

REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

na construção da excelência
da gestão pública no Brasil



Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Analista de Finanças e Controle da CGU-RJ
Mestre em Educação pela Universidade de Brasília
Bacharel em Ciências Navais – habilitação em Administração pela Escola Naval

RESUMO: O trabalho discute a qualidade da gestão pública e a relaciona à atuação típica dos órgãos de controle no contexto brasileiro atual, buscando identificar de que forma a ação dessas instâncias de controle pode promover a melhoria na gestão pública ou, ainda, de que maneira ações despropositadas podem contribuir para o enfraquecimento dessa gestão. Para tal, a análise focará nas funções específicas dos órgãos de controle de: 1) acompanhamento da gestão (controle concomitante), 2) avaliação e fortalecimento dos controles internos, 3) avaliação de programas, 4) função judicante e 5) controle prévio, por meio da análise de procedimentos e produtos, procurando indicar possibilidades e restrições dessas abordagens para a promoção da qualidade da gestão pública. O artigo busca aproximar a discussão do controle governamental dos desafios gerenciais contemporâneos, em especial no que tange a superar os entraves à execução tempestiva e econômica das políticas públicas, aliado a uma matriz patrimonialista presente na forma de se administrar a coisa pública em nosso país.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; qualidade na gestão pública.

KEYWORDS: Control; quality in public management.

ABSTRACT: *This paper discusses the quality of public management and relates that to the performance of typical control agencies in the current Brazilian context, seeking to identify how the performance of these control instances can promote quality in public administration or how unreasonable actions may contribute to the weakening of management. To this end, the analysis will focus on the typical functions of public control bodies, such as: 1) monitoring of management (concurrent control); 2) evaluation and strengthening of internal controls; 3) program evaluation; 4) adjudicative function; and 5) prior control, through the analysis of procedures and products, in order to identify opportunities and constraints of these approaches to promote quality on public management. The article aims to bring near the matters of government control and the challenges of contemporary public management, specially concerning to overcoming obstacles to an economic and opportune implementation of public policies, combined with a patrimonialist source present in national public administration.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura analisar de que forma os órgãos de controle podem contribuir para a promoção da qualidade da gestão, dentro do contexto brasileiro após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A discussão posta é relevante, pois a última década, de 2003 a 2013, foi marcada por um fortalecimento dos órgãos de controle previstos nos artigos 70 e 74 da Carta Magna, classificados como controle externo e interno. Nesse período os Tribunais de Contas se robusteceram e modernizaram sua forma de atuação, além de um claro fortalecimento do controle interno, sendo que todas essas transformações trazem o assunto controle para a pauta da gestão pública.

Com a maior aparição desses atores (órgãos de controle) no contexto da gestão pública, aponta-se uma falsa dicotomia entre o controle e a gestão, no questionamento, por algumas vozes, da relevância assumida pelo primeiro, de forma que se faz necessária uma análise das contribuições efetivas e possíveis desses órgãos para a excelência da gestão, ampliando os horizontes do controle de paradigmas legalistas e punitivos herdados do passado, para a utilização de um desenho que faça da atuação dos órgãos de controle uma promotora de resultados agregados à melhoria da gestão pública, de forma perceptível pelo cidadão.

Desse modo, o artigo analisará o conceito de qualidade, bem como o conceito de controle, como função administrativa, relacionando as ações de controle de forma categorizada às possibilidades de melhoria da gestão pública, de promoção dessa qualidade, mostrando a integração da função controle à gestão pública, como elemento de acompanhamento e garantia de atingimento de objetivos, objetivos esses consoantes com as demandas do cidadão.

O resultado de uma ação de controle, normalmente estampado em um relatório, tem reflexos na esfera civil, quando aborda as questões de ressarcimento ao Erário e da improbidade administrativa; na esfera penal, quando subsidia a instauração de inquéritos; e ainda, na esfera administrativa, quando alimenta processos disciplinares; alguns consideram a existência de uma esfera política, quando afeta o processo eleitoral pelos impedimentos, como no caso emblemático da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010).

Essas dimensões têm seus motivos de existir, por vezes se comunicam e se conflitam, e trazem em si o potencial de promover uma gestão mais eficaz e eficiente, se suas contribuições forem bem articuladas na atuação em uma dimensão gerencial, de melhoria do sistema administrativo como um todo, sem perder de vista o papel exigido por força de outros diplomas legais.

Desvendando a qualidade

Qualidade pertence ao rol das palavras perigosas. Ao mesmo tempo em que é carregada de grande objetividade, é também de subjetividade. Representa intuitivamente algo de bom, desejável, ainda que careçamos de discussões mais aprofundadas sobre esse conceito, em especial na gestão pública.

A Gestão da Qualidade Total (GQT), abordagem administrativa febril no Brasil nos anos de 1990, alçou a questão da qualidade a um estágio de obsessão dos gerentes. Para os que atuavam naqueles “áureos tempos”:

Qualidade significa qualquer coisa que tenha valor para uma empresa de serviço público e seus usuários (isto é,



aqueles que utilizam seus produtos e serviços). Isto inclui a qualidade física dos produtos e serviços, a produtividade, a eficiência, a ética, a moral, a segurança e a utilização racional dos recursos disponíveis. (CARR; LITTMAN, 1998, p. 3-4).

