciando em finais de semana e feriados a servidores ocupantes de cargos e funções públicas;

⁶⁸ Quanto às unidades descentralizadas dos órgãos do Poder Executivo localizadas nos estados, bem como os órgãos cujas sedes ficam fora do Distrito Federal, as *ações de controle* são executadas pelas unidades regionais da CGU, com base em planejamento feito na SFC, e seus resultados são revisados, homologados e consolidados por esta secretaria.

- Regularidade da utilização de cartões de crédito para pagamentos de despesas efetuadas pelo órgão ou entidade;
- Irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo.

4.3. Carreira de Finanças e Controle

A carreira de Finanças e Controle, que executa as *ações de controle* e compõe em caráter quase exclusivo o pessoal da SFC e das unidades regionais da CGU, surgiu com o Decreto-Lei 2.346, de 23 de julho de 1987, que criou os cargos de AFC – Analista de Finanças e Controle (nível superior) e TFC – Técnico de Finanças e Controle (nível médio):

“Art. 2º. Os ocupantes dos cargos das categorias funcionais integrantes do Grupo Atividades Específicas de Controle Interno (CI-1800) e os ocupantes de cargos ou empregos pertencentes a outras categorias funcionais de Quadro ou Tabela dos Ministérios Cíveis e Militares e dos órgãos integrantes da Presidência da República que se encontravam lotados ou em exercício na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e nos órgãos setoriais ou equivalentes de controle interno, em 23 de dezembro de 1986, e que permaneceram nessa condição até a edição deste decreto-lei, são transpostos, por opção e mediante aprovação em processo seletivo, na forma do Anexo II, para os cargos de Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, obedecidos os quantitativos fixados no Anexo I.”⁶⁹

Desde a Medida Provisória 480/1994, há indicação de que os cargos em comissão do Sistema de Controle Interno sejam providos preferencialmente por profissionais desta carreira;⁷⁰ e proibição ao Secretário Federal de Controle Interno e ao Secretário do Tesouro Nacional de exercerem “atividade político-partidária” e “profissão liberal”.⁷¹

⁶⁹ Os quantitativos mencionados são de 3.000 AFC e 4.000 TFC e dizem respeito atualmente a todos os órgãos do SCI e à STN.

⁷⁰ Redação atual da Lei 10.180/2001, art. 32: “§ 1º. Na hipótese de provimento dos cargos de que trata este artigo por não integrantes da carreira de Finanças e Controle, será exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos em atividades de auditoria, de finanças públicas ou de contabilidade pública. (Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002)”

⁷¹ Mesmo depois da desvinculação entre STN e Controle Interno (SFC), a carreira continuou a ser compartilhada pelos dois órgãos, havendo concursos para ambos.

4.3.1. Servidores e remuneração

Segundo dados do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007: 48), em 31 de julho de 2007, a carreira de Finanças e Controle tinha 3.235 servidores ativos, sendo 1.096 TFC (53,7% eram do sexo feminino) e 2.139 AFC (70,5% eram do sexo masculino). Na CGU, eram 2.062 servidores (637 TFC e 1.435 AFC), ou seja, 63,7% dos servidores ativos da carreira estavam neste órgão. E na SFC eram 666 AFC e 340 TFC.⁷²

São servidores com formação acadêmica variada, pois os concursos públicos para o ingresso de analistas exigem conclusão de qualquer curso superior e os concursos para ingresso de técnicos exigem apenas conclusão de curso de nível médio. E a remuneração está num patamar elevado dentro do serviço público federal, pois os AFC têm uma remuneração entre R\$ 8.484,53 e R\$ 11.775,79 e os TFC entre R\$ 3.907,79 e R\$ 5.406,35 (MPOG, 2008: 116-117).⁷³

Eles ocupam os cargos em comissão na SFC e nas unidades regionais da CGU, constituindo um ambiente interno que dá sentido à seguinte observação:

“Se, com o sistema meritocrático, a burocracia passa a ser o lugar dos *experts*, dos que detêm conhecimento técnico e profissional, surge espaço para a oposição entre burocracia e política. A profissionalização da burocracia pressupõe a formação de um grupo social com um *ethos* diferente, tanto em relação aos demais grupos da sociedade (...), quando em relação aos políticos (...).” (Olivieri, 2008: 44; grifos na obra)

4.4. Código de conduta

Indicativos dos padrões comportamentais da SFC estão na sua IN – Instrução Normativa 01/2001, sobretudo na seção denominada “Normas Relativas aos Servidores do Sistema de Controle Interno”, onde consta o seguinte:

“O servidor do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é um membro de um órgão ou unidade de controle, com

⁷² Os dados sobre a CGU foram originados do sistema “Ativa” e cedidos pela SFC.

⁷³ Sobre as diferenças salariais e de atividades desempenhadas por estes dois grupos de servidores da carreira, cabe destacar que, embora haja formalmente uma divisão de tarefas entre os cargos de analista e técnico, estabelecida pela Portaria 1.067/1988 da Secretaria de Administração Pública, na prática esta divisão é bastante flexível. O que, em diversos momentos, produz conflitos, notadamente no âmbito da União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle, entidade representativa de ambos os segmentos.

diferentes profissionais, onde cada um deve cooperar com seu talento e profissionalismo no sentido de agregar o máximo de valor ao trabalho realizado pela instituição. No desempenho de suas funções, deve, ainda, observar os seguintes aspectos:

I. comportamento ético – deve ter sempre presente que, como servidor público, se obriga a proteger os interesses da sociedade e respeitar as normas de conduta que regem os servidores públicos, não podendo valer-se da função em benefício próprio ou de terceiros, ficando, ainda, obrigado a guardar confidencialidade das informações obtidas, não devendo revelá-las a terceiros, sem autorização específica, salvo se houver obrigação legal ou profissional de assim proceder. (...)

III. independência – manter uma atitude de independência com relação ao agente controlado, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, bem assim nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional. (...)

V. imparcialidade – abster-se de intervir em casos onde haja conflito de interesses que possam influenciar a imparcialidade do seu trabalho, devendo comunicar o fato aos seus superiores.

VI. objetividade – procurar apoiar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou a veracidade dos fatos ou situações examinadas.” (IN SFC 01/2001: 53)

Este trecho traduz, no nosso entendimento, a demarcação de uma distância entre os servidores do controle e os agentes sob sua jurisdição, sobretudo nas menções a independência, imparcialidade e objetividade.

Do mesmo modo, a preocupação com a direção (supervisão) dos trabalhos com base em critérios essencialmente técnicos está demonstrada no seguinte trecho da seção intitulada “Normas Relativas à Execução do Trabalho no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal”:

“Supervisão das atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – toda atividade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve ser supervisionada pela chefia ou por servidor a quem a função for formalmente delegada. (...)

III. Intensidade de supervisão – o grau de intensidade da supervisão exercida sobre a equipe está diretamente relacionada aos seguintes fatores: conhecimento e capacidade profissional dos membros da equipe; o grau de dificuldade previsível dos trabalhos; e alcance de prováveis impropriedades ou irregularidades a detectar no órgão ou entidade examinada. (...)

IV. Áreas e enfoques da supervisão – a supervisão deve abranger a verificação:

- a) do correto planejamento dos trabalhos de acordo com o solicitado na ordem de serviço;
- b) da aplicação de procedimentos e técnicas para o atingimento das metas/objetivos previstos para a execução dos trabalhos, de acordo com o programa fornecido;
- c) da adequada formulação dos papéis de trabalho;
- d) da necessária consistência das observações e conclusões;
- e) da fiel observância dos objetivos estabelecidos na ordem de serviço;
- f) do cumprimento das normas e dos procedimentos de aplicação geral.” (IN SFC 01/2001: 56-57)

Considerando os trechos citados, podemos afirmar que a IN contém, entre outros conteúdos, uma espécie de código de conduta elaborado por dirigentes do controle interno como parâmetro para sua atuação e para a dos seus subordinados. Demonstrando que o trabalho realizado nas *ações de controle* envolve peculiaridades administrativas no que diz respeito à realização de interferência superior no trabalho das equipes.

4.4.1. Responsabilidade organizacional

Mesmo havendo significativa autonomia das equipes de trabalho e dos servidores, que inclusive assinam os relatórios de auditoria, estes documentos são percebidos pelo público externo, no que diz respeito à autoria e à responsabilidade, como são vistos pela maioria dos servidores e dirigentes do órgão: juízos da SFC sobre os fatos e gestões examinadas.

Neste quadro em que é difícil estabelecer qual o grau adequado de interferência superior e como ela deve ser processada, cabe aos dirigentes das *ações de controle* a complexa administração dos seus subordinados. Com base em normas e em práticas, que incluem uma espécie de bom senso. Este, por sua vez, operacionalizado pela percepção, por cada dirigente, do grau de autonomia e supervisão necessários em cada situação (tipo de trabalho, riscos envolvidos etc.) e para cada equipe (de acordo com suas características, que incluem questões técnicas e humanas).

Temos, portanto, os principais elementos constitutivos do cenário em que ocorre a gestão das *ações de controle*, podendo notar a importância de dois conjuntos de implicações:

- Relação entre autonomia e a isenção (imparcialidade) – no que diz respeito à percepção interna e externa – dos resultados de eventuais pressões do *governo* ou de grupos de interesse;
- Problemática de os produtos do trabalho (relatórios) serem, por um lado, de autoria dos servidores diretamente envolvidos; e por outro, representarem uma espécie de posição do órgão CGU, com conseqüências para sua imagem quanto à qualidade e à isenção.

Diante dos tópicos relacionados, o encargo mais complexo para os dirigentes da SFC quanto à gestão das *ações de controle* pode ser resumido na seguinte questão: como intervir para garantir a qualidade dos relatórios e a interpretação legal mais adequada sem que esta intervenção seja interpretada como intromissão na imparcialidade que deve reger o trabalho?

4.5. Existência e pertinência de interferência superior

Em 2007, organizamos para a UNACON – União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle uma enquete com várias questões sobre “trabalho em equipe e atuação dos dirigentes da SFC”, que foi aplicada nas Coordenações-Gerais (que realizam auditorias de avaliação de gestão) e teve seus resultados divulgados no periódico *Outras palavras* (publicação da Diretoria Nacional da entidade).

