

OS CONTROLES NA EXECUÇÃO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: AVANÇOS, PROBLEMAS E DESAFIOS¹

Cecília Olivieri

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresentamos uma discussão a partir dos resultados da pesquisa sobre os controles internos e externos ao Poder Executivo como condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura, que foram apresentados em Olivieri (2016).² Apesar dos avanços significativos na estruturação e no funcionamento das instituições de controle governamental federal desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), persiste o problema da falta de articulação entre atividades de gestão e de controle, gerando, a nosso ver, os seguintes desafios para os responsáveis por ambas as atividades: *i*) a superação da centralidade do controle de legalidade pelos órgãos de controle externo; *ii*) a superação da postura polícialasca por parte dos órgãos de controle interno; *iii*) a estruturação de atividades de controle pelos responsáveis pela gestão, somadas as de monitoramento e avaliação; e *iv*) a separação, funcional ou organizacional, entre atividades de identificação de ineficiência gerencial, de irregularidades legais e de identificação e combate à corrupção.

Essas conclusões contrariam o senso comum de que os controles paralisam desnecessária e excessivamente a execução de obras públicas e de que os órgãos da administração precisam responder de forma simultânea e/ou excessiva a várias instituições de controle. Ao menos nos seis casos estudados, as fiscalizações não geraram atrasos no andamento das obras, uma vez que nenhuma delas foi paralisada em decorrência das irregularidades eventualmente identificadas, e não houve a fiscalização concomitante por mais de um órgão federal de controle. Como veremos adiante, houve obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por tribunais de contas estaduais (TCEs), o que é permitido pela legislação nas situações em que os projetos recebem recursos federais e estaduais, mas foram fiscalizados aspectos diferentes e complementares, sem redundância ou sobreposição.

1. Agradecemos a Bernardo Medeiros, do Ipea, que colaborou no levantamento dos dados e na revisão do *Texto para Discussão* que originou este trabalho (Olivieri, 2016).

2. Este trabalho foi finalizado antes das mudanças na estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) ocorridas em 2016, portanto, ele se refere à estrutura da controladoria tal como ela existia até final de 2015.

Os estudos de caso indicam que a administração pública federal (APF) brasileira é refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo, especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento, e elas ampliam o espaço para a ação discricionária dos órgãos de controle. Entre as ineficiências dos órgãos executivos federais estão: *i*) exercício fraco de controles administrativos; *ii*) ausência ou enorme fragilidade de mecanismos para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes; e *iii*) falta de capacidade para definir com precisão o nível de controles necessários para reduzir a padrões aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes. Ou seja, os órgãos controlados exercem muito fracamente os controles administrativos, não têm mecanismos organizacionais para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes nem para definir com precisão o nível de controle necessário para reduzir a níveis aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes.

A integração de mecanismos de controle e de gestão, tal como ocorreu em algumas das obras, permitiria à APF ter autonomia e antecipar-se aos órgãos de controle externo no processo de identificação de irregularidades e fraudes. Isso permitiria também que ela tivesse capacidade de apresentar à sociedade e a esses órgãos justificativas sobre os meios mais adequados para garantir a legalidade e a probidade de suas ações. Em princípio, ninguém conhece melhor a operação das políticas públicas do que os agentes da APF e, portanto, ninguém teria mais condições de construir os parâmetros a respeito dos tipos e dos níveis de controle necessários para garantir padrões razoáveis de conformidade das ações, numa equação que equilibre custos e benefícios do controle.

Na ausência dessa integração de mecanismos de controle e gestão, nem a APF nem os órgãos de controle atuam de forma eficaz: estes, por mais que se expandam e se aperfeiçoem, continuam identificando recorrentemente (muitas vezes, nos mesmos órgãos) irregularidades e fraudes muito semelhantes, o que permite questionar a efetividade de sua ação, uma vez que os problemas identificados não são sanados de forma sistêmica, mas apenas pontualmente nos casos que foram auditados. A APF, por sua vez, não desenvolve capacidade de identificar nem de corrigir os problemas que dão origem a essas irregularidades, prevenindo problemas maiores, e não se capacita a definir de forma protagonista e fundamentada a amplitude adequada dos controles no âmbito da implementação das políticas públicas.

Essas ineficiências da APF, entretanto, afetam a capacidade dos órgãos de controle de realizar auditorias centradas em analisar a efetividade dos programas e projetos, uma vez que eles precisam realizar levantamento de informações básicas sobre o empreendimento, levando a um “controle de varejo”. Em outras palavras, diante da baixa efetividade dos controles administrativos internos aos

ministérios e seus órgãos, o TCU analisa detalhes da contratação e da execução das obras, em vez de efetuar uma análise global sobre seus resultados, por meio da qual seriam identificados problemas sistêmicos da administração pública ou da legislação, cuja solução teria impacto “no atacado”, ou seja, no conjunto das ações do Executivo. Além disso, essa atuação “no varejo” leva os órgãos de controle a discutir procedimentos da implementação das políticas (no caso, da execução das obras), interferindo indevidamente na área de decisão dos gestores, que são os responsáveis pelas decisões de implementação.

Em termos coloquiais, poderíamos dizer que o controle “enxuga gelo”, pois os problemas apontados se repetem ao longo do tempo, e “tranca porta arrombada”, pois geralmente identifica problemas quando já são muito graves, em vez de preveni-los. A APF, por sua vez, “fica a reboque” dos controles, ou seja, torna-se refém dos critérios de fiscalização definidos discricionariamente pelos órgãos de controle, os quais realizam sua própria interpretação sobre a legislação, e tenta “correr atrás do prejuízo”, providenciando soluções pontuais depois que irregularidades são identificadas, em vez de promover mudanças sistêmicas que previnam a ocorrência de problemas.

Como veremos adiante, sistemas de informação, monitoramento e avaliação integrados à gestão, bem como arranjos que promovam a interface contínua entre atores envolvidos na gestão e no controle da obra – como representantes das empresas contratadas e dos órgãos públicos contratantes das obras e de controle – tendem a antecipar problemas relativos ao atendimento a exigências legais e prevenir punições decorrentes do apontamento de irregularidades pelos órgãos de controle. Essa questão merece ser aprofundada em estudos mais específicos, dada sua relevância para o andamento das obras.

Este capítulo está organizado em mais três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção analisa os avanços institucionais por que passaram as instituições e os instrumentos de controle no Brasil e as dificuldades existentes. A terceira seção apresenta os desafios a serem superados pelos órgãos de controle e de gestão, tendo em vista a análise dos dados levantados na pesquisa – relatórios, entrevistas e literatura internacional. A quarta seção apresenta um resumo da análise das obras, cujas inferências completam a análise. Os argumentos centrais são retomados nas considerações finais.³

2 AVANÇOS INSTITUCIONAIS E PROBLEMAS DE OPERAÇÃO DOS CONTROLES

Nesta seção, trataremos dos problemas que afetam a eficácia dos controles sobre a ação governamental, e que denominamos, genericamente, como falta de articulação

3. A análise mais detalhada das obras, a descrição da metodologia da pesquisa e a lista de entrevistados e sua filiação institucional podem ser consultadas em Olivieri (2016).

entre atividades de gestão e de controle. Essa desarticulação abarca problemas de ordem político-institucional e de natureza administrativa, que serão apresentados em duas subseções: a primeira apresenta, brevemente, os avanços institucionais por que passaram os controles nas últimas três décadas e alguns dos problemas do seu funcionamento já mapeados pela literatura. A segunda subseção discute os problemas específicos das obras públicas.

