

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 – TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO NO BRASIL: UM DEBATE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TCU E DA AGU NO PÓS-1988
<b>Autores(as)</b>	Bernardo Abreu de Medeiros Isabella de Araujo Goellner Natália Massaco Koga
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo5</a>

<b>Título do livro</b>	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
<b>Organizadores(as)</b>	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-047-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO NO BRASIL: UM DEBATE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TCU E DA CGU NO PÓS-1988

Bernardo Abreu de Medeiros<sup>1</sup>

Isabella de Araujo Goellner<sup>2</sup>

Natália Massaco Koga<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre capacidades tem revitalizado nas últimas décadas o debate sobre o papel, os condicionantes estruturais e o desempenho do Estado. Após um período de maior interesse sobre as entidades que limitam o poder dos governos nos estudos sobre democracia e transição democrática dos anos 1980 e 1990, a atenção dos estudos volta-se então às questões relativas ao exercício e à acumulação do poder do Estado (Fukuyama, 2013), além de ressaltar a análise dos recursos e das condições estruturais. Este trabalho tem como objeto de análise um segmento da burocracia considerado como entidades que limitam o poder dos governos.

Aqui sustentamos que essas entidades têm crescente relevância para a análise da dinâmica entre capacidade e desempenho das políticas públicas: as instituições do controle.<sup>4</sup> O exame será circunscrito às duas principais entidades de controle externo e interno, respectivamente, no nível federal brasileiro: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU).

A dicotomia do interno/externo é estabelecida pela Lei nº 4.320/1964, corroborada no Decreto-Lei nº 200/1967, que estrutura a administração pública no país sendo mantida até os dias atuais em termos similares. Nela, o foco central será

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Consultora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em parceria com o Ipea; e professora de sociologia no Instituto Federal de Brasília (IFB).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício no Ipea e professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

4. Por "instituições de controle", compreende-se, em acepção ampla e em linha com Aranha e Filgueiras (2016, p. 17), instituições "responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público". No contexto brasileiro, essa rede de instituições é significativamente ampla (Power e Taylor, 2011), mas o recorte adotado neste capítulo se restringirá ao TCU e à CGU. Outro ator de extrema relevância nessa rede de instituições, o Ministério Público, é abordado em capítulo específico desta coletânea.

sua principal carreira, os auditores. Assim, tem-se como objetivo geral da pesquisa identificar eventuais tendências de hipertrofia, hipotrofia e assimetrias de capacidades entre a burocracia do controle e a burocracia executora das políticas. O objetivo específico é analisar variáveis que indiquem processos de fortalecimento ou alterações de níveis de capacidades (administrativas e analíticas) de dois entes que atuam na função estatal de *accountability* horizontal,<sup>5</sup> o TCU e a CGU, a partir dos dados disponíveis para as últimas três décadas.

A escolha desses objetos se deu com o intuito de agregar contribuições aos ainda escassos estudos sobre capacidades dos entes responsáveis pela função estatal de controle (Grin, 2020; Medeiros, 2021), dada a ênfase da literatura de capacidades no exame dos entes executores das políticas públicas.

Este capítulo está dividido em cinco seções, iniciando por esta introdução, que buscou apontar a problematização em debate. Na seção 2, serão apresentadas as definições conceituais e a estratégia metodológica adotada na pesquisa. As duas seções seguintes cuidam da descrição dos resultados obtidos por meio da análise de dados oriundos das bases do Atlas do Estado Brasileiro,<sup>6</sup> assim como de outras fontes adicionais. Na seção 3, focou-se a análise das capacidades organizacionais a partir dos dados gerais de pessoal e orçamento tanto do TCU quanto da CGU. Na seção 4, analisam-se as capacidades individuais dos auditores do TCU e dos auditores da CGU. Na última seção, apresentam-se as considerações finais do estudo.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Um exame detido do redesenho institucional trazido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) revela que, ao contrário de outras instituições de controle, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas não vivenciaram uma ruptura abrupta em relação ao regime anteriormente vigente. Se o processo de redemocratização representou uma refundação do Ministério Público, que passa a contar com uma amplitude constitucional de atuação sem par na história do país (Arantes *et al.*, 2010; Kerche, 2007), o mesmo não pode ser dito em relação ao TCU.

Como uma instituição centenária, grande parte das competências atribuídas ao TCU pela CF/1988 já se encontravam previstas, ao menos formalmente, desde o fim do século XIX: é o caso da emissão de pareceres sobre as contas do presidente da República, do julgamento da conta de administradores responsáveis por dinheiro público e do registro de atos de pessoal, além de outras competências autônomas, a exemplo da realização de auditorias por iniciativa própria.

5. Conforme define O'Donnell (1998, p. 40), *accountability* horizontal pode ser entendida como: "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas".

6. Para mais detalhes, ver: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

Por sua vez, a CGU não possui assento constitucional expresso, a Carta de 1988 refere-se apenas ao “sistema de controle interno”, a ser mantido, de forma integrada, “pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” (art. 94). A CGU é, assim, a protagonista do controle interno do Poder Executivo. Ela se originou da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), criada em 1994, e foi se consolidando mediante a centralização das atribuições das várias secretarias de controle interno (Cisets), então presentes nos diversos ministérios. Em 2001, é formalmente instituída, por Medida Provisória (MP), como Corregedoria-Geral da União, e finalmente incorporada por lei em 2003 como CGU, órgão central dos sistemas de controle interno e de correção no governo federal.

Desse modo, não se consegue buscar de forma direta e exclusiva na CF/1988 a explicação para a centralidade que essas duas instituições gozam atualmente: seja porque o TCU já ostentava, ao menos formalmente, há mais de um século, boa parte de suas competências; seja porque a CGU só é prevista de maneira genérica como “controle interno”, sem detalhamento sobre sua composição e estrutura no texto constitucional.

Assim, o que explicaria então essa proeminência percebida (Filgueiras, 2018; Grin, 2020; Dutra e Reis, 2020) no passado recente dessas instituições de controle? Uma das chaves explicativas pode estar na literatura de capacidades, que aponta para diferentes dimensões de recursos e condições necessárias para o exercício das funções estatais e o *policymaking*.<sup>7</sup>

Em razão dos dados disponíveis, observamos duas delas. A chamada capacidade administrativa, entendida como as condições necessárias para a gestão e mobilização dos recursos organizacionais de uma instituição; e a capacidade analítica, tomada como os meios acumulados para a apropriação, o uso e a disseminação do conhecimento para e sobre o *policymaking* (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Iniciando pelos trabalhos sobre os processos históricos de formação do Estado e desenvolvimento econômico (Tilly, 1990; Centeno, 2003; Rueschemeyer e Evans, 1985), passando por formulações acerca dos fatores constitutivos da capacidade (Fukuyama, 2013; Evans e Rauch, 1999) e das relações de capacidade com o desempenho dos Estados e configurações de governança (Evans, 1995; Repetto, 2004; Pires e Gomide, 2021), até os trabalhos mais recentes sobre as funções de políticas públicas esperadas de um Estado moderno (Wu, Ramesh e Howlett, 2015;

---

7. Vale esclarecer que há na literatura de capacidades diferentes formulações e meios de operacionalização empírica do conceito. Há autores que compreendem capacidades como recursos e condicionantes da atuação estatal e, portanto, utilizam indicadores que dimensionem variáveis de *input* e outros que entendem o conceito como resultados da atuação estatal, aplicando indicadores de *output* (Cingolani, 2013). Como recomendam Gomide, Pereira e Machado (2017), é fundamental fazer esta distinção e declarar o entendimento a ser utilizado em cada estudo para não se adotar ao mesmo tempo variáveis das duas naturezas, o que pode levar ao fenômeno indesejado da circularidade das explicações. Neste capítulo, enfatizamos a adoção da primeira abordagem e, portanto, utilizamos indicadores referentes a recursos disponíveis nos órgãos analisados.