Nesta ocasião, elaboramos repertório de questões que foi entregue a todos (ou seja, não foi utilizada a técnica de amostragem) os servidores das unidades da SFC que executam diretamente auditorias de avaliação de gestão (e estavam em atividade no prédio da CGU no Distrito Federal), perfazendo cerca de 450 formulários.⁷⁴

Na aplicação da enquete, os formulários foram distribuídos entre os dias 19 e 21 de setembro de 2007. Foi estabelecido como prazo para devolução a data de 26/09, prorrogado duas vezes, até última coleta, em 05 de outubro de 2007. Entre 26/09 e

⁷⁴ Dada a natureza das questões, foram excluídos da distribuição os coordenadores-gerais.

05/10/07, uma funcionária da entidade retornou às Coordenações 3 vezes, com o objetivo de dar oportunidade de devolução dos formulários respondidos. E, finalizado o esforço, foi atingido o total de 89 respondentes (cerca de 20% da população), que, não tendo sido objeto de amostragem probabilística, foram, de fato, “selecionados” para representarem a população a partir do seu próprio interesse em atender ao chamado da entidade.

Diante do exposto, que indica limitações quanto à confiabilidade das inferências relacionadas aos dados levantados, cabe argumentar que tal “seleção” não se revelou prejudicial. Não só porque constatamos a participação de servidores de quase todas as Coordenações em que foram distribuídos os formulários, mas também pelas proporções relativas às informações sobre os cargos, ano de ingresso, situação quanto a associação à UNACON etc.

4.5.1. Dados produzidos por enquête

No que diz respeito à nossa discussão, apenas três questões – com alternativas mutuamente excludentes – apresentadas pela enquête da UNACON são relevantes, sendo a primeira: “Informe sua opinião a respeito do conjunto da interferência dos coordenadores (formalmente designados) das equipes organizadas em seu setor (divisão) na execução dos trabalhos (incluindo redação de relatórios) de auditoria e fiscalização, tomando por referência apenas o ano de 2007”.

Diante das opções, a frequência das respostas foi a apresentada na tabela abaixo:

Tabela 1 - Percepção sobre intensidade de interferência de coordenador de equipe⁷⁵

Resposta	Frequência
É suficiente	60,0%
É excessiva	5,3%
É insuficiente	25,3%
Outra situação	8,0%
Sem resposta	1,3%

Fonte: UNACON (2007)

⁷⁵ Essa questão só contou com 75 dos 89 respondentes, pois foi solicitado que não respondessem os servidores que não tivessem participado da execução de OS até a data de realização da enquête (outubro de 2007).

Questões semelhantes foram apresentadas quanto à interferência do coordenador-geral vinculado ao servidor e quanto à alta administração do órgão, tendo produzido as frequências de respostas que constam nas tabelas abaixo:

Tabela 2 - Percepção sobre intensidade de interferência do coordenador-geral⁷⁶

Resposta	Frequência
É suficiente.	57,3%
É excessiva.	9,0%
É insuficiente.	25,8%
Outra situação	4,5%
Resposta inadequada (mais de uma marcação)	1,1%
Sem resposta	2,3%

Fonte: UNACON (2007)

Tabela 3 - Percepção sobre intensidade de interferência da alta administração⁷⁷

Resposta	Frequência
É suficiente.	43,8%
É excessiva.	14,6%
É insuficiente.	23,6%
Outra situação	14,6%
Resposta inadequada (mais de uma marcação)	1,1%
Sem resposta	2,3%

Fonte: UNACON (2007)

Antes de comentarmos os dados, destacamos que, no esforço de elaboração do instrumento de coleta, optamos pelo uso do termo “interferência” como forma de agregar (representar) o conjunto das interferências positivas e negativas possíveis (técnicas, políticas, pessoais, de múltipla natureza etc.), inclusive porque o estabelecimento de uma classificação para elas seria contestável. Por exemplo, se questionássemos diretamente aos servidores sobre a existência de “interferência política”, um respondente poderia atribuir esta definição a ingerência sobre a qual não tinha como formar convicção.

⁷⁶ A questão que deu origem a esta tabela foi: “Informe sua opinião a respeito do conjunto da interferência do seu coordenador-geral na execução dos trabalhos (incluindo redação de relatórios) de auditoria e fiscalização, tomando por referência apenas o ano de 2007”.

⁷⁷ A questão que deu origem a esta tabela foi: “Informe sua opinião a respeito do conjunto da interferência dos superiores do seu coordenador-geral na execução dos trabalhos (incluindo redação de relatórios) de auditoria e fiscalização, tomando por referência apenas o ano de 2007”.

Diante da forma que apresentamos as questões, aplicadas pela UNACON, a existência de interferências percebidas pelos servidores como negativas tendeu a ser computada através da opção “é excessiva”. Mas, ao mesmo tempo, o fato de um servidor ter respondido “é excessiva” para a interferência do coordenador de equipe, do coordenador-geral ou da alta administração não nos garante que haja uma percepção de intromissão que atinja a “imparcialidade” ou “isenção” do trabalho, já que na opção “é excessiva” pode estar contida apenas a percepção de que a participação dos superiores é incômoda ou desnecessária.

4.5.2. Percepção de autonomia

Podemos notar, diante dos dados, uma percepção positiva dos servidores sobre sua liberdade de atuação. Afinal, quanto aos coordenadores de equipe apenas 5,3% percebeu a interferência como excessiva; no caso dos coordenadores-gerais, apenas 9%; e no caso da alta administração, 14,6%.⁷⁸

Como no caso da alta administração é maior o percentual dos perceberam interferência excessiva, cabe considerar a possibilidade de os servidores acharem que já basta que seu trabalho e seus relatórios sejam orientados e criticados pelo coordenador de equipe e pelo coordenador-geral, não sendo necessária a participação de terceiros mais distantes do seu cotidiano. Porém, mesmo com 14,6% percebendo esta interferência como excessiva, 23,6% a percebeu como insuficiente. Ou seja, é expressivo o quantitativo de respondentes que não se incomodaram com tal interferência e até “demandavam” sua ampliação.

Para finalizar a discussão dos dados da enquete – que não se constituem em achados da nossa pesquisa, mas servem para ilustrar a discussão –, registramos nossa surpresa ao verificar que, mesmo com a tendência de o trabalhador qualificado desejar autonomia no trabalho, cerca de um quarto dos respondentes “demanda” mais interferência dos escalões superiores na execução dos trabalhos. Assim, somando as opções “é insuficiente” e “é suficiente”, temos que 67,4% dos respondentes não optou por indicar

⁷⁸ Estes dados são, do nosso ponto de vista, mais frágeis que os levantados pela pesquisa de campo que detalhamos no capítulo 5. *Formação de juízos técnicos*.

(através da opção “é excessiva”) percepção de haver intromissão impertinente da alta administração no seu trabalho.

Diante da “demanda” por interferência superior, consideramos como hipótese ela ser reflexo da necessidade de compartilhamento de responsabilidade por produtos (relatórios) relativos a temas sensíveis ou cuja produção demande múltiplos conhecimentos. Por exemplo, pode estar representada aqui a demanda por manualização, jurisprudência, meios de consulta formal e informal etc.

5. Formação de juízos técnicos

5.1. Referências metodológicas

Antes da exposição dos resultados da coleta de dados baseada em entrevistas semi-estruturadas, convém o registro de algumas posições que servem à compreensão das limitações das inferências produzidas.

5.1.1. Vigilância epistemológica

Buscamos reconhecer a importância do discurso que vem da organização pesquisada, ou seja, acreditar que ele poderia fornecer elementos essenciais à investigação e até mesmo trazer conceitos e interpretações com valor científico. Mas, ao mesmo tempo, confrontamos os dados com as hipóteses implícitas na adoção do referencial teórico, evitando a romantização das declarações dos respondentes e/ou a conversão da “subjetividade” dos membros da organização em fundamento “objetivo” dos fenômenos em questão. Assim, tentamos atender ao apelo de Weber (2001: 143-144) para que o cientista não permita que os discursos provenientes do objeto governem a pesquisa.⁷⁹

No mesmo sentido argumentam Bourdieu e seguidores:

“Com efeito, é como se o empirismo radical propusesse como ideal que o sociólogo se anulasse como tal. A sociologia seria menos vulnerável às tentações do empirismo se fosse suficiente lembrar-lhe, como Poincaré, que ‘os fatos não falam’. A maldição das ciências humanas, talvez, seja o fato de abordarem *um objeto que*

⁷⁹ “Contrariamente aos padrões éticos constantes que Schlosser estabeleceu segundo o espírito do racionalismo, o historiador moderno, de espírito relativista, que, por um lado, se propõe a ‘compreender por si própria’ a época de que fala, e que, por outro, também quer ‘avaliá-la’, sente a necessidade de obter os padrões dos seus juízos a partir da ‘própria matéria’ do seu estudo. (...) daí esta situação intermediária que, por um lado, não pode reprimir o juízo de valor, e, por outro, tende a declinar a responsabilidade dos juízos. É necessário opor a tudo isso um dever elementar do autocontrole científico, único suscetível de evitar surpresas, e que nos convida a fazer uma *distinção estrita* entre a relação que compara a realidade com tipos ideais no sentido lógico, e a apreciação avaliadora dessa realidade a partir de ideais. Devemos repetir que, no sentido que lhe atribuímos, um ‘tipo ideal’ é algo completamente diferente da avaliação apreciadora, pois nada tem em comum com qualquer ‘perfeição’, salvo com a de caráter puramente lógico.” (Weber, 2001: 143-144; grifos nossos). Sobre estas opiniões, discordamos apenas da possibilidade de uma “distinção estrita”, embora entendamos que a busca dela seja positiva.

fala. Com efeito, quando o sociólogo pretende tirar dos fatos a problemática e os conceitos teóricos que lhe permitam construir e analisar tais fatos, corre sempre o risco de se limitar ao que é afirmado por seus informadores. Não basta que o sociólogo esteja à escuta dos sujeitos, faça a gravação fiel das informações e razões fornecidas por estes, para justificar a conduta deles e, até mesmo, as razões que propõem: ao proceder dessa forma, corre o risco de substituir pura e simplesmente suas próprias prenoções pelas prenoções dos que ele estuda, ou por um misto falsamente erudito e falsamente objetivo da sociologia espontânea do ‘cientista’ e da sociologia espontânea de seu objeto.” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999: 50; grifos na obra)

Do nosso ponto de vista, o referencial teórico precisa confrontar o objeto, cumprindo o papel de elemento estruturador de questões e procedimentos. Embora estes não devam ser tomados como irrenunciáveis, considerando que a investigação pode demandar novas referências ou um questionamento parcial do método definido inicialmente.⁸⁰

Adicionalmente, entendemos que a vigilância sobre a influência das prenoções, que não significa a negação de sua importância, deve ocorrer também no que diz respeito ao pesquisador. Mais especificamente, ele deve buscar identificar e renunciar às prenoções que tem sobre o objeto, ou noutras palavras, pressupor que, assim como os informadores, ele não tem plena consciência do que governa as relações sociais em questão. E postular que só a investigação científica, orientada por um método, pode construir um conhecimento amplo e estruturado.