2.1 Controles sobre os governantes como exigência democrática, seus avanços e fragilidades

Um conjunto complexo e diverso de fatores promoveu, desde a CF/1988, avanços institucionais nos órgãos e mecanismos de controle sobre a ação governamental. Ambos – fatores e avanços – já estão devidamente mapeados na literatura nacional, por isso não nos demoraremos na sua revisão.

Entre os fatores, há processos distintos que, mesmo sem conexão direta entre si, contribuíram para o mesmo resultado: o fortalecimento dos controles sobre governo e governantes. Destacam-se dois: a redemocratização, que dinamizou a cobrança da sociedade civil em relação aos governantes, e a capacidade dos corpos burocráticos dos três Poderes e dos ministérios públicos de fortalecer a si e suas instituições, ampliando suas atribuições legais e seus instrumentos de ação e garantindo condições de trabalho e remuneração superiores à média do funcionalismo (Loureiro *et al.*, 2010).

Com relação aos avanços, ressalta-se o fortalecimento tanto da principal instituição de controle externo, o Congresso Nacional – por meio do recrudescimento dos mecanismos de controle do Parlamento e da autonomia do TCU (Figueiredo, 2003; Speck, 2000) –, quanto do Ministério Público, por meio da garantia à sua autonomia (Arantes, 2002). O Ministério Público não é, *stricto sensu*, órgão de controle, mas sua atuação na proteção aos direitos coletivos e na promoção de ações de improbidade implica controle sobre a execução de políticas públicas e a ação de governantes.

A reforma do sistema de controle interno da década de 1960 – por meio da criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) nos anos 1990 e da CGU nos anos 2000 – significou um grande avanço (Olivieri, 2010). Não menos importante, deve-se destacar a criação e efetiva operação de mecanismos de controle exercidos pela sociedade civil, como os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas, que completam um conjunto diverso e complexo de instituições e instrumentos de controles de cunho democrático (Avritzer, 2008; Loureiro *et al.*, 2012).

A literatura que analisa o funcionamento dos controles aponta fragilidades graves, que reduzem sua efetividade. Do nosso ponto de vista, esses problemas devem

ser vistos sob uma perspectiva positiva, no sentido de aprendizado institucional, ou seja, como problemas decorrentes de controles que existem e funcionam, ainda que de forma incompleta ou insuficiente (Olivieri *et al.*, 2013). Essa literatura também aponta os efeitos positivos da atuação dos órgãos de controle. Entre as fragilidades, destacam-se: *i*) parlamentares que não exercem a atividade de controle sobre o Executivo; *ii*) restrições institucionais e políticas à autonomia do órgão de controle externo em relação ao Poder controlado (Congresso e TCU); *iii*) “conivência” do Poder Legislativo com essas restrições; e *iv*) utilização desses instrumentos como “moeda de troca” para construir a base de apoio parlamentar (Arantes *et al.*, 2010).

No caso do Congresso Nacional, ao qual a CF/1988 garante todos os tipos de poder e instrumentos necessários de controle – entre os quais se inclui um órgão específico para isso, o TCU –, os estudos nos permitem afirmar que o Parlamento brasileiro raramente desempenhou de forma rotineira e autônoma seus poderes relacionados à fiscalização da atuação dos agentes do Executivo e da implementação das políticas públicas. Sua atuação tem sido “espasmódica”, ou seja, age apenas em função de demandas intensas da opinião pública, pressionado por grandes escândalos com cobertura intensa na mídia.

Existem alguns exemplos de instrumentos importantes de fiscalização parlamentar que não funcionam como mecanismo efetivo de controle, mas provavelmente apenas como moeda de troca na formação da coalização de apoio parlamentar ao Executivo, como: *i*) a arguição (“sabatina”) prévia à aprovação das indicações do Executivo para alguns cargos, como dirigentes do Banco Central, que é ritualística (Anastasia, 1999); e *ii*) não há mecanismos formais de *clearence*, como exame do perfil e atuação dos indicados em relação ao perfil profissional desejado para o cargo (Olivieri, 2007). Análises sobre o poder de requerimento de informações dos parlamentares ao Executivo também não identificaram efeitos em termos de influência sobre a implementação das políticas públicas (Costa Júnior, 1998), assim, não percebem a fiscalização rotineira como uma plataforma política viável (Loureiro *et al.*, 2010).

O TCU, por sua vez, tem emitido pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais desde 1946,⁴ o que indicaria subserviência ao Poder que deve controlar (Pessanha, 2003). Um terço dos ministros do Tribunal é indicado pelo chefe do Poder controlado, o Executivo, e os pareceres técnicos podem ser alterados por esses ministros, reduzindo potencialmente a autonomia do TCU perante o órgão controlado (Speck, 2000).

No entanto, análises apontam que os instrumentos de controle funcionam e têm resultados positivos, a despeito de todas essas dificuldades. As investigações

4. Nesse cálculo não está computada a rejeição das contas do governo Dilma Rousseff, relativas ao mandato entre 2011 e 2014, pelo TCU.

promovidas pelas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são o principal exemplo de eventos em que o Congresso brasileiro responde às pressões por fiscalização, e, apesar do dito popular de que elas “acabam em pizza”, ou seja, não produzem o resultado esperado em termos de punições às irregularidades encontradas, estas investigações muitas vezes têm resultado positivo.

As CPIs representam um controle indireto muito importante ao prover informações para a sociedade (Figueiredo, 2003). Elas podem desencadear reformas legislativas e organizacionais, pouco visíveis ou divulgadas, mas não menos importantes. No caso da CPI do Orçamento, de 1993-1994, decorrente do escândalo dos Anões do Orçamento, o relatório final da comissão levou a vários resultados concretos ao longo dos anos seguintes. Um deles foi a reestruturação do controle interno do Poder Executivo, que levou à criação da SFC e da CGU (Olivieri, 2010), bem como a uma importante inovação institucional diretamente relacionada com a fiscalização de obras: a determinação para que o TCU fiscalizasse as obras federais anualmente e a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso, por meio do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI), se constituísse na principal esfera de discussão e decisão compartilhada entre APF, Congresso e órgãos de controle sobre a continuidade ou paralisação da obra em função da gravidade das irregularidades.

Outro efeito relevante dos desdobramentos dessa CPI foi a promulgação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula licitações e contratos, e ainda está em vigor. Apesar de ter sofrido diversas modificações desde então e de passar por relativo esvaziamento com a expansão recente da aplicabilidade do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), esta lei permanece como um dos principais parâmetros infraconstitucionais da atuação dos órgãos de controle, os quais, por isso, são seus mais fortes defensores.