A Qualidade Total e seus defensores definiam a qualidade pela ausência de defeitos, adequação ao uso, conformidade do produto, suas características e, ainda, atendimento às especificações do cliente, conforme detalhado na obra de Martins e Marini (2010).

Qualidade na visão da GQT é um conceito que se desenvolve desde a fase do projeto, com envolvimento de todos. É uma questão processual, que não perde o foco nos objetivos, vinculando os fins e os meios, a Qualidade Total tem uma visão holística da qualidade, relacionando-a a várias dimensões.

Apesar de ser o tema da discussão da época, os conceitos da GQT enumeraram as visões de vários autores do que seria qualidade, mas mantendo sempre a tendência de abordagens aplicadas no setor público no âmbito do New Public Management (NPM), de importar visões

do privado para o público de forma incontestada, tratando o cidadão como cliente, esquecendo-se das nuances do segmento estatal.

Discussões posteriores tratam o conceito de qualidade de forma mais contingencial, desdobrando-a em vários elementos básicos (MARSHALL JR., 2007), como desempenho (aspecto operacional), confiabilidade, conformidade (padrão), durabilidade, atendimento, estética e qualidade como percebida pelo cliente. Os teóricos da administração perceberam que não há como fugir da discussão da qualidade na moderna gestão.

Focar no cliente para definir qualidade, como abordado nessas discussões, é um tanto perigoso, pois por vezes esse cliente não sabe o que quer ou o que precisa. Ou, ainda, ele não conhece o cardápio e como isso pode ir ao encontro das suas necessidades. No aspecto público, temos alguns complicadores, como princípios constitucionais, visões de igualdade da cidadania, e parâmetros que fazem a vontade de um cidadão ser vinculada à necessidade de outro, dificultando ações minimalistas. Entretanto, essas peculiaridades não nos podem afastar de uma discussão que

nos conduza a parâmetros do que seria a qualidade no âmbito do setor público, sob pena de afundarmos no pântano da ineficiência.

Bebendo nas fontes das ciências sociais, temos autores mais críticos que acrescentam à qualidade uma componente social, como no caso da política educacional:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2009, p. 11).

Em uma defesa da ideia de que o coletivo tem forte influência na construção da qualidade no setor público. O fato de ser bom para um não pode influenciar nos direitos dos outros, pois existe uma matriz de igualdade na visão de república e cidadania que deve ser considerada. A política social de qualidade para o cliente “empresa” pode não convergir com todos os desejos do cliente “cidadão” e, ainda, pode favorecer o “fornecedor”. Eis o desafio da qualidade na gestão pública! Fugir disso pode nos levar à armadilha da simplificação!

A qualidade nos serviços públicos se fundamenta no atendimento de expectativas

e necessidades do cidadão objeto desses serviços, de forma tempestiva, com a utilização de insumos adequados, duráveis, a preços razoáveis e de forma sustentável, e considerando as demandas transversais de outros grupos de interesse dentro do contexto social. Num processo que também conte com a participação do cidadão.

Fala-se de participação porque, sem ouvir o usuário, é difícil avaliar a qualidade de uma ação estatal. Nosso país padece de uma débil cultura de avaliação e isso faz com que o desempenho de programas governamentais seja exaltado pela opinião de órgãos de imprensa sem a fundamentação em dados avaliativos consistentes, por amostras enviesadas e opiniões que confundem programas passados e presentes.



A criação de uma política, voltada para o saneamento de um problema, nos indica esse beneficiário principal, que deve ter as suas demandas atendidas com uma qualidade que preveja o momento, o futuro, o ambiente e, ainda, os seus efeitos transversais, de forma a não prejudicar outros grupos ou beneficiá-los em demasia. O Estado não pode gerar, em tese, desigualdades, opressão, desequilíbrio ambiental, prejudicar a população ou gastar mais do que o razoável, mesmo que intencionando ser pseudoeficiente.

Apenas para exemplificar, isso faz de uma simples pavimentação de uma estrada um serviço que atende a requisitos técnicos, legais, administrativos, econômicos e ecológicos, na construção de uma qualidade que realmente agregue valor àquela comunidade, em uma visão imediata e ao mesmo tempo sistêmica. Ela não pode atender ao transeunte, ao caminhoneiro, ao motorista e prejudicar a segurança dos que habitam as cercanias da estrada, e poluir os rios, provocar enchentes ou ser de uma qualidade que não dure até o próximo verão, onerando a carga tributária. O problema é que os efeitos transversais não são percebidos de imediato pela população.

Desse modo, a construção da qualidade se dá pelo atendimento de requisitos técnicos, vinculados à conformidade do serviço às normas e padrões que assegurem seu razoável funcionamento; legais, onde o produto ou serviço honra normas estatuídas para garantir princípios vitais àquela comunidade; administrativo, de modo que o serviço seja feito da maneira e no tempo adequado para o atendimento do cliente principal; econômicos, onde o serviço/produto observe preços usuais de mercado e, por fim, que seja sustentável, não causando danos ao meio ambiente relacionado.