Fechando nosso posicionamento sobre o conteúdo desta subseção, registramos nossa concordância com o seguinte:

“A prospecção superficial das funções psicológicas tais como elas são vividas – ‘razões’ ou ‘satisfações’ – impede, quase sempre, a busca das funções sociais que as ‘razões’ dissimulam e cuja plena realização proporciona, por acréscimo, as satisfações experimentadas diretamente.

Contra esse método ambíguo que permite a troca indefinida de serviços entre o senso comum e o senso comum erudito, é necessário apresentar um segundo princípio da teoria do conhecimento social que é simplesmente a forma positiva do

⁸⁰ Aqui registramos nossa concordância com Weber (2001: 149): “No campo de nossa ciência, grandes tentativas de construções conceituais deveriam o seu valor exatamente ao fato de pôr a descoberto os limites da significação, do ponto de vista que lhes servia de alicerce.”

princípio da não-consciência: as relações sociais não poderiam ser reduzidas a relações entre subjetividades animadas por intenções ou ‘motivações’ porque se estabelecem entre condições e posições sociais, e porque, ao mesmo tempo, são mais reais do que os sujeitos que estão ligados por elas. (...) o princípio da não-consciência impõe que seja construído o sistema das relações objetivas nos quais os indivíduos se encontram inseridos e que se expressem mais adequadamente na economia ou na morfologia dos grupos do que nas opiniões e intenções declaradas dos sujeitos. Não é a descrição das atitudes, opiniões e aspirações individuais que tem a possibilidade de proporcionar o princípio explicativo do funcionamento de uma organização, mas a apreensão da lógica objetiva da organização é que conduz ao princípio capaz de explicar, por acréscimo, as atitudes, opiniões e aspirações.” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999: 28-29)

5.1.1.1. Submissão ao primeiro preceito ético cartesiano

Não há como negar que nossas observações sobre a condução da pesquisa, mesmo sendo cabíveis num relatório, dizem respeito a algo que vai além de processos formais, pois atingem a conduta íntima do pesquisador. O que, por sua vez, remete a uma discussão de natureza ética.

Vejam os então que, em *Discurso do método*, Descartes (2000: 31) afirma que estabeleceu como seu primeiro preceito nunca aceitar como verdadeira nenhuma coisa que ele “não conhecesse evidentemente como tal” e só incluir nos seus juízos “o que se apresentasse de modo tão claro e distinto” ao seu espírito que dele não pudesse vir a duvidar. E em *Regras para a direção do espírito*, postula que “o método é necessário para a procura da verdade” (Descartes, 2000: 80).

Estas máximas cartesianas, que podem parecer toscas aos olhos dos leitores de autores contemporâneos como Pierre Bourdieu, destacam, no nosso entendimento, um conteúdo do qual não podemos escapar. Ou seja, acreditamos que, por mais rebuscado que seja o discurso em torno do “problema” da construção do conhecimento sociológico – mesmo se preferirmos o uso expressões contemporâneas como “vigilância epistemológica”, “princípio da não-consciência” ou “racionalismo aplicado” –, ele traz,

além das questões de ordem metodológica, um desafio que é ético e cuja “solução” contém a imprecisão e a plasticidade com que foi posta por René Descartes.⁸¹

No plano operacional, podemos dar algum desdobramento ao preceito ético cartesiano postulando que cabe ao pesquisador formular um problema de pesquisa que lhe mobilize intimamente – arriscamos dizer, emocionalmente – e, adicionalmente, renunciar à convicção de ter respostas “corretas” ao problema proposto. Em síntese, é preciso que este cumpra o papel de catalizador do esforço de pesquisa, ao invés de ser uma simples introdução a um discurso – não importa se erudito ou não – preconcebido, onde os dados coletados servem apenas como ilustração.

Como tais posicionamentos éticos parecem só fazer sentido quando a tarefa científica não é realizada de modo mecânico, mas combinando profissionalismo e paixão, podemos concluir que a complexa relação entre razão e formalização, de um lado, e emoção e inquietude (curiosidade), do outro, é inerente ao trabalho do pesquisador. Ou seja, não é algo que depõe contra a cientificidade do seu trabalho e, pelo contrário, talvez indique uma autêntica mobilização do “espírito” do ser que pesquisa.

5.1.1.2. Resistência ao “profetismo”

Embora não tenhamos crença na possibilidade de alcançar a separação rígida entre investigação científica e “juízo de valor” sobre questões práticas proposta por Weber,⁸² acreditamos que o cientista deve controlar e explicitar, sempre que possível, as posições cujo esclarecimento contribuam para a avaliação dos seus procedimentos e para o julgamento da utilidade dos seus achados e conclusões. Operacionalmente, isso pode significar atender a uma prescrição alternativa de Weber aos professores que não aceitam sua tese na integralidade e apresentam “avaliações práticas” aos seus alunos:

⁸¹ “A vigilância epistemológica impõe-se, particularmente, no caso das ciências do homem nas quais a separação entre a opinião comum e o discurso científico é mais imprecisa do que alhures. (...) O sociólogo nunca conseguirá acabar com a sociologia espontânea e deve se impor uma polêmica incessante contra as evidências ofuscantes que proporcionam, sem grandes esforços, a ilusão do saber imediato e de sua riqueza insuperável.” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999: 23)

⁸² A rigidez que mencionamos é a encontrada no seguinte trecho: “(...) parece-me, sem possibilidade de dúvidas, que no âmbito das avaliações prático-políticas (especialmente nas da política econômica e social), na medida em que devem ser extraídas as diretrizes para uma ação que tem sentido, uma disciplina empírica com os seus recursos somente pode mostrar: 1) os meios indispensáveis, 2) as repercussões inevitáveis, e 3) a concorrência recíproca, deste modo condicionada, de muitas avaliações possíveis no que tange às suas conseqüências práticas.” (Weber, 2001: 375).

“De qualquer maneira, mesmo que o professor não creia que deveria recorrer a si mesmo o direito de oferecer avaliações, deveria tornar perfeitamente explícito para os estudantes e para si mesmo que o está fazendo.” (Weber, 2001: 368)

Nesta opção não é imperativo negar a possibilidade de o cientista ser influenciado por seus pontos de vista ou, mais especificamente, por elementos de natureza ideológica. Pode-se, numa tendência mais flexível, registrar as opções metodológicas adotadas, buscando evidenciar suas limitações. Construindo, assim, uma contribuição que tenha valor intrínseco e, de certo modo, universal para a comunidade científica.

Ainda na discussão que diz respeito ao engajamento do pesquisador, que cobre questões ideológicas e também quanto à busca de solução de problemas práticos vividos pelos atores imersos na realidade estudada, nossa posição não é aderente a qualquer intelectualismo isolacionista que queira afastar a ciência da prática. E, ao invés disso, assumimos a crença de que cabe ao cientista servir à sociedade, inclusive à sua transformação.

Em síntese, entendemos que a busca de um equilíbrio entre utilidade prática da ciência, reconhecimento da legitimidade dos “juízos de valor” do pesquisador e realização de contribuições de utilidade científica universal (não restrita a um grupo ideológico) requer, ao mesmo tempo, esforços metodológicos e éticos. Sendo esta combinação de esforços essencial na resistência ao que Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999: 36-37) chamam de “tentação do profetismo”. O que, por sua vez, depende da percepção da necessidade de mediações entre teoria sociológica e questões que preocupam o público em geral.

Finalizando nossa discussão sobre a condução da pesquisa, cabe registrar nossa concordância com os dois trechos seguintes de *A profissão de sociólogo*:

“Não é possível evitar a tarefa de construir o objeto sem abandonar a busca por esses objetos pré-construídos, fatos sociais separados, percebidos e nomeados pela sociologia espontânea ou “problemas sociais” cuja pretensão a existirem como problemas sociológicos é tanto maior na medida em que têm mais realidade social para a comunidade dos sociólogos.” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999: 47)

“Por mais parcial e parcelar que seja um objeto de pesquisa, só pode ser definido e construído em função de uma *problemática teórica* que permita submeter a uma interrogação sistemática os

aspectos da realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada.” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999: 48; grifos na obra)

5.1.2. Quando o pesquisador é funcionário da organização pesquisada

Considerando o discutido na seção 5.1.1. *Vigilância epistemológica* e considerando que o modo como buscamos atender ao seu conteúdo não precisa ser detalhadamente descrito, abordamos o “problema” específico de o pesquisador ser funcionário da organização pesquisada. Por isso, deixando de mencionar as vantagens da proximidade, cabe anotar os principais pontos que podem ter impactado negativamente na qualidade das inferências e conclusões:

- Maior envolvimento do pesquisador com as prenoções dos informadores, pois ele convive cotidianamente com a mesma realidade e o mesmo discurso organizacional;
- Tentação de o pesquisador, motivado pela possibilidade de reconhecimento interno, utilizar a pesquisa para fazer apologia à organização; e
- Tendência de a “tentação do profetismo” ganhar contornos específicos, no sentido de o pesquisador poder tomar seu trabalho como uma oportunidade para defender determinadas mudanças organizacionais.