Sob a perspectiva da vida em sociedade, a existência de múltiplos e diversos controles sobre os governantes é condição para a existência e o bom funcionamento de governos democráticos (O'Donnell, 1998). Nesse sentido, o Brasil pós-redemocratização avançou em termos de criação e fortalecimento de instituições e instrumentos de controle, que são condição necessária, ainda que não suficiente, para garantir a soberania popular (governo pelo povo e para o povo).

2.2 Obras públicas federais: falhas na gestão dificultam monitoramento e controle democrático

Nesta subseção, trataremos dos estudos que analisaram especificamente as obras públicas e aqueles que, do nosso ponto de vista, apontam para a importância de prestar atenção aos processos administrativos internos aos órgãos da APF, para pensar sobre os efeitos da atuação dos órgãos de controle.

Alguns desses estudos chamam atenção para a relevância de estruturas internas dedicadas a atividades de controle e de monitoramento da APF. Há fortes indícios de que órgãos da administração pública que contam com estruturas de monitoramento e avaliação, tanto de políticas públicas quanto de auditoria interna, têm mais condições de dialogar com os órgãos de controle, no sentido de construir soluções conjuntas para os problemas identificados nas fiscalizações, em vez de permanecerem na posição passiva, recebendo as determinações dos órgãos, sem conseguir apresentar contraposições (Olivieri *et al.*, 2011; Loureiro *et al.*, 2010).

Outros estudos têm apontado as fragilidades da APF na gestão de informações e no monitoramento. Uma parte da baixa efetividade do controle tal como realizado hoje deve-se à inexistência ou à precariedade de controles administrativos dentro das organizações, ou seja, de controle interno integrado aos processos rotineiros, de forma a completar o ciclo da gestão: planejamento; execução; controle, monitoramento e avaliação; revisão do planejamento; e correção da execução.

Estudo recente sobre a gestão das obras públicas aponta, entre as causas das irregularidades, fatores relacionados à gestão de informações e ao monitoramento pelo Executivo, tais como: *i*) falhas no planejamento; *ii*) precariedade e insuficiência de recursos humanos, materiais e tecnológicos; *iii*) inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas; *iv*) abundantes relatos de contratação e realização de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados; *v*) deficiência de supervisão; *vi*) ausência de ferramentas tecnológicas que auxiliem o controle e a avaliação; *vii*) carência de pessoal capacitado para a efetivação dos serviços; e *viii*) deficiências de controle dos órgãos repassadores responsáveis pela maioria das irregularidades (Ribeiro, 2012).⁵

Outro estudo, destinado a avaliar a gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014, apontou que as ferramentas do Poder Executivo para controle e monitoramento centralizado das obras são precárias, incompletas e não atendem aos objetivos pretendidos (Ribeiro, 2014). Uma das graves fragilidades se refere ao Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (Sispac), que não dispõe de informações simples a fim de responder perguntas objetivas e essenciais para a gestão da carteira de obras, como: *i*) quantas obras estão em andamento; *ii*) qual o custo de cada uma; *iii*) quantas estão paralisadas; *iv*) qual o valor dos aditivos contratuais;

5. Os estudos apontam problemas há pelo menos duas décadas. O relatório O Retrato do Desperdício no Brasil – apresentado em novembro de 1995 pela comissão temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais – apontou a existência de 2.214 obras inacabadas, com gastos estimados em mais de R\$ 15 bilhões. O relatório de dezembro de 2011 da CGU revelou prejuízos ao erário da ordem de R\$ 312 milhões na contratação e na execução de obras sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) (Ribeiro, 2012).

v) qual a porcentagem de execução; vi) quantos meses de atraso; e vii) quais as causas dos atrasos (Ribeiro, 2014). O TCU também constatou deficiências nos sistemas de controle do Executivo sobre obras públicas. Diante das dificuldades enfrentadas para identificar as obras paralisadas, recomendou ao Executivo que desenvolvesse um cadastro que permitisse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos (Ribeiro, 2014).⁶

Esses estudos apontam avanços na gestão e na fiscalização das obras públicas pelo Executivo, como: *i*) criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura; *ii*) instituição de sistemas de custos para contratação de obras e serviços de engenharia – o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi); e *iii*) estabelecimento do RDC pela Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011 (Ribeiro, 2014).

Avanços mais significativos na fiscalização das obras foram adotados pelo Congresso, especificamente a criação de mecanismos pelos quais a CMO pode indicar paralisação de obras na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conforme indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO. Esses indícios são classificados pelo Tribunal conforme três modalidades, definidas na LDO: *i*) Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP); *ii*) Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Retenção Parcial de Valores (IGR); e *iii*) Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade (IGC). Quem decide pela paralisação ou continuidade da obra é a CMO, ou seja, o Congresso, não o TCU (Ribeiro, 2014).

Esse mecanismo de paralisação via CMO é uma das principais inovações políticas no âmbito da fiscalização de obras públicas nas duas últimas décadas, originada, como já apontamos anteriormente, da CPI do Orçamento. A maior inovação institucional foi a determinação do Congresso ao TCU para que fiscalizasse anualmente as obras federais mais relevantes do ponto de vista orçamentário, e a mais significativa inovação política foi o Congresso passar a discutir, na elaboração da LDO e com base em fiscalizações do TCU, a continuidade ou a paralisação das obras.

Na realidade, não houve nenhuma grande inovação legislativa nem institucional, uma vez que o TCU já tinha competência para fiscalizar obras federais (mas não o fazia com regularidade) e o Congresso, para paralisar obras públicas pela via orçamentária, ou seja, na elaboração da LDO. A grande mudança foi

6. Digna de nota é a ausência de estudos sobre infraestrutura e obras públicas na literatura acadêmica de análise de políticas públicas. Os estudos identificados nesta pesquisa foram realizados pelo TCU ou pelo Congresso. Sem trabalhos de outras fontes que não os órgãos de controle, não é possível avaliar a parcialidade, ou não, desses relatórios em função da posição institucional de seus autores.

a criação de duas “rotinas” absolutamente novas: a fiscalização anual das obras pelo TCU por determinação do Congresso e a discussão sobre a continuidade das obras na elaboração da LDO com base nos relatórios do Tribunal.

Nos últimos anos, o número de obras com IGP tem caído gradativamente, o que é apontado pelo TCU como sucesso de suas fiscalizações – considerando que estas estariam inibindo as irregularidades. Todavia, esse fato foi indicado por alguns entrevistados como resultado de “rotinização” desse processo pelo Congresso, no sentido de que os critérios políticos passaram a predominar sobre os critérios técnicos na análise da CMO sobre as recomendações do Tribunal. Este trabalho não tem o objetivo de verificar a precisão dessas interpretações.

