

O papel da Controladoria Geral da União como mecanismo de Controle Interno

Bruna Pizzolato*

“A corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios”¹ - Charles de Montesquieu

Resumo:

Neste *paper* olharemos para o impacto que a redemocratização gerou no Estado brasileiro. Para tanto, começaremos por olhar as especificidades da Carta Constitucional de 1988, como a legitimação da democracia, a descentralização e o federalismo, além de seus impactos. Esta nova dinâmica pode ocasionar aumento da má gestão, corrupção e captura do setor público, e diante disso, vê-se a necessidade de mecanismos de Controle Interno e Accountability, para sanar estes males. Portanto, analisaremos o papel de uma dessas instituições de controle interno, a CGU, neste novo contexto, atentando para a sua importância e seu papel.

Palavras-Chaves: Descentralização, Accountability, Controle Interno, Controladoria Geral da União, Má Gestão e Corrupção.

1. Introdução

A estrutura básica de cada governo varia ao redor do mundo, diferenciando-se uma das outras e possuindo características próprias. Portanto, é necessário analisar as particularidades e a dinâmica em que cada país está inserido. Assim, este *paper* tem como objetivo principal avaliar o papel e a importância da Controladoria Geral da União - CGU, diante do contexto brasileiro, como um órgão de Controle Interno do Governo Federal, na fiscalização do mau uso de recursos públicos, de má gestão pública e de prevenção da corrupção.

Para tanto, iremos partir de uma análise do processo de constituição do Estado brasileiro pós-redemocratização. A República Federativa do Brasil é uma república democrática e descentralizada, baseada na Constituição de 1988, a qual foi escrita em uma conjuntura pós-período militar. Portanto, analisaremos, brevemente, um pouco dos principais termos que fundam o Estado Brasileiro, isto é, democracia, descentralização e federalismo. Focaremos também nos novos desafios que esta conjuntura traz, como o

*Mestranda em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP.

¹ Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Chistina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 122.

controle dos governos, prevenção da tirania, transparência e prevenção da corrupção. Partiremos da linha de pensamento de que descentralização pode aumentar, em algum grau, a corrupção e a má gestão e, portanto, há a necessidade de mecanismos de controle dos entes federados, para evitar que esses males prejudiquem os cidadãos. Nosso pressuposto é que os governos são controlados por meio dos diferentes tipos de Accountability democrática e assim, o potencial de responsabilização varia amplamente em função dos arranjos institucionais existentes. Isto é, se vê a necessidade da existência de instituições e órgãos de Controle Interno, ou seja, órgãos criados no interior do Estado para fiscalizar as ações do mesmo. Partindo disso, analisaremos o comportamento da Controladoria Geral da União (CGU) e seus principais programas.

A CGU é, então, o objeto de estudo deste *paper*, e assim, focaremos em sua criação, estrutura e projetos, que auxiliam na Accountability e no Controle, visando prevenir e diminuir a corrupção. Iremos analisar, principalmente, o programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos, o qual foi criado como um mecanismo de limitar comportamentos oportunistas dos gestores na alocação dos recursos, repassados pela União, vinculados a objetivos e programas específicos. O objetivo não é esgotar o assunto, e sim levantar o interesse e curiosidade por esse tema, para assim aprofundarmos o estado da arte desta área.

Diante isto, temos que este *paper* procede como se segue: na primeira seção iremos falar sobre a redemocratização, descentralização e federalismo. Na segunda iremos tratar da necessidade de mecanismos e de instituições de Accountability e Controle Interno. Na terceira, chegaremos ao objetivo do *paper*, ou seja, falar do papel da Controladoria Geral da União sobre o controle da Corrupção. Na quarta seção, por fim, iremos concluir o pensamento.