Mesmo diante dos três itens listados, entendemos que os desafios foram qualitativamente os mesmos de qualquer pesquisa sociológica e recomendaram, assim, soluções da mesma natureza. Mas, considerando que a intensidade das dificuldades mencionadas é maior, admitimos que elas demandaram maior atenção e esforço do pesquisador.

Sobre o envolvimento com as prenoções organizacionais, acreditamos que foi possível a construção de um certo “estranhamento” (distanciamento) entre pesquisador e realidade pesquisada a partir da dedicação à investigação de natureza científica e, sobretudo, devido à crença nas potencialidades desta. Ou seja, entendemos que houve uma preocupação com a construção do objeto a partir do referencial teórico adotado e, operacionalmente, com a estruturação da investigação em obediência à necessidade de uma estrita vinculação entre procedimentos adotados e problema de pesquisa.

Quanto à “tentação do profetismo” vinculada a reconhecimento interno e/ou defesa de mudanças organizacionais, acreditamos que seu controle mais importante ocorreu quando definimos que o escopo do relatório não iria além daquilo que estava contido no projeto de pesquisa e que visava responder à questão central (problema de pesquisa). Mas, apesar disso, admitimos que tal tentação precisou ser combatida quase que diariamente.

5.2. Burocracia estatal e ação comunicativa

Diante do problema de pesquisa – quais os sentidos das ações administrativas que compõem a auditoria governamental executada pela SFC? –, verificamos que, apesar da possibilidade de serem propostos instrumentos de coleta para ampliar a compreensão do processo de trabalho na referida secretaria, não se podia empreender com qualidade a coleta de dados (entrevistas) apenas com base nas referências preliminares (tratadas nos capítulos anteriores).⁸³

Na busca por referências que pudessem subsidiar a compreensão das discussões técnicas realizadas no âmbito das *ações de controle*, encontramos dois textos de Christina W. Andrews sobre “ação comunicativa” que apresentam de forma didática conteúdos essenciais à superação das nossas dificuldades operacionais na pesquisa.

5.2.1. Discurso e consenso

Andrews apresenta os conceitos de ação estratégica e ação comunicativa de Habermas:

“Em sua teoria social crítica, Habermas (1984; 1987) sustenta que existiriam dois modos possíveis de ação social: a estratégica e a comunicativa. A ação estratégica corresponde ao modelo descrito por Weber para a ação cuja racionalidade é voltada para fins (*Zweckrationalität*) na qual o ator busca realizar seus objetivos e, para isso, leva em consideração a ação dos demais indivíduos; Habermas (1987) refere-se à ela como a ação orientada para o ‘sucesso’. A ação comunicativa, por outro lado, está orientada para o entendimento mútuo, ou seja, os atores sociais buscam harmonizar suas ações por meio de *discursos* que consistem na apresentação, crítica e obtenção de consenso sobre reivindicações de validade.” (Andrews, 2005: 272; grifos na obra)

⁸³ Esta percepção, de fato, deriva das críticas ao projeto de pesquisa original feitas pelos professores Edson Silva de Farias (UnB) e Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos (UnB).

Sobre as implicações destas definições, a autora afirma:

“Na ação estratégica, trata-se de uma relação ‘sujeito-objeto’, isto é, para o ator social, todos os elementos da sociedade, inclusive outros sujeitos, são tomados como objetos e utilizados como meios para alcançar o fim almejado. No caso da ação comunicativa, trata-se de uma relação ‘sujeito-sujeito’, pois o ator considera os demais indivíduos com quem interage como sujeitos que também possuem a capacidade para o discurso e o entendimento. Cabe lembrar que, para Habermas, o consenso é um *pressuposto* sustentado por atores que buscam o entendimento. Portanto, não é necessário que corresponda à realidade empírica, mas apenas que sujeitos em interação considerem o consenso possível, desde que ‘a argumentação pudesse ser conduzida de maneira suficientemente aberta e se pudesse durar o tempo suficiente’ (Habermas, 1984:42).” (Andrews, 2005: 272-273; grifos na obra)

Em outro texto, a autora detalha seu entendimento:

“O discurso habermasiano corresponde ao processo de avaliação crítica de reivindicações de validade apresentadas por atores sociais que visam ao entendimento mútuo por meio do *consenso*. O pressuposto do discurso é a situação ideal de fala, ou seja, um contexto livre de dominação tal que permita aos participantes chegar ao entendimento mútuo. Temos aqui um aspecto da teoria habermasiana que é freqüentemente mal compreendido: a situação ideal de fala não é *requisito prévio* para a prática da racionalidade comunicativa e sim um *pressuposto* assumido pelos participantes de um discurso autêntico.” (Andrews, 2002: 580; grifos na obra)

Diante do conteúdo proveniente de Andrews (2002 e 2005), confrontado com as informações – ainda que sobre aspectos formais, sem base na pesquisa empírica – sobre as *ações de controle* apresentadas no capítulo anterior, optamos pela hipótese, que foi testada na realização de entrevistas, de o processo de trabalho em exame (da SFC) ser compatível, em geral ou em parcela importante das suas atividades, com a noção de *ação comunicativa*. E assumimos a expectativa de obtenção de indicativos da relevância dos elementos constitutivos desta noção para a compreensão da burocracia da SFC.

5.3. Coleta de dados

Para a execução da coleta de dados, foi necessário elaborar instrumentos e estratégias de abordagem compatíveis com as referências escolhidas. E, partido destas, buscar a compreensão do processo de trabalho das *ações de controle* através dos

depoimentos dos seus participantes em todos os níveis: membros de equipe, coordenadores de equipe, coordenadores-gerais e diretor.

Sobre o acesso aos respondentes, era fundamental negociar com a instituição porque todo processo que tramita na CGU, exceto quanto aos documentos tornados públicos após finalizados os procedimentos administrativos internos, é considerado sigiloso.⁸⁴ E por esta razão, optamos por abordar uma das quatro diretorias da SFC que realizam auditoria de avaliação de gestão e têm responsabilidades sobre o acompanhamento de ministérios, apresentando ao seu diretor a proposta de pesquisa e o compromisso de resguardar os instrumentos de coleta e as transcrições das entrevistas de qualquer risco quanto à divulgação de informações sigilosas.

Escolhida a diretoria e obtida a autorização do diretor responsável, optamos por entrevistar, em cada uma das suas seis Coordenações, um membro de equipe (preferencialmente que não tivesse coordenado auditoria entre o segundo semestre de 2007 e o primeiro semestre de 2008), um coordenador de equipe (que tivesse coordenado auditoria entre o segundo semestre de 2007 e o primeiro semestre de 2008) e o coordenador-geral.⁸⁵

5.3.1. Instrumentos

Diante das opções comentadas, elaboramos os seguintes instrumentos de coleta de dados:

- *Questionário de entrevista com membro de equipe* (disponível no *Anexo I*): voltado para situação onde o servidor participou de auditoria na condição de membro de equipe, não tendo assumido a coordenação desta. E centrado na discussão de como foram tratadas as divergências (sobre a auditoria) que o respondente considerou “significativas”.⁸⁶
- *Questionário de entrevista com coordenador de equipe* (*Anexo II*): voltado para situação onde o servidor atuou como coordenador de equipe. E centrado na

⁸⁴ Portaria CGU 5/2001.

⁸⁵ A soma de servidores, já incluídos os coordenadores-gerais, das seis coordenações-gerais abrangidas pelas entrevistas é superior a 100. O que indica uma média de 17 servidores por coordenação.

⁸⁶ Conforme consta no texto dos questionários, foi pedido aos respondentes que considerassem como significativas aquelas divergências “de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais”.

discussão de como foram tratadas as divergências (sobre a auditoria) que o respondente considerou “significativas”.

- *Questionário de entrevistas com coordenador-geral (Anexo III)*: voltado para situação onde o coordenador-geral precisou discutir divergências sobre auditoria realizada por uma das equipes da sua unidade.
- *Questionário de entrevista com diretor (Anexo IV)*: voltado para a compreensão do grau de envolvimento do diretor com o trabalho de revisão de relatórios e para a provocação de manifestações de opinião sobre como devem ser tratadas as divergências neste âmbito.

Como é possível observar nos *Anexos*, as entrevistas realizadas (em maio de 2008) com servidores e coordenadores-gerais começaram pelo questionamento aos respondentes sobre a última situação em que, segundo sua memória, ocorreu uma divergência “significativa”. Desse modo, começando a discussão por um caso específico, foi possível apresentar aos respondentes questões complementares que permitiram nossa interpretação do ocorrido sob o olhar do referencial teórico adotado na pesquisa.

5.3.2. Realização das entrevistas

A aplicação das entrevistas ocorreu em salas de reuniões e sem a presença de terceiros.

Considerando a necessidade de estabelecer um ambiente favorável a depoimentos detalhados e livres de receios quanto à divulgação, foi informado aos servidores e dirigentes que não seria mencionado no relatório da pesquisa os nomes dos respondentes ou as unidades organizacionais onde estavam lotados. Foi apresentado documento do diretor da área autorizando os respondentes a participarem das entrevistas, havendo a indicação do apoio da CGU à pesquisa. E para oferecer mais garantias, foi informado aos respondentes, antes do início das gravações das entrevistas,⁸⁷ que somente o pesquisador, seu orientador e a banca examinadora teriam acesso aos arquivos de áudio, que seriam descartados após a homologação do relatório (dissertação).

⁸⁷ As gravações foram feitas por meio de gravador de voz do tipo “Mp3 player”.

Desse modo, pelos depoimentos colhidos – com destaque para casos em que os respondentes, por sua própria iniciativa, fizeram comentários para além do questionado –, achamos possível afirmar que o expediente utilizado foi eficaz.

5.4. Tratamento de divergências

Como a diretoria selecionada tinha seis coordenações-gerais, foram realizadas 12 entrevistas com servidores (um membro e um coordenador de equipe em cada unidade), seis entrevistas com coordenadores-gerais e uma entrevista com o diretor da área, compondo um total de 19 entrevistas e cerca de 11 horas de gravação (em arquivos de áudio).

