CAPÍTULO 14

BUROCRACIAS DO CONTROLE, CONTROLE DA BUROCRACIA E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Fernando Filgueiras[1]

1 INTRODUÇÃO

De uma forma geral, estudiosos sobre a questão da burocracia tendem a chamar atenção para a singularidade e a especificidade de determinadas organizações, mostrando suas características, desenvolvimento e perspectivas analíticas a respeito dos agentes e da estrutura institucional dessas organizações. No caso das burocracias responsáveis pelo controle, essas singularidade e especificidade não são possíveis.

Não devemos compreender apenas uma burocracia do controle, mas um conjunto de organizações altamente complexas, com procedimentos rigorosos e que se ligam uma a outra, em função de rotinas e mandatos institucionais. O que poderíamos chamar de burocracia do controle, na verdade, é uma ecologia de burocracias, a qual reúne em um sistema complexo diferentes organizações com papéis e mandatos específicos.

O objetivo deste texto é tratar dessa ecologia de burocracias de controle no Brasil, na dimensão federal. Ao compreender essa ecologia, queremos entender o impacto do regime democrático sobre o processo de desenvolvimento institucional dessas burocracias e destas sobre o regime democrático, em termos de exercício da *accountability*. Este capítulo está dividido em mais três seções, para além desta introdução. Na segunda, tratamos do processo de mudança institucional e desenvolvimento das burocracias das instituições de *accountability*. Na terceira seção, abordamos propriamente a ecologia dessas burocracias, do processo de politização e das rotinas burocráticas que delimitam os papéis institucionais de tais burocracias. Por fim, na quarta seção, analisamos o lugar dessas burocracias no regime democrático no Brasil, pensando seu impacto na questão do enfrentamento da corrupção e das falhas de gestão no âmbito da administração pública.

---

1. Diretor de pesquisa e pós-graduação *stritu sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFMG. Pesquisador do INCT – Democracia Digital – UFBA.

2 DEMANDAS DE *ACCOUNTABILITY* E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A literatura sobre o tema da *accountability* desenvolve-se, fundamentalmente, em torno da perspectiva da teoria do *principal-agent* (Filgueiras, 2016). A premissa dessa perspectiva sobre a *accountability* é que esta é concebida como o conjunto de agentes responsáveis pelo monitoramento e controle das organizações burocráticas, alcançando a conformidade (*compliance*) e implementando as preferências do *principal.* De forma geral, nos regimes políticos democráticos, os agentes – na dinâmica da *accountability* – são organizações que exercem o controle, delegados pelos *principals,* os quais são, em tese, a cidadania e os poderes constituídos. A questão da *accountability* é a do exercício da autoridade de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade (Ferejohn, 1999). Conceitualmente, uma questão coloca-se como central na discussão sobre *accountability*: o exercício do poder de agência com base em normas e valores democráticos, que assegurem a legitimidade e a publicidade da ação. Assim, no âmbito das democracias, instituições de *accountability* são moldadas para o exercício do controle e da vigilância, com vistas a assegurar a legalidade e a legitimidade da ação de governos e burocracias.

O desafio teórico dessa abordagem do *principal-agent*, no estudo dos processos de *accountability* é a compreensão causal e a atribuição de responsabilidades, a punição do comportamento não autorizado dos agentes e a recompensa pela conformidade, de modo a promover um processo de aprendizado com os sucessos e as falhas, bem como a melhoria da ordem política e das instituições da administração pública (Olsen, 2017a).

O problema dessa perspectiva é que existe uma pressuposição de que as organizações responsáveis pelo controle conhecem as preferências dos *principals* e agem estritamente nos atributos da delegação. Os agentes agem em nome e são responsáveis por um *principal.* Agentes e *principals* tomam decisões que afetam um ao outro e, muitas vezes, estão associados por jogos não cooperativos. Os agentes possuem conhecimento superior e informações estratégicas, são oportunistas e não confiáveis. Os *principals,* por sua vez, definem os critérios de sucesso e estabelecem os incentivos de controle, com o objetivo de conseguir o comportamento desejado dos agentes. O problema dos *principals* é fazer com que os agentes atuem no estrito processo de delegação, seguindo suas preferências.

Como a função de controle é uma função de governo essencial no ciclo das políticas, sua *agency* depende da delegação que a autoriza a controlar os demais agentes burocráticos do Estado. A delegação permite aos governantes realizar melhores políticas, beneficiando-se da divisão de trabalho e da especialização (Lupia, 2001). A delegação pode não apenas ser benéfica para os governantes, mas também acarretar problemas, uma vez que os agentes que recebem esta podem agir contra os interesses do seu *principal.* A estratégia adotada pelos políticos, nesse caso, é abdicar

da delegação, tornando-a sem efeito. A *expertise* e a capacidade da agência, nesse sentido, são determinantes para que a delegação ocorra, porque reduz os custos de informação do delegante e apresenta resultados mensuráveis (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

O problema da teoria do *principal-agent* é que esta supõe um processo endógeno de delegação, muitas vezes desconsiderando os contextos políticos e os processos exógenos. Estudos empíricos demonstram que *principals* e *agents* nem sempre cumprem com seus papéis institucionais (Schillemans e Busuioc, 2015). A análise das burocracias de controle deve ser concebida, portanto, mais na trajetória política da sua construção institucional, de modo a podermos perceber o comportamento dos diversos agentes burocráticos responsáveis pelos processos de *accountability*. Assim, devemos circunscrever esse processo de desenvolvimento das burocracias do controle no contexto das demandas por *accountability* e de seus impactos na ordem política democrática (Olsen, 2017b).

O fato é que uma abordagem institucional das instituições de *accountability* deve dar conta não apenas dos fatores endógenos, mas também dos fatores exógenos do contexto político e das demandas por mais *accountability*, no âmbito das democracias (Olsen, 2017a). As democracias têm lidado com a ampliação das demandas por *accountability*. Essas demandas ocorrem em contextos de diversidade e unidade, de confiança e desconfiança, bem como de diferentes experiências históricas e trajetórias de construção institucional. Em sociedades em que existam altos graus de confiança e satisfação, é provável que ocorra uma passividade popular que gere baixas demandas de *accountability*. Se os governantes e os burocratas rotineiramente se antecipam para o que os cidadãos considerem como legítimo, exercitam a autorrestrição e permanecem na zona de aceitação da cidadania (Simon, 1957).

Por sua vez, crises de *performance* e legitimidade da autoridade política tendem a gerar a busca de alternativas e a alimentar processos de mudança institucional. A desconfiança da cidadania e a insatisfação popular com os governos alimentam processos de mudança e criam demandas por *accountability*, especialmente em contextos de alto nível de midiatização da política. Essas demandas dependem, portanto, do contexto político e institucional mais amplo, podendo ocorrer em rotinas burocráticas de *accountability*, no interior de uma ordem política, ou desafiando a ordem política existente (Olsen, 2017b). De acordo com Johan Olsen, esses três tipos ideais dos processos institucionais da *accountability* demandam que a atuação das burocracias de controle seja contextualizada na dimensão política mais ampla.

As rotinas de *accountability* implicam a existência de instituições que contem com profissionais atuando em tempo integral em estruturas hierárquicas e altamente especializadas, com mandato especificado, consistente e transparente. No interior dessas organizações, os atores são programados e capacitados em torno de um

repertório de regras, procedimentos operacionais, padrões normativos e recursos. Em geral, as rotinas de *accountability* exigem baixa argumentação pública e ocorrem em um repertório burocrático bem delimitado e disciplinado. Nesse contexto, não há politização da atuação burocrática (Olsen, 2017b).