As fragilidades dos controles da APF apontadas nos estudos referidos anteriormente seriam de tal ordem que implicariam a baixíssima capacidade dos órgãos do Executivo – que promovem diretamente ou financiam obras públicas – de realizar atividades rotineiras de monitoramento e avaliação das obras. Para esses órgãos, as demandas dos controladores aparecem, portanto, como excessivas, já que eles não mantêm sequer sistemas de informações sobre a execução e, portanto, não são capazes de prestar contas sobre a sua regularidade nem se contrapor às avaliações dos controladores.

Nesse quadro de fragilidades da gestão, a APF é refém não apenas de controles externos excessivamente formais e legalistas e de instituições de controle mais qualificadas e empoderadas, mas também de suas próprias ineficiências, as quais aumentam o espaço livre para o direcionamento discricionário dos órgãos de controle sobre sua ação.

3 DESAFIOS PARA CONTROLES GOVERNAMENTAIS MAIS EFICAZES

Esta seção analisa os desafios para um controle mais eficaz, ou seja, que produza análises sistêmicas sobre os resultados da gestão de programas e ações governamentais e promova a prevenção de ineficiências, irregularidades e corrupção. Para tanto, analisaremos as entrevistas com servidores e a literatura internacional.⁷

As análises das entrevistas e dos relatórios dos órgãos de controle embasam, como veremos a seguir, as afirmações sobre os desafios de superar a centralidade do controle de legalidade e a postura policialesca. As análises da literatura internacional, das entrevistas e dos estudos dos casos das obras alicerçam, por sua vez, as afirmações sobre os desafios de estruturação de atividades de controle associadas à gestão e sobre a separação entre atividades de identificação de ineficiência gerencial, de irregularidades legais e de identificação e combate à corrupção.

7. Para descrição da metodologia, ver Olivieri (2016).

A percepção dos servidores da APF sobre os controles já foi analisada na literatura, por isso não foi objeto das entrevistas desta pesquisa. Sua visão é que, apesar de os controles serem legítimos devido às exigências democráticas de prestação de contas e aos requisitos legais de conformidade, na prática eles emperram a gestão pública ao impor condições excessivas quanto a procedimentos formais e interferem indevidamente nas decisões sobre as formas de gerir programas e ações do Executivo (Olivieri *et al.*, 2011). As principais questões apresentadas pelos gestores controlados (ou seja, em posição de responder às demandas dos órgãos de controle) podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos.

- O controle é, na prática, preponderantemente de legalidade, apesar de o discurso de órgãos como TCU e CGU demonstrar preocupação com o desempenho da gestão.
- Os agentes dos órgãos de controle têm postura “policialesca”, ou seja, sua atuação está direcionada para identificar irregularidades e não para promover seu saneamento ou encontrar soluções que atendam à legislação em conjunto com a APF. Eles têm, também, atitude de “presunção de culpa”, ou seja, agem como se as irregularidades fossem geradas preponderantemente por má-fé dos gestores e não por equívocos ou divergência de interpretação sobre normas.
- Os servidores sentem que a atuação dos órgãos de controle tem levado à “criminalização da gestão”, no sentido de que as irregularidades encontradas são tomadas sempre como ações intencionalmente direcionadas para lesar o erário, e não como possíveis erros.
- Os controles ampliam a exigência aos gestores de trabalho dedicado ao controle de legalidade e preocupações formais, em detrimento do trabalho voltado para os resultados das ações.
- Os agentes dos órgãos de controle muitas vezes imiscuem-se em decisões relativas à implementação das políticas públicas, ao tomar a iniciativa de decidir a forma de realização de procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das exigências legais.
- Divergências de posição dos diferentes órgãos de controle geram insegurança jurídica para os gestores, pois há situações em que convivem interpretações diferentes sobre as mesmas regras por parte do TCU e do Judiciário (este atuando sob demanda do Ministério Público Federal), os quais chegam a determinar à APF ações diversas para o mesmo caso.

Não há análises na literatura que tratem diretamente dos efeitos dos controles sobre a administração pública, e, portanto, não é possível afirmar, nem descartar, de forma categórica, se essa visão dos administradores encontra fundamento na

realidade. No entanto, ela representa uma visão muito relevante, ainda que parcial, sobre o funcionamento dos controles na APF brasileira. Vejamos, com o apoio no estudo da literatura internacional e nos relatórios dos órgãos de controle, o que podemos inferir a partir dessa visão dos administradores.

Na literatura internacional, o desenvolvimento recente das instituições de controle nos países europeus e nos Estados Unidos tem ocorrido em dois sentidos: o da preponderância do controle sobre o desempenho em detrimento do controle de legalidade, e o da consequente politização da ação dos órgãos de controle. No caso das instituições superiores de auditoria – como as cortes, os tribunais de contas e as auditorias gerais –, que constituem o controle externo e geralmente estão ligadas ao Parlamento, esse tipo de desenvolvimento é decorrente da adaptação da forma e dos instrumentos de atuação desses órgãos aos novos arranjos e critérios de desempenho da administração pública, definidos a partir das reformas administrativas dos anos 1970 e 1980. Os órgãos de controle externo tiveram que se adaptar aos novos critérios para poder fiscalizá-la, e estes critérios deixaram de se referir apenas ao cumprimento da lei, passando a incluir padrões de qualidade em termos econômicos (eficiência) e de efetividade e impacto da ação pública. Dessa forma, surgiu a atual duplicidade da ação desses órgãos: o controle de legalidade e o controle de desempenho (Pollitt *et al.*, 2008).

Essa inclusão de avaliações sobre a execução das políticas, além da tradicional verificação da legalidade, significou uma ampliação do leque de ações dos órgãos de controle externo e o aumento da sensibilidade política de suas atividades, ou seja, aumento da relevância política das avaliações produzidas pelo órgão de auditoria (Barzelay, 1997). Comparando as atividades das instituições centrais de auditoria nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Barzelay (1997) afirma que uma das consequências possíveis da expansão da “linha de produção” dessas instituições é o risco de serem incluídas na política de forma que ameace sua autonomia organizacional em relação ao governo que deve controlar. Isto é, ao abarcarem considerações sobre o desempenho da administração pública e a eficiência das políticas públicas, os órgãos de controle entram em um debate eminentemente político.

A tendência na União Europeia e nos Estados Unidos tem sido haver controles internos próximos da visão gerencial, desenhados e executados para contribuir para a efetividade da política pública. Assim, reduz-se a ênfase nos controles de legalidade, sem abandoná-los, mas redesenhando-os, para que o controle contribua para a busca da efetividade da gestão. Um dos principais objetivos desses países é reestruturar o controle interno para que este ajude as organizações públicas a alcançar seus objetivos organizacionais e resultados das políticas públicas.

Na União Europeia, o debate sobre controle interno governamental se dá em torno da ideia de *accountability* gerencial descentralizada, refletindo preocupações

com prestação de contas e responsabilização em nível gerencial, não apenas organizacional. Além disso, há o intuito de descentralizar esses mecanismos de controle internamente aos órgãos da administração, de modo a separá-los da inspeção financeira, que é a atividade de identificação de irregularidades e fraudes (CGU, 2015).