Essa discussão se faz oportuna na construção

de nossos conceitos de gestão pública, e de uma de suas funções primordiais, que é o controle. Lembramo-nos da qualidade apenas quando recebemos dos governos produtos e serviços sofríveis, falando do que não temos, dificultando a nossa mensuração. Esquecemos a qualidade que desejamos e, mais, de observar essa qualidade como um produto do desempenho do sistema envolvido, que abrange atores públicos e privados.

Por isso, focar no cliente apenas pode ser perigoso... Pessoas abaixo da linha da miséria podem dizer se o que estão recebendo é realmente emancipatório? Essas e outras questões nos chamam a atenção para a necessidade da existência de mecanismos avaliativos e de caráter corretivo, tutelando para além da discussão jurídica, em uma vertente gerencial, considerando ainda outras questões, como o arraigado patrimonialismo na gestão pública, fonte recorrente da negação de direitos. Desse modo, muitas vezes o discurso que vemos de uma gestão eficaz e eficiente trabalha apenas em uma dimensão, em um momento imediato, bem avaliado por aquele que está sequioso de algo, por vezes com grande alarde, mas que perde pontos em uma visão mais ampla. A eficácia, por exemplo, como simples atingimento do desejado, ainda figura raramente nos serviços públicos, forçando uma percepção míope da qualidade pela população, de mínimos, de receber o que o governo der, querendo o serviço de qualquer maneira, não importando o prazo, o preço, os efeitos colaterais (BRAGA, 2012). E achamos tudo isso muito bom!

Por seu turno, a eficiência se compõe, de forma clássica, de um custo menor e uma maior velocidade de atendimento da demanda. Quando se analisa, por vezes, apenas a situação em si, de forma isolada, existe uma tendência a contrapor custo e velocidade.

Uma rua pavimentada rapidamente, e a baixo custo, pode resolver questões até a próxima chuva, mas pode revelar no médio prazo uma situação onerosa para o campo social e até mesmo em termos financeiros. O anseio por velocidade é fruto do descrédito na gestão pública, na desorganização que facilita o descontrole, mas não se pode esquecer do componente custo, de forma direta e indireta. Importante ressaltar que o princípio da eficiência não é uma discussão do papel do Estado em relação ao privado e sim como o Estado deve fazer o seu papel da melhor maneira, e se possível aprendendo com o privado e com outros órgãos públicos. A visão da eficiência estatal não é minimalista, trancada em um laboratório, sem uma visão relacional, dos diversos atores envolvidos. Aliás, nem a gestão privada moderna desconsidera o ambiente, as forças políticas, fugindo de uma idílica relação cliente-fornecedor no balcão de uma loja.

Por vezes, percebe-se na literatura que o discurso da eficiência é focado no neopatrimonialismo, na prevenção da captura da máquina do Estado pela sua burocracia, pelo seu corpo funcional, em uma típica visão de redução de tributos e de regulação. Da mesma forma, surgem por vezes discursos que enxergam os riscos no patrimonialismo, na captura da atuação estatal por grandes conglomerados econômicos, em uma típica visão de contrapor o público ao inimigo privado, fortalecendo a máquina burocrática. Ambos os riscos são plausíveis e representam visões de grupos de interesse, que devem ser sopesadas nas discussões de eficácia e eficiência da ação estatal. A captura como fenômeno ligado ao desvio de finalidade da ação pública se dá por várias vias e, às vezes, nem mesmo é identificada como captura.

Após essa digressão sobre a qualidade no

serviço público, estruturaremos a análise sobre a contribuição do controle para a construção dessa qualidade. Entretanto, faz-se mister analisar o controle como função administrativa, modificando um pouco a nossa visão sobre essa linha de atuação da gestão, tão útil e tão castigada nos discursos.

O controle como função administrativa

Os pais fundadores da Administração, Fayol, Taylor e Ford, que estabeleceram fundamentos da gestão pública e privada, conceituaram os elementos primordiais da gestão, onde o controle como função administrativa teve seu destaque na obra de Henri Fayol, quando este diz:

Numa empresa, o controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar a sua repetição. (FAYOL, 1964, p.146).

Vê-se que o controle se prende à ideia de algo planejado, idealizado, que quando materializado no mundo real, cheio de incertezas, necessita de mecanismos de correção e prevenção. A discussão do controle é a realização do previsto no plano concreto, em uma atuação sobre problemas reais, oriundos da incerteza e da necessidade de delegação.

Fayol já previa que essa visão de poder, de controle, poderia se tornar um instrumento de usurpação, devendo ter as suas atribuições bem definidas (o que não significa mordação),



mas assegurando também que, se bem feito, é um excelente aliado da direção, na prevenção de surpresas desastrosas, cujo impacto pode afetar a toda a coletividade. Desconheço um automóvel que possua apenas acelerador, em especial para fazer curvas.