Saguin, Ramesh e Howlett, 2018. Por fim, a literatura de capacidades nos chama a atenção para os recursos e as condições estruturais existentes em um Estado para o desempenho de suas funções.

Em que pese as transformações e a expansão da função de auditoria não serem fenômenos exclusivos do contexto brasileiro (Power, 2007; Humphrey e Owen, 2000), pesquisas recentes têm evidenciado um processo de aumento significativo da influência da burocracia do controle na gestão e no *policymaking* no Brasil (Filgueiras, 2018; Nogueira e Gaetani, 2018; Grin, 2020; Cavalcante e Silva, 2020; Medeiros, 2021).

Um tipo de processo de mudança institucional na burocracia do controle denominado de conversão<sup>8</sup> foi identificado por Cavalcante e Santos (2020), quando analisaram o trabalho produzido por Grin (2020) sobre o caso específico do TCU. Tal processo de conversão ocorre não em função de alterações das regras, mas de sua interpretação e aplicação; e é produzido “por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições e, assim, convertem a instituição em novas metas, funções ou propósitos” (Cavalcante e Santos, 2020, p. 560-561). Ou seja, em alguma medida, a ampliação da atuação do TCU e dos burocratas do controle estaria ocorrendo não em função de alterações de suas previsões normativas, mas do fortalecimento de suas capacidades e influência política.<sup>9</sup>

O crescimento das demandas de *accountability* e o aumento da desconfiança nas instituições representativas no Brasil, associados a fatores exógenos, como a emergência de um movimento global de ênfase à mensuração de desempenho, conforme ocorreu nas reformas administrativas gerencialistas (Humphrey e Owen, 2000), configuram uma função de correção da representação política que colocaria as instituições de controle brasileiras no papel de representantes do interesse público, legitimados a interpretar normas, controlar o processo decisório e a produção das políticas (Filgueiras, 2018, p. 375).

Apesar disso, a ausência de legitimidade democrática direta típica do Legislativo ou, como alerta Flávio Cabral, o baixo controle social exercido sob esses órgãos, muitas vezes em razão da opacidade de seu funcionamento e formação de agenda, coloca em xeque essa capacidade de representação (Cabral, 2021, p. 8). Diversos fatores endógenos, exógenos e sistêmicos podem condicionar a atuação do controle no *policymaking*. Assim, este capítulo busca focar um deles: a construção e mobilização das capacidades dos auditores do TCU e da CGU, nas últimas três décadas.

8. Para a discussão sobre a tipologia de mudança institucional aqui adotada, conferir Mahoney e Thelen (2010).

9. Uma visão complementar, que identifica na origem da ampliação das funções do controle – em especial do TCU – também alterações normativas, mas que não se dariam no nível constitucional e legal, e sim infralegal (como regimento interno, portarias e instruções normativas), pode ser encontrada em Medeiros (2021).

No escopo do projeto do Atlas do Estado Brasileiro, buscamos, como objetivo mais geral, mapear e, quando possível, comparar capacidades entre a burocracia do controle e a burocracia executora das políticas. Para tanto, neste estudo, realizaram-se análises exploratórias de dados inéditos obtidos por meio da plataforma do Atlas e de registros administrativos das próprias instituições. Desse modo, foi criada uma base de dados com variáveis selecionadas pelos autores, visando a uma descrição longitudinal de dados funcionais e organizacionais relevantes em relação aos períodos de 1985 a 2020 para o TCU, e de 2001 a 2019 para a CGU.<sup>10</sup>

Para esta análise, privilegiamos aqueles indicadores mais comumente utilizados pela literatura de capacidades e acessíveis por meio do Atlas do Estado, ou seja, dados de pessoal e, quando possível, dados orçamentários. Isso se dá apesar de termos conhecimento da diversidade de indicadores utilizados pelos trabalhos empíricos sobre capacidades para evidenciar o acúmulo de recursos para o exercício das funções estatais (Cingolani, 2013; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Pires e Gomide, 2015; Bersch, Praça e Taylor, 2017), assim como reconhecemos as possibilidades de fontes de dados a serem analisadas para retratar as capacidades mais específicas da função estatal de controle – tais como a evolução dos instrumentos e sistemas informacionais de controle ou recursos disponíveis por operação/auditoria, entre outros. Contudo, ante o objetivo deste capítulo de explorar especialmente os dados disponíveis por meio do projeto Atlas do Estado Brasileiro, focamos este tipo de variáveis.

Vale ainda ressaltar que existem poucas pesquisas que buscam mensurar a dimensão analítica das capacidades nos órgãos brasileiros, embora a dimensão administrativa seja mais comumente explorada na literatura especializada, uma vez que provê uma visão abrangente das condições de funcionamento das organizações. Os trabalhos mais recentes apontam para a percepção qualitativa dos próprios controladores quanto à baixa capacidade analítica dos órgãos auditados em comparação a suas próprias capacidades (Grin, 2020) e a forte e crescente influência das recomendações produzidas pelos entes do controle como fontes de conhecimento na burocracia executora de políticas (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2021). E, portanto, justificamos assim a escolha desta dimensão de capacidades para fins deste estudo.<sup>11</sup>

Quanto à análise das dimensões administrativa e analítica das capacidades do TCU e da CGU, ela será realizada buscando contemplar tanto o nível organizacional,

10. Esses anos foram arbitrados tendo em vista a disponibilidade geral dos dados e a criação da CGU em 2001.

11. Reconhecemos que indicadores mais complexos poderiam ter sido explorados, tais como os que refletissem as desigualdades remuneratórias, as relações entre servidores efetivos e contratados, a dependência de quadros externos, o tempo de experiência, entre outros. Contudo, a etapa de obtenção dos dados junto aos órgãos e a montagem da base de dados tomou grande parte dos esforços da pesquisa e se mostrou, em alguma medida, frustrada e limitada, ante a ausência de dados sistematizados nos próprios órgãos. Esperamos que próximos estudos possam usufruir da base e aprofundar análises no campo.

por meio do exame de indicadores que retratam o contexto de atuação da organização como um todo, quanto o nível individual, investigando as habilidades e competências de seus servidores. Para este segundo nível, selecionamos o grupo dos auditores por serem aqueles envolvidos com a atividade-fim das organizações. Em geral, os trabalhos sobre capacidades observam apenas um de seus níveis. Contudo, um estudo que busque explorar mais de um nível e dimensão de capacidade pode contribuir para uma radiografia mais abrangente, bem como a geração de hipóteses acerca da relação entre as variáveis, como pretendemos levantar nas considerações finais. O quadro 1 detalha os indicadores analisados neste estudo.

**QUADRO 1**  
**Indicadores de capacidades administrativas e analíticas**

Dimensão de capacidade	Nível	Evidência	Indicadores para mensuração
Capacidade administrativa	Organizacional	Recursos materiais para operacionalização do órgão	Orçamento autorizado do órgão
	Organizacional	Recursos humanos para atuação geral do órgão	Número de servidores efetivos
Capacidade analítica	Individual	Condições e incentivos para atuação dos servidores	Média salarial dos auditores versus média salarial do funcionalismo federal
	Organizacional	Recursos para desenvolvimento de novos conhecimentos dos órgãos	Orçamento aprovado de capacitação
	Individual	Acúmulo de conhecimento acadêmico dos servidores	Nível educacional dos auditores versus nível educacional do funcionalismo federal

Elaboração dos autores.

Para a criação da base de dados com os indicadores antes referidos, foi necessária uma estratégia metodológica variada e complexa pela qual coagulam diversas fontes de dados. Para tanto, primeiramente, foram realizadas solicitações de informações por meio de instrumentos de transparência pública, com pedidos via plataforma Fala.BR da CGU e PAI-TCU. Em segundo lugar, foram usadas extrações realizadas pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.<sup>12</sup>

Em resumo, para construir as séries de dados e as análises, utilizaram-se principalmente as seguintes fontes: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), anualmente disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e utilizada para a análise dos dados do TCU e da CGU, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), utilizado para os dados da CGU, assim como o Painel do Orçamento Federal (Siop) para a complementação de dados orçamentários dos dois órgãos e de outros ministérios.