A União Europeia diferencia claramente três tipos de atividade: : *i*) controle interno, ou seja, a organização dos controles integrados às operações cotidianas da gestão pública e é feito de forma concomitante à gestão – o que denominamos, ao longo do texto, de atividades de monitoramento, avaliação e controle; *ii*) auditoria interna, que avalia os controles internos e sugere melhorias com base em uma visão sobre riscos, geralmente realizada por uma organização especializada, externa às organizações executoras dos programas e ações; e *iii*) inspeção financeira, que é a atividade de detectar e investigar fraudes e penalizar seus agentes (Seeuws, 2014; Kos, 2014; Simeonova, 2014; Rieser, 2014a; 2014b).

Nos Estados Unidos, o controle interno é o processo utilizado pela gestão para ajudar uma entidade a atingir seus objetivos (GAO, 2014). A preocupação com a conexão entre a atividade de controle e os resultados da administração pública, portanto, está na própria definição do controle, pois ele deve ajudar as entidades a: *i*) operar de forma mais eficiente e efetiva; *ii*) informar de modo confiável sobre suas operações; e *iii*) cumprir leis e regulamentos. Note-se que a verificação da legalidade é um dos objetivos do controle interno, mas ele não precede a preocupação com a qualidade das operações, ou seja, com o resultado da gestão pública.

Os órgãos públicos norte-americanos têm autonomia para desenhar, implementar e operar seus controles internos. Isso significa que não há um modelo fixo de estrutura organizacional de controle, mas uma diretiva clara sobre objetivos a serem alcançados por essa atividade, que são definidos em função dos interesses das organizações públicas em termos de finalidades organizacionais e de desempenho, e não por uma entidade estranha aos órgãos executores.

Na visão do Government Accountability Office (GAO), órgão norte-americano equivalente ao TCU, “em sistema de controle interno maduro e altamente efetivo, o controle interno é indistinguível das atividades rotineiras da organização” (GAO, 2014, p. 3, tradução nossa). Isto é, os controles internos integrados às operações da administração pública são fundamentais para garantir não apenas o cumprimento da legalidade, mas também de operações eficientes e efetivas, além de assegurar a produção de informações confiáveis para uso da organização, do governo e da sociedade.

Recentemente, o GAO revisou as diretivas para a organização do controle interno por meio de processo deliberativo, que incluiu especialistas em várias áreas – como gestão financeira e gestão de desempenho –, de diversas instituições – tanto não governamentais,

como empresas e universidades, quanto governamentais, como o GAO e o Office of Management and Budget (OMB), que é órgão do Executivo – e de diversos níveis governamentais – federal, estadual e local. Essa pluralidade de instituições revela a importância de pensar o controle interno de forma articulada entre as diversas visões e posições sobre o governo (visões do controle, da gestão e da sociedade), bem como de articular conhecimento em áreas diferentes, como finanças, gestão e qualidade. Ou seja, os órgãos de controle precisam se abrir ao debate com os da gestão para, por meio da integração e da negociação de visões divergentes, estabelecer parâmetros de controle compartilhados entre controladores e controlados.

No Brasil, pode-se perceber claramente a utilização de novos conceitos relacionados com as ideias que estão em evidência na literatura internacional, em especial a avaliação de desempenho e a efetividade das políticas públicas, com base nas publicações produzidas e divulgadas pelos próprios órgãos de controle em suas páginas na internet, em especial o TCU e a CGU – o Ministério Público Federal (MPF) não é tão pródigo na publicação de relatórios. O TCU foi o primeiro a buscar esses referenciais estrangeiros, enviando seus servidores para treinamento, e a CGU tem agido no mesmo sentido – muito recentemente, a controladoria promoveu seminário internacional no Brasil, com presença de dirigentes europeus, para refletir sobre suas práticas (CGU, 2015).

Entretanto, há fortes indícios de que a absorção de novas ideias e a adoção de um novo discurso pouco alteraram efetivamente as formas de trabalho do tribunal e da controladoria, e têm tido muito pouco impacto no resultado final de seu trabalho com os gestores. Esses indícios são:

- a percepção dos servidores da APF de que os controles são predominantemente de legalidade, como apontado;
- a apresentação dos resultados da atuação do tribunal e da controladoria em seus respectivos relatórios de atividade ocorre de forma desconectada dos objetivos de melhoria da gestão pública. Seus produtos institucionais são apresentados não em termos de alcance de resultados na execução dos programas, mas de realização de tarefas, como número de auditorias, número de acórdãos proferidos, número de atos de pessoal analisados etc.; e
- a recorrência de identificação de irregularidades semelhantes ao longo do tempo, ou seja, os mesmos problemas são encontrados todo ano, portanto, sem alteração de suas causas nem desenvolvimento de solução definitiva, por exemplo, identificação de fraudes em pagamento de salários e pensões e os problemas em obras públicas analisados nos anos 1990 e 2000, conforme relatórios citados na seção anterior.

Os motivos dessa dificuldade dos órgãos de controle de adaptar suas práticas às novas ideias precisam ser estudados. Entre eles estão, provavelmente, os obstáculos inerentes à mudança organizacional – que tendem a ser maiores em instituições antigas e com grande autonomia, como o TCU – e as exigências constitucionais e legais de realização de controles de legalidade, pois, como é sabido, leis não podem ser alteradas por iniciativa exclusiva destas instituições.

Duas questões muito relevantes apontadas pela literatura internacional são a estruturação de atividades de controle interno pelos responsáveis pela gestão (conjuntamente à das atividades de monitoramento e avaliação) e a separação, funcional ou organizacional, entre atividades de identificação de ineficiência gerencial, de irregularidades legais e de identificação e combate à corrupção.

Os trabalhos disponíveis apontam a fragilidade dos mecanismos internos à APF brasileira de produção de informação, monitoramento, avaliação e controle das atividades, em especial de obras públicas, tanto as operadas diretamente por órgãos públicos quanto as concedidas a empresas privadas. É nesse sentido que acreditamos que se deve afirmar que, no Brasil, são necessários mais controles, mas não “mais do mesmo”, ou seja, não mais do tipo que já existem. Deve haver mais controles gerenciais – no sentido de disponibilidade de informações e realização de monitoramento e avaliação de programas e ações governamentais pelos órgãos gestores dos programas e ações – e não mais do tipo de legalidade –, que tem pouco efeito sobre a eficiência administrativa, a despeito, como já ressaltado, de sua relevância.