Dos pais fundadores no início do século XX até os dias de hoje, a discussão avançou muito, mas também contaminou o conceito de controle, já que esta é uma palavra que, apesar de não ser polissêmica, traz em si arraigada toda uma acepção negativa, ligada à ideia de castração, de domínio, de oposição à liberdade, em um momento histórico de grande exaltação da ideia de ser livre, ou pelo menos de se acreditar livre.

A semântica do termo controle varia bastante, significando o termo “controle” na literatura alemã uma comparação, enquanto no contexto britânico surge forte o viés da dominação associada a esse verbete (LUNKES, 2010). Os estudos de Lunkes (2010) identificam também que diversos autores associam a ideia de controle à comparação das ações ocorridas com um padrão previamente estabelecido, ainda que afirme também o autor que:

[...] encontramos com frequência a afirmação de que os controles têm como base “uma análise comparativa

entre o ideal e o real”. Esta definição tem um caráter restritivo, porque os controles não pressupõem, em todos os casos, de um planejamento, de um valor ideal derivado dele, ou seja, também podem ser verificadas outras medidas, como por exemplo, medidas reais. Entretanto, eles se referem sempre a uma análise comparativa. Uma das duas medidas de comparação é considerada então como medida de referência. Esta pode ser, por exemplo, um valor ideal, um valor estimado ou um valor real. A escolha da medida de avaliação é incumbência do responsável pela tomada de decisão. (LUNKES, 2010, p. 3).

O autor busca expandir o controle para algo além do pensado em confronto com o real, introduzindo o controle em uma dimensão presente, de se comparar coisas nos seus momentos, em um primórdio de instrumentos como o *benchmarking*¹, em um grande exercício de aprendizado organizacional, olhando para frente, para trás e para os lados. O controle tem suas raízes também na ciência contábil, como um conceito que historicamente foi ligado a questões financeiras, indicando a relação de contribuintes que teriam seus impostos cobrados (CASTRO, 2009), pela eterna necessidade de vigilância dos voláteis meios circulantes. A própria contabilidade surge na necessidade de se registrar o patrimônio, na produção de informações que têm reflexo gerencial, mostrando que o controle gera informações de extrema utilidade para a gestão, se bem articulado com esta.

¹ Trata-se de uma estratégia de gestão de busca das melhores práticas em um setor, visando ao aprendizado com o desempenho superior.

O fato é que em uma época de valorização extrema da liberdade, por força do ideário político e social vigente, o controle é um tabu, imerso em preconceitos e falas enviesadas. Os controladores defendem seu caráter imprescindível, os controlados o qualificam de burocrático, em um jogo de forças e palavras que ignora o papel do controle na gestão, como função que procura comparar padrões e realidades, retroalimentando o gestor de informações que o permitam corrigir rumos e melhorar processos.

Não é possível uma discussão de controle com uma visão romântica do Estado, da economia, da oferta e da procura, que ignore o jogo político, o patrimonialismo, os monopólios públicos e privados, a corrupção e um sem-número de formas de extrair valor do fundo público para fins particulares. O controle existe exatamente porque o mundo é assim, com as suas contradições e incertezas e porque a atuação estatal precisa delegar, para dentro e para fora.

A visão da função controle, como aliada da gestão, tem como consequência direta que a informação gerada pelo controle pode ser mais bem utilizada pelo gestor e não vista apenas como uma repreensão, um apontador de erros ou uma mãe zelosa. Controle não é só uma questão de se corrigir, é de aprendizado. E para se aprender, deve-se estar disposto a isto, dos dois lados dessa equação. O conceito real de parceria envolve intercâmbio, regido por regras, em um desejo comum de se chegar aos mesmos objetivos.

Nesse sentido, existe uma pseudo-oposição entre controle e eficiência, e, ainda, a associação de controle como o oposto da autonomia e que essa autonomia geraria sempre a eficiência, na visão do agente que quer fazer o melhor, e que a burocracia e a desconfiança sempre o atrapalham. Trazemos alguns ques-

Equilibrar os problemas do uso inadequado da função controle com o seu potencial de construção de uma gestão de qualidade é um desafio do cotidiano

tionamentos: combater a corrupção é uma dicotomia com a busca pela eficiência? É possível uma gestão de qualidade em um sistema predominantemente corrupto? Até que ponto ser autônomo não pode gerar estruturas de captura de difícil reversão no plano real?

A autonomia dá liberdade, desonera os sistemas e permite ao profissional construir, navegar na gestão pela busca de qualidade. Mas ele precisa de diretrizes, de limites, de supervisão e, acima de tudo, de informações sobre a batalha diária na selva profissional. E não apenas nos resultados, mas de interações durante a “viagem” da gestão. O controle pode fornecer essa espécie de alerta durante as lutas cotidianas da gestão e pode instrumentalizar a coalizão no atingimento dos objetivos, com os limites da necessidade de autonomia. Falamos de grandes somas de recursos, de uma extensa base territorial e de uma multiplicidade de atores, em um contexto extremamente complexo. Um bom controle pode ajudar nisso tudo, permitindo à gestão sonhar com os “pés no chão”...