Em ordens políticas menos conflitivas, os processos de *accountability* ocorrem em normalidade institucional – ou seja, *em uma ordem política.* Essa normalidade institucional contém debate público, contestação partidária e oposição que mantem um governo *accountable*. A atenção é voltada para eventos únicos, atores e instituições, sem desafiar a ordem política existente. Por sua vez, em contextos institucionais instáveis e com fortes períodos de turbulência, a *accountability* pode ser *desafiadora da ordem política* existente. Nesse contexto político e institucional, há reivindicações rivais pela verdade e interpretações concorrentes sobre o que a *accountability* significa e implica, proporcionando contextos de mudança institucional (Olsen, 2017b).

Nessa perspectiva teórica, em que os processos de delegação e organização das burocracias do controle devem dar conta do processo político e institucional mais amplo, a análise sobre a atuação dessas burocracias abrange um movimento duplo. Em primeiro lugar, como a ordem política implica a mudança e o desenvolvimento das instituições de *accountability*. Isto é, como os contextos político e institucional configuram, contextualizam e delegam o desenvolvimento das organizações responsáveis pelo controle público e pelas rotinas de *accountability*. Em segundo lugar, precisamos fazer o caminho inverso. Devemos pensar em que medida o desenvolvimento das burocracias de controle no Brasil, seus recursos políticos e sua atuação na esfera pública acarretam transformações e mudanças da ordem política. Duas perguntas, por conseguinte, colocam-se nessa perspectiva teórica dupla: *i*) qual o impacto da ordem política democrática no desenvolvimento das instituições de *accountability* no Brasil?; e *ii*) qual o impacto da atuação de organizações e atores das instituições de *accountability* na ordem política democrática? Essas questões de fundo compõem o cenário, o qual passamos a analisar.

3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E CONFLITO DAS BUROCRACIAS DO CONTROLE NO BRASIL

O processo de desenvolvimento institucional das organizações responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública no Brasil ocorreu de forma incremental, derivado da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Mudanças incrementais não decorrem do fato de que uma política vá se transformando em pequenos passos. As mudanças institucionais podem assumir direções positivas ou negativas, em que as estratégias podem ser revistas ao longo do percurso, bem como o contexto pode impor derrotas aos decisores de políticas

(Weiss e Woodhouse, 1992). O fundamental é que mudanças institucionais acontecem em contextos de incertezas, fazendo com que os processos de decisão ocorram de modo a transformar as políticas por valores incrementais, sem rupturas bruscas, com o objetivo de proporcionar acréscimos de mudanças em práticas e resultados (Lindblom, 1959).

Pierson (2004) fez avançar as teorias da mudança institucional, focando-as em um processo de desenvolvimento. A compreensão da mudança institucional, de acordo com Pierson, deve fazer avançar quatro caminhos analíticos, sendo estes:

- a teoria das conjunturas críticas, em que choques externos funcionam como variável causal da mudança;
- as teorias que supõem a maleabilidade das instituições, a qual é explicada pela ação de coalizões perdedoras no processo político;
- os aspectos multidimensionais e os efeitos de interação na explicação da mudança, em que esses efeitos de interação podem ser intencionais ou não intencionais; e
- a ação dos empreendedores de reformas, em que – diante de problemas de ação coletiva – agentes políticos são capazes de empreender reformas que geram mudanças.

Importa, segundo Pierson (2004), compreender o processo de desenvolvimento institucional de forma incremental, em que os ganhos marginais surjam dos fatores exógenos desencadeados por ocorrências externas às próprias instituições.

Por sua vez, o processo de mudança institucional das organizações pode ser explicado, também, por fatores endógenos, em que os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais (Mahoney e Thelen, 2010). Os agentes interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos, modificando a distribuição de poder. O conflito político decorre da distribuição e da mobilização de recursos e gera o processo de mudança. Ou seja, importa compreender o modo segundo o qual os agentes interpretam a alocação de recursos políticos e desencadeiam internamente às instituições o processo de mudança institucional, seja no sentido de manter o *status quo*, seja no sentido de proporcionar rupturas (*op. cit.*).

A literatura reconhece, portanto, que a mudança institucional decorre da compreensão dos fatores exógenos e endógenos ao quadro de regras formais e informais que conformam as instituições. No entanto, essa literatura não dá conta de compreender uma dinâmica mais sistêmica das instituições.

Para além do contexto político e das regras formais – que delimitam a ligação entre os agentes e as estruturas institucionais –, devemos compreender também a

interação entre as instituições por uma dinâmica sistêmica, em que as relações entre estas são interdependentes, fazendo com que o processo de mudança implique a composição de coalizões institucionais. Ou seja, para além da interpretação das regras em função da ambiguidade institucional, da estratégia dos agentes, de conjunturas críticas ou contextos políticos que delineiam a mudança, é necessário considerar, também, as interações das instituições entre si, no contexto de complexo sistema de competências e organizações, em que situações de conflito e cooperação institucional importam para o resultado da mudança. As mudanças podem encontrar conjunturas de veto ou *enforcement* em função da atuação de outras instituições e, também, da relação interdependente entre as organizações (DiMaggio e Powell, 1983) O processo de mudança institucional supera as fronteiras delimitadas pela própria organização e pelas competências que lhes cabem. A mudança pode ser interrompida ou vetada de acordo com as interações que são travadas entre uma instituição e outra, bem como o impacto das regras institucionais pode ser positivo ou negativo conforme essa ecologia institucional

O incrementalismo institucional, por conseguinte, depende de duas chaves analíticas: *i*) a interação entre os agentes e as estruturas organizacionais; e *ii*) a interação sistêmica entre instituições. Essa interação, no sentido de DiMaggio e Powell (1983), ocorre pela formação de um *cluster* organizacional no Estado, o qual envolva um conhecimento mútuo em torno de um empreendimento público comum realizado por um conjunto de instituições. Essas interações podem se expressar na formação de coalizão organizacional, em que instituições se unem por um objetivo comum. Ou pode resultar em uma competição institucional que comprometa o impacto do processo de desenvolvimento de cada uma das instituições desse *cluster* organizacional. O desenvolvimento desse conhecimento comum e o controle da informação tornam-se, portanto, essenciais para constituir coalizões organizacionais, que acarretem a mudança ou que solidifiquem um *status quo* que reduz o impacto das mudanças em uma instituição ou até mesmo vete essas mudanças (Galvin, 2012).

As burocracias de controle agem no contexto dessa ecologia processual. Por tal, entendemos a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Essa interdependência é fixada em regras e procedimentos formais e informais, que envolvem um conjunto de instituições para a realização de um fim. O processo, portanto, fixa essa ecologia, de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. Intervém nesse processo uma organização autônoma das instituições, a qual faz com que a cooperação e a coordenação das atividades dependam, por um lado, de regras e competências institucionais fixadas e, por outro lado, do estabelecimento de laços políticos, em que os atores presentes nessas instituições compreendam a cooperação e a

coordenação das atividades como vital para o sucesso das ações empregadas pelo sistema de instituições. As variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual é o conhecimento acumulado no interior das instituições, com a capacidade dos agentes em controlar as informações resultantes de suas ações. O quadro 1 aponta as variáveis explicativas do processo de mudança institucional.

QUADRO 1
O processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas; dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação de objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um *cluster* organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais; controle da informação; processos de cooperação ou conflito institucional

Elaboração do autor.