Os controles internos, de acordo com a literatura internacional, devem ser integrados à gestão e comprometidos com os objetivos de eficiência e obtenção de resultados dos órgãos públicos que executam as políticas públicas. No Brasil, a concentração das estruturas, instrumentos e corpo técnico – que efetuam o controle interno em um órgão externo aos ministérios e outros órgãos executivos, como é a CGU – cria o desafio de articular os objetivos organizacionais do órgão de controle interno com os dos que executam as políticas. Se o objetivo do primeiro for, preponderantemente, a identificação de ilegalidades ou o combate à corrupção – como tem sido no caso da CGU desde os anos 2000 (Olivieri, 2010) –, seu objetivo organizacional será bem diverso do dos gestores, produzindo o mal-estar que as entrevistas reportam, pois o controle é sentido por eles como só de legalidade e sem impacto na qualidade da gestão, sentindo a postura policialesca por parte dos auditores/analistas. Produz-se, também, baixa eficiência dos controles, no sentido de não contribuir para a qualidade da gestão e para prevenir irregularidades.

Daí a importância de se pensar, no Brasil, a separação, indicada pela literatura, entre atividades de identificação de ineficiência gerencial, de irregularidades legais e de identificação e combate à corrupção. Cada uma delas tem instrumentos

e objetivos diferentes, e gera um tipo distinto de relação entre controlador e controlado. Todo gestor responsável contribuirá de forma entusiasmada para a atividade de identificação de ineficiência gerencial, seja por parte de auditores internos ou externos à sua instituição. Ele tem interesse direto em se beneficiar de melhorias na sua própria capacidade de gerir recursos e programas, mas sua postura muda, naturalmente, diante de um auditor que procura por qualquer tipo de irregularidade, e que não tem instrumentos para diferenciar os níveis de gravidade de problemas de execução, irregularidades formais e ações corruptas. Nada impede que essas atividades estejam todas concentradas em nível organizacional (como é o caso da CGU), mas precisam estar separadas no nível funcional, de forma que o gestor saiba, durante a auditoria, sobre o que está respondendo.

Esse “modelo CGU” de controle interno, que congrega em uma mesma organização ações de controle de eficiência, corregedoria, verificação de legalidade e combate à corrupção, tem se espalhado pelo país, influenciando as reformas das antigas corregedorias estaduais e a criação de controladorias municipais (Olivieri e Nakano, 2014). Ou seja, estão cada vez mais difundidos no país tanto os seus benefícios no fortalecimento da prestação de contas e da responsabilização dos governantes quanto sua baixa eficiência em termos de promoção da articulação entre gestão e controle.

4 ANÁLISE DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA

Nesta seção, apresentamos a análise sobre a atuação dos órgãos de controle nas obras estudadas. As conclusões foram construídas com base nos relatórios de cada obra, produzidos pela equipe do Ipea, bem como nos dos órgãos de controle. Os documentos públicos disponíveis são apenas os segundos, pois não se encontram registros produzidos pelos órgãos gestores das obras nem pelas contratadas para realizá-las. É possível, com base neles, identificar diferenças substantivas na capacidade de monitoramento e gestão dos entes responsáveis pela execução, assim como os fundamentos alegados pelos órgãos de controle ao apontar irregularidades.⁸

A principal conclusão é que tanto mecanismos de gestão e monitoramento quanto arranjos para a articulação com órgãos de controle estão presentes nas obras em que as auditorias identificaram menos problemas e estão ausentes nas que apresentam mais reveses. Metodologicamente, essa conclusão é válida para os seis casos analisados e não pode ser tomada como verdadeira para a totalidade das obras efetuadas pelo governo federal. Entretanto, pode ser tomada como hipótese forte a ser verificada em análises futuras de um conjunto mais amplo das obras federais.

8. Nos seis casos, a atuação do Ministério Público ocorreu em questões ligadas à legislação de meio ambiente, e, por isso, estas foram tratadas na parte da pesquisa específica sobre a questão ambiental.

Na ferrovia Transnordestina e na rodovia BR-163/PA, o TCU analisou extensamente os órgãos governamentais responsáveis pelo financiamento e/ou gestão: no caso da ferrovia, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB); no caso da rodovia, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Esses dois exemplos ilustram a situação em que são identificados, simultaneamente, problemas graves nas obras e fragilidades nos órgãos gestores, às quais pode ser imputada boa parte da responsabilidade dos problemas. Neles, os órgãos do Executivo responsáveis por administrar a contratação, a implementação e/ou o financiamento das obras não têm condições de gerenciar de forma adequada esses recursos, incorrendo em irregularidades. Estas, além de implicar desrespeito a exigências legais, significam, na prática, baixa ou inexistente capacidade de gerir recursos e atividades com base tanto nos parâmetros definidos em políticas, programas e normativos quanto nos instrumentos administrativos que garantam o alcance do resultado pretendido.

A ferrovia Transnordestina apresentou atraso e dificuldade de financiamento. O primeiro devido, em boa parte, ao frágil planejamento e aos obstáculos em coordenar aspectos diversos em grande extensão territorial, especialmente desapropriações e licenciamentos. O segundo, devido à fragilidade regulatória do arranjo escolhido, que foi parceria entre Estado e iniciativa privada (Machado, 2016). A BR-163/PA apresentou problemas relacionados à realização e à fiscalização das obras, pois elas atrasaram e/ou não se concluíram. Os pagamentos às empresas contratadas, por sua vez, foram feitos com base em fiscalizações precárias (Panariello, 2015).⁹

As obras da Transnordestina e da BR-163/PA são casos que indicam claramente uma relação muito forte entre, de um lado, falta de instrumentos de gestão e monitoramento de obras por parte dos órgãos do Executivo por elas responsáveis e, de outro, má aplicação de recursos públicos (superfaturamento e pagamentos irregulares) e ineficácia (não realização ou conclusão de obras necessárias à população). A situação é extremamente grave pelo fato de esses órgãos executivos ou financiadores (Sudene, BNB e DNIT) serem especializados nas suas atividades e terem sido criados para desempenhar tarefas específicas (financiamento e gerenciamento de financiamento, de projetos e de obras), além de serem órgãos que existem há décadas, se descontarmos as mudanças de nome e estatuto. Ou seja, seria adequado supor que, ao longo do tempo, eles tivessem criado capacidade para desempenhar suas atribuições de forma adequada, mas a realidade indica o oposto: eles são mantidos em situação de baixa qualificação e desempenho. Questão fundamental, portanto, é entender quais são os mecanismos que mantêm esses órgãos nessa situação, a qual tem gerado problemas em obras públicas, como já constataram relatórios do TCU e do Congresso nesse período. Futuras obras

9. Para mais detalhes sobre as fiscalizações, ver Olivieri (2016).

implementadas sob essas condições tendem a ter resultados semelhantes aos da Transnordestina e da BR-163/PA, ou pior.

O caso do metrô de Salvador é, do nosso ponto de vista, mais grave que os da Transnordestina e da BR-163, se pensarmos nas diferenças técnicas entre essas obras, no sentido de que a construção do metrô é menos complexa do que a da ferrovia e da rodovia. A tecnologia de construção de metrô está bem desenvolvida no país (devido à construção de linhas em várias cidades há décadas) e a obra realizada em Salvador era de um trecho relativamente curto. A ferrovia é uma obra de escala enorme (ela passa por vários estados) e enfrentou problemas de diversas naturezas jurídicas e técnicas (licenciamento, desapropriações), enquanto a construção da BR-163 também tem uma escala grande (mil quilômetros de rodovia) e é feita em região sujeita a condições climáticas e de solo bastante adversas.