Processos históricos construíram os órgãos

de controle no âmbito nacional com predominantes vieses contábeis e jurídicos. Entretanto, o avançar da gestão pública demandou desses órgãos outros papéis, que valorizem o aspecto gerencial, o foco no cidadão como uma função que auxilie na execução de objetivos organizacionais, apresentando um longo caminho a se percorrer, ainda que já possamos avistar muitas experiências exitosas, que mostram o controle agregando outros valores à gestão, transcendendo esse papel inicial.

O desenho do controle no Brasil

Desse modo, tradicionalmente, o controle no Brasil se desenha em dois grandes blocos: o externo e o interno. O primeiro, ancorado no sistema de pesos e contrapesos herdados das ideias de Montesquieu², e o segundo, em um modelo de Estado cada vez mais complexo (BRAGA, 2010), que demanda de cada poder mecanismos gerenciais próprios, de atingimento de seus objetivos, de governança da máquina administrativa.

Doutrinariamente, o controle externo é realizado por estrutura alheia à organização fiscalizada, tem um caráter mais pontual, por conta do ato de julgar, enquanto o controle interno localiza-se no interior da organização e tem um caráter mais contínuo, globalizante e preventivo. Essas são visões estereotipadas do desenho de um controle que se busca complementar, pela necessidade de se construir redes de ação mútua e coordenada, envolvendo, inclusive, outros órgãos de defesa do Estado, como o Ministério Público e a força policial.

Esse desenho, de interior/exterior, de camadas que se reforçam em rede, se insere pela complexidade da atividade estatal na necessidade de especialização de estruturas de controle, com a criação de órgãos específicos, atendendo cada nível a um aspecto de supervisão, o que leva, bem verdade, a riscos de superposição, usurpação de atribuições e lacunas na atuação dos mecanismos de controle, e também de uma atuação dissociada dos rumos da gestão, convertendo-se de leme em âncora, em construções do mundo cotidiano. Entretanto, as camadas permitem que o controle amplie seu escopo, circulando informações e frustrando interesses econômicos e políticos, e ainda fortalecendo ambientes salubres de cooperação/competição.

Equilibrar os problemas do uso inadequado da função controle com o seu potencial de construção de uma gestão de qualidade é um desafio do cotidiano, que envolve atores da gestão e do controle. Fugir disso é pousar em um paradigma de avaliadores presos a erros e os avaliados ignorando os apontamentos, em uma guerra de visões extremas que pouco aproveita dessa interação.

A construção de um programa de governo federal, por exemplo, que tenha a sua execução descentralizada para estados e municípios, tem muito a colher das experiências dos órgãos de controle, que avaliam outros programas similares. Mas, por sua vez, os órgãos de controle irão aprender mais à medida que ouçam e interajam na construção da gestão de programas.

Um perfil de atuação do controle focado no erro pelo erro e não na visão de que aquele erro pontual é um reflexo de uma fragilidade no sistema administrativo que permite a sua

² Montesquieu na obra "O espírito das Leis", de 1748, resgata a ideia grega de equilíbrio entre os poderes pelo controle mútuo, na ideia de pesos que se equilibram, sendo a base do nosso sistema político moderno.

ocorrência, enfraquece essa interação. Julgar, publicar, recomendar, punir... Todas essas ações típicas de órgãos de controle refletem na dimensão gerencial, o que possibilita a melhoria da gestão. Enfraquece a melhoria gerencial também o gestor que age como um defensor incontestado de seus atos e não se abre à opinião do controle, refratário a interações e opiniões. Cabe registrar também que as ações de controle subsidiam o julgamento político, no sentido de o controle dar transparência da efetiva execução de uma política pública e, a partir disso, o cidadão exercer seu julgamento político.

Até no âmbito do gestor a função controle se faz presente. Fortalecido no âmbito internacional, pelas experiências do COSO³, o controle primário, ou controle interno administrativo, carece de positividade na legislação pátria e de espaço na literatura técnica, sendo um controle gerencial, de linha e que se apresenta de forma intrínseca ligada à gestão de riscos, débil em nosso país no que tange à gestão pública. O controle primário é fortalecido pela atuação dos órgãos de controle, quando o avaliam, indicam fragilidades ao sistema e que necessitam de ações de mitigação dessas fragilidades.

Quando a gestão abre mão da função controle nos seus processos, ou seja, executa as ações sem mecanismos preventivos, as fragilidades se fazem ocultas e sem tratamento, se convertendo em desvios, falhas e corrupção. O assunto "controle" é a *expertise* dos órgãos de controle e a interação desses com o gestor necessita fortalecer seus controles primários, de forma a robustecer seus aspectos preventivos na medida certa. Um apontamento de auditoria é a "ponta de um *iceberg*" no sistema administrativo avaliado, dizendo a este muito mais do que uma questão pontual.

A atuação desses órgãos de controle sobre a gestão guarda similaridades de tipologias, em técnicas e abordagens que buscam construir a opinião do controle, mas também interagir com a gestão, na transformação desta, melhorando a qualidade.