No caso do Brasil, o que se constatava no início do processo de democratização era a ausência das instituições de *accountability* (O'Donnell, 1996, p. 25). A democratização brasileira significou o retorno de condições básicas da poliarquia, tendo-se em vista um processo de transição que viria como resposta a uma crise do regime autoritário implantado em 1964 (Santos, 1998). A Assembleia Constituinte, à altura de 1987, enfrentou o dilema de realizar escolhas que projetassem ordenamento institucional capaz de agregar e processar de maneira eficiente as crescentes pressões vindas de quadro social extremamente heterogêneo e plural (Abranches, 1988).

O retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia. E, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability*. Foram asseguradas, no Brasil, condições gradativas para a consolidação do regime democrático, especialmente no que tange às condições de governabilidade (Limongi, 2006). A competição política, a presença de oposições e as regras institucionais mais claras promoveram o desenvolvimento de instituições de *accountability*, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances* (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009). Em geral, constituíram-se condições políticas para o desenvolvimento institucional das burocracias do controle, de forma a apresentarem-se como agências responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública.

A *accountability* depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações adicionadas pelos agentes públicos, que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público (Filgueiras, 2016). A *accountability* horizontal diz respeito aos mecanismos de *checks and balances* dos três poderes republicanos, incluindo-se instituições do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Espera-se que o funcionamento dessas instituições seja efetivo e resultado não de ação isolada de cada uma destas, mas de uma complexa rede que compõe um sistema de instituições, cujo cume é a Constituição (O'Donnell, 1999). As instituições do sistema de *accountability* devem ser autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de autoridade pública para a fiscalização, o controle, a correção e a punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público. Dessa forma, o sistema de instituições de *accountability* implica uma complexa rede, em que competências institucionais são específicas, mas as ações de cada instituição dependem de um processo de sequenciamento e cooperação institucional com outras instituições (Mainwaring, 2003). No caso do Brasil, a extensão dessa rede de instituições é bastante ampla, passando pelos três poderes republicanos e pela mídia. Mas o centro dessa rede é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, sendo estas: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Essas organizações são responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, atos ilegítimos, desvio ou descaminho do interesse público (Aranha, 2017).

O Tribunal de Contas da União é um órgão assessor do Congresso Nacional e foi fundado em 1891. Cabem ao TCU, pela CF/1988, o exercício do controle externo da administração pública – por meio de ações de fiscalização – e informar ao Congresso Nacional o exercício correto dos poderes delegados aos agentes públicos. Ao longo do tempo, o TCU deixou suas competências estritamente legalistas, com o objetivo de assumir competências de auditoria de desempenho e controle da gestão pública (Speck, 2000). Isso implicou uma conjuntura crítica para o tribunal, porque significou – além da ampliação de suas funções – a transformação de práticas arraigadas no interior de sua administração. Outra conjuntura crítica que representou forte mudança para o TCU foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio da qual as práticas de gestão e auditoria foram adicionadas e regulamentadas, o que exigiu da instituição a modernização de suas práticas internas e o investimento em tecnologia (Loureiro, Teixeira e Cacique, 2009). Por sua vez, a democratização representou fator exógeno de mudança, o qual desencadeou um processo endógeno de revisão e mudança organizacional.

No caso do Ministério Público, a fixação de suas competências pela Constituição Federal de 1988 também representou uma conjuntura crítica. A CF/1988 assegurou em seu texto a autonomia funcional e administrativa, tornando-o imune aos interesses políticos e mais empoderado para agir na cena pública. Pela autonomia funcional, compete ao MP exercer função de justiça no Estado, cabendo a este a defesa dos interesses sociais coletivos e difusos. Também concerne a esse órgão assegurar o regime democrático, tendo-se em vista a defesa do patrimônio público e social. Ao Ministério Público, cabe uma função jurisdicional do Estado, que não se resume apenas à defesa desse Estado, bem como à fiscalização, ao controle e à punição de irregularidades da gestão. Suas competências são mais amplas. É atribuição do MP uma função essencial de *accountability*, uma vez que suas competências de fiscalização e promoção de feitos judiciais contra gestores públicos e políticos eleitos lhes são típicas. Isso implicou um processo brusco de mudança, que resultou em incrementalismo institucional balizado em mudanças de práticas, legislação e competências. Mas, no caso do Ministério Público, o incrementalismo institucional foi adicionado por forte voluntarismo político de seus membros, cuja socialização ocorre pela defesa do interesse social de uma sociedade apática diante de um Estado corrompido (Arantes, 2011a).

Isso também ocorre com a Polícia Federal. Tendo a função de polícia judiciária da União, cabendo a esta o processo de investigação criminal perante as infrações penais contra a ordem pública e social, em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. A PF foi criada em 1944, no final do Estado Novo, como Departamento Federal de Segurança Pública, mas suas funções eram circunscritas ao Distrito Federal (DF). Em 1945, ganhou atribuições de âmbito nacional. Apenas com a CF/1988 é que foram fixadas suas competências como polícia judiciária da União, sendo reconhecida como órgão permanente e tendo sua estruturação em carreira. O caráter permanente da Polícia Federal significa que, mesmo estando subordinada ao Poder Executivo, a PF não pode ser dissolvida pelo governo. No segundo caso, a estruturação da Polícia Federal em carreira significa que haverá regras para o acesso aos cargos, a definição da hierarquia policial, a previsão de regras para ascensão e as subdivisões organizacionais com a fixação de suas competências. A partir disso, o quadro de integrantes da PF foi expandido ao longo do tempo, além do crescimento do orçamento dessa instituição. A socialização interna de agentes e delegados da Polícia Federal guarda forte componente de reforço de atuação repressiva contra o crime organizado e a corrupção, associado a um fortalecimento da democracia (Arantes, 2011b).

Por fim, a criação da Controladoria-Geral da União, em 2003, guarda um processo de longo incrementalismo do controle interno da administração pública da União, no Brasil. Antes da criação da CGU, o sistema de controle interno era descentralizado nos diversos órgãos da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF) (Olivieri, 2010). Pela Lei nº 10.683/2003, foi criada a Controladoria-Geral da União, que – com autonomia funcional – assumiu e centralizou todas as atividades de controle interno do governo federal e também as iniciativas de prevenção e combate à corrupção. Antes da criação da controladoria, o controle interno do Poder Executivo era realizado pelos próprios órgãos da administração pública, de forma descentralizada e descoordenada, sendo pouco efetivo no que tange à prática de auditorias e controles de contas, bem como de avaliação das práticas de gestão. A CGU representou um processo de inovação importante no Brasil, não somente por centralizar a atividade de controle interno e institucionalizar sua prática no interior da administração pública, mas também por difundir práticas de gestão e transparência. A controladoria representa, no caso do Brasil, um processo de conversão funcional ditado pelas conjunturas críticas de escândalos de corrupção na passagem do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula (Filgueiras e Araújo, 2014). Assim, a criação da Controladoria-Geral da União vem para institucionalizar a prática de controle interno fixada na CF/1988, com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de *accountability*. A institucionalização do controle interno permitiu maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, de forma a fazer avançar o processo de *accountability* (Balbe, 2013).

3.1 Fatores exógenos do desenvolvimento da burocracia do controle

A mudança política no Brasil tem implicado um processo de desenvolvimento incremental das instituições de *accountability* (Taylor e Praça, 2014). O desenvolvimento institucional ocorreu de forma incremental, em que foram sendo gradativamente acrescentadas novas regras e rotinas para o funcionamento das instituições de *accountability*, além dos acréscimos de novos recursos. No caso dessas instituições, esse incrementalismo vem ocorrendo no âmbito de fatores exógenos, por meio de conjunturas críticas nas quais às competências das instituições do sistema de *accountability* vão sendo adicionadas novas regras que acarretam mudanças nas práticas institucionais. Além disso, essas mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram maior capacidade para desvelar e tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, à medida que a corrupção no setor público foi sendo desvelada, reforçaram-se os mecanismos de controle e *accountability* (*op. cit.*).