2. Redemocratização, Descentralização e Federalismo:

A República Federativa do Brasil é caracterizada por ser uma república democrática e descentralizada de acordo com a Constituição de 1988. A Carta Constitucional foi escrita em uma conjuntura pós-período militar, na qual se demandava a legitimação da ordem democrática e, portanto, acabou por se caracterizar por uma maior abertura à participação popular e pelo compromisso à descentralização, ou seja, a

repartição de poderes e autoridades entre as entidades federadas – Estados e Municípios. Vemos, então, que a democracia é elemento chave da república brasileira, uma vez que é base da Constituição e das Relações Políticas e Sociais do país. Segundo Teixeira et al., a democracia orienta-se por três princípios fundamentais: o governo deve emanar da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se; e o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação e ao mesmo tempo estimulem a defesa de direitos básicos dos cidadãos. Ou seja, o Brasil pós 1988, acaba por possuir os três princípios fundamentais para ser uma democracia.

A nova constituição traz elementos novos ao Estado brasileiro como a descentralização e o federalismo. A descentralização é a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, ou seja, dar-se autonomia administrativa aos demais entes federados. Sua essência reside no fato de que permite maior discricção para os governos locais, combinada à limitação de acesso do centro à informação, restringindo assim a capacidade do último anular decisões locais². Assim, segundo Cecília Souza (2001), a decisão de descentralizar o poder político e financeiro, gerou um novo federalismo, que embora marcado por conflitos e contradições, acabou por favorecer a consolidação da democracia, pois facilitou a emergência de novos atores no cenário político e aumentou a competição entre os vários centros de poder soberanos existentes.

Há uma vasta literatura a respeito do tema, variando entre prós e contras. Alguns argumentam seus benefícios e eficácia, afirmando que a descentralização melhora a qualidade do governo, uma vez que traz os políticos para mais perto do povo. Tiebout (1956) segue este pensamento, dizendo que a descentralização leva a uma maior variedade na oferta de bens públicos, os quais são adaptados para atender melhor às populações locais. Dentro desta linha, Firman (1999) encontra, em uma amostra de países, que a descentralização fiscal nos gastos do governo é associada a um menor nível de corrupção, ou seja, os gastos são mais bem focalizados e utilizados de melhor maneira. Já outros, argumentam ao contrário, dizendo que a descentralização impede a coordenação, exacerba os incentivos aos funcionários, e gera obstáculos a reforma e, assim, levando a um aumento da captura dos interesses públicos por privados e, conseqüentemente, da corrupção. Isto cria um senso de que a descentralização e a

² QUIAN & WEINGAST (1997): “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”.

corrupção governamental são próximas, e Huther and Shah (1998) notam, em suas pesquisas, que há uma correlação positiva entre estes.

Neste paper abordamos a segunda perspectiva, a de que a descentralização, sem os devidos mecanismos de controle interno, externo e Accountability, pode levar a um aumento da má gestão, da corrupção e da captura do governo. Treisman (2002) afirma que os governos diferem muito na questão de qualidade, alguns sendo extremamente corruptos e ineficientes, enquanto outros são mais honestos e responsáveis, e segundo o autor, a corrupção é maior em Estados Federados. Se pensarmos no sentido de uma estrutura de muitos níveis de governo, a descentralização pode exacerbar a corrupção, porém se esta for pensada no sentido de um sistema de eleições populares no nível local, pode reduzi-la.

Para muitos autores, o caso brasileiro é um dos extremos, sendo um dos países mais descentralizados fiscalmente da América Latina³. A descentralização, como visto anteriormente, envolve acrescentar novas responsabilidades e recursos a níveis subnacionais, em um contexto de superposição de autoridades. Por meio desta imbricação, a avaliação que os eleitores têm das autoridades centrais e subnacionais acabam por se relacionar. E as fontes de financiamento da descentralização são cruciais para se entender a interdependência existente. Estas podem ser oriundas de transferências intergovernamentais, de receita compartilhada, de arrecadação própria, ou ainda empréstimos, assim, criando um caminho para que os governos centrais possam restringir, de algum modo, a autonomia fiscal dos subnacionais.