12. Agradecemos a Bruno Portes Costa de Castro, mestre em informática pelo Programa de Pós-Graduação em Informática/UFRJ, o qualificado trabalho de assistência de pesquisa. Agradecemos especiais a Felix G. Lopez e Bruno Portes pela extração, pela produção e pelo auxílio com os dados.

Vale ressaltar que especificamente os dados sobre analistas de finanças e auditores possuem códigos diferentes no sistema da Rais/MTE ao longo da série. Portanto, foram então resgatados para a análise os códigos de 252205 – auditor (contadores e afins) e 21420 – funcionário público federal superior. Essa aproximação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) somente foi possível quando se realizou análise correlacional do Programa de Integração Social (PIS) com os vínculos da Rais alocados no TCU em cargos do código 252205 – auditor (contadores e afins), de 2003 a 2018 (apêndice A). Desse modo, estes PIS foram pesquisados em anos anteriores exclusivamente para o TCU e para a CBO 1994 nº 21420.

Por oportuno, esclarecem, também, que a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, alterou a denominação dos cargos da CGU. Anteriormente, o cargo efetivo de nível superior era denominado analista de finanças e controle. Após a referida lei, essa denominação foi alterada para auditor federal de finanças e controle (AFFC).

Em relação aos dados de remuneração, as médias mensais da base Rais foram calculadas pela equipe Atlas mediante a seguinte metodologia:

a partir da variável “remuneração média mensal em salários-mínimos” que consta nos registros da Rais/ME. Esta variável apresenta maior consistência do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis na Rais, e tem a vantagem de estar disponível em toda a série da analisada (1986-2017). Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais à zero e valores nulos. Para o setor público, mas não para o setor privado, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano e como maior valor o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento na Rais. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019 utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IBGE).<sup>13</sup>

Ademais, quando necessário, foram consultadas as leis federais e os documentos oficiais pertinentes. Nesse sentido, especificamente, foram analisados os relatórios de gestão do TCU de 2008 a 2021.

### **3 CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS: EVOLUÇÃO DE PESSOAL, DE ORÇAMENTO GERAL E DE CAPACITAÇÃO**

Iniciaremos a análise da capacidade organizacional do TCU e da CGU partindo de um panorama geral relacionado ao orçamento dos dois órgãos. Para tanto, foram selecionados dados de orçamento autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), além de créditos adicionais, bem como os valores de fato empenhados.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3OPT7yD>>.

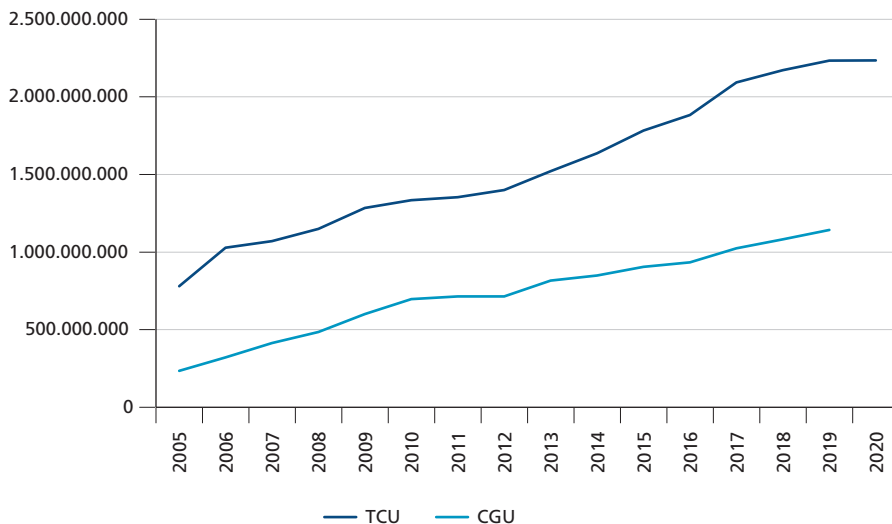


A escolha desses dados orçamentários (e não dos valores liquidados ou pagos) deve-se à limitação da disponibilidade dos dados na base do Tesouro Gerencial (TG), no portal do orçamento federal sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), bem como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU. Ademais, esta informou que não foi possível compilar os dados sobre o orçamento aprovado e executado referente aos anos de 2003 e 2004. Em relação ao período de 2005 a 2007, a CGU informou somente ter dados sobre o orçamento aprovado e o empenho emitido. Assim, justifica-se a ausência dessas informações devido à sua indisponibilidade para consulta na base do TG, no portal de orçamento federal, assim como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU.

Desse modo, partiremos para a análise segundo o orçamento aprovado. No gráfico 1, observou-se uma tendência de aumento do orçamento das duas instituições no período de 2005 a 2020 – no caso do TCU, foi quase triplicado, e, no da CGU, ampliado em quase cinco vezes.

**GRÁFICO 1**

**Orçamentos autorizados do TCU e da CGU: LOA mais créditos (2005-2020)**  
(Em R\$)



Fontes: Para TCU, pedido de acesso à informação por meio das manifestações de nºs 332.755 e 333.216; e para CGU, e-sic 00106.023120/2020-59.

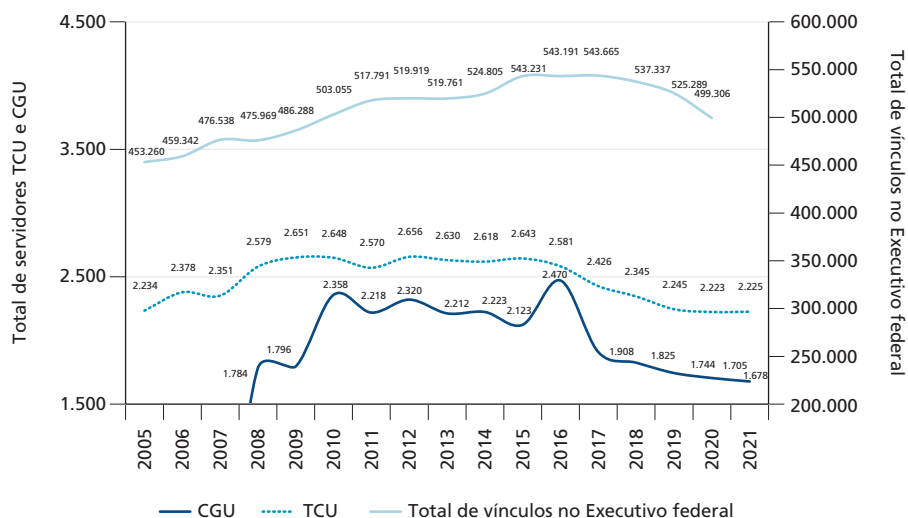
Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. O TCU retira os dados dos Sistemas Siafi87 a Siafi2014. Para os exercícios de 2015 a 2019, foi utilizado o sistema do TG.  
 2. Valores nominais em dezembro de cada ano.  
 3. Os valores de capacitação foram retirados da ação de capacitação de recursos humanos do orçamento do respectivo exercício.  
 4. A CGU informou que não foi possível compilar os dados sobre o orçamento aprovado e executado referentes aos anos de 2003 e 2004. Em relação aos dados de 2005 a 2007, a CGU informou somente ter informações sobre o orçamento aprovado e o empenho emitido. Justifica-se a ausência desses dados devido a sua indisponibilidade para consulta na base do TG, no portal do orçamento federal sob a responsabilidade da SOF, assim como à inexistência dos dados em arquivos próprios da CGU.