Desse processo, verifica-se espiral crescente de incrementalismo institucional, que agrega novas funções para as instituições de *accountability*, em decorrência do desvelamento dos escândalos de corrupção.

Do ponto de vista dos fatores exógenos, a CF/1988 significou a primeira conjuntura crítica, porque esta fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os poderes da República. Esse quadro de competências das instituições está referido a uma compreensão teórica de que cabe a todos os poderes republicanos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do TCU. Associado a isso, a Constituição delegou ao MP competências para o controle da administração pública, além da proposição de soluções judiciais e extrajudiciais.[1] Outra conjuntura crítica foi a LRF, por meio da qual foram atribuídas a essas instituições maiores poderes de controle da ação das burocracias do Estado brasileiro (Filgueiras e Araújo, 2014).[2]

Do ponto de vista do desenvolvimento institucional da burocracia do controle, a CF/1988 iniciou um processo incremental de mudança, criando um sistema de instituições potente e capaz de combater e punir os desvios e os descaminhos do interesse público. É notória a forma de acordo com a qual o processo de democratização foi fundamental para o desenvolvimento das burocracias de controle. No contexto de forte demanda da sociedade por *accountability*, é possível que a atuação das burocracias de controle termine por politizar o processo de responsabilização ou termine por desafiar e confrontar a ordem política existente, promovendo mudanças da ordem. Ou seja, no primeiro momento, a ordem política democrática foi fundamental para a mudança e o desenvolvimento das instituições de *accountability*. No segundo momento, essas instituições foram fundamentais para promover mudanças na ordem política (Olsen, 2017b).

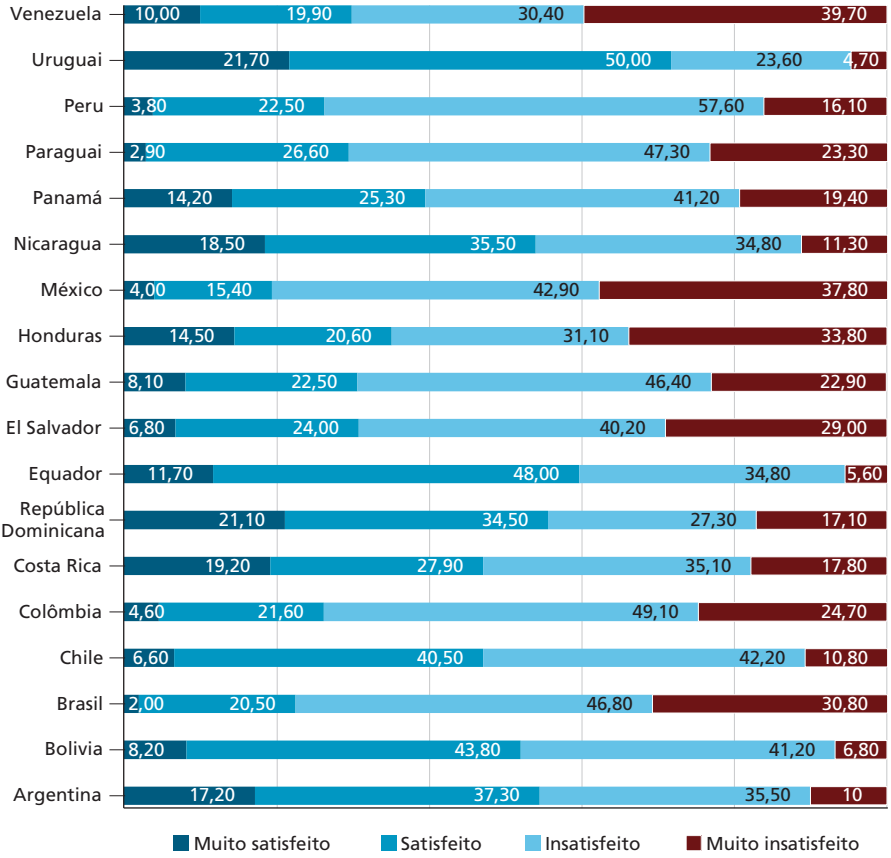
O desenvolvimento dessas instituições de *accountability* implicou forte visibilidade destas no contexto do regime democrático brasileiro. A desconfiança com relação às instituições do sistema representativo no Brasil é elevada, além de uma percepção de corrupção nas diversas transações entre sociedade e Estado por meio de serviços públicos e políticas públicas (Filgueiras, 2008). O problema da desconfiança e da insatisfação no que concerne às instituições políticas tem se mostrado como um problema contemporâneo da democracia, tendo-se em vista um contexto de mudanças sistêmicas e o surgimento de novas modalidades de mobilização e participação social. Desde a obra de Robert Putnam que o tema ganhou pujança teórica e analítica entre os estudiosos da democracia, uma vez que ele apontou que a desconfiança seria elemento que colocava em risco a legitimidade democrática e expressava um resquício autoritário (Putnam, 1994).

Os sistemas sociais legitimam-se por meio de regras procedimentais e da crença social derivada dessas regras. A confiança, nesse sentido, não apenas envolve pessoas e suas relações, mas também o aparato sistêmico da sociedade, configurado em torno de instituições funcionais e abstratas. A confiança é uma medida da avaliação da opinião pública quanto ao cumprimento, por parte das instituições, dos seus procedimentos fundamentais, que as legitimam e, por sua vez, asseguram sua autoridade. A confiança representa, de acordo com Luhmann (1986), essa crença em torno do funcionamento das instituições e da sua capacidade de coordenar as expectativas sociais. A confiança, nesse sentido, é fundamental para solidificar uma crença de fundo, a qual seja capaz de manter o funcionamento das instituições (Luhmann, 1996).

A perspectiva da confiança nas instituições assenta-se no processo de avaliação e julgamento realizado pela opinião pública. A inexistência de confiança nas instituições pode ser derivada da informação limitada de que dispõem os indivíduos acerca da política. A desconfiança é um sintoma da assimetria de informação e dos parcos recursos cognitivos disponíveis para a opinião pública (Hardin, 1999). Por sua vez, a desconfiança pode ser resultado da incoerência das instituições em relação aos seus recursos normativos (Offe, 1999). A confiança nas instituições supõe que a sociedade conhece suas normas básicas e suas funções permanentes, tendo-se em vista os valores e os fins normativos que as cercam. Nesse sentido, valores como probidade, imparcialidade, virtudes e direitos organizam os fins normativos das instituições (Levi, 1988, Dalton, 1999). Esses valores geram, no plano da sociedade, expectativas normativas de acordo com um processo de justificação e aplicação de normas. A confiança ocorre quando a experiência dos cidadãos com as instituições é coerente com as expectativas desses cidadãos acerca de valores e normas que as cercam (Filgueiras, 2008). A desconfiança nas instituições reflete uma criticada cidadania a respeito da legitimidade da atuação dos agentes e das organizações do sistema político na esfera pública (Norris, 1999; Klingemann e Fuchs, 1995; Pharr e Putnam, 2000; Newton, 1999). Para Inglehart e Welzel (2005), a presença da desconfiança no que concerne às instituições democráticas cria dificuldades para sua legitimação.

O gráfico 1, a seguir, expõe a satisfação com a democracia no contexto da América Latina. Se observarmos a posição do Brasil no que concerne à satisfação com a democracia, notaremos que este é o país menos satisfeito com o regime democrático. Essa insatisfação dos brasileiros decorre de problemas estruturais relacionados à baixa qualidade dos serviços públicos, a uma forte percepção de corrupção, de não equidade no tratamento e de existência de privilégios, bem como a uma série de particularismos que ainda estruturam a relação da sociedade brasileira com o Estado.