Ao pensarmos em descentralização, geralmente ligamos ao federalismo, ou seja, de substancial autonomia entre os entes federativos. Porém, a descentralização não é uma condição exclusiva, nem suficiente para a existência do federalismo, como discutido por Lijphart (1984)⁴. Existem vários grandes analistas do federalismo, que merecem destaque, porém para nosso objetivo, é somente necessário fazer uma breve explanação sobre alguns pensamentos. Um dos principais expoentes da literatura foi William H. Riker⁵, e suas ideias sobre federalismo partiam de suas preocupações, normativas e empíricas, com as formas de evitar os perigos do populismo democrático.

³ Garman et al (2001) "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases".

⁴ Arend Lijphart – "As Democracias Contemporâneas" (tradução de Alexandre Correia e Francisca Bagio) Lisboa: Gradiva, 1989 (o original em inglês é de 1984)

⁵ Riker, William H. "Federalism: Origin, Operation, Significance". Boston: Little, Brown, 1964.

Para Riker, a estrutura básica do federalismo moderno constitui-se do "federalismo centralizado" e afirma que os Estados Unidos dão origem a este modelo. Argumenta ainda, que as instituições federativas não possuem, por si só, impacto político, argumento que pode ser contestado.

Outro autor que discute sobre o tema é Oates (1972). Para ele, o federalismo não seria simplesmente uma distribuição de autoridades, e sim um processo de distribuição e redistribuição de autoridades, estruturado por um conjunto de instituições. Esta argumentação possui como base alguns dos autores clássicos da Teoria Política, como Montesquieu⁶ e Rousseau⁷, os quais focam os benefícios da descentralização em grandes territórios, e a importância das instituições políticas. Alfred Stepan (1999), também estuda sobre o tema, e afirma que os sistemas políticos democráticos só devem ser considerados como federativos se atenderem a dois critérios: o primeiro, é que o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, eleitas pelos cidadãos destes locais e a Constituição deve garantir que essas unidades sejam soberanas; o segundo, é que deve existir uma unidade política nacional, eleita pelos cidadãos da nação, que possua a competência soberana para legislar e formular políticas.

O federalismo também pode ser uma solução para alguns tipos de sociedades multinacionais, uma vez que níveis altos de heterogeneidade geram demandas diferenciadas, pressionando em favor da descentralização, ou até mesmo para uma secessão. Assim, diante do desafio de manter unido este Estado torna-se necessário um pacto federal, para conservar a unidade nacional e o respeito à diversidade. Em suma, o federalismo significa que para se tomar algumas decisões ou atividades do governo central, é necessário obter certo consentimento ou cooperação das unidades subnacionais, ou seja, os entes nacionais são dependentes e interdependentes. Acordos federais são em grande parte produto de incentivos institucionais, originados de negociações, porém, algumas vezes as instituições de maior relevância para o país não estão identificadas na Constituição. Em nossa análise, o federalismo, também é uma peça chave, uma vez que organiza o Estado, e é por meio dele que a descentralização ocorre.

⁶ Charles de Montesquieu (1689-1755), autor francês, famoso por sua teoria de Separação dos Poderes.

⁷ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), autor Contratualista, que pensa o povo como soberano, sendo o agente da elaboração de leis e o que obedece essas mesmas leis.

Podemos afirmar portanto, que a partir de 1988 os recursos passaram a serem transferidos aos níveis subnacionais, e, conseqüentemente as respectivas responsabilidades foram atribuídas, alterando a natureza das relações intergovernamentais. Portanto, a autoridade política dos governos subnacionais não deriva mais do Estado, e sim do voto popular, aumentando a legitimidade destes. A descentralização também colocou uma maior parcela de transferências e recursos nas mãos dos governos subnacionais, expandindo a autoridade, e originou a necessidade de observar as demandas regionais distintas, uma vez que cada região do país possui problemas e estruturas econômico-financeiras diferentes.