Algumas funções típicas do controle: possibilidades e desafios na construção da eficiência

A análise da prática de órgãos de controle no Brasil nos permite categorizar a atuação desses em funções típicas, que guardam em si possibilidades e desafios na promoção de uma gestão pública de qualidade. Apresentaremos agora algumas dessas funções típicas de órgãos de controle, presentes nos de controle externo e interno, e faremos uma análise do potencial dessas funções na promoção da qualidade da gestão, bem como dos problemas do seu uso inadequado, convertendo a sua ação de benefício em entrave para a gestão.

Acompanhamento da gestão: O acompanhamento da gestão é uma atividade típica dos órgãos de controle interno, em uma visão de atuação preventiva e concomitante, onde se acompanha a execução de obras, licitações, atos de pessoal, verificando-se em tempo real o atendimento de requisitos, o que é muito facilitado pela utilização de recursos da Tecnologia da Informação. Ações de grande vulto também são objeto de acompanhamento de Cortes de Contas, de modo a fortalecer os aspectos preventivos.

³ O COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) é uma organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis da empresa. O objeto de estudo da comissão são os controles internos e o gerenciamento de riscos das empresas, criada à luz de apresentar uma solução para escândalos envolvendo os balanços de empresas.

No que tange à contribuição dessa função típica para a promoção da excelência da gestão, por ser uma assessoria *pari passu* e que em princípio não obsta os processos como em uma ação *ex-ante* e nem identifica erros posteriores, como nas ações *ex-post*, vê-se que essa abordagem contribui para a correção da gestão de forma global, sem alterar o ritmo da gestão. Corrigir a gestão, nesse sentido, torna-a mais eficaz no atendimento das demandas do cidadão e ainda previne efeitos transversais que podem ser detectados no momento do acompanhamento. Entretanto, se o acompanhamento for conduzido sem razoabilidade, ou seja, apontando situações que não interferem no curso das ações e que poderiam ser trabalhadas *a posteriori*, poderá pela sua prática interromper processos relevantes por conta de questões mezinhas, de forma desproporcional com os prejuízos causados pela paralisação das ações com vistas ao saneamento das falhas detectadas.

Avaliação e fortalecimento dos controles internos: Por meio da avaliação dos controles internos, é possível ao órgão de controle identificar fragilidades e atuar na promoção do fortalecimento desses controles, pelo uso de recomendações e capacitações, que envolvam, inclusive, a questão da transparência e das instâncias de controle social associadas, como medidas de fortalecimento da gestão.

Essa atuação permite um aumento da eficácia na organização, pelo fato de fortalecer mecanismos que garantam, de forma razoável, o atingimento dos objetivos. Além disso, os mecanismos de controle associados ao controle social e à transparência fortalecem a participação popular, reforçando a qualidade da gestão em uma dimensão social.

A avaliação deficiente das fragilidades pode



redundar em excesso de controle, onerando o funcionamento da organização, e por vezes permitindo que os riscos se materializem, a despeito das medidas de mitigação adotadas. Ao se recomendar a implementação de controles, deve-se considerar que estes têm um custo administrativo, de redução da velocidade e de aumento do custo, o que afeta a eficiência, que somente deve ser sacrificada em prol de uma maior eficácia, consideradas as devidas proporções.

Avaliação de programas: A avaliação da execução de programas de governo, ainda que adote várias denominações, é uma atividade presente em órgãos de controle interno e externo do mundo inteiro. Visa a atuar dentro do contexto do orçamento-programa⁴, focando a área finalística da organização, avaliando de que forma está sendo conduzido o processo de oferta de bens e serviços à população,

⁴ No orçamento-programa, vigente no Brasil atualmente, não importa o que você faz e sim os objetivos que são atingidos. Tem como foco o programa de governo, como balizador dos processos orçamentários.

na produção de um diagnóstico que retorne em eficácia e eficiência na gestão daquele programa.

Atuar nas vertentes finalísticas mais relevantes de uma organização, por si só, já contribui com o processo de qualidade, dado que as recomendações do controle afetarão diretamente a entrega ao cidadão, permitindo a retroalimentação dos processos e a melhoria contínua.

Entretanto, a armadilha do diagnóstico deve ser evitada. A avaliação existe para melhorar a gestão e deve avançar para além do paradigma de apenas apontar erros e acertos, buscando indicar soluções e replicar boas práticas, para a organização avaliada e para outras.

Julgamento de contas: A função judicante de indicar formalmente a situação de uma gestão ou de um gestor em um período de tempo, geralmente classificada como regular, regular com ressalvas e irregular, é típica das Cortes de Contas, ainda que o ato de certificar contas pelos órgãos de controle interno para posterior julgamento siga uma lógica semelhante, mas sem maiores consequências, por não serem esses órgãos detentores dessa atribuição judicante, no modelo brasileiro de controle.