GRÁFICO 1
Satisfação com a democracia na América Latina (2015)
(Em %)



Fonte: Latinobarómetro, 2015.

Nesse contexto, as demandas por *accountability* crescem. A questão é em que medida estas demandas se constituem em rotinas administrativas ou são politizadas no contexto da ordem política. O desenvolvimento de capacidades das burocracias de controle no Brasil as moveu para o centro do espectro político. Desde o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Roussef, iniciado pelo acatamento da denúncia do TCU pelo problema das "pedaladas fiscais", até mesmo na atuação do Ministério Público Federal (MPF) e da PF na persecução criminal do caso da Lava Jato, as instituições de *accountability*, no Brasil, assumiram posição central na sociedade. Derivou disso uma forte instabilidade política e profunda crise, que torna o cenário incerto e envolto a diferentes névoas.

O fato é que os fatores exógenos são constituídos por conjunturas políticas e sociais que direcionam a mudança institucional. A espiral de escândalos de corrupção e a grande desconfiança em relação às instituições criaram um catalisador de mudança que proporcionou uma delegação – talvez inevitável – para as burocracias de controle. Essa delegação ocorreu não apenas no que concerne às competências para auditoria de contas, mas também no que diz respeito ao controle de todo o ciclo da gestão das políticas públicas, das práticas de gestão, dos resultados e dos processos. A crescente autonomia da burocracia de controle reduziu a autonomia das burocracias das áreas finalísticas.

3.2 Fatores endógenos da mudança institucional

O impacto dos contextos político e institucional derivados da CF/1988 foi enorme sobre a ecologia das burocracias do controle. O Estado brasileiro não apenas criou normas e regras que facilitaram a ampliação do controle, mas também condições necessárias e suficientes para que as organizações que compõem os processos institucionais de *accountability* sejam empoderadas e institucionalizadas.

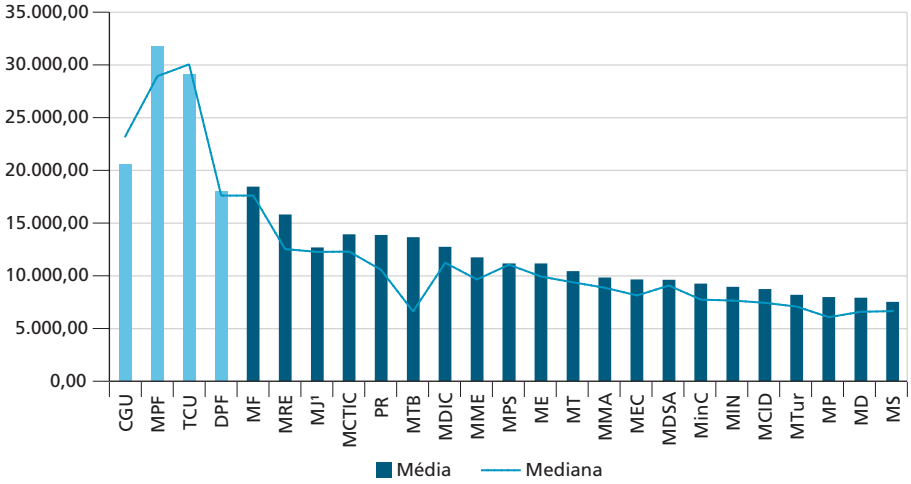
Do ponto de vista dos fatores endógenos da mudança, a estruturação de carreiras cumpriu um fator muito relevante nesse processo, assim como a questão orçamentária. As instituições da burocracia do controle passaram por mudanças organizacionais, desde 1988, que implicaram um novo comportamento dos agentes no interior dessas instituições (Olivieri *et al.*, 2013). A criação da carreira de analistas de fiscalização e controle (AFCs), as mudanças organizacionais e de carreira da PF, o fortalecimento e a autonomia das carreiras do MP e as mudanças internas nas carreiras do TCU, todas consideradas do núcleo estratégico do Estado, resultaram em uma forte capacidade das burocracias do controle. Dotados de maior autonomia, e legitimados pela opinião pública, os agentes dessas instituições passaram a constituir atividades de controle e interpretação das normas que os colocaram como agentes políticos fundamentais da democracia brasileira. A mudança institucional, nesse caso, decorreu também de mudanças no cotidiano das instituições, em que os agentes participam do processo de criação de regras e procedimentos. Eles influenciaram a implementação dessas regras, mobilizaram recursos para sua aplicação, controlaram informações relevantes do setor público e escolheram o modo de acordo com o qual serão realizadas as escolhas institucionais (Galvin, 2012).

A Constituição Federal de 1988 e o retorno da democracia no Brasil representaram uma conjuntura crítica essencial, a qual desencadeou esse processo de mudança incremental das instituições de *accountability*. Primeiro, por fixar no cume institucional uma cadeia complexa e grande de competências, regras e processos. Segundo, porque a CF/1988 implicou mudanças organizacionais e de práticas no interior das instituições da burocracia de controle. Portanto, de um contexto de vazio de instituições de *accountability*, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas

de gestão pública e o gradativo empoderamento das burocracias de controle. O resultado foi a construção e o desenvolvimento de um sistema de instituições de *accountability*, tendo-se em vista competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção, à investigação e à punição de atos ilícitos no sistema político e na administração pública. A par disso, a ampliação de competências e o desencadear do processo de mudança institucional proporcionaram uma gradativa capacidade dessas instituições para desvelar a corrupção existente na dimensão do Estado.

No que tange à organização das carreiras das burocracias de controle, sua vinculação ao núcleo estratégico do Estado possibilitou não apenas um conjunto de revisões internas às organizações, mas também uma crescente autonomia em relação aos interesses privados e um processo de gradativa construção de capacidades institucionais. As carreiras da CGU, da PF, do MPF e do TCU são atrativas aos indivíduos com melhor formação e fortemente concorridas no que diz respeito ao ingresso. Do ponto de vista da remuneração dessas carreiras, as médias e medianas são as mais altas do serviço público federal. Comparando-se, no gráfico 2, a seguir, a média das remunerações brutas de servidores dessas instituições com as remunerações dos demais órgãos do Poder Executivo, percebe-se um fosso que separa as burocracias do controle no que concerne às burocracias responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas.

GRÁFICO 2
Remuneração média e mediana das burocracias do controle e do Poder Executivo federal (2017)
(Em R$)

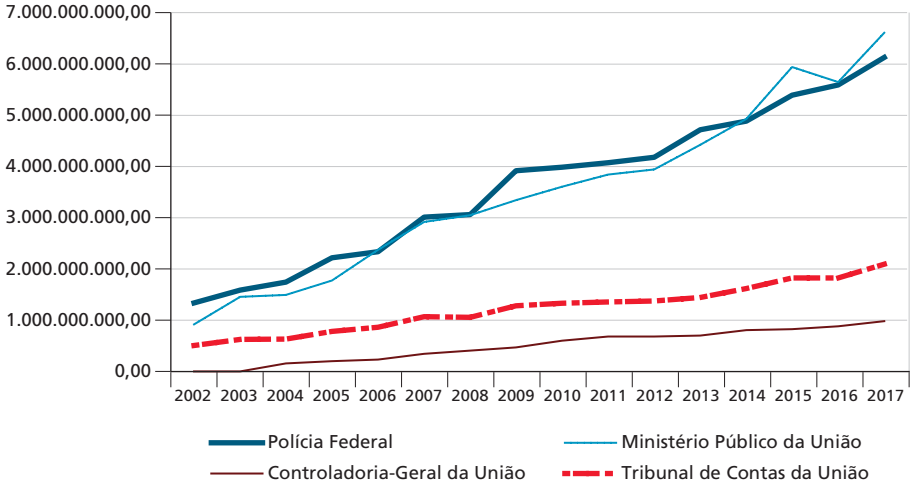


Fontes: MPF, março de 2017; TCU, março de 2017; Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), março de 2017.