Alfred P. Montero (2001) argumenta, em seu artigo, que a luta de distribuição, particularmente entre os executivos nacionais e governos subnacionais, que ocorre após os movimentos de descentralização, é crucial para a compreensão deste processo. No Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais, os municípios são entes federativos autônomos, possuindo poderes discricionários. O objetivo final do processo de descentralização seria tornar os governos mais responsivos e eficientes, além de garantir o processo de redemocratização do país.

A nova carta engendra um novo arcabouço, caracterizado por uma série de inovações institucionais, tais como a criação das ouvidorias e das escolas de contas, a participação da sociedade civil na fiscalização e na melhoria na transparência das contas governamentais (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). Apesar deste novo arcabouço, há uma presença limitada de instituições de controle e fiscalização específicas para o nível local da administração, ou seja, faltavam mecanismos de controle interno e externo sobre os governos subnacionais. Isto coloca em dúvida a eficiência relativa desse arranjo institucional e as probabilidades de detecção e punição de maus, ou corruptos, governos tornaram-se menores. Assim, na próxima seção analisaremos o a importância da Accountability e de mecanismos de controle interno, diante da nova dinâmica trazida pela redemocratização, descentralização e federalismo.

3. Accountability e Controle Interno:

O Federalismo, a Descentralização e a Democracia, como visto na secção anterior, trazem uma série de novos desafios a serem enfrentados, como o controle dos governos, a prevenção da tirania e da má-gestão, e ainda a resposta dos governos às novas demandas da sociedade. Pensando no aumento da responsabilidade e, conseqüentemente, o aumento das transferências de recursos para os entes subnacionais, abre-se a necessidade de alguns tipos de controle sobre este e sobre os gastos que serão realizados. Assim, a literatura propõe que a questão da responsabilização dos governantes seja feita por meio das eleições, ou seja, a Accountability eleitoral, e/ou pela existência de outros mecanismos de controle por meio de instituições, ou seja, pela Accountability Democrática.

Assim, os governos podem ser controlados por meio dos diferentes tipos de Accountability, ou seja, por meio da existência de instituições, de controles internos e externos, que garantam a responsabilização política dos governos, ou ainda, por meio das eleições. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), existem três tipos de Accountability: a primeira, diz respeito ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes; a segunda trata do conjunto de instituições de controle interestatal, ou seja, de mecanismos de checks and balances; e a terceira relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, que garantam os direitos individuais e da coletividade.

Além de Abrucio e Teixeira, muitos autores teorizam a ideia de responsabilização, como Guillermo O'Donnell (1998). Para o autor, a responsabilização democrática procura aliar dois mecanismos: de um lado, os relacionados à Accountability Vertical, na qual os cidadãos controlam os governantes, por meio do voto; e de outro, os vinculados à Accountability Horizontal, ou seja, a fiscalização mútua entre os poderes, ou, ainda, por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público. Assim, a articulação entre as três formas, garantiria que a responsabilização seja mais efetiva.

O processo eleitoral é o ponto de partida mais importante de um governo democrático, e os instrumentos de Accountability que podem ser utilizados durante o mandato vão desde controle parlamentar, os controles judiciais, os controles administrativos e financeiros, até diferentes formas de controle social. Powell (2000) argumenta que os cidadãos exercem controle, dos governantes, ao aprovar propostas de

futuros candidatos ao governo durante o processo eleitoral. Identifica, assim, duas visões do processo eleitoral: uma é que os cidadãos votam com base no desempenho dos governantes, punindo o premiando; outra, os eleitores votam nos candidatos por meio do voto prospectivo, ou seja, projetam expectativas sobre os candidatos. Outro autor que teoriza o tema é Fearon (1999), para ele, a accountability é uma relação de agência, nas quais uma parte é o “agente” da ação, o qual toma as decisões em nome da outra parte, que é o “principal”, o qual tem o poder de sancionar ou recompensar o agente. Assim, a maioria das questões sobre Accountability, baseia-se em entender quais atividades e ações do agente são responsabilizáveis.