Diante do volume de informações produzidas nas entrevistas, fizemos a opção de traçar um perfil dos depoimentos, citando apenas alguns trechos.

5.4.1. Discussões internas às equipes de trabalho

Sobre a percepção de cada um dos seis servidores entrevistados quanto à última situação em que foi preciso discutir divergências com o coordenador de equipe, elaboramos o *Quadro 1*, que sintetiza nossa interpretação:

Quadro 1 – Percepção dos membros sobre discussão com coordenadores de equipe

Respondente	Discussão com coordenador de equipe
Servidor 1	Participação do coordenador de equipe não foi relevante; mas houve envolvimento do coordenador-geral, que convenceu e foi convencido, e contribuiu para melhorar a qualidade do relatório.
Servidor 2	Sugestões foram úteis para melhorar o relatório.
Servidor 3	Sugestões foram úteis para melhorar o relatório.
Servidor 4	Positiva para a qualidade do relatório, sobretudo devido à participação do coordenador-geral.
Servidor 5	Sugestões foram aproveitadas como contribuições de um colega mais experiente.
Servidor 6	Processo foi pacífico, com divergências tratadas de forma cordial e democrática.

Quanto à percepção de cada um dos seis coordenadores de equipe entrevistados quanto à última situação em que, nesta função de coordenação, foi preciso discutir divergências com os demais participantes, elaboramos o *Quadro 2*, que sintetiza nossa interpretação:

Quadro 2 – Percepção dos coordenadores de equipe sobre discussão com membros

Respondente	Discussão com equipe
Coordenador de equipe 1	Ocorreu divergência com servidor que fazia sua primeira auditoria e queria recomendar algo vedado pelas normas internas do órgão. Como o argumento em defesa da mudança foi baseado em norma interna, o servidor aceitou a sugestão.
Coordenador de equipe 2	Houve tensões relacionadas à capacidade profissional dos envolvidos (coordenador de equipe e um dos membros), provavelmente fundada em competição por reconhecimento interno.
Coordenador de equipe 3	(Coordenador de equipe ingressou há 3 anos e não viveu, até o presente, divergências significativas com as equipes que coordenou)
Coordenador de equipe 4	Decidiu-se pela pesquisa na jurisprudência e a discussão acabou de forma satisfatória para a equipe.
Coordenador de equipe 5	Um dos membros da equipe fez um trabalho frágil por comodismo e/ou falta de qualificação técnica. Assim, foi necessário esforço, que contou com a participação do coordenador-geral, de convencimento para que se aprofundasse o trabalho.
Coordenador de equipe 6	(Coordenador de equipe ingressou há 4 anos e não viveu, até o presente, divergências significativas com as equipes que coordenou)

Sobre as discussões, todos os entrevistados demonstraram, ainda, a percepção de que a existência do coordenador de equipe não implica em hierarquia. Tendo ocorrido depoimento em que o servidor comentou que, diante de uma divergência, acha mais adequado levar a discussão ao coordenador-geral ao invés de gerar tensão interna à equipe.

Sobre autonomia profissional, o seguinte trecho demonstra a percepção de um entrevistado:

“Eu sou [(estou aqui na SFC)] desde 2001. [Determinação superior de que houvesse] mudança de constatação para aliviar para o gestor, eu, sinceramente, não vi ainda. (...) As experiências [de interferência superior] que eu tenho foram, realmente, tendo em vista uma constatação bem aderente, (...) no intuito de responsabilizar o gestor mesmo.” (Servidor 3)

Outro servidor apresentou a opinião de que o tratamento das divergências mais graves, quando surgirem, deve funcionar do mesmo modo que na atividade judicante:

“Já que o relatório é o nosso produto, deve ficar assegurado ao auditor a questão o voto em separado, (...) da ‘constatação em separado’. (...) Porque isso existe nos tribunais. (...) Claro que isso não pode estar sendo usado toda hora. (...) Tem que haver alguns limites. (...) Eu acho, inclusive, que esse assunto deveria ser levado a um (...) órgão interno (...) que julgasse as divergências. (...) Por exemplo, (...) um órgão colegiado (...) que emitiria um juízo final.” (Servidor 2)

Esta opinião surgiu também num comentário sobre a utilidade de ser criada uma forma rígida de separação entre “trabalho técnico” e “julgamento” (existente na emissão de certificado e parecer, de responsabilidade do coordenador-geral e seus superiores, na auditoria de avaliação de gestão):

“Eu não acho que exista nenhum órgão público isento, puramente técnico, (...) que não tenha algum fator político. No TCU existe um trabalho técnico, que é o dos analistas, e um fórum político para se fazer pressões. (...) Há uma separação. (...) Ela é benéfica porque isola o trabalho técnico da conjunção de forças políticas. Porque elas devem existir. [Se a separação existente no TCU fosse adotada na CGU,] daria maior proteção, faria uma blindagem em cima do auditor.” (Servidor 5)

Destacou-se, no depoimento do Servidor 2, a percepção da existência de uma convergência de interesses entre burocracia e dominados, bem como entre burocracia e chefe do Poder Executivo:

“Nós somos auxiliares do Presidente da República no sentido de fiscalizar a máquina. De acompanhar o andamento da máquina, (...) de sugerir medidas saneadoras. (...) O governo Lula teve (...) uma idéia (...) iluminada de colocar à frente da CGU um ministro no mesmo nível dos demais.” (Servidor 2)

“O Presidente da República não tem ‘rabo de palha’. Vamos pensar assim [(isso é o pressuposto da atuação do controle interno)]. (...) Qual o interesse que um homem correto teria em esconder algo de errado que aconteceu, que mais cedo ou mais tarde virá a público? (...) A própria bíblia diz (...) ‘a verdade vos libertará’. (...) A verdade é a coisa mais valiosa que nós temos. Quando o Presidente adota o comportamento de dizer a verdade, (...) ele passa a transmitir para o conjunto da sociedade que o país é sério.” (Servidor 2)

Sobre a importância de um comportamento que transmita respeito ao trabalho dos servidores, um dos coordenadores de equipe, que têm experiência na atividade, comentou:

“Eu acho que uma mesma situação pode ter vários pontos de vista diferentes. E não necessariamente tem que ser só um certo. Então é isso que eu passo para equipe. (...) Se o ponto dele tiver bem fundamentado, eu posso aceitar. (...) E a partir do momento que eu aceito aquele ponto, eu vou defender como se fosse meu. (...) Então para eu defender aquele ponto, eu preciso que ele esteja bem fundamentado. (...) Quando você começa a entrar nesta questão da evidenciação, (...) a pessoa sente que você está do lado dela.” (Coordenador de equipe 2)

Embora não haja necessidade de outras citações de coordenadores de equipe, este depoimento expressa a conduta que eles procuram ter (segundo suas percepções). No sentido de preservar a “imparcialidade” (termo que apareceu em algumas entrevistas) do trabalho e a “independência” (termo recorrentemente utilizado por um dos respondentes) dos servidores. E, além disso, indicando certa obediência ao “código de conduta” contido na IN SFC 01/2001 (comentado na seção 4.4. *Código de conduta*).

5.4.2. Discussões entre equipes e coordenadores-gerais

Quanto à percepção de cada um dos seis coordenadores de equipe entrevistados sobre a última situação em que, nesta função de coordenação, foi preciso discutir divergências com o coordenador-geral, elaboramos o *Quadro 3*, que sintetiza nossa interpretação:

Quadro 3 – Percepção dos servidores sobre discussão com coordenadores-gerais

Respondente	Discussão com o coordenador-geral
Coordenador de equipe 1	Sugestões foram úteis para melhorar o relatório.
Coordenador de equipe 2	O coordenador-geral estava inseguro e isso “contaminou” os servidores. Mas, devido ao empenho do coordenador de equipe, o relatório manteve o entendimento original.
Coordenador de equipe 3	Demanda do coordenador-geral era por um trabalho mais detalhado do que convinha do ponto de vista do coordenador de equipe. Assim, foi acordado que haveria divisão da tarefa, sendo que parte do trabalho foi delegada a outra equipe.
Coordenador de equipe 4	Por ter mais conhecimento, coordenador-geral convenceu sobre a necessidade de mudança, que foi considerada pertinente pela equipe.
Coordenador de equipe 5	Polêmica ocorreu em virtude das conseqüências negativas (do posicionamento da equipe) para a unidade auditada e para o funcionamento da política pública avaliada. Diante disso, houve atraso na conclusão do trabalho e na divulgação do relatório, considerada pelo coordenador de equipe como prejudicial à imparcialidade do trabalho.
Coordenador de equipe 6	(Coordenador de equipe ingressou há 4 anos e não viveu, até o presente, divergências significativas com coordenador-geral)

Uma importante afirmação, que sintetiza a convicção de haver autonomia profissional dos servidores da SFC, consta no seguinte trecho de entrevista:

“Se eu for fazer um balanço frio do que eu fiz até hoje, nunca deixei de levar adiante um ponto que eu acreditava. (...) A partir do momento que o auditor bate o pé, vai ser do jeito que ele quer. Aqui dentro é assim. (...) Ele pode até perder oportunidade de cargos

futuros (...), mas nunca ninguém obrigou o cara a mudar, ou [ele] foi ameaçado [de punição].” (Coordenador de equipe 2)

Quanto à percepção de cada um dos seis coordenadores-gerais entrevistados quanto à última situação em que foi preciso discutir divergências com uma equipe, elaboramos o *Quadro 4*, que sintetiza nossa interpretação:

Quadro 4 – Percepção dos coordenadores-gerais sobre discussão com servidores

Respondente	Discussão
Coordenador-geral 1	Diante de divergência de entendimento, servidor reagiu a sugestões, enviadas por e-mail, de forma agressiva e acusatória. Daí, ambiente ficou tenso e levou a uma reunião com coordenador de equipe e servidor. Mas, com a realização da reunião, foi atingido um acordo sobre o conteúdo do relatório.
Coordenador-geral 2	Foi convencido pelo coordenador de equipe de que a opinião deste era mais coerente.
Coordenador-geral 3	Convenceu a equipe questionando os membros sobre as fragilidades da auditoria e as evidências ausentes no relatório.
Coordenador-geral 4	Convenceu equipe com base em sua experiência jurídica, pois o tema era controverso e dependia de conhecimentos desta área.
Coordenador-geral 5	Equipe queria externar (no relatório) entendimento que ainda não tinha embasamento suficiente. Por isso, houve esforço de convencimento da equipe sobre a necessidade de adiar o registro para uma próxima auditoria.
Coordenador-geral 6	Debate foi tranquilo e chegou num consenso.