Nota: [1] Considerando-se que a PF é um departamento do Ministério da Justiça (MJ), para fins de comparação, estabelece-se este último ao excluir-se o Departamento de Polícia Federal (DPF) da análise de médias e medianas. Ou seja, trata-se o DPF em separado do MJ.

Essa questão pode ser dita em relação ao orçamento das burocracias do controle. Os atores dessas organizações lutam por recursos, de forma a se empoderarem perante as áreas finalísticas do governo. O gráfico 3, a seguir, mostra a evolução do orçamento destinado às instituições de *accountability*. O crescente acúmulo de competências e condições endógenas favoráveis à estabilidade e à gestão de servidores amplia as capacidades e a autonomia da burocracia de controle. Essas condições endógenas significam um crescente aumento incremental do orçamento dessas organizações, de forma a proporcionar condições melhores para o controle e a punição dos casos de desvio e ilícitos. Dotadas de maior capacidade e autonomia, as burocracias do controle apresentam maior capacidade de ação diante das burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas. O controle, nesse sentido, autonomiza-se no ciclo das políticas, de forma que as organizações puderam constituir aprendizado institucional, maiores recursos e perspectivas para atuarem perante a gestão pública e o sistema político. A centralidade dessas instituições no controle da administração pública – reduzindo a discricionariedade de gestores públicos e ampliando os controles burocráticos – e no controle do sistema político – enfrentando a corrupção e diversas formas de particularismos – estabelecem recursos políticos às burocracias do controle, de forma que estas podem ampliar seus recursos orçamentários e de pessoal, bem como seus recursos políticos e institucionais na esfera pública. Nesse sentido, os fatores endógenos da mudança institucional reforçam e são reforçados pelos fatores exógenos, de maneira que as mudanças organizacionais amplificaram a capacidade de atuação política das burocracias do controle.

GRÁFICO 3
Evolução do orçamento das burocracias de controle (2002-2017)
(Em R$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Havendo mais recursos humanos, orçamentários e políticos à disposição, os agentes das burocracias de controle tornam-se atores políticos centrais. Primeiro, no processo decisório das políticas públicas. Os agentes das burocracias de controle são empoderados para intervir em todo o processo das políticas públicas e da gestão. Esses agentes interpretam as normas, fixam regulamentos e práticas de gestão, bem como interferem diretamente nos resultados alcançados pelas políticas. Na função de interpretação de normas, os agentes das burocracias de controle atuam politicamente, porque agem diretamente no processo decisório e de implementação. Essa atuação política resulta em voluntarismo do controle que impacta os resultados das políticas públicas.

A organização constitucional do sistema de instituições de *accountability* implicou uma catalisação gradativa da capacidade estatal de controle e supervisão da burocracia, a qual tem provocado mudanças incrementais em cada uma das instituições. Entretanto, apesar de tais mudanças, estas não acarretaram incentivos para a cooperação institucional (Taylor e Buranelli, 2007). Um elemento que deve ser destacado é que tanto o processo de democratização no Brasil quanto o desvelo crescente da corrupção criaram conjunturas críticas que proporcionaram mudanças consideráveis em cada uma das instituições das burocracias do controle, do ponto de vista dos fatores exógenos e endógenos. Com relação aos fatores endógenos, o incrementalismo significou a constituição de amplo aprendizado aos agentes dessas instituições, além da geração de amplo espectro de informações e ações de controle. O aprendizado constituído resultou em maior capacidade de ação por parte dos agentes (Olivieri *et al.*, 2013). Mas significou também um controle da informação e de ações que resultaram em um recurso político essencial a essas instituições (Gailmard e Patty, 2007). O controle da informação e um contexto político que amplia as demandas de *accountability* delineiam as burocracias de controle como agentes políticos centrais no processo de decisão da democracia brasileira.

As mudanças no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não significaram desenvolvimentos sistêmicos mais amplos, que digam respeito ao processo de interação, interdependência e complementariedade que cada instituição guarda com as demais instituições, tendo-se em vista a ecologia processual das ações de controle, fiscalização, investigação e punição de falhas de gestão, problemas de desempenho e corrupção.

3.3 Fatores sistêmicos da mudança institucional

A questão do desenvolvimento institucional das burocracias de controle supõe um processo complexo, delimitado – conforme apontamos anteriormente – por variáveis exógenas, endógenas e sistêmicas. Nas duas subseções anteriores, tratamos do impacto dos fatores endógeno e exógenos no processo de desenvolvimento institucional da burocracia de controle. Nesta subseção, abordaremos os aspectos

mais sistêmicos. É preciso destacar que as burocracias de controle correspondem a um arranjo de instituições, cada uma das quais com competências específicas – em alguns casos, sobrepostas – e com ação complementar uma à outra. O processo do controle não se encerra em cada uma das instituições, porque este concerne a uma ecologia processual, que envolve diferentes instituições em um mesmo processo.

No que tange às variáveis sistêmicas, a interação das instituições de *accountability* – diante do amplo voluntarismo dos agentes – reduziu o impacto das ações de controle, à medida que a ecologia processual das instituições cria incentivos para a disputa institucional e barreiras para o sequenciamento de atividades de controle. A interação é marcada pela interdependência entre as burocracias do controle no Brasil, uma vez que as regras institucionais são sobrepostas e complementares. Do aumento da interação entre as instituições do sistema de *accountability*, não decorreu um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos. Nesse sentido, a informação que as instituições de *accountability* passaram a reter serve a estas como recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses e na luta pela opinião pública. Ou seja, essas instituições passaram a reter informações e ações de controle que respondem aos fatores exógenos e endógenos da mudança institucional. Por um lado, aos fatores exógenos da mudança, a informação serve para enfrentar as conjunturas críticas dos escândalos de corrupção, em que as instituições passam a lutar pela opinião pública. Por outro lado, a informação é um recurso estratégico que serve aos interesses dos agentes das burocracias de controle, tendo-se em vista interesses políticos e corporativos. A informação adquirida por organizações burocráticas é disponibilizada instrumentalmente. Os agentes decidem como a informação será usada e repassada, tendo-se em vista seus interesses políticos (Gailmard e Patty, 2007).

Burocracias não são neutras politicamente (Simon, 1957). E as rotinas de *accountability* podem ser instrumento político poderoso. O controle da administração pública brasileira é feito no contexto de procedimentos administrativos e criminais, que visam não apenas à correção da aplicação de recursos públicos, mas também à correção quanto aos princípios da administração pública inscritos no art. 37 da CF/1988. O exercício efetivo do controle da probidade em relação a esses princípios demanda, portanto, o funcionamento complexo de ecologia processual, que vai desde o processo de prestação de contas até o processo de persecução judicial. Dessa forma, um sistema de instituições de *accountability* exige para si que essas instituições trabalhem – no contexto de uma teia complexa de procedimentos –, obedecendo aos seguintes princípios, como definido por Doig e McIvor (2003):

- controle do tempo e intervenção estratégica;
- estabelecimento de prioridades de ação;

- coordenação;
- cooperação; e
- sequenciamento.