Mais uma definição vem por Marengo (2006), que afirma que é por meio do voto que os eleitores escolhem e monitoram os governantes políticos, e assim, os punem ou recompensam de acordo com seu desempenho. Para ele, os eleitores também sinalizam suas preferências a respeito dos gastos públicos e das políticas a serem implementadas, através da escolha de seus representantes, por meio do voto. Treisman (2002) vai além, e afirma que o argumento de prestação de contas não pode somente se concentra na tomada de decisões, mas também deve olhar sobre os procedimentos de nomeação de pessoal.

Assim, se abre uma nova perspectiva, esta forma de Accountability, acaba por fornecer mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia, com responsabilidade decisória. Os mecanismos são necessários para além da Accountability Eleitoral e para os períodos entre eleições, e devem ser observados juntamente com outros mecanismos de controle, visando prevenir a tirania, a má gestão e possíveis práticas corruptas. O potencial de responsabilização varia amplamente em função dos arranjos institucionais. Portanto, se abre a necessidade de instituições e órgãos de Controle Interno, ou seja, órgãos criados no interior do Estado para fiscalizar as ações do mesmo. No Brasil, temos alguns exemplos destes órgãos, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU). A CGU é nosso objeto de estudo neste *paper*, assim, focaremos em sua criação, estrutura e projetos, que auxiliam na accountability e controle, visando prevenir e diminuir a corrupção.

4. O controle interno e a CGU:

Como já visto a Constituição de 1988, inovou ao trazer a descentralização e o federalismo, para República Democrática do Brasil. A descentralização levou por gerar a necessidade da transferência de atribuições e responsabilidades, dos governos centrais aos subnacionais e, conseqüentemente, tornou-se necessária, também, a transferência de recursos aos municípios, para que estes pudessem desempenhar as novas funções e construir o arcabouço institucional necessário. Em suas especificidades consagrou uma série de inovações institucionais e logrou uma maior participação da Sociedade Civil, principalmente nas questões de fiscalização e de melhoria da transparência governamental. Com este objetivo, houve a criação de Ouvidorias, Tribunais de Contas e Controladorias.

Os controles internos, exercidos por estas instituições, acabam por serem mecanismos de Accountability, durante os períodos de governo, visando concretizar a fiscalização da administração pública municipal, das finanças e, ainda, das ações governamentais. Este controle tem por objetivo verificar se o poder público efetuou as despesas de acordo com o Orçamento elaborado, além de fiscalizar, se houve o cumprimento das normas legais e Constitucionais. Assim, possuem, como objetivo máximo, garantir a probidade, ou seja, a honestidade, o uso correto do dinheiro público e a dignidade administrativa⁸.

Assim, vemos que este arcabouço institucional de controle tem como finalidade evitar o mau uso dos recursos públicos, a má gestão e a corrupção. A utilização destes mecanismos é uma das maiores inovações pensando em Accountability democrática. Uma vez que acaba por responsabilizar o poder público conforme seu desempenho, e vai além das possíveis penalidades que os eleitores possam impor - por meio da Accountability eleitoral - aos governantes. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), uma condição para o êxito desses mecanismos de controle interno é a questão da transparência governamental, sem a qual, não há como, minimamente, medir o desempenho do poder público.

O primeiro autor a colocar a necessidade de instituições íntegras é Charles de Montesquieu (1689-1755). Montesquieu inova ao dizer que “A corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios”⁹. Acaba por, então,

⁸ LOPES (2011). “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate”.

⁹ MONTESQUIEU, C. “O Espírito das Leis” - p.122.

desatrelar o fenômeno da corrupção do problema moral das virtudes cívicas, e assim nessa ótica, a corrupção acontece quando os princípios normativos se degeneram. Portanto, para ele, a corrupção dos governos acontece quando a autoridade e a instituição dos governos passam a ser questionadas, e, conseqüentemente, as leis passam a não cumprir mais o seu papel. Assim, se abre a necessidade de instituições para inibir a corrupção, isto é, Montesquieu propõe uma “solução institucional” para coibir o fenômeno da corrupção.