Em termos de capacidades organizacionais gerais do TCU e da CGU, podemos observar a ampliação de seus orçamentos no período, indicando condições gerais básicas para uma tendência de desenvolvimento e fortalecimento dos dois órgãos. Contudo, como apresentado no quadro 1, outros indicadores merecem ser examinados para a análise de outras dimensões e níveis de capacidades. Neste mesmo sentido, o gráfico 2 mostra o total de servidores ativos nos dois órgãos em comparação ao total de servidores federais ativos nos três poderes, no mesmo período de 2005 a 2021.

GRÁFICO 2

Quantitativo de servidores públicos ativos – TCU, CGU e Executivo federal (2005-2021)



Fontes: Em azul contínuo, dados retirados do Atlas do Estado Brasileiro referentes ao total de vínculos do Executivo federal de civis e ativos (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); em azul pontilhado, dados do TCU retirados do sistema de Ouvidoria do TCU, por meio da manifestação de nº 332757 (exceto os dados de 2021, que foram retirados do site deste tribunal).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores têm como referência o dia 31 de dezembro dos respectivos anos. Em 2021, os dados são de 22 de setembro de 2021.

2. Dados sobre servidores ativos, excluindo servidores cedidos, aposentados e pensionistas.

Em que pese alguma oscilação no período analisado, o gráfico 2 apresenta uma tendência de leve declínio no número de servidores dos dois órgãos de controle a partir de 2017, o que também é observado na evolução recente do total de servidores federais ativos ante as aposentadorias e a redução de concursos públicos. Portanto, em termos de capacidades administrativas organizacionais, embora o orçamento geral tenha se ampliado expressivamente no período, o quantitativo de servidores para a atuação nos dois órgãos não observou a mesma tendência,

experimentando, em contrário, alguma retração, o que ocorreu também em alguma medida no contexto geral do serviço federal.

O gráfico 3 apresenta a série histórica entre 2005 e 2021, com os dados de orçamento empenhado em capacitação/formação de servidores decompostos pelo número de servidores ativos de cada órgão da administração direta.<sup>14</sup> Busca, portanto, retratar o esforço orçamentário destinado pelo TCU e pela CGU para ampliação de sua capacidade analítica comparativamente ao de dois órgãos, o Ministério da Economia (ME) e o Ministério de Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI).

A escolha desses dois órgãos para a comparação se dá em razão de duas justificativas. A primeira diz respeito a suas competências e atuações relacionadas à temática da capacitação, assim, espera-se que tenham mais atenção para atividades dessa natureza. Enquanto o ME é o ente responsável no Poder Executivo federal pela gestão de pessoas e ator central na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), o MCTI tem como uma de suas competências principais atuar na área de fomento à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e, portanto, é reconhecido por ser um órgão de elevado incentivo à capacitação continuada de suas carreiras técnicas.

A segunda justificativa diz respeito à estabilidade institucional dos dois órgãos ao longo do período analisado, uma vez que diversos dos demais órgãos federais foram objeto de mudanças em suas estruturas e alterações de nomenclaturas, o que impossibilitou a reconstrução da série histórica para todos os órgãos.

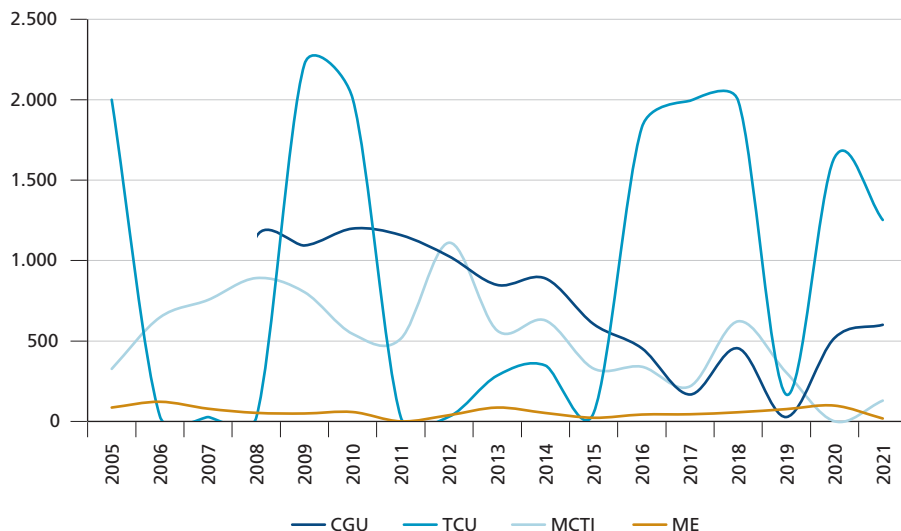
Para a interpretação dos dados do gráfico 3, três pontos merecem ser levantados. O primeiro diz respeito ao fato de os valores apresentados corresponderem em grande parte aos da ação orçamentária 4572 – *Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação*, a qual abarca contratação e inscrições em cursos, assim como diárias e passagens para participação de eventos em capacitação. Portanto, eventos de treinamento interno ou parcerias sem custo, assim como outras ações de incentivo institucional ao desenvolvimento de capacidades analíticas, tais como afastamentos para pós-graduação, tipo de ação notadamente estimulada pelo TCU e MCTI como veremos à frente, não estão retratados no conjunto dos valores.

---

14. A composição desses dados foi realizada da seguinte forma. Dados de orçamentos obtidos no Sistema Siop, que utiliza a base de dados do Siape. Disponível em: <<https://bit.ly/3uumv56>>. Foram coletados os dados referentes à Ação orçamentária 4572 – *Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação* referente à “Realização de ações diversas voltadas ao treinamento de servidores, tais como custeio dos eventos, pagamento de passagens e diárias aos servidores, quando em viagem para capacitação, taxa de inscrição em cursos, seminários, congressos e outras despesas relacionadas à capacitação de pessoal”. Os dados a respeito do número de servidores foram obtidos pelo Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Disponível em: <<https://bit.ly/3nKsFdL>>. Para a atualização dos orçamentos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi utilizada a calculadora do IBGE, disponível em: <<https://bit.ly/2k6McRK>>. Os dados referentes ao TCU e à CGU foram complementados com pedidos de acesso à informação – LAI TCU por meio da manifestação de nº 332757 e e-sic 00075.001839/2020-43 e 00106.009482/2021-18 Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.

GRÁFICO 3

Valor de gastos empenhados em ações de capacitação e formação de servidores, por número de servidores e órgão (2005-2021)  
(Em R\$)



Fonte: Siope – Painel do Orçamento Federal. Dados referentes à base Siafi de 14 de outubro de 2021. Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Os dados referentes à CGU em específico foram obtidos mediante pedido de acesso à informação e complementados com os códigos: 2D58 – Controle interno, prevenção à corrupção, ouvidoria e correição; e 0005 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.
2. Os dados referentes ao TCU mudaram de código da ação de 2013 para 4018 – Fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais plano orçamentário; 0002 – Capacitação de recursos humanos para 4572 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação, órgão orçamentário 03000 – Tribunal de Contas da União, e ação 4091 – Capacitação de recursos humanos. Todos os valores foram duplamente conferidos como pedido de acesso à informação ao TCU.
3. Os dados referentes ao ME a partir de 2014 foram considerados como a ação 2000 – Administração da unidade, plano orçamentário e 0001 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.
4. MCTI 2000 – Administração da unidade e 0006 – Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação a partir de 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3PsbM7>>.

O segundo ponto diz respeito ao advento e contexto da covid-19, que explicaria a redução dos valores, em especial referentes a diárias e passagens, nos últimos anos da série. Por fim, os picos e vales de valores de capacitação do TCU podem ter uma conformação que varia de acordo com os anos em que se teve concurso no TCU e, sendo assim, quando foram empregados cursos de capacitação.

Em que pese possíveis imprecisões dos dados originários para abarcar todo o conjunto de ações de capacitação dos órgãos, identificamos volumes elevados de recursos destinados pelos dois órgãos de controle em capacitação de seus servidores se comparados ao ME, órgão que concentra a função de organização da gestão pública, entre elas a gestão de ações de desenvolvimento de pessoas, e mesmo ao MCTI, órgão que tem como atuação primordial promover políticas para o

desenvolvimento de conhecimento, assim como uma estrutura de carreira que demanda a capacitação continuada para a progressão funcional.