Quanto aos depoimentos dos coordenadores-gerais, todos foram muito ricos em comentários sobre como procuram garantir a autonomia nos juízos técnicos formulados pelas suas equipes. Combinando isso com a busca da qualidade do que é encaminhado para o público externo, pois os relatórios dizem respeito à capacidade técnica e à respeitabilidade do órgão:

“Primeiramente, eu ponho à mesa a necessidade de trabalhos responsáveis e competentes. (...) Os órgãos esperam da casa competência mesmo, qualidade. (...) Quando eu discuto alguma coisa com eles, eles sabem que em primeiro lugar eu estou protegendo o analista, eu estou me protegendo e protegendo a casa.” (Coordenador-geral 4)

Sobre como busca liderar suas equipes, preservando a autonomia delas, um coordenador-geral fez a seguinte afirmação que merece destaque:

“Desde que eu entrei aqui, eu sempre gostei de orientar os trabalhos que eu faço, ou das equipes que eu supervisiono ou coordeno da

maneira mais técnica possível. (...) Se você tem um suporte técnico, ninguém derruba você.” (Coordenador-geral 2)

Parece haver, entre os coordenadores-gerais, a crença de que trabalhos feitos com maior competência técnica são irrepreensíveis e não podem ser objeto de qualquer interferência de natureza política:

“Se eu quisesse, por um interesse ou outro, (...) proteger o gestor [eu não conseguiria]. (...) É muito difícil você derrubar um trabalho tecnicamente bem feito. (...) Não tem jeito. (...) O trabalho que, às vezes, a gente tem que mudar é porque ele não está impecável. Mas se ele estiver impecável, pode ser o que for, que ele passa.” (Coordenador-geral 5)

Sobre como tratar assuntos mais delicados, um dos coordenadores diz que a solução é a qualidade e o empenho da equipe envolvida:

“Eu nunca falo ‘tire o achado daí porque ele pode gerar um problema político’. Muito pelo contrário. Se aquele achado vai gerar um problema político, então vamos construir da melhor maneira possível, para poder defender tecnicamente.” (Coordenador-geral 3)

5.4.2.1. Tempo, qualidade e tensões

Dentre os dirigentes, apareceu a percepção de que a concentração de trabalho e responsabilidades em alguns servidores pode gerar tensões nas discussões sobre os conteúdos de relatórios:

“A instituição está trabalhando no limite, no limite da capacidade humana (...). A gente tem muito mais atribuição do que gente para poder trabalhar. (...) Acaba que [para executar] determinados procedimentos você prioriza a (...) força de trabalho melhor que você tem para fazer determinadas coisas. (...) Essa pessoas por vezes [se] sentem numa pressão de estresse. (...) Como elas estão atuando em posições principais, em trabalhos de projeção, acaba havendo um desgaste natural em relação a isso. (...) E é papel nosso, (...) [da] direção, estar monitorando este desgaste e tentando minimizar essas pressões abaixo da cadeia, para que diminua esse impacto.” (Coordenador-geral 1)

Considerando estas pressões relativas a produção, o mesmo coordenador disse que é trabalhoso discutir com os servidores sobre suas falhas e pedir para refazerem algumas tarefas. Mas insistiu na importância da revisão:

“No momento que você faz uma revisão, (...) não está buscando uma revisão para A, B ou C. Mas uma revisão para a instituição. Que visa resguardar não só a instituição em relação à garantia da qualidade do que está saindo (...), mas o próprio servidor.” (Coordenador-Geral 1)

Esse mesmo coordenador-geral demonstrou uma preocupação de natureza ética quanto à avaliação dos atos de gestão nas auditorias:

“Auditoria para mim (...) não é perseguição. É a busca da verdade dos fatos. (...) Quando o servidor (...) confunde as estações, (...) prejudica a própria qualidade do trabalho dele. (...) Ele acaba, no texto, extrapolando mais do que ele pode comprovar. E aí é uma situação ruim. (...) Quando vem um terceiro e diz ‘isso não está bom’, (...) isso dá muito trabalho do ponto de vista de convencimento. (...) Eu tive casos onde eu tive umas sete ou oito rodadas (...) no sentido de mostrar as brechas [do trabalho dos servidores], mostrar as conseqüências de a coisa sair daquela forma.” (Coordenador-geral 1)

Quanto aos cuidados no tratamento das divergências, dois depoimentos de coordenadores-gerais enfatizaram preocupações relativas a confiança ou desconfiança dos servidores sobre as intenções dos dirigentes:

“A gente tem que ter muito cuidado de não desqualificar o trabalho da equipe sem fundamentação.” (Coordenador-geral 2)

Um deles demonstrou entender que a desconfiança sobre as intenções dos dirigentes é nociva ao órgão e ao ânimo das equipes, devendo ser combatida pelo diálogo e pela crítica:

“Tem que existir uma relação de confiança entre a chefia e os subordinados e vice-versa. (...) Eu sou sempre pelo diálogo. (...) Todos os casos [de desconfiança] que eu fico sabendo eu procuro, de uma forma ou de outra, mandar o recado. (...) Se você não tem confiança naquilo que a sua chefia está fazendo, chegue e apresente a situação. Não fique fazendo (...) ‘tricô’ no corredor, porque isso não leva a nada. (...) Se tem desconfiança, (...) chega e conversa.” (Coordenador-geral 1)

5.5. Ação de controle e afirmação da burocracia

Informados pela literatura citada e discutida neste e nos capítulos anteriores, optamos por uma análise global dos achados das entrevistas juntamente com a retomada de conteúdos diretamente vinculados às respostas que podemos dar ao problema de pesquisa.

Lembremos que, como primeiro paradigma para a construção e a percepção de autonomia dos servidores, temos o que chamamos de serviço de auditoria. Cujas tradições marcam a história dos órgãos que antecederam a SFC na execução das *ações de controle*, inclusive porque a gestação do controle interno ocorreu sob os auspícios da Contabilidade. Mas há ainda um segundo paradigma importante, quando falamos em verificação da legalidade da atuação governamental, que é a judicatura. Mesmo considerando que os juízos técnicos emitidos não têm força para implicar diretamente, como nas decisões judiciais, na coação física estatal.

Adicionalmente, os interesses dos dominados (povo) – que demandam a legalidade da atuação do Estado – e do “senhor” (chefe do Poder Executivo) – na construção e reprodução da legitimidade do *governo* e na solução do “problema de delegação” – servem de sustentação política, social e administrativa para a autonomização dos servidores e/ou da flexibilização do exercício do poder hierárquico.⁸⁸

“O Presidente não é o cliente. É um cliente privilegiado. (...) Mas não é o único. E também não é ilegítimo ele demandar [a realização de determinadas apurações].” (Diretor entrevistado)

Constata-se, entre os servidores da SFC, em todos os níveis hierárquicos, opinião sobre o papel do controle interno que pode ser sintetizada nas palavras de um dos respondentes:

“Ele [(Controle Interno)] serve ao Estado, principalmente. Ele é permanente. (...) O governo passa. (...) Aqui (...) a gente vê (...) que as pessoas estão por um certo período servindo ao Estado. (...) Têm sobrevivido [nos seus cargos] às mudanças [de governo].” (Diretor entrevistado)

Diante das suas especificidades das *ações de controle*, notadamente as relativas à tradição auditorial e à proximidade com a atividade judicante, a autonomização dos servidores não se vincula apenas àquela que ocorre na burocracia estatal moderna (em geral). E os padrões comportamentais – especialmente dos dirigentes –, explorados na seção anterior, parecem ser guiados pela necessidade de preservar a percepção (interna e externa) de imparcialidade dos relatórios da SFC. O que, para os servidores, aparece como

⁸⁸ Conforme ocorre com as agências dos EUA, a atuação da SFC com significativa autonomia diante do *governo* serve à legitimação deste e do Estado como um todo, assim como significa solução relativamente eficaz ao chamado “problema de delegação”.

algo diretamente relacionado à “valorização” ou ao “fortalecimento” da instituição e da carreira de Finanças e Controle.

5.5.1. Processo de trabalho e legitimidade de juízos técnicos

No que diz respeito às discussões entre dirigentes e servidores, a resposta ao problema de pesquisa demanda a consideração da noção de *ação comunicativa*, pois os pressupostos desta parecem contidas nas percepções dos entrevistados. Ou seja, para eles o processo de trabalho em questão é ou deve ser sempre orientado pela busca de consensos, pela lógica do convencimento. Afinal, a simples obediência ao superior hierárquico na alteração de um juízo técnico implicaria na renúncia a requisitos procedimentais que credenciam os relatórios como imparciais e dignos de confiança.

Neste sentido, tomamos por base a afirmação de Andrews (2005: 272), quando diz que “a ação comunicativa (...) está orientada para o entendimento mútuo”, para constatar a necessidade de os participantes – sobretudo os dirigentes da SFC quando interferem nos juízos técnicos emitidos pelos servidores – representarem papéis que contribuam para a credibilidade da organização que compõem. Aliás, pressupor que as discussões entre servidores e dirigentes da SFC não visam o convencimento significaria crer que os procedimentos executados nas *ações de controle* são formalidades facilmente abandonadas por qualquer conveniência ou pressão.

Não resta, portanto, outra alternativa ao dirigente da SFC, diante de um juízo técnico que considere inadequado, além do discurso racional, pressupondo a busca de consenso. O que, não se concretizando de forma perfeita, tende a encontrar solução prática por meio de concessões entre os participantes das discussões.