Portanto, se a partir de 1988, com o advento da descentralização, recursos passaram a ser transferidos subnacionalmente e as respectivas responsabilidades foram atribuídas, a ausência de instituições de controle efetivas colocaria em dúvida a eficiência desse novo arranjo institucional. O objetivo deste *paper* é avaliar o papel da Controladoria Geral da União - CGU, como órgão de controle interno, para a fiscalização do mau uso de recursos públicos, de prevenção da corrupção e da má gestão pública.

Para pensarmos em como a corrupção se origina, vamos ver o trabalho de Lopes (2011). Ele retoma, em sua tese, o trabalho de Jain (2000), segundo o qual a ocorrência da corrupção depende de três fatores: existência de poderes discricionários; existência de renda econômica associada a estes; e existência de um sistema jurídico-legal que represente pequena probabilidade de detecção e punição. Portanto, vemos que o Federalismo e a Descentralização trazem, com eles, algumas possibilidades de ocorrência de corrupção, por meio da existência de renda associada aos poderes locais.

Em resposta a essa possibilidade que se abre a necessidade e a importância da Controladoria Geral da União. A CGU é um órgão do Governo Federal, responsável por assistir, diretamente, os assuntos que sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Os fazem, assim, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria¹⁰. A Controladoria foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Inicialmente foi denominada Corregedoria Geral da União, e possuía como propósito combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção, além, de promover a defesa do patrimônio público. Em 2003, alterou-se a denominação do órgão para Controladoria Geral da União, e também, se atribuiu ao seu

¹⁰ Site da CGU – www.cgu.gov.br, acesso em 2012.

titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Mais recentemente, alterou-se sua estrutura, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência de antecipar-se aos casos de corrupção, e assim, desenvolver meios para prevenir a sua ocorrência. Desta forma, o agrupamento das principais funções exercidas pela CGU – controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria – foi efetivado, consolidando-as em uma única estrutura funcional¹¹.

As principais funções da Controladoria se materializam em seus programas e ações. Segundo informações do sítio da internet da CGU, os principais programas de prevenção e combate a corrupção são: o primeiro é o Portal da Transparência, ou seja, um portal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas do governo, assim, se informando como o dinheiro público está sendo utilizado e passando a ser um fiscal da aplicação do mesmo. O Segundo são as Páginas da Transparência Pública, são páginas, de cada órgão de administração direta e indireta, que apresentam dados, referentes às despesas realizadas por esses órgãos e entidades. O terceiro é o programa de Olho Vivo no Dinheiro Público (OV), é voltado para a prevenção à corrupção, a promoção da transparência e o controle social, e para isso prevê o treinamento de agentes públicos municipais e de representantes da sociedade civil. O quarto é o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP), o qual tem por objetivo contribuir para a boa aplicação dos recursos pelos entes, através da capacitação de agentes públicos e do fortalecimento da capacidade institucional dos controles internos.

Percebemos, portanto, que o foco da CGU é, justamente, desenvolvimento de habilidades específicas por parte dos agentes públicos locais, tentando inibir o comportamento oportunista deliberado dos gestores públicos. A CGU possui ainda mais três ambitos de atuação: a correição, a ouvidoria e a auditoria. A correição¹² consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades. A Ouvidoria-Geral da União é a responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios,

¹¹ Site da CGU – <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>, acesso em 2012.

¹² Site da CGU - <http://www.cgu.gov.br/Correicao/>, acesso em 2012.

sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações dos governantes¹³.

No âmbito de Auditoria e Fiscalização o principal programa é o de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos, e é este que iremos analisar mais profundamente. O Programa é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Foi criado em 2003, através da Portaria nº247 de 20 de Junho de 2003. O objetivo era realizar fiscalizações dos recursos públicos federais aplicados e transferidos, para órgãos das administrações dos Estados ou dos municípios, e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados a receber esses repasses.