No metrô de Salvador, o TCU identificou diversos problemas em fiscalizações ocorridas desde 2001, como mudanças de projeto, descontinuidade no fluxo de recursos, divisão da obra em dois tramos e diversas revisões de cronograma. Em mais de quinze anos, o resultado pretendido não foi alcançado, apesar da disponibilidade de recursos (a obra entrou no PAC em 2007) e de ser uma obra de porte relativamente pequeno e de tecnologia conhecida e dominada por empresas nacionais.

A leitura dos relatórios do TCU não indica como determinantes da não realização da obra fatores como licenciamento, natureza do solo ou especificidades técnicas do projeto, mas sim, pelo que se pode depreender, incapacidade dos governos e das entidades responsáveis pelo transporte em Salvador e na Bahia de gerir a contratação e a execução da obra. Os motivos específicos dessa incapacidade, entretanto, não foram analisados nos referidos documentos.

A atuação do TCU e do TCE da Bahia no metrô de Salvador não foi concomitante, e cada entidade fiscalizou ações diferentes. Não houve, portanto, sobreposição da atuação dos órgãos de controle, no sentido de que tenham fiscalizado os mesmos procedimentos envolvidos na obra, mas seria interessante que os órgãos tivessem maior articulação para uma produção conjunta de informações, no que se refere tanto à relação entre tribunal federal e tribunais estaduais quanto entre órgãos do mesmo estado e dos tribunais estaduais entre si, no caso das obras que perpassam o território de vários estados, como a BR-163/PA e a Transnordestina.

As obras do metrô de Salvador, da ferrovia Transnordestina e da BR-163/PA se assemelham à baixa capacidade dos órgãos executivos de gerir as obras, ou seja, a competência para realizar atividades fundamentais, que compreendem: *i*) licitar e contratar empresas privadas para planejar, executar e fiscalizar; *ii*) monitorar e fiscalizar o andamento da obra e/ou os agentes contratados para esse trabalho; *iii*) gerenciar as mudanças ou as adequações do projeto e os respectivos custos

durante o desenvolvimento em função de imprevistos – por exemplo, características desconhecidas do solo, intempéries não previsíveis etc.; e *iv*) atender exigências legais tradicionais dos processos de contratação pública.

As outras três obras analisadas (UTE Candiota III, UHE Teles Pires e implementação do BRT Sul do Distrito Federal) apresentaram resultados mais positivos que as anteriores em termos de ocorrência de irregularidades e de conclusão. A UTE Candiota III começou a operar comercialmente em menos de cinco anos, a UHE Teles Pires foi construída dentro do prazo previsto de cinco anos e o trecho sul do BRT do Distrito Federal ficou quase pronto em um prazo 60% maior que o inicialmente planejado. O que essas obras têm em comum são: *i*) mecanismos de gestão da obra; *ii*) instrumentos de articulação entre os órgãos cuja atuação podia gerar algum impacto ou entrave importante no andamento dos trabalhos – como órgãos de licenciamento e de controle; e *iii*) mecanismos de articulação entre o órgão público responsável pela obra e a entidade privada contratada para geri-la.

Isso não significa que não tenham havido apontamentos de irregularidades pelos órgãos de controle nem dificuldades com licenciamentos e fiscalizações ou problemas técnicos relacionados à especificidade e à complexidade da obra, mas que essas irregularidades e dificuldades foram sanadas com agilidade e tempestividade devido aos mecanismos de gestão e de articulação. Portanto, esses percalços não impediram a realização da obra nem se constituíram em fatores relevantes de atraso na sua execução.

Na UTE Candiota III, destacam-se: *i*) a criação de uma unidade específica para gerir o projeto no organograma da empresa que contratou a obra – a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), subsidiária da Eletrobras; *ii*) a utilização de uma unidade de apoio, com serviços de consultoria especializada para o período de execução da obra; e *iii*) a adoção de mecanismos de gestão da documentação e do relacionamento com órgãos de controle e fiscalização (Alves, 2015).

Na UHE Teles Pires, o principal fator que se destaca é o mecanismo criado para a articulação entre: *i*) a empresa responsável pela obra – Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A (CHTP); *ii*) a contratante – Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia; e *iii*) demais órgãos governamentais – como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o TCU.

A CHTP contratou uma pessoa para se dedicar exclusivamente a resolver os potenciais problemas para a realização da obra decorrentes das exigências desses órgãos (Ocon, 2015). Esse funcionário acompanhou todo o processo de desenvolvimento da construção e atuou como um “facilitador”, por conhecer e frequentar a obra e intermediar os procedimentos necessários com representantes

da EPE, da Aneel, do Ibama e do PAC. Sua atuação envolveu conhecer e manter presença tanto na planta da obra quanto nos escritórios desses órgãos em Brasília.

A construção do BRT Sul do Distrito Federal pode ser considerada um caso de relativo sucesso, uma vez que a obra foi quase integralmente concluída em um prazo 60% maior que o previsto – levou trinta meses. O fator apontado como importante para o sucesso na execução foi o monitoramento da obra pela Caixa Econômica Federal (Caixa), que é exigência rotineira decorrente do financiamento da Caixa a empreendimentos. A construção também foi fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (Secretaria de Estado de Transparência e Controle). O TCU atuou recentemente no trecho oeste. A atuação desses órgãos de controle não foi concomitante, e cada entidade fiscalizou ações diferentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços significativos na estruturação e no funcionamento das instituições de controle governamental federal desde a CF/1988, persiste o problema da falta de articulação entre atividades de gestão e de controle, gerando, para os responsáveis por elas, os seguintes desafios: *i*) a superação da centralidade do controle de legalidade pelos órgãos de controle externo; *ii*) a superação da postura policlesca por parte dos órgãos de controle interno; *iii*) a estruturação de atividades de controle pelos responsáveis pela gestão, conjuntamente à das atividades de monitoramento e avaliação, e *iv*) a separação, funcional ou organizacional, entre atividades de identificação de ineficiência gerencial, de irregularidades legais e de identificação e combate à corrupção.

Os órgãos de controle governamental no Brasil, por mais que tenham se fortalecido, ainda não atuam de forma suficiente para promover prestação de contas satisfatória à população nem responsabilização efetiva dos governantes e gestores por ineficiências, irregularidades e corrupção. Não há, portanto, como falar em excesso de controles no Brasil diante de todas as nossas dificuldades, já documentadas, para prevenir irregularidades e corrupção e para realizar alterações sistêmicas na administração pública que aumentem sua eficiência.

De acordo com o que conhecemos até agora sobre a operação dos controles no Brasil, falta o estabelecimento do controle como rotina, tanto no âmbito político – mediante, por exemplo, a atuação de parlamentares no acompanhamento e fiscalização da gestão pública – quanto administrativo – no sentido de gestores com plena capacidade de planejar, monitorar e avaliar programas e ações –, e esse conhecimento se refere predominantemente ao governo federal. Como esse é o nível da Federação melhor estruturado em termos organizacionais, é razoável supor que nos estados e municípios os problemas não são menores nem menos graves.