Em outras palavras, embora análises mais aprofundadas mereçam ser realizadas para compreender a oscilação dos valores e as tendências, podemos dizer que os recursos orçamentários despendidos pelos órgãos de controle para o desenvolvimento de capacidades analíticas são elevados se comparados ao das áreas produtoras de políticas analisadas.

A seguir a análise será focada nas dimensões de capacidades individuais dos auditores do TCU e da CGU, quais sejam: 1– Grupo TCU: analista de finanças controle externo/auditor federal de controle externo; e 2 – Grupo CGU: analista de finanças e controle/AFFC.

## **4 CAPACIDADES INDIVIDUAIS DOS AUDITORES DO TCU E DA CGU**

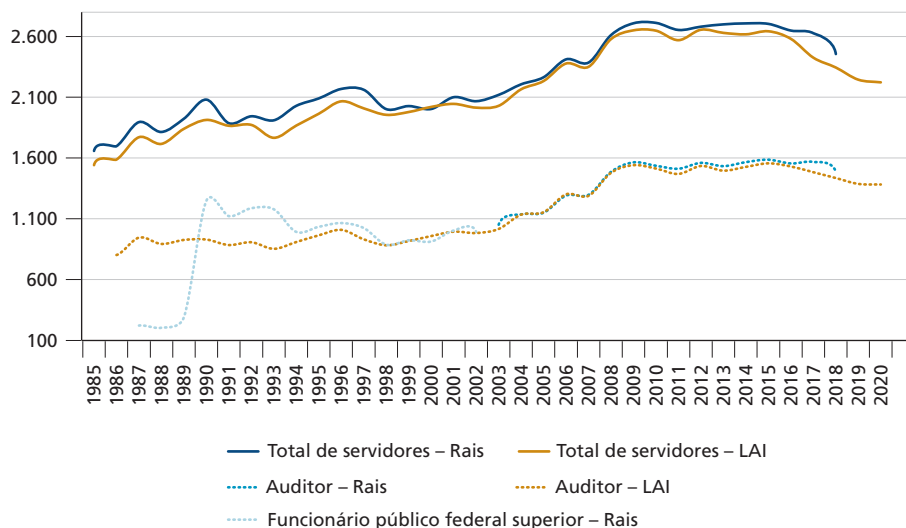
### **4.1 Grupo TCU: auditor federal de controle externo**

Inicialmente foram traçadas comparações em relação ao número de servidores a partir das informações obtidas pela Rais com os dados fornecidos diretamente pelos órgãos com base nos pedidos de acesso à informação para avaliar a qualidade dos dados. Neste sentido, vale destacar que a utilização das três bases de dados foi necessária para a análise da variável remuneração e escolaridade ao longo dos anos somente para a CGU. Foram comparados os dados fornecidos nos pedidos com base na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) sobre o quantitativo de auditores ao longo dos anos (linha pontilhada vermelha) e os dados obtidos da extração da Rais (em azul), conforme apresentado no gráfico 4. Não vamos nos adentrar nas análises pré-1990 pela dificuldade de se utilizar a classificação dos CBOs nestes anos.

Apesar de as bases não trazerem resultados idênticos, elas demonstram linhas de tendências similares e em mesmo ritmo. De 1995 a 2019, podemos observar uma tendência de crescimento constante tanto do corpo funcional do TCU (linhas superiores contínuas do gráfico 4), quanto em específico dos cargos de auditores (linhas inferiores pontilhadas do gráfico 4).

GRÁFICO 4

Número de servidores do TCU por ano, segundo as bases de dados da Rais e LAI (1985-2020)



Fontes: Em azul, dados obtidos mediante extrações da base de dados Rais/MTE realizada pelo Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); em verde, são referentes a pedidos realizados ao TCU por meio da LAI. Elaboração dos autores.

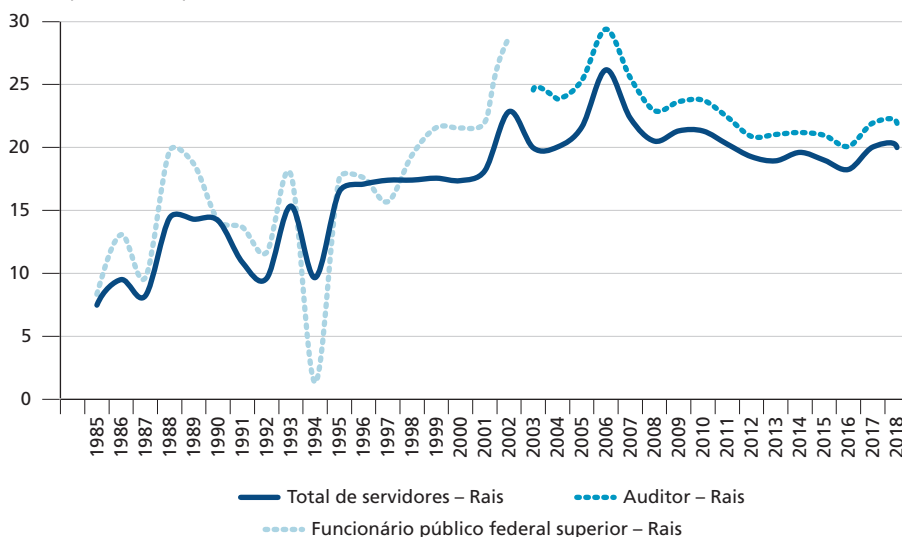
- Obs.: 1. As especialidades referentes ao trabalho de auditoria tiveram suas denominações alteradas e foram desagregadas ao longo do tempo. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.  
 2. Todos os valores têm como referência o dia 31 de dezembro dos respectivos anos.  
 3. Dados relativos aos servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

As médias mensais de remuneração dos auditores do TCU foram calculadas a partir da variável *remuneração média mensal em salários-mínimos* que consta nos registros da Rais/ME. Esta variável apresenta mais consistência do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis na Rais, e tem a vantagem de estar disponível em toda a série analisada (1985-2019). Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero e nulos. Para o setor público, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano; e, como maior valor, o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento na Rais. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir do gráfico 5, apresenta-se uma curva que se mantém ascendente em relação à média de remuneração dos auditores do TCU no período de 2008 a 2019.

GRÁFICO 5

Média de remuneração do TCU, segundo a base da Rais (1985-2018)  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/MTE e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores das médias salariais foram calculados desconsiderando os recebimentos com valores zero.

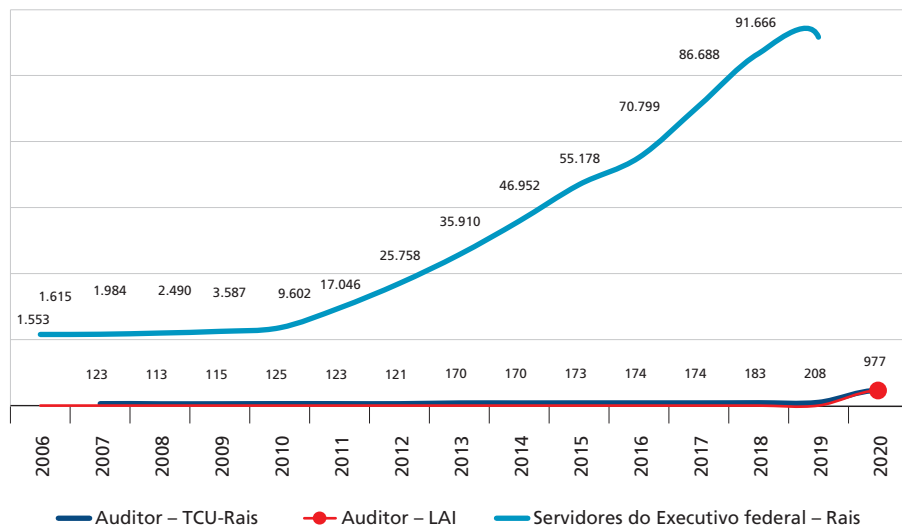
2. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

3. As especialidades referentes ao trabalho de auditoria tiveram suas denominações alteradas e foram desagregadas ao longo do tempo. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.