5.5.2. Sem ódio e sem favor

Nossa resposta ao problema de pesquisa ocorre nos termos do que Weber apontou como elementos determinantes da *ação social*:

“A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença

consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento tal, independente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costume arraigado.” (Weber, 2004b: 15; grifos na obra)

Considerando o trecho acima e a discussão realizada até aqui, apresentamos, como prováveis sentidos⁸⁹ dos processos que levaram ao estabelecimento da atual forma de atuação da SFC, inclusive no que diz respeito ao modo de tratar as divergências na formação dos juízos técnicos, os seguintes:

- *Tradicional*: referência aos paradigmas da tradição auditorial e da atividade judicante.
- *Racional referente a valores*: crença, de fundamento ético, em que o papel das *ações de controle* é “a busca da verdade dos fatos” (conforme expresso por um dos coordenadores-gerais entrevistados), ou seja, de que a atividade da SFC precisa ser executada de forma imparcial.
- *Racional referente a fins*: consciência ou semiconsciência da relevância do “código de conduta” e dos comportamentos em questão para a construção de um *privilegiamento positivo* de natureza *estamental* para os servidores da carreira de Finanças e Controle e, portanto, para dirigentes e subordinados.⁹⁰

Noutras palavras, o atual arcabouço legal, parcialmente conquistado pela SFC e parcialmente objeto de influências exteriores, e a forma de execução das *ações de controle* concorrem para a ampliação do poder desta secretaria e da sua burocracia. E se atribuirmos menor importância às tradições profissionais relacionadas à auditoria contábil e considerarmos que é quase impraticável mensurar a importância dos valores dos agentes nas suas opções comportamentais, podemos perceber um caráter essencialmente estratégico (racional referente a fins) na opção por processos dialógicos – onde é pressuposta a possibilidade do convencimento mútuo – na revisão do conteúdo dos relatórios.

⁸⁹ Ver seção 1.1.1. *Tipo ideal e sentido*.

⁹⁰ “Quanto ao conteúdo, a honra estamental costuma encontrar sua expressão na exigência de uma *condução da vida* específica, dirigida a todos que querem fazer parte do círculo. (...) Quando ocorre não apenas uma imitação individual e socialmente irrelevante de condução da vida alheia, mas sim uma ação social consensual deste caráter, está em marcha um desenvolvimento ‘estamental’.” (Weber, 1999: 181; grifos na obra)

Em síntese, o que pode estar sendo buscado, ainda que sem a completa consciência pelos agentes, é a construção e/ou afirmação de que a formação dos juízos técnicos no âmbito da SFC ocorre pautada por elementos técnicos e isenta de ingerências ilegítimas, “sem ódio e sem favor”.

Conclusão

Consideramos que o maior desafio da pesquisa foi fazer dois movimentos complementares. O primeiro no sentido de construir um “estranhamento” em relação à realidade da SFC, inclusive por conta da nossa inserção nela como servidor público. E o segundo no sentido inverso, de buscar desvendar, com base nas referências teóricas e conceituais escolhidas, esta mesma realidade.

Embora não tenha sido parte dos nossos objetivos comparar *ações de controle* e pesquisas acadêmicas, convém ressaltar, nestas palavras finais, a proximidade entre elas no que diz respeito às demandas éticas e metodológicas e suas tentativas de superação. Noutras palavras, é como se nas *ações de controle* houvesse a necessidade de uma vigilância de natureza ética com fundamentos e dificuldades semelhantes às comentadas sob o título de “vigilância epistemológica” por Bourdieu e seguidores.

Numa avaliação sobre a utilidade dos achados e das considerações contidas neste trabalho, entendemos que os interessados em controle interno e nos papéis desempenhados pelos seus servidores poderão ter aqui um ponto de apoio para seus estudos. Notadamente porque apresentamos informações sobre o processo de trabalho na SFC, indo, neste quesito, além do exposto por Olivieri (2008).

No que diz respeito ao conhecimento sobre a burocracia em geral, dada a qualidade das referências utilizadas no primeiro capítulo, não trouxemos avanços significativos. Mas talvez seja possível aos leitores reconhecerem méritos desta pesquisa no que diz respeito ao conhecimento sobre as burocracias menos vinculadas às atividades de *governo* e, portanto, empregadas em atividades próximas da judicatura.

À SFC e à CGU, apesar das limitações naturais quanto à aplicabilidade – que é sempre mediata e indireta – dos trabalhos acadêmicos às questões “práticas” que se colocam no seu cotidiano, talvez estejamos oferecendo um produto que, juntamente com a tese de Cecília Olivieri, pode servir de catalizador de discussões relevantes sobre questões identitárias e procedimentais.

Quanto ao problema de pesquisa, acreditamos que a abordagem foi, dentro das nossas limitações de capacidade e tempo, adequada e eficaz. Pois, do nosso ponto de vista, as conclusões do quinto capítulo – que dizem respeito à proximidade entre os pressupostos da noção de *ação comunicativa* e a forma tomada pelas discussões relativas à formação de juízos técnicos na SFC, e identificam nas ações administrativas examinadas sentidos de naturezas tradicional, racional referentes a valores e racional referentes a fins –, apesar de não serem taxativas ou absolutas, são consistentes e contribuem para que o leitor forme suas próprias convicções.

Finalizando, tomamos a liberdade de questionar a vinculação, que parece implícita em toda a obra *Economia e sociedade*, entre impessoalidade burocrática – representada no título deste trabalho pela expressão “sem ódio e sem favor” – e “desumanização”. Afinal, os comportamentos que servem para salvaguardar a *ação administrativa* (e seus produtos) de questionamentos quanto à legitimidade não nos impedem de destacar os importantes papéis motivacionais e éticos desempenhados pelos ideais de justiça social.⁹¹

⁹¹ “Em apenas um dos três poderes, no Judiciário, os burocratas *stricto sensu* possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder. Desde a Constituição Federal de 1988, a autonomia da alta burocracia judicial, que inclui, além da própria magistratura, o Ministério Público e a Advocacia do Estado e a Advocacia Pública, tornou-se muito mais forte – em certos momentos, forte demais. Ocorreu um processo de gradual desvinculação da magistratura pública de uma ideologia liberal e formalista que atende aos interesses da ordem constituída; ocorreu também sua vinculação, de um lado, a seus próprios interesses corporativos, de outro, aos interesses da justiça social que animaram a carta de 1988. (...) A lenta autonomização do Judiciário dos interesses econômicos é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados percebem-se como parte da classe profissional com deveres para com os pobres, em vez de fazerem parte da capitalista.” (Bresser-Pereira, 2007: 28; grifos na obra)

Referências

- ALMEIDA, Lauro Brito de; PARISI, Claudio; PEREIRA, Carlos Alberto. Controladoria. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.343-355.
- ANDREWS, Christina W. A ética do discurso e o modelo dos consensos democráticos: uma réplica a J. Eisenberg. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, n.4, 2002, p.577-597.
- ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.48, n.2, junho 2005, p.271-299.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*. São Paulo, n.65, maio/agosto 2005, p.137-173.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *A profissão de sociólogo*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 328p.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de julho de 1934). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 24/11/2007. 48p.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24/11/2007. 21p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 24/11/2007. 55p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04/02/2008. 150p.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 24/11/2007. 31p.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro 1946). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 24/11/2007. 47p.

BRASIL. Decreto nº 3.366, de 16 de fevereiro de 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3366rep.htm. Acesso em: 08/06/2008. 34p.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm. Acesso em: 24/11/2007. 10p.

BRASIL. Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234325>. Acesso em:
17/11/2007. 1p.

BRASIL. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234489>. Acesso em:
17/11/2007. 4p.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=46952>. Acesso em:
16/10/2007. 20p.

BRASIL. Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4785.htm. Acesso em: 13/06/2008.
19p.

BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso
em: 13/06/2008. 21p.

BRASIL. Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=192653>. Acesso em:
16/10/2007. 3p.

BRASIL. Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=212785>. Acesso em:
16/10/2007. 10p.

BRASIL. Decreto nº 85.234, de 6 de outubro de 1980. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=213554>. Acesso em:
08/06/2008. 12p.

BRASIL. Decreto nº 91.150, de 15 de março de 1985. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=218629>. Acesso em:
16/10/2007. 1p.

BRASIL. Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130053>. Acesso em:
16/10/2007. 4p.

BRASIL. Decreto nº 93.214, de 3 de setembro de 1986. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130570>. Acesso em:
16/10/2007. 2p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191688>. Acesso em:
24/11/2007. 11p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=131303>. Acesso em:
08/06/2008. 3p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102361>. Acesso em:
16/11/2007. 44p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1939. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=100812>. Acesso em:
17/11/2007. 5p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119427>. Acesso em:
16/11/2007. 53p.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 30/01/2008.
10p.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 30/01/2008. 35p.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 16/10/2007. 21p.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 04/02/2008. 21p.

BRASIL. Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=159489>. Acesso em:
24/11/2007. 22p.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm. Acesso em: 30/01/2008. 42p.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.893-67, de 29 de junho de 1999. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-67.htm. Acesso em: 08/06/2008.
10p.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003. Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=236071>. Acesso em:
17/11/2007. 26p.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.036-86, de 21 de dezembro de 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2036-86.htm. Acesso em: 08/06/2008.
11p.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=232308>. Acesso em: 17/11/2007. 25p.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=139305>. Acesso em: 16/10/2007. 8p.

BRASIL. Medida Provisória nº 559, de 26 de julho de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/559.htm. Acesso em: 08/06/2008. 10p.

BRASIL. Poder Executivo. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf. Acesso em: 30/01/2008. 55p.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 5, de 26 de junho de 2001. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/PortariaN5_26062001_DO28062001.htm. Acesso em: 14/06/2008. 1p.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento_interno.pdf. Acesso em: 30/01/2008. 53p.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. Secretaria de Administração Pública. Portaria nº 1.067, de 2 de junho de 1988. Diário Oficial da União, 06 de junho de 1988 – seção II, p.3617-3619. 3p.

BRASIL. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Decisão 430/1992 - Plenário. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=3&dpp=20&p=0>. Acesso em: 09/06/2008. 36p.

BRASIL. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Decisão 507/2001 – Plenário. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?p=1&doc=1&templ=default&qn=2>. Acesso em: 16/11/2007. 71p.

BRASIL. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 85, de 19 de setembro de 2007. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/normas_jurisprudencia/atos_normativos/decisoes_normativas/dnt2007-085.doc. Acesso em: 13/06/2008. 102p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58p. (Cadernos do MARE; 1)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.28, junho 2007, p.9-30.