O Programa de Fiscalização foi criado como um mecanismo de limitar comportamentos oportunistas dos gestores na alocação dos recursos, repassados pela União, vinculados a objetivos específicos. Os municípios são fiscalizados por seleção aleatória, através de sorteios realizados pela Caixa Econômica Federal. Isto eliminou a influência política que pudesse ocorrer nos Estados e/ou municípios elegíveis, assim, dando a transparência necessária. Acaba por atuar como um programa de prevenção da corrupção para todos os municípios brasileiros, pois devido à aleatoriedade, não se sabe quando será auditado, criando um receio por parte de todos os municípios. Investiga todos os recursos federais transferidos aos municípios: transferências vinculadas às políticas públicas de saúde, educação, saneamento, desenvolvimento social, comunicações, turismo e meio ambiente; transferências diretas aos cidadãos; e transferências negociadas politicamente¹⁴.

As auditorias se baseiam em sorteios, que em cada são definidos 60 municípios a serem analisado. Em todos os municípios sorteados, os auditores analisam as contas e os documentos, fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, e etc. No processo de fiscalização, os auditores são instruídos a apurar as transferências e relatar as constatações, desde que haja suficiente evidência, em caso de dúvida, somente se indica o fato. Os gestores podem, ainda, justificar as constatações dos técnicos da CGU, e apresentar evidências do contrário, e assim, o auditor pode acatar ou não a justificativa. Há, ainda, limites populacionais para que o município em questão seja

¹³ Site da CGU - <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/>, acesso em 2012.

¹⁴ LOPES (2011). “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate”.

elegível ao programa, sendo que fazem parte dos sorteios os que possuem população com até 500 mil habitantes. Segundo o Censo de 2010, 70,8% da população brasileira se insere nesta faixa de municípios, portanto vemos que este programa abrange a maior parte da população.

O programa foi inaugurado em 2003, com a análise de apenas cinco municípios e o segundo sorteio incluíram, na amostra, 25 municípios. Do terceiro ao décimo segundo sorteios, foram auditados 50 municípios. E a partir do décimo terceiro sorteio, 60 municípios passaram a fazer parte da amostra. Hoje o programa se encontra em sua 35ª edição, com aproximadamente 2.051 municípios fiscalizados. Em 2008, foi realizado um sorteio especial do Programa de Aceleração do Crescimento, fiscalizando 50 municípios beneficiados pelo PAC. No exercício de 2009, foi realizado o 2º Sorteio Especial que fiscalizou 60 municípios beneficiados com estes recursos. Os relatórios elaborados pelos auditores da CGU são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas. Assim, possibilitam que sejam tomadas providências para a correção dos desvios verificados, bem como a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. Os relatórios estão disponíveis para conhecimento e informação do público no site da Controladoria - <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp> -, e mediante esta maior divulgação dos trabalhos, é possível estimular um Controle Social maior sobre os recursos públicos.

Por possuir grande impacto e importância, o programa vem sendo objeto de estudo na literatura de administração pública e ciência política. Claudio Ferraz e Frederico Finan, em 2008, estudam os efeitos da divulgação de práticas corruptas, reveladas por meio dos Relatórios de Fiscalização da CGU, nas reeleições municipais. Analisam o efeito aleatório da disseminação dos resultados das Fiscalizações por Sorteio e comparam os resultados eleitorais de prefeitos elegíveis a reeleição entre municípios auditados antes e depois das eleições de 2004. Puderam encontrar efeitos consideráveis, partindo do nível de corrupção revelado. Municípios em que duas ou mais violações foram reportadas, a probabilidade de reeleição caiu significativamente. Entretanto, constatou-se que os eleitores não se importam quando há apenas uma violação ligada à corrupção, não punindo nem gratificando o político.