Pesquisas empíricas no campo de capacidades apontam que os conhecimentos prévios determinam a capacidade dos indivíduos de reconhecer o valor, adquirir, avaliar e usar as diferentes fontes de conhecimento (Ouimet *et al.*, 2009), enquanto a maior escolaridade aumenta as chances do uso do conhecimento científico (Howlett e Wellstead, 2011; Newman, Cherney e Head, 2016; Koga *et al.*, 2022). Em outras palavras, o nível de escolaridade seria uma boa *proxy* para mensuração da capacidade analítica dos vários segmentos do Estado.

De acordo com os dados do Atlas do Estado Brasileiro, o Executivo federal teve um crescimento do número de servidores com mestrado/doutorado de 2006 a 2019.

GRÁFICO 6  
Evolução do número de servidores e auditores com mestrado/doutorado (2006-2020)



Fontes: Dados retirados da base Rais e do Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); exceto para a LAI-Sisouv do TCU, que se deu por meio da manifestação 332757.

Elaboração dos autores.

Obs.: Quanto ao grau de escolaridade, o TCU informa que só possui dados disponíveis e fidedignos sobre os atuais ocupantes dos referidos cargos para a posição em 22 de setembro de 2020. Segundo esse tribunal, não há relatório com dados históricos de escolaridade, e as informações parciais disponíveis em bases de dados não são fidedignas, pois essa informação somente passou a ser atualizada periodicamente a partir de 2019. Antes disso, constava do cadastro apenas o grau de escolaridade exigido para o ingresso no cargo.

Quando analisamos os dados de mestres e doutores do TCU, podemos perceber também a tendência ascendente, ou seja, um aumento no número de pós-graduados auditores, dado que em 2020 o TCU afirmou ter 977 mestres/doutores (equivalente a 38% do total de auditores).<sup>15</sup> Contudo, vale destacar que afirmações mais contundentes neste sentido não podem ser realizadas devido às diferentes fontes de informações.

Ademais, esse dado corrobora com as considerações de Grin (2020) acerca dos incentivos institucionais para a capacitação desses servidores por meio inclusive de um ente próprio voltado para esta finalidade, a Escola Superior do TCU – Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que oferece diversos cursos de especialização *lato sensu* e articula o Laboratório de Inovação e Coparticipação do TCU e um Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública.<sup>16</sup>

15. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

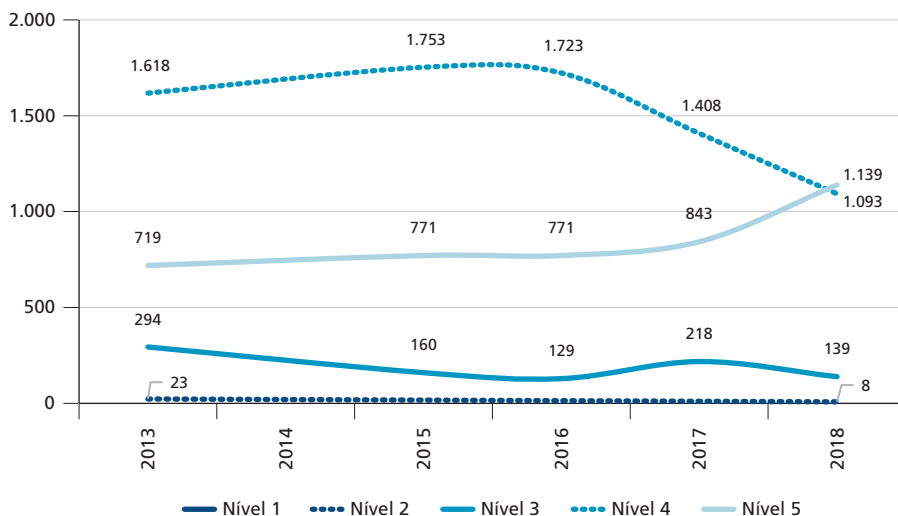
16. Disponível em: <<https://bit.ly/3NNH8A3>>. Além da oferta de cursos pelo ISC, outros instrumentos institucionais incentivam a qualificação do corpo técnico do TCU, como bolsas de estudos parciais e redução de jornada para cursos de pós-graduação *stricto* e *lato sensu* em outras instituições nacionais e internacionais. Estas iniciativas, que transcendem o nível das capacidades individuais, indicam estratégias para o fortalecimento da capacidade organizacional.



A fim de exaurir as possibilidades de fontes de dados para a variável educacional, foram levantadas informações sobre os níveis de escolaridade de todos os servidores do TCU. Para tanto, foram analisados os relatórios de gestão/atividades de 2013 a 2020.

GRÁFICO 7

**Escolaridade dos servidores do TCU – relatórios de gestão (2013-2018)**



Fontes: Sistema GRH e controle complementar realizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas; e relatórios de gestão do TCU dos respectivos anos.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em 2014, não foram encontrados dados sobre escolaridade. Com isso, ao formatar o gráfico, foram desconsiderados os valores nulos.

Ressalta-se que em virtude da necessidade de uma homogeneização dos tipos de escolaridade neste livro, os níveis educacionais foram padronizados de 1 a 5, seguindo o padrão adotado pelo Ipea em suas publicações. Nível 1: analfabeto/até o 5º ano incompleto/5º ano completo, com 6º ao 9º ano do fundamental incompleto; nível 2: fundamental completo/médio incompleto; nível 3: médio completo/superior incompleto; nível 4: superior completo; e nível 5: mestrado/doutorado.

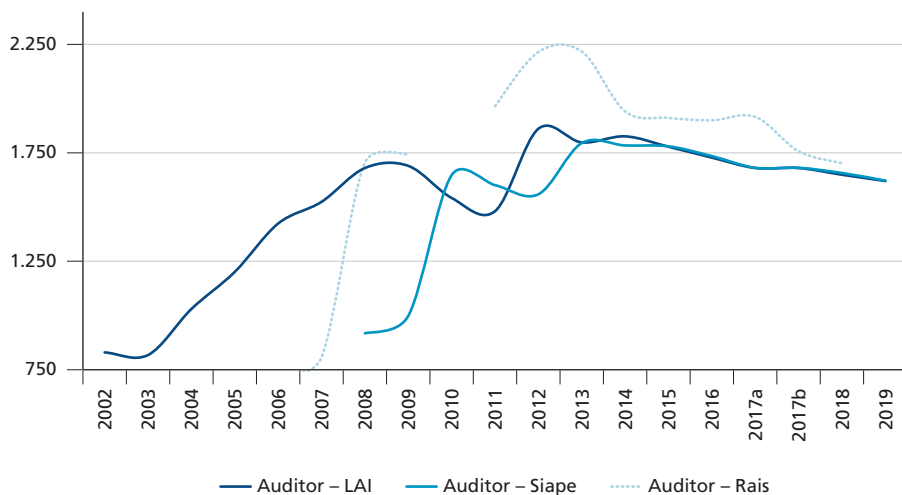
De modo geral, pode-se observar que existe uma tendência de alta escolarização nos quadros de funcionários do TCU, no qual o nível 4, que corresponde à formação em nível superior, e o nível 5, que corresponde ao mestrado/doutorado, têm importante destaque na série. Vale destacar que 2014 foi o único ano em que não foi possível encontrar dados de escolarização nos relatórios, mas acredita-se que, neste ano em específico, não se tenha um nível muito diferenciado dos anos de 2013, 2015 e 2016, por se observar uma clara tendência de estabilidade do número de servidores no TCU.