Assim, a função judicante indica à população, ao governo e aos formadores de opinião quais os gestores e gestões que não atingiram um patamar

mínimo de forma global ou, ainda, identifica os que têm gestões louváveis, contribuindo com a excelência da gestão, dado que insere uma lógica meritória, que exclui gestores deficientes e aponta gestões irregulares, prevenindo maiores danos no futuro e em um similar mecanismo de mercado, fortalecendo boas práticas e não permitindo que atos danosos prosperem sem ser identificados. A condenação tem grande efeito pedagógico, a partir do momento que inibe ações correlatas, desencorajando desvios que prejudicam, direta ou indiretamente, os serviços prestados ao cidadão.

Igualmente, o julgamento de contas de um administrador frente a uma gestão pode padecer de avaliações enviesadas, onde erros pontuais contaminam de forma desproporcional toda a visão global da organização, esquecendo-se dos aspectos sistêmicos quando da realização dessa avaliação. Da mesma forma, tendemos a julgar pela média, demandando aspectos mais gradativos nessas avaliações, que se poderia realizar pela criação de notas numéricas na construção de um índice global, o que ofereceria uma visão mais detalhada, possibilitando melhores interações na busca do aprimoramento da gestão.

Controle prévio: Durante muito tempo foi prática habitual, em especial pelos Tribunais de Contas, a utilização do controle prévio, existindo



ainda em espírito na atuação da advocacia pública na avaliação de contratos e outras avenças, constituindo uma forma de se verificar anteriormente à execução a conformidade do planejado, avaliando a ação e propondo a correção antes da sua materialização, na busca da minimização dos erros.

Obviamente, para agregar qualidade à gestão, a ação prévia do controle só se justifica em situações de grande vulto e de riscos de difícil reversão, ainda que alguns gestores mais temerosos clamem por um aval dos órgãos de controle, para que não sejam surpreendidos pela caneta da auditoria e da imprensa. Somente em casos de riscos de difícil reversão é que se justifica uma atuação do controle prévia, considerando-se ainda que a avaliação prévia analisa apenas documentos, e a ação concreta pode trazer problemas não detectados na formalidade dos papéis.

Em empreendimentos que envolvam vários atores, e mobilizem grandes recursos, a interação com o controle, que vê cotidianamente a gestão de várias unidades, é salutar. Permite dialogar e aprender na construção de soluções. Um controle prévio predominante engessa a gestão, inibe a inovação e sobrecarrega o controle, mas se a atuação do controle se der de maneira consultiva, na construção de uma estratégia preventiva, bons resultados podem ser obtidos.

DESAFIOS: NECESSIDADE DE UM ESTADO EFICIENTE DIANTE DA MATRIZ PATRIMONIALISTA

Como conciliar desafios gerenciais com uma matriz patrimonialista? Não estamos falando

de uma visão do malfeito por todos os lados e sim de uma realidade inconteste, indicada na literatura e nos noticiários, apontando que temos em nosso país uma forte tendência a misturar o público com o privado e uma tolerância geral da população com a questão da corrupção.

Reflitamos: presos na cadeia um assassino e um corrupto, qual de seus filhos causará mais asco na população ao trabalhar como ator principal em um programa televisivo? Esquecemos a lição de Brecht⁵, que ensina que a problemática política também produz vítimas.

O patrimonialismo reside na cultura nacional, ainda que negado de forma veemente. Max Weber trata do patrimonialismo:

Originalmente, a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio “político”, isto é, do domínio de um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não na estrutura. (WEBER, 1999, p. 244).

Essa relação do pessoal se sobrepondo ao coletivo, em especial em uma época de acentuado individualismo, rompe o tecido social da interdependência, gerando dominação e negação de direitos.

Da mesma forma, a falta de formalidade, a distância de ritualismos e o desejo de estabelecer a intimidade, características presentes no

⁵ Segundo o poema de Bertolt Brecht (s. d.), “O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais”.

povo brasileiro, na figura do homem cordial⁶ (HOLANDA, 1976), inibem o mínimo de controle necessário. Cabe sempre recordar que Max Weber pensou a burocracia como um remédio ao patrimonialismo feudal e até mesmo como dizia Peter Drucker:

O governo está devidamente consciente de que administra fundos públicos e deve prestar contas de cada centavo. Ele não tem outra escolha exceto ser burocrático [...] Um governo que não seja um governo de formulários degenera rapidamente numa sociedade de pilhagem generalizada. (BEATTY, 1998, p. 162).

A corrupção, o desvio, a malversação afetam diretamente os direitos sociais, na medida em que canalizam recursos que atenderiam as demandas para outras ações, de mais fácil desvio, ou, ainda, reduzem os quantitativos pelo superfaturamento de preços. O patrimonialismo e suas decorrências, como o nepotismo e o clientelismo, rompem a universalidade das regras, prejudicando os cidadãos em detrimento de apadrinhamento ou tráfico de influências. Assim, esse quadro interfere diretamente na construção de uma gestão pública de qualidade.

Dessa forma, a eficiência não pode prescindir da discussão do controle, como instrumento de governança a garantir a condução segura diante da necessidade natural do Estado de delegar a sua atuação aos prepostos, bem como das incertezas, geradas por fatores ambientais, pela força de grupos de interesse motivados pela apropriação lesiva do fundo público.