Entretanto, isso é fundamental, não precisamos de “mais do mesmo”, mas sim de controles mais eficazes, pelos quais são responsáveis tanto os gestores/controlados quanto os controladores/auditores/analistas.

A centralidade do controle de legalidade deve ser superada, sem a sua exclusão, para permitir que os órgãos de controle externo possam se dedicar a análises sobre os resultados dos programas e políticas governamentais em termos econômicos e sociais e que contribuam para o debate bem informado da sociedade sobre continuidade ou modificação de políticas públicas. A criação e o aperfeiçoamento de sistemas de informação e monitoramento da ação governamental no nível dos ministérios e órgãos executivos permitiriam a redução da amplitude do controle de legalidade “de varejo” realizado pelos órgãos de controle externo, que ficariam livres para analisar a eficiência desses controles e seus resultados em termos globais.

A postura policesca deve ser substituída pela visão do controle interno como aliado da gestão. Para tanto, é necessário que gestores o assumam como atividade integrada à gestão e como sua responsabilidade, criando e/ou fortalecendo instrumentos de monitoramento e controle, e que os controladores separem as atividades de identificação de ineficiência das de reconhecimento de irregularidades e corrupção. Como apontado na literatura internacional, a atividade de controle interno deve ter como parâmetro central os objetivos da organização analisada, os resultados perseguidos pelo órgão executor. Isso não significa deixar os controlados decidirem, de forma não responsiva, os parâmetros pelos quais devem ser controlados. Significa construir conjuntamente esses parâmetros, de acordo com as exigências da legislação e as especificidades da atividade, ação ou programa e as do órgão executor, que, como já dissemos, é quem melhor sabe, ou deveria saber, como alcançar seus objetivos. Isso também envolve mudanças na legislação, cujo estudo não estava no escopo deste trabalho, mas que é fundamental.

É importante ressaltar que o controle interno não deve estar associado ao combate à corrupção, a despeito da relevância desta atividade. Um controle voltado para aumentar eficiência da gestão verifica processos, decisões e resultados, não avaliando regularidade formal nem intenções – este é o papel de inspeções e investigações, que utilizam inclusive outros instrumentos em seu trabalho.

Finalmente, a análise das obras selecionadas reforça a importância de investir na capacidade do Poder Executivo de gerir obras públicas, por meio do fortalecimento de mecanismos de gestão e monitoramento e da criação de arranjos para promover a articulação entre órgãos executores e de controle ou outros que possam interferir no andamento das obras. Os controles não as paralisam; as que são fracamente monitoradas e avaliadas tendem a apresentar mais problemas de atraso, superfaturamento e qualidade dos resultados.

A análise das obras também aponta que os desafios envolvidos no estabelecimento de controles mais eficazes envolvem todas as esferas, como mostra a institucionalização da avaliação das obras públicas federais por meio do COI da CMO do Congresso. Na esfera administrativa, é preciso melhorar a gestão (planejamento, monitoramento, controle); na esfera política, é preciso instituir mais rotinas de avaliação pública (em público e para o público) de programas e ações governamentais.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. A. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil: o caso da UTE Candiota – fase III**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

ANASTASIA, F. Responsabilização por controle parlamentar. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 12., 1999, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Goiás: Anpocs, 1999.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Brasília: Editora FGV, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Auditoria e controle interno na União Europeia e no Brasil** – palestras e discussões do seminário internacional de auditoria e controle interno. Brasília: SFC/CGU, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/3ZEFMy>>.

COSTA JÚNIOR, G. R. **Requerimento de informação como instrumento de monitoração legislativa das políticas públicas: uma pesquisa exploratória – 1988-1997/1998**. 1998. Monografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

FIGUEIREDO, A. The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

GAO – UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Standards for internal control in the federal government**. Washington: GAO, Sept. 2014. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>>.

KOS, M. **Financial management and control arrangements in practice**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

LOUREIRO, M. R. *et al.* **Coordenação do sistema de controle da administração pública federal**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. (Relatório de Pesquisa).

_____. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, p. 54-67, 2012.

MACHADO, R. A. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2251).

OCON, D. C. M. **Relatório de estudo de caso**: condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: o caso da usina hidrelétrica Teles Pires. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p.27-54, 1998.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 147-168, 2007.

_____. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2252).

OLIVIERI, C. *et al.* **A CGU e a administração pública federal (APF) no sistema brasileiro de controle democrático**: avaliação institucional e da percepção dos atores. Brasília: CGU, 2011. (Relatório de Pesquisa).

_____. Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, p. 43-51, 2013.

OLIVIERI, C.; NAKANO, B. M. Controle interno nos estados brasileiros: evolução, transparência e desempenho. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19, 2014, Quito. **Anais...** Quito: CLAD, 2014. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0077915.pdf>>.

PANARIELLO, L. M. **Pavimentação da BR-163/PA**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

PESSANHA, C. O Congresso externo sob controle das contas. **Insight Inteligência**, v. 5, n. 21, p. 120-128, 2003.

POLLITT, C. *et al.* **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RIBEIRO, R. A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil. **E-Legis**, n. 8, p. 82-103, 2012.

_____. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007/2014)**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. (Nota Técnica, n. 15/2014).

RIESER, J. **Performance audit in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014a.

_____. **Monitoring internal control systems**. Brasília: SFC/CGU, 2014b.

SEEUWS, K. **The internal audit function in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

SIMEONOVA, S. **Financial inspection in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório nº 07/2014-Difip/Conep/Cont/STC**: avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo – exercício 2013. Brasília: STC, 2014.

GIELISSE, R. **The role of internal audit in fighting fraud** – the EU perspective. Brasília, SFC/CGU, 2014.

GOMIDE, A. **Condicionantes institucionais à execução de projetos de investimentos em infraestrutura**: uma nota de pesquisa. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 7).

HILL, R. **Reforming public internal control**: lessons (not) learned. Brasília: SFC/CGU, 2014.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista O&S – Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 107-119, 2008.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 1, 1989.

RIBEIRO, R. Orçamento público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta de mudanças. **E-Legis**, Brasília, n. 4, p. 149-167, 2010.

SANTANA, S. K. S. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil**: sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SANTIAGO, A. O. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil**: o caso do BRT-Sul do DF. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SIMEONOVA, S. **Quality evaluation and improvement for internal audit**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de fiscalização** – sintético. TC nº 008.461/2008-0. Fiscalização nº 192/2008. Implantação da usina termelétrica Candiota III com capacidade de 350 Mw no estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Controle Externo-RS, 2008.

_____. **Relatório de fiscalização** – sintético. TC nº 016.545/2010-9. Fiscalização nº 241/2010. Implantação da usina termelétrica Candiota III, fase C, com 350 Mw, no estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Controle Externo-RS, 2010.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.