Os atores dessas instituições da burocracia de controle não se percebem como parte do mesmo *cluster* organizacional, da mesma ecologia processual em torno de um sistema de *accountability*. Essa falta de identidade coletiva, enquanto partes de um processo em comum, levaria a uma duplicação de estruturas, com a criação de procedimentos e até mesmo de órgãos paralelos, em vez de aprofundar as interações de forma coordenada entre as instituições que já existem.

Os problemas de coordenação decorrem de reforço mútuo entre os fatores sistêmicos e os fatores exógenos e endógenos às organizações. Os fatores endógenos criaram amplas capacidades para todas as organizações da burocracia do controle. Um contexto de maior autonomia institucional, associado com uma sociedade dividida e regida pela desconfiança institucional, promove incentivos para que cada uma das organizações da burocracia do controle se beneficie do contexto, ao reduzir os incentivos para a cooperação e a coordenação institucional. O resultado desse processo é um conflito institucional no interior do sistema de *accountability*, de forma que as organizações lutam por poder e recursos, o que diminui a margem de cooperação.[2]

A mudança no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não foi acompanhada de mudança ecológica, em que a interação entre essas instituições não é capaz de produzir ações coordenadas e cooperativas, não assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas ao aprimoramento da *accountability*. Cada organização das burocracias de controle compõe uma "ilha de excelência" autônoma e dotada de alta capacidade. Essas organizações retêm informações, lutam na esfera pública e transformam o controle em recursos políticos. Organizam-se internamente e estruturam ações que impactam diretamente a administração pública e o sistema político.

O controle da informação retida pelos agentes das instituições do sistema de *accountability* apresenta-se como recurso estratégico fundamental. A lógica da disputa entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro ocorre não apenas em torno dos procedimentos, mas também da opinião pública. Dado o

2. Interessante observar o caso da Lei Anticorrupção e a possibilidade do acordo de leniência (Lei nº 12.846/2013). Esse é um tipo de acordo celebrado entre os infratores e a ordem econômica, de modo a combater cartéis, ilícitos e lavagem de dinheiro. A possibilidade de acordos de leniência e a própria Lei Anticorrupção no Brasil foi deliberada e delineada após ampla discussão, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Sancionada pela então presidente Dilma em 2013, no contexto das manifestações de junho, a Lei Anticorrupção suscitou ampla disputa política entre a CGU, o TCU, o MPF e a PF sobre as prerrogativas e as competências dos acordos de leniência. A disputa estaria em torno do protagonismo na questão desses acordos de qual instituição era capaz e competente para conduzi-los. Essa disputa esvaziou politicamente o mecanismo dos acordos de leniência, praticamente.

contexto em que as capacidades institucionais para desvelar a corrupção ampliaram, as instituições do sistema de *accountability* passam a disputar a opinião pública, de modo a consolidar seus interesses na arena política. Aliando atuação fortemente voluntarista dos agentes com estrutura que não cria incentivos para a cooperação institucional, a informação torna-se um recurso estratégico, tanto para pressionar o sistema político, quanto para ampliar a legitimidade de sua ação junto à sociedade.

Por um lado, percebemos que a atuação dos atores ocorre na dimensão de autonomia institucional percebida pelos seus dirigentes, aliada a um aprendizado interno que cria poucos incentivos para a cooperação institucional e a eficiência da ecologia processual. Por outro lado, o grande obstáculo a um sistema de *accountability* mais integrado e coordenado estaria na ausência de sistemática de troca de informações entre as instituições. Nesse caso, o problema da troca de informações ocorre em três dimensões, no âmbito das instituições do sistema de *accountability: i*) das instituições entre si; *ii*) das instituições com relação ao problema de segredos e sigilos previstos na legislação brasileira; e *iii*) da informação como recurso estratégico para a realização dos interesses dos agentes.

A lógica decorrente dessa ecologia processual é que – no contexto de estrutura com poucos incentivos para a cooperação institucional, alicerçado em uma atuação voluntarista dos seus agentes – o sistema de instituições de *accountability* no Brasil termina por desafiar a questão da mudança institucional. No âmbito dessas instituições, tomadas isoladamente, ocorreram transformações incrementais, de forma que se ampliaram as capacidades estatais para exercer o controle das políticas públicas e desvelar a corrupção existente na dimensão da política e da administração pública. Porém, o desafio está em admitir que – para além das mudanças incrementais que empoderaram as instituições de *accountability* no âmbito do Estado brasileiro – é preciso considerar que a ecologia processual fortemente informal e pouco sistematizada, um sistema que incentiva a competição, a ausência de procedimentos sólidos de sequenciamento de atividades de controle e uma dinâmica de troca de dados pautada pela criação de obstáculos e pelo uso político da informação terminam por prejudicar os resultados do sistema de *accountability*.

Não ocorreram mudanças incrementais sistêmicas de forma a constituir uma ecologia processual sólida em seus procedimentos formais e baseada em interação cooperativa e estratégica. O conhecimento mútuo desenvolvido entre as instituições do sistema de *accountability* fortalece a competição por procedimentos alheios às suas instituições e pela capacidade de influenciar a opinião pública, tendo-se em vista ecologia processual predominantemente informal e baseada no voluntarismo de seus agentes. A disputa das instituições de *accountability* pela opinião pública constitui a estas capital político importante. Essa interação entre desconfiança e controle implica processos de deslocamento da legitimidade

democrática (Rosanvallon, 2006), que só é possível no contexto de sociedades que contem com cidadãos críticos ao *deficit* democrático (Norris, 2011).

4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E MAL-ESTAR DEMOCRÁTICO

No contexto de uma sociedade dividida e politicamente instável, as instituições da burocracia do controle assumem um papel de protagonismo, podendo estas desafiarem a ordem política vigente (Olsen, 2017b). No caso do Brasil, esse desafio ocorre em contexto institucional conflitivo, em duas dimensões: *i*) na dimensão sistêmica das instituições de *accountability* – ou seja, no conflito político entre as diferentes burocracias do controle; e *ii*) na dimensão exógena das instituições de *accountability*, envolvendo principalmente o conflito entre as instituições da burocracia do controle e as instituições do sistema político.

Uma sociedade do controle emerge com as instituições contrademocráticas, em que essas instituições se apresentam como guardiãs do interesse público e da moralidade. A desconfiança constitui o poder das instituições da contrademocracia, à medida que a insatisfação com as instituições majoritárias consolida a ideia de que o poder político deve ser submetido a controle (Rosanvallon, 2006). As mudanças institucionais decorrem da desconfiança e com esta estabelecem uma relação mediante a qual a despolitização das democracias se consolida. Desse processo, deriva-se o desenvolvimento de legitimação que aproxima as instituições da contrademocracia da representação política (Avritzer e Marona, 2017).

A desconfiança, como variável importante da cultura política democrática contemporânea, coaduna-se com mudanças institucionais que asseguram às instituições de controle o poder para representar o interesse público, bem como os interesses de minorias. A desconfiança é um elemento comum e presente nas democracias liberais e ativa o processo de julgamento por parte de grupos sociais e excluídos da participação ativa (Ely, 1980). Para essas instituições, a legitimidade não decorre de processos majoritários, mas de concepção procedimental da vida, fazendo-as emergirem como um corretivo da representação política. As burocracias do controle assumem a posição de representantes de um interesse público difuso, contramajoritário, que as legitima a atuar na interpretação de normas, no controle estrito do processo decisório e de implementação das políticas públicas.