O desafio da governança no setor público, como instrumento diretivo da burocracia na sua relação com o empresariado e a população na execução dos objetivos governamentais, é a criação de mecanismos de baixa oneração, que envolvam os atores relacionados e que contribuam para a qualidade da gestão em um sentido contingencial.

E, para isso, as ações de órgãos de controle, na atuação de acompanhamento que emite alertas ao gestor; na ação sobre os controles que fortalece a gestão; na avaliação de programas que conhece, diagnostica e aponta soluções; no julgamento de contas que analisa e identifica o mérito de ações; essas e outras ações contribuem para a qualidade da gestão pública no mundo real, de forma concreta.

A discussão da qualidade da gestão pública não pode olhar apenas a demora de um atendimento ou a falta de um profissional. Esses efeitos são a parte de um todo, que expõe os sintomas e as suas causas, causas essas que precisam ser tratadas para se agir para todos e em longo prazo.

Entretanto, isso não inibe a necessidade de um controle que saiba o seu papel e o seu compromisso com a gestão, no uso de seus instrumentos de ação na medida adequada, sem perder-se no emaranhado de fatos mezinhas ou de filigranas jurídicas, perdendo energia administrativa com as situações realmente importantes, no longo e curto prazo.

Mas todo esse esforço de articulação na construção da qualidade necessita de mecanismos que não só garantam o atingimento dos objetivos organizacionais, mas que isso se faça de uma forma plena, na articulação dos envolvidos e na sustentabilidade das relações.

⁶ Homem cordial, conceito citado na obra "Raízes do Brasil" (HOLANDA, 1976), alusivo às características do povo brasileiro, caracteriza-se por ser um homem que age pelo coração, não vê distinção entre o privado e o público.

CONCLUSÃO

O artigo indicou que os órgãos de controle contribuem em diversas dimensões para a promoção da qualidade da gestão pública e que para o aprimoramento desse processo se faz necessária uma crescente integração entre os gestores e a função controle, seja na gestão diretamente, seja na interação com os órgãos de controle, em um processo de fortalecimento do diálogo entre controle e gestão.

A qualidade se apresentou de forma multidimensional, com peculiaridades no setor público que envolvem princípios, efeitos transversais na gestão e, ainda, o envolvimento e a articulação de atores, devendo ser considerado também o aspecto social da gestão, envolvendo a satisfação do usuário em algo para além dos gabinetes, focado na percepção do cidadão.

No que tange ao controle, o artigo resgatou este como uma função administrativa clássica, como mecanismo da gestão para atuar sobre o mundo real para a garantia do atingimento de objetivos, comparando o realizado com padrões.

A autonomia foi relativizada como uma oposição ao controle, mostrando que a coexistência entre esses é necessária à gestão com qualidade, pela criação de parâmetros que equilibrem a criatividade com os limites, dentro do desenho do controle no país, de órgãos que se estruturam em camadas e que atuam sobre o gestor e seus controles.

Abordou funções típicas dos órgãos de controle e de que forma estas contribuem para a excelência da gestão, indicando que excessos e foco apenas nos detalhes enfraquecem a atuação sistêmica e conjugada com a gestão, que promove a qualidade na gestão pública.

Por fim, o trabalho apresentou os traços do patrimonialismo na cultura brasileira e a necessidade de se associar à gestão mecanismos de controle que mitiguem os efeitos desse patrimonialismo sobre a gestão, sob pena de eles afetarem a eficiência e os resultados.

O controle é uma discussão da sociedade democrática, de governantes eleitos pressionados pela população para atender suas demandas e que precisam de mecanismos para que as políticas se materializem. A implementação de políticas públicas é um ato complexo, no envolvimento de diversos atores, e isso demanda instrumentalização da Administração, e que esses instrumentos sejam colaboradores reais da excelência, mas em um paradigma de colaboração que considere as nuances e peculiaridades da gestão pública, sob a ótica do cidadão.

REFERÊNCIAS:

- BEATTY, Jack. *O mundo segundo Peter Drucker: as ideias e teorias de um gigante da administração*. São Paulo: Futura, 1998.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *O controle da gestão pública: reflexões ao volante*. 2012. Disponível em: <www.administradores.com.br/artigos/administracao_e_negocios/o_controle_da_gestao-publica-reflexoes-ao-volante/64048/>. Acesso em: 15 maio 2013.
- _____. O controle primário da gestão pública. *Governet: Boletim de Orçamento e Finanças*, Curitiba, p.1112-1126, 1º dez. 2010.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.
- BRECHT, Bertolt. *O analfabeto político*. [s.d.]. Disponível em: <www.culturabrasil.pro.br/brechtantologia.htm#O_Analfabeto_Político>. Acesso em: 19 maio 2013.
- CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90*. Rio de Janeiro: Qualitmark Editora, 1998.
- CASTRO, Domingos Poubel. *Auditoria e controle interno na administração pública*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1964.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.
- LUNKES, Rogério João. *Controle de gestão: Estratégico, tático, operacional, interno e de risco*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARSHALL JR., Isnard. *Gestão da qualidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Publix, 2010.
- SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 maio 2013.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