#### 4.2 Grupo CGU: analista de finanças e controle/AFFC

A CGU foi criada pela MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003, e convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Essa lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do órgão, as funções da então Corregedoria-Geral da União, instituída formalmente em 2001, pela MP nº 2143-31. A partir do Decreto nº 4.321, de 5 de agosto de 2002, foram transferidos do quadro de pessoal do Ministério da Fazenda para o quadro de pessoal da CGU 3 mil cargos de analista de finanças e controle e 2 mil cargos de técnico de finanças e controle.

Os quantitativos informados no gráfico 8 são pertinentes ao período de 2002 a 2019, cujos dados se referem a 31 de dezembro de cada ano. Em relação aos dados da CGU, foram analisadas inicialmente as três bases de dados. Em especial, para a CGU, a Rais não apresentou resultados consistentes e contínuos ao longo dos anos. Em 2010, por exemplo, não existem dados da CGU na Rais; e, em 2017, existe uma duplicidade de dados, sendo separada em 2017a e 2017b, pois em 2017 a CGU apresentava na base Rais dois CNPJs raiz diferentes devido à mudança de nomenclatura do órgão. O CNPJ raiz de 05.914.685 da CGU passa a ser o CNPJ 26.664.0152 do Ministério da Transparência e da CGU. Foi então arbitrado o segundo CNPJ raiz para a análise por serem os dados mais recentes daquele ano. Especificamente para o cargo de auditoria, o CBO mais próximo ao número de auditores encontrado foi de 212410 – Analista de redes e de comunicação de dados.

**GRÁFICO 8**  
**Número de servidores da CGU por ano, conforme as bases de dados da LAI, do Siape e da Rais (2002-2019)**

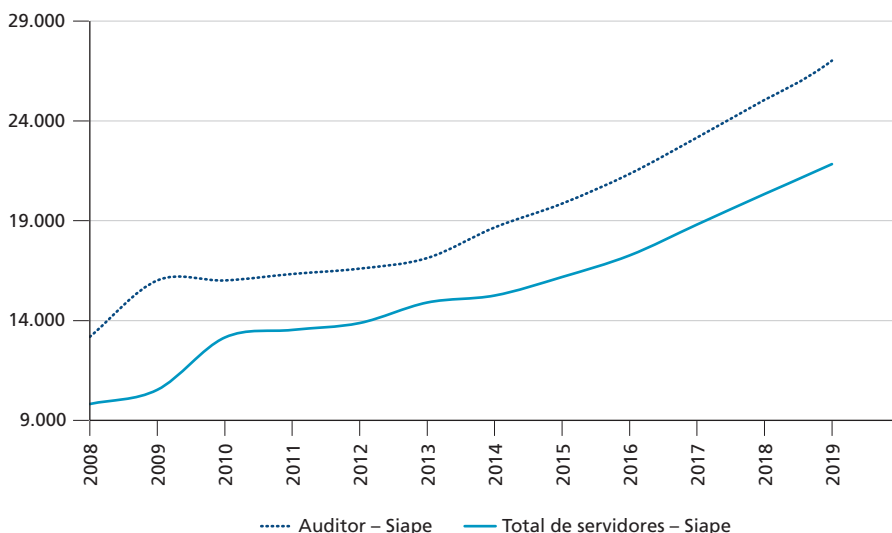


Fontes: Em azul contínuo, dados retirados da LAI-CGU mediante e-sic 00075.001839/2020-43; em azul tracejado, do Siape e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>); e, em azul pontilhado, da Rais.  
 Elaboração dos autores.  
 Obs.: 1. Todos os valores das bases LAI e Rais têm como referência o mês de dezembro dos respectivos anos; e, para a base Siape, são referentes a novembro.  
 2. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

As médias mensais de remuneração a partir da base Siape para a CGU foram calculadas pela equipe Atlas por meio da variável remuneração mensal, seguindo a mesma metodologia das remunerações calculadas para o TCU. O gráfico 9 apresenta uma curva claramente ascendente da média de remuneração dos auditores da CGU no período de 2008 a 2019.

**GRÁFICO 9**

**Média da remuneração da CGU, segundo base de dados do Siape (2008-2019)**  
(Em R\$)



Fontes: Siape e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os valores têm como referência o mês de novembro dos respectivos anos. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas.

2. Em 2016, o cargo de analista de finanças e controle passa a ser AFFC.

3. As médias mensais de remuneração foram calculadas a partir da variável *remuneração mensal*. Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero e nulos. Para o setor público, utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano; e, como maior valor, o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019, utilizando-se o INPC/IBGE.

Para as informações de escolaridade da CGU, optou-se novamente em não considerar os dados da Rais e analisar os do Siape pela maior consistência da base. Em paralelo, também foi realizado um pedido com base na LAI à CGU, que reportou que somente possui dados sobre a escolaridade dos auditores quanto à titulação de mestrado e doutorado em 2020. Ademais, a CGU esclarece que o requisito mínimo para o cargo é o curso superior completo.

Diferentemente dos dados fornecidos pelo TCU, as informações sobre o número de doutores e mestres entre auditores da CGU vieram agregadas ao número

de auditores que já haviam cursado alguma especialização. Na CGU, 34% dos auditores realizaram programas de doutoramento, mestrado ou especialização.<sup>17</sup>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos neste capítulo traçar uma radiografia das capacidades dos entes do controle a partir da análise de quatro principais variáveis referentes ao contexto de atuação dos auditores do TCU e da CGU, quais sejam orçamento, quantitativo de servidores, média de remuneração, e nível de escolaridade. A análise destes dados permitiu retratar, em alguma medida, o crescimento e acúmulo mais recente das capacidades desses entes, entendidas “capacidades” como os recursos e as habilidades necessárias tanto para o exercício da função administrativa, isto é, para o funcionamento interno das duas organizações, quanto da função analítica, que viabiliza a apropriação, o uso e a disseminação de conhecimento pelos auditores e o aparato organizacional. Ademais, procuramos, quando possível, realizar comparações com o contexto dos *policymakers*, ou seja, dos gestores das políticas, a fim de identificar eventual assimetria de capacidades entre os entes do controle e da gestão.

Antes de discorrer sobre os principais resultados da pesquisa, uma consideração merece ser feita em relação ao trabalho empírico realizado neste estudo. Esforços consideráveis foram empenhados não apenas para a análise dos dados, mas especialmente para sua obtenção. Além dos dados mobilizados e disponibilizados pela equipe do Atlas, foi necessário recorrer à LAI, por diversas ocasiões, a fim de se constituírem séries históricas, bem como complementar informações de difícil localização e/ou acesso pelas fontes governamentais abertas. Tais esforços buscaram ser mencionados ao longo do texto com o fim de apoiar futuras pesquisas que intentem utilizar os mesmos dados.

De todo modo, vale apontar a importância de se aprimorarem a oferta e disponibilização de informações sobre esses entes, os quais têm como função justamente resguardar a transparência pública e contam com o acesso das diversas bases de dados e registro administrativo de todo o Estado para o exercício de suas competências. Estas dificuldades foram reportadas em outros estudos que incluíram também a análise da publicização de dados dos tribunais de contas estaduais (Rocha, 2019).

Quanto à radiografia da trajetória de capacidades dos dois entes do controle, os resultados apontam, em primeiro lugar, para um aumento expressivo,

---

17. Informação fornecida pela CGU mediante e-sics 00075.001839/2020-43 e 00106.023116/2020-91. Os valores têm como data referente o dia 31 de dezembro dos respectivos anos. Dados sobre servidores ativos, incluindo servidores cedidos, sem aposentados e pensionistas. Em ofício enviado à CGU, esclareceu-se que um pré-requisito para ocupar vaga de AFCC é possuir graduação de nível superior, portanto, todos os servidores ocupantes do referido cargo possuem essa formação acadêmica. Ademais, não há obrigatoriedade de o servidor informar esses dados no SIGRH, logo, torna-se inviável a contabilização ano a ano referente à formação acadêmica dos auditores da casa. Outrossim, ressaltam que a CGU está em processo de desenvolvimento de novo sistema que abrangerá mais informações do currículo dos servidores, para que esses dados sejam acessíveis quando necessário.

especialmente na última década e meia, da capacidade administrativa da CGU e do TCU, demonstrado tanto em função da ampliação do orçamento quanto no número de auditores. A mesma tendência ascendente pode ser verificada em relação ao acúmulo de capacidade analítica do corpo de auditores ao observarmos os orçamentos e incentivos institucionais para a capacitação, assim como a média de remuneração consistentemente elevada dos auditores da CGU e do TCU que pode ser considerada uma condição estrutural para a atratividade e manutenção de quadros de alta escolaridade que hoje caracterizam os dois entes.