A interação entre mudanças institucionais da representação política e cultura política, tomando o tema da desconfiança, assegura que as instituições de *accountability* sejam empoderadas como instituições políticas representativas, tendo-se em vista os processos de deslocamento da legitimidade. Não se trata, portanto, de pensar esse processo alheio às mudanças de valores e atitudes que circunscrevem a cultura política nas democracias, uma vez que a opinião pública é variável importante na conformação da legitimidade da atuação das instituições

de *accountability*. Esse é um processo que tem origem no próprio fortalecimento da democracia, em que a posição crítica dos cidadãos reflete um empoderamento das instituições contramajoritárias (Rosanvallon, 2006).

O fato é que os deslocamentos de legitimidade democrática e o empoderamento das instituições de *accountability* fazem com que a burocracia do controle seja um ator político fundamental, com capacidade representativa para desafiar a ordem política e promover mudanças institucionais no âmbito da democracia. O impacto da atuação da burocracia de controle ocorre em duas dimensões: *i*) na dimensão da gestão pública, reduzindo a discricionariedade dos gestores no processo decisório e de implementação das políticas; e *ii*) na dimensão do sistema político, reduzindo-se a margem das opções majoritárias no sistema democrático.

No que diz respeito ao impacto da atuação das burocracias de controle, ocorre, no Brasil, uma profunda redução da discricionariedade dos gestores públicos no processo de decisão e implementação de políticas. As burocracias de controle, ao interpretarem e criarem normas, ampliam as demandas sobre as burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas. O resultado desse processo é ampliar os custos das máquinas administrativas, criar obstáculos para a inovação em processos e recursos de serviços públicos e criar constrangimentos para o investimento econômico (Anechiarico, 2010). A discricionariedade pode ser definida, de acordo com Davis (1969), como a margem de liberdade de um funcionário público para escolher um curso de ação ou inação, fundamentada na lei. A discricionariedade está envolvida pelos códigos legais e não se trata de ação ilegal, mas de liberdade para agir ou deixar de agir que um funcionário público tem diante do cidadão comum (Galligan, 1990). Ao romper a cláusula da discricionariedade das burocracias responsáveis pela implementação, as burocracias de controle passam a atuar diretamente no processo decisório, acrescentando custos de transação adicionais que restringem a competitividade econômica. Ou seja, o excesso de controle – associado à fraqueza institucional das burocracias responsáveis pela implementação – amplia os custos de implementação e cria incentivos para o recuo de burocratas e custos de transação que impactam negativamente os resultados e a eficiência das políticas públicas.

No que diz respeito ao impacto sobre o sistema político, a atuação das burocracias de controle termina por reforçar os deslocamentos de legitimidade da ordem política. Estas desafiam a ordem política, de modo a desencadear mudanças por meio de reformas políticas ou da constituição de agenda pautada pela questão do combate à corrupção e às falhas de gestão. No contexto em que a corrupção praticada no âmbito do sistema político é gradativamente desvelada em público, a ampliação das demandas por *accountability* promove uma instabilidade política e desencadeia um processo de mudança do *status quo*. As mudanças não necessariamente assumem uma trajetória, podendo promover maiores dificuldades para o sistema representativo.

Esse sistema passa a responder às conjunturas críticas derivadas da atuação das burocracias do controle, sem necessariamente promover o maior adensamento da relação entre governantes e governados. Esse processo pode resultar em maior exclusão da cidadania e manter ou aumentar a desconfiança existente na sociedade, piorando o problema da deslegitimação.

As burocracias do controle são fundamentais ao regime democrático. Mas devem atuar no contexto de procedimentos institucionais fixos, em uma margem de atuação que evite a extrapolação de suas rotinas, suas hierarquias e seus processos. As burocracias do controle, quanto atuam na dinâmica política, necessariamente cairão no velho dilema: quem controla o controlador?

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ANECHIARICO, F. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. **Gestión y Política Pública**, v. 19, n. 2, p. 239-261, 2010.

ARANHA, A. L. Accountability, corruption, and local government: mapping the control steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-31, 2017.

ARANTES, R. B. The federal police and the Ministério Público. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a. p. 218-250.

ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 99-132.

AVRITZER, L.; MARONA, M. C. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DALTON, R Political support in advanced industrial democracies. *In*: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Cambridge: Oxford University Press, 1999.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**: a preliminary inquire. Baton Rouge: Louisiana Statute University Press, 1969.

DIMAGGIO, P; POWELL, W. The iron cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOIG, A.; MCLVOR, S. National integrity systems: assessing corruption and reform. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 4, p. 317-332, 2003.

ELY, J. **Democracy and distrust**: a theory of judicial review. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980.

FEREJOHN, J. Accountability and authority. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Orgs.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, v. 16. n. 2, p. 192-202, 2016.

FILGUEIRAS, F.; ARAÚJO, M. M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. *In*: CUNHA, I. F.; SERRANO, E. (Orgs.). **Cobertura jornalística da corrupção**: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 36-71.

GALLINGAN, D. **Discretionary powers**: a legal study of official discretion. Oxford: Clarendon Press, 1990.

GALVIN, D. J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in national party committees. **Studies in American Political Development**. v. 26, n.1, p. 50-70, 2012.

GAILMARD, S; PATTY, J. Slackers and zealots: civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 4, p. 873-389, 2007.

HARDIN, R. Do we want trust in government? *In*: WARREN, M. (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

INGLEHART, R; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy**: the human development sequence. New York: Cambridge university Press, 2005.

KLINGELMANN, H-D.; FUCHS, D. **Citizens and the State**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

LEVI, M. A State of trust. *In*: BRAITHWAITE, V.; LEVII, M. **Trust and governance**. New York: Russell Sage Foundation, 1988.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, p. 16-41, nov. 2006.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling trough". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; CACIQUE, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional nos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LUHMANN, N. **Confianza**. Cidad de México: Anthropos/UIA, 1996.

LUPIA, A. Delegation power: agency theory. *In*: SMELSER, N.; BALTES, P. (Eds.). **International encyclopedia of the social and behavioral sciences**. Oxford: Elsevier, 2001. p. 3375-3377.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge. Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and political control of agencies. **Virginia Law Review**, v. 75, p. 431-482, 1987.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

NEWTON, K. The impact of social trust on political support. *In*: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press. 1999.

_____. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. New York: Cambridge University Press, 2011.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, n. 37, p. 5-31, 1996.

_____. Horizontal accountability in new democracies. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (Eds.). **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

OFFE, C. How can we trust our fellow citizens? *In*: WARREN, M. (Ed.). **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p.149-180.

OLIVIERI, C. *et al*. 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, n. 6A, p. 43-51, Oct. 2013.

OLSEN, J. P. **Democratic accountability, political order, and change**: exploring accountability processes in an era of european transformation. Oxford: Oxford University Press, 2017a.

_____. Accountability democrática e mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./nov. 2017b.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. **Disaffected democracies**: what´s troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press, 2000.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ROSANVALLON, P. **La contre-démocratie**: a politique à l'âge de la défiance. Paris: Seuil, 2006.

SANTOS, W. G. Poliarquia em 3D. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998.

SCHILLEMANS, T.; BUSUIOC, M. Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 191-215, 2015.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**. New York: Free Press, 1957.

SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

TAYLOR, M.; BURANELLI, V. Ending up in pizza: accountability as a problem of a institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

TAYLOR, M.; PRAÇA, S. Inching toward accountability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

WEISS, A.; WOODHOUSE, E. Reframing incrementalism: a construtive response of the critics. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 255-273, 1992.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963.

DALTON, R. **Democratic challenges, democratic choices**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; BRAGA, A. C. Bureaucrats, parties, and interest groups. *In*: FONT, M.; RANDALL, L. (Eds.). **Brazilian State**: debate and agenda. Lanham; New York: Lexington Books, 2011. p. 111-130.