CANHA, Cláudio Augusto. *A estrutura do Sistema de Controle Interno do Ministério da Defesa e sua influência na avaliação de gestão efetuada pelo TCU*. 2004. 84f. Monografia

(Curso de Pós-Graduação em Controle Externo) – Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.

CATELLI, Armando; GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto; ALMEIDA, Lauro Brito de. Sistema de gestão econômica - Gecon. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.285-307.

CATELLI, Armando; PEREIRA, Carlos Alberto; VASCONCELOS, Marco Tullio de Castro. Processo de gestão e sistemas de informações gerenciais. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.135-154.

CATELLI, Armando. Introdução: o que é o Gecon. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.29-32.

CGU – Controladoria-Geral da União. CGU arquiva denúncia contra Eduardo Jorge. *Sítio da CGU*. Brasília, 17 de janeiro de 2002a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2002/noticia71.asp>. Acesso em: 10/06/2008. 1p.

CGU – Controladoria-Geral da União. CGU indefere pedido de Eduardo Jorge. *Sítio da CGU*. Brasília, 18 de janeiro de 2002b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2002/noticia72.asp>. Acesso em: 10/06/2008. 1p.

CGU – Controladoria-Geral da União. Ministra Anadyr explica na Câmara atribuições da Corregedoria-Geral da União. *Sítio da CGU*. Brasília, 23 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2001/noticia06.asp>. Acesso em: 10/06/2008. 1p.

COHN, Gabriel. Alguns problemas conceituais e de tradução em *Economia e sociedade*. In: WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / volume 1*. 5.ed. Brasília: Editora da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p.xiii-xv.

CORNACHIONE Jr., Edgard Bruno. Prefácio. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.23-24.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Brasília: Editora da UNB, 1981. 450p. (Coleção Sociedade Moderna; 2)

CRUZ, Flávio da. *Auditoria governamental*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2007. 283p.

DAL-ROSSO, Sadi. *Construção de projetos de pesquisa em sociologia*. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, [s.d.]. 59p.

DESCARTES, René. *Discurso do método; Regras para a direção do espírito*. São Paulo: Martin Claret, 2000. 144p. (Coleção A obra-prima de cada autor; 45).

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340p.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol.14, n.41, outubro 1999, p.69-89.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2001. 156p. (Coleção A obra-prima de cada autor; 2).

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol.16, n.46, junho 2001, p.56-68.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980. 310p.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília, vol. 12, n. 136, agosto 2007. 108p.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais*. Brasília, vol. 43, março 2008. 244p.

NASCIMENTO, Auster Moreira; OTT, Ernani; SILVA, Letícia Medeiros da. Sistemas de controles internos. In: NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane (Orgs.). *Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional*. São Paulo: Atlas, 2007. p.93-116.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. O ambiente da área de controladoria. In: *Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional*. São Paulo: Atlas, 2007. p.1-16.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. Planejamento, planejamento de lucro. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.155-177.

OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. 229f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

PARISI, Claudio. Apresentação. In: CATELLI, Armando (Org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - Gecon*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.21-22.

SÁ, Antônio Lopes de. *Curso de auditoria*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 568p.

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005. 140p.

WEBER, Marx. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: *Ensaio de*

sociologia e outros escritos. São Paulo: Abril, 1974. (Coleção Pensamento crítico; 43). p.7-91.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 12.ed. São Paulo: Cultrix, 2004a. 124p.

WEBER, Max. Classe, status, partido. In: BERTELLI, Antônio Roberto; PALMEIRA, Moacir G. Soares; VELHO, Otávio Guilherme C. A (orgs.). *Estrutura de classes e estratificação social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969. (Textos básicos de Ciências Sociais). cap.II, p.57-75.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / volume 1*. 5.ed. Brasília: Editora da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004b. 422p.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / volume 2*. Brasília: Editora da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 580p.

WEBER, Max. *Metodologia das ciências sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez; Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 2001. 2v, 453p.

Anexos

Anexo I – Questionário de entrevista com membro de equipe

1. Você lembra do último relatório de auditoria em que houve divergência significativa – ou seja, de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais – entre você e o coordenador da equipe sobre uma ou mais constatações? Quando foi?

2. Como foi o tratamento da divergência? Vocês conversaram sobre o texto, ou sobre as evidências que suportavam o texto? Ou houve a determinação expressa do coordenador de equipe de que fosse alterado?

3. Sobre esta interferência no conteúdo do texto, ela foi tomada por você como algo pertinente ou impertinente?

4. Você considera que foi convencido a mudar o texto de sua autoria? Ou, na prática, você aceitou a determinação do coordenador de equipe por considerar que ele tinha competência legal para tanto?

4.1. *Para o caso de o respondente informar que não foi convencido e apenas acatou a determinação:* Você acha prejudicial este tipo de interferência, a determinação da mudança de um texto? Acha que restringe a autonomia necessária à realização de um bom trabalho? Ou considera ela natural?

4.2. *Para o caso de o respondente informar que foi convencido, questionar:* Então você acha que o texto definitivo, após as discussões, ficou substancialmente melhor?

5. Considerando que neste caso que estamos discutindo houve divergências e uma versão definitiva distinta da que foi originalmente de sua autoria, como você definiria sua concordância em relação ao texto?

Anexo II – Questionário de entrevista com coordenador de equipe

Introdução:

Faremos a discussão em dois blocos, sendo o primeiro sobre o tratamento das divergências entre você e uma equipe que coordenou e o segundo sobre situação similar entre você e seu coordenador-geral.

Primeiro bloco:

1. Você lembra do último relatório de auditoria em que houve divergência significativa – ou seja, de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais – entre você e um ou mais membros da equipe sobre uma ou mais constatações? Quando foi?

2. Como foi o tratamento da divergência? Vocês conversaram sobre o texto, ou sobre as evidências que suportavam o texto? Ou houve a sua determinação expressa de que fosse alterado?

3. Você considera que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s) a mudar o texto? Ou, na prática, ele(s) aceitou (aceitaram) a determinação do coordenador de equipe por considerar(em) que você tinha competência legal para tanto?

3.1. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) não foi (foram) convencido(s) e apenas acatou (acatarem) a determinação:* Como você vê este tipo de interferência que ocorre sem o convencimento do(s) servidor(es)?

3.2. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s), questionar:* Ao que você atribui a eficácia do convencimento?

Segundo bloco:

1. Você lembra do último relatório de auditoria em que houve divergência significativa – ou seja, de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais – entre você e seu coordenador-geral sobre uma ou mais constatações? Quando foi?

2. Como foi o tratamento da divergência? Vocês conversaram sobre o texto, ou sobre as evidências que suportavam o texto? Ou houve a determinação expressa do coordenador-geral de que fosse alterado?

3. Você considera que foi convencido a mudar o texto? Ou, na prática, aceitou a determinação do coordenador-geral por considerar que este tinha a competência legal para tanto?

3.1. Na transmissão da necessidade de alteração do texto à equipe que você coordenou, houve envolvimento do coordenador-geral ou você mesmo fez?

3.2. *Para o caso de o respondente informar que não foi convencido e apenas acatou a determinação:* Como você vê este tipo de interferência que ocorre sem o convencimento do coordenador de equipe?

3.3. *Para o caso de o respondente informar que foi convencido, questionar:* Ao que você atribui a eficácia do convencimento?

Anexo III – Questionário de entrevista com coordenador-geral

1. Você lembra do último relatório de auditoria em que houve divergência significativa – ou seja, de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais – entre você e uma das equipes sob sua supervisão sobre uma ou mais constatações? Quando foi?

2. Como foi o tratamento da divergência? A discussão foi com o coordenador da equipe ou incluiu outros servidores? Vocês conversaram sobre o texto, ou sobre as evidências que suportavam o texto? Ou houve a sua determinação expressa de que fosse alterado?

3. Você considera que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s) a mudar o texto? Ou, na prática, ele(s) aceitou (aceitaram) a determinação do coordenador-geral por considerar(em) que você tinha competência legal para tanto?

3.1. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) não foi (foram) convencido(s) e apenas acatou (acataram) a determinação:* Como você vê este tipo de interferência que ocorre sem o convencimento do(s) servidor(es)?

3.2. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s), questionar:* Ao que você atribui a eficácia do convencimento?

Anexo IV – Questionário de entrevista com diretor

1. Que relatórios chegam a você? Existe um método formal que determina o que os coordenadores-gerais lhe trazem, ou isso é feito com base em normas não escritas, costumes etc.?

2. Você costuma selecionar relatórios de auditoria para análise por iniciativa própria, sem ser demandado pelos seus subordinados?

3. Você lembra do último relatório de auditoria em que houve divergência significativa – ou seja, de conteúdo e não apenas sobre o uso de uma palavra ou outra, ou sobre questões gramaticais – entre você e uma das coordenações? Quando foi?

4. Como foi o tratamento da divergência? A discussão foi com o coordenador-geral ou envolveu servidores que redigiram o relatório? Vocês conversaram sobre o texto, ou sobre as evidências que suportavam o texto? Ou houve a sua determinação expressa de que fosse alterado?

5. Você considera que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s) a mudar o texto? Ou, na prática, ele(s) aceitou (aceitaram) a determinação do diretor por considerar(em) que você tinha competência legal para tanto?

5.1. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) não foi (foram) convencido(s) e apenas acatou (acatarem) a determinação:* Como você vê este tipo de interferência que ocorre sem o convencimento do(s) servidor(es)?

5.2. *Para o caso de o respondente informar que o(s) servidor(es) foi (foram) convencido(s), questionar:* Ao que você atribui a eficácia do convencimento?

6. Qual deve ser a diferença de escopo entre a atuação da CGU e a atuação do TCU?

7. O controle interno é um controle da sociedade sobre o Poder Executivo ou é um controle do chefe do Poder Executivo sobre seus ministros e os funcionários?

8. Você vê uma diferença entre servir ao governo e servir à sociedade, no sentido do trabalho do controle interno? Há ou pode haver ocasiões em que se serve ao governo e não à sociedade? Há o inverso?