Ainda que comparações mais extensivas e aprofundadas não tenham podido ser realizadas no escopo deste estudo, os resultados analisados relativos à capacidade analítica – isto é, dos orçamentos de capacitação, assim como de escolaridade dos auditores – indicam desequilíbrio em relação aos recursos disponíveis para atuação dos burocratas *policymakers*.

Assim como trabalhos anteriores no campo (Grin, 2020; Cavalcante e Silva, 2020; Nogueira e Gaetani, 2018; Medeiros, 2021), os resultados deste capítulo apontam para o aumento e fortalecimento de capacidades da burocracia do controle nas últimas décadas, bem como sinalizam a importância de mais estudos como este que busquem agregar dados e análises a fim de confirmar e problematizar a hipótese da assimetria de capacidades entre os entes do controle e da gestão no Brasil. Em sintonia com o diagnóstico da literatura estrangeira, é possível que, embora o maior controle busque a melhoria do desempenho da gestão, o controle em excesso possa minar a autonomia e a própria eficácia da gestão que se pretendeu perseguir, no que é conhecido como o “dilema da *accountability*” (Behn, 2001, p. 11; Steets, 2010, p. 32) ou ainda como o “paradoxo da *accountability*” (Dubnick, 2005, p. 395).

Esse processo, em termos de caracterização da capacidade geral do Estado brasileiro, sinaliza para um desequilíbrio entre capacidades e autonomia que reduz as possibilidades, por parte da gestão, de experimentação, inovação e escolhas de novos caminhos e meios de produção das políticas públicas, características fundamentais para o enfrentamento do contexto contemporâneo da multiplicidade e complexidade dos problemas públicos.

Por fim, levantamos algumas limitações da pesquisa e propostas de agendas futuras de análise. A primeira diz respeito ao mencionado desafio de acesso de dados que permitam análise de séries históricas e comparações interorganizacionais. Alguns desses desafios foram vencidos, mas outros ainda estão sendo enfrentados para o aprofundamento desta agenda, por exemplo, ao buscar reunir e analisar um dos principais produtos da atuação dos auditores, as auditorias operacionais. Entendemos que a análise de conteúdo extensiva das recomendações desses documentos pode trazer importantes indicações acerca do nível e escopo de influência

do controle sobre a gestão. Ademais, outros indicadores de capacidades merecem ser explorados.

Uma dimensão importante das funções de produção de políticas públicas que não pôde ser analisada neste trabalho trata da dimensão da capacidade político-relacional, isto é, a capacidade dos entes do controle de interagirem com os cidadãos e atores que integrem a governança da política pública a fim de fortalecerem a transparência e o controle social não apenas das políticas que avaliam e auditam, mas também de seus próprios procedimentos e resultados (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Como outros trabalhos demonstraram, embora sejam guardiões desses valores, os entes do controle parecem ainda muito distantes e pouco permeáveis à participação social e aos anseios da sociedade (Rocha, 2019). E, tal qual ressaltam Carolyn Cordery e David Hay, “como ‘vigias de valor público’, os órgãos de controle têm a responsabilidade de fornecer e relatar ao público o valor que eles de fato entregam” (Cordery e Hay, 2019, p. 138). Acreditamos que mais trabalhos nessas frentes poderão trazer diagnósticos mais precisos sobre as dinâmicas e implicações para o *policymaking* e a democracia brasileiros do acúmulo e assimetria de capacidades do controle diante da gestão.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual.** Brasília: Enap, 2016. (Cadernos Enap, n. 44).
- 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 a ordem democrática no século XXI.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.
- BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability.** Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.
- CABRAL, F. G. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAl)**, v. 5, n. 16, p. 215-257, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.48143/rdai.16.fgc>>.

CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, 2020.

CENTENO, M. A. Limited war and limited states. *In*: DAVIS, D. E.; PEREIRA, A. W. **Irregular armed forces and their role in politics and state formation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 82-95.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht University; UNU-Merit, 2013. (UNU-Merit Working Papers, n. 053).

CORDERY, C. J.; HAY, D. Supreme audit institutions and public value: demonstrating relevance. **Financial Accountability and Management**, v. 35, n. 2, p. 128-142, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3nGzDR5>>.

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. **Public Performance and Management Review**, v. 28, n. 3, p. 376-417, 2005.

DUTRA, P.; REIS, T. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. São Paulo: Editora Singular, 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, n. 56).

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.

FILGUEIRAS, F. de B. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2595). Disponível em: <<https://bit.ly/3R83ork>>.

HUMPHREY, C.; OWEN, D. Debating the ‘power’ of audit. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 29-50, 2000.

KERCHE, F. Autonomie et pouvoir discrétionnaire du Ministère Public au Brésil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KOGA, N. M. *et al.* O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: um olhar sobre a burocracia federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 1165-1190, 2021.

KOGA, N. M. *et al.* Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kzygyl>>.

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

MEDEIROS, B. A. de. A “explosão de auditoria” e o Tribunal de Contas da União. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 3, p. 11-45, 20 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3R5b7Wn>>.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 91-100, dez. 2018.

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

OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy: a journal of research, debate and practice**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 195-226, 2015.

\_\_\_\_\_. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49-59, jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3AwbCE2>>.

POWER, M. The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN, L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.



REPETTO, F. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington: INDES; BID, 2004. (INDES Working Papers, n. I-52).

ROCHA, D. G. da. **Os tribunais de contas brasileiros na era democrática**: transparentes participativos ou insulados? Curitiba: Appris Editora, 2019.

SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 1-22, Jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3pJd5Ac>>.

STEETS, J. **Accountability in public policy partnerships**. Basingstoke: Pallgrave Macmillan, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3yoF386>>.

TILLY, C. **Coercion, capital, and European states**: AD 990-1992. Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3R8O2lw>>.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tribunal de Contas da União**: estrutura organizacional e serviços. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pbr7W2>>.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

RUESCHEMEYER, D. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 44-77.

## APÊNDICE A

Em relação à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), observou-se que os analistas de finanças e auditores se encontravam em dois códigos diferentes da Classificação Brasileira de Ocupações (CBOs). Sendo assim, foram resgatados para análise os códigos de 252205 – auditor (contadores e afins) e 21420 – funcionário público federal superior. Essa aproximação da CBO somente foi possível quando se realizou análise correlacional do Programa de Integração Social (PIS) com os vínculos da Rais alocados no Tribunal de Contas da União (TCU), durante o período 2003-2018. Desse modo, estes PIS foram pesquisados nos anos anteriores exclusivamente para o TCU e para a CBO 1994 nº 21420. Como resultados, apresentados na tabela a seguir, são exibidos os números absolutos e o percentual de vínculos que possuem algum dos PIS buscados.

TABELA A.1  
Vínculo dos servidores (1985-2002)

Ano	CBO 1994	Total	(%)
2002	21420	978	98
2001	21420	979	98
2000	21420	855	94
1999	21420	859	93
1998	21420	813	92
1997	21420	814	79
1996	21420	795	75
1995	21420	697	67
1994	21420	589	59
1993	21420	482	41
1992	21420	463	39
1991	21420	429	38
1990	21420	417	33
1989	21420	106	36
1988	21420	58	28
1987	21420	74	33
1986	21420	27	17
1985	21420	20	15

Elaboração dos autores.