Em 2009, os mesmos autores, com a parceria de Diana B. Moreira, realizam uma pesquisa enfatizando o impacto do desvio de recursos na qualidade da educação dos municípios. Usam, a partir do programa de fiscalização por sorteios, os dados de

corrupção encontrados na educação primária e estimam os efeitos da corrupção nas taxas de abandono, falhas e desempenho dos alunos, em um exame nacional. Encontra-se que os resultados educacionais dos estudantes, que residem em municípios nos quais a corrupção foi detectada, são mais baixos do que os dos estudantes que residem em municípios nos quais a corrupção não foi detectada. Ferraz e Finan (2010), em um estudo mais recente, usam os relatórios do programa, para examinar os efeitos da Accountability eleitoral nos governos locais do Brasil. Para tanto compararam níveis de corrupção entre prefeitos de primeiro mandato e de segundo, visando identificar os efeitos dos incentivos de reeleição. Acha-se, que prefeitos com incentivos de reeleição são significativamente menos corruptos do que prefeitos sem chances de reeleição.

Atualmente, há uma pesquisa em andamento, elaborada pela equipe do CEPESP – FGV¹⁵ que codifica estes relatórios em 34 códigos, com o objetivo de formar uma base de dados consistente sobre os níveis de corrupção nos municípios brasileiros. São analisados apenas os principais três ministérios - Saúde, Educação e Desenvolvimento Social -, pois estes se encontram em todos os relatórios elaborados. Os 34 códigos são divididos por categorias, a saber: Conselho Municipal, Licitação, Desvios de Recursos, Aplicação Não Autorizada de Recursos, Desempenho, Infraestrutura, Documentação, Recursos Humanos, Repasse de Benefício. Assim, as codificações tentam abranger desde má administração até problemas graves de corrupção. Hoje, já foram codificados cerca de 1.500 municípios pela equipe, sendo por volta de 900 relatórios do ministério da Saúde, 700 da Educação e 200 do Desenvolvimento Social. Cabe ressaltar, que só estão sendo codificados os municípios que passaram por treinamento por algum dos programas de capacitação institucional (FGP ou OV).

Assim, podemos concluir que a Controladoria Geral da União vem sendo uma instituição eficiente de controle e prevenção da Corrupção, como enfatizado pela literatura recente da área, um mecanismo de Accountability e Controle Interno. Portanto, fica evidente a importância das instituições de Controle Interno como auxiliar ao controle da sociedade - por meio da Accountability eleitoral ou de participações - para prevenção destes males tão prejudiciais ao Estado.

¹⁵ CEPESP- Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). <http://cepesp.fgv.br/>

5. Conclusões

A estrutura básica de cada governo varia ao redor do mundo, e assim é importante olhar as especificidades de cada. A atual Constituição brasileira é a de 1988, escrita em uma conjuntura pós-período militar, na qual se demandava a legitimação da ordem democrática. Portanto, acaba por se caracterizar por uma maior abertura à participação popular e pelo compromisso à descentralização, ou seja, a repartição de poderes e autoridades entre as entidades federadas.

A descentralização ocasionou a necessidade de transferências de atribuições e responsabilidades, dos governos centrais aos subnacionais e, conseqüentemente, a transferência de recursos aos municípios, para que estes pudessem desempenhar as novas funções e construir o arcabouço institucional necessário. A linha de pensamento seguida foi a de que a descentralização pode aumentar em algum grau a corrupção e a má-gestão. Baseado no argumento de Treisman (2002) vemos que a descentralização possui dois efeitos opostos: um é que, se for pensada no sentido de uma estrutura de muitos níveis de governo, pode exacerbar a corrupção; a outra, é que se esta for pensada no sentido de um sistema de eleições populares podem reduzi-la. Outra variável observada foi o Federalismo, que pode ser definido como a interdependência e a dependência que os entes nacionais precisam ter. Assumimos, então, que o Federalismo e a Descentralização trazem, com eles, algumas possibilidades de ocorrência de corrupção, por meio da existência de renda associada aos poderes locais. E assim, estes, trazem novos desafios a serem enfrentados, como o controle dos governos e a prevenção da tirania.

Diante disto, abre-se a necessidade de alguns tipos de controle sobre este e sobre os gastos que serão realizados. A literatura propõe algumas soluções a esses novos desafios. Primeiramente, propõe a questão da responsabilização dos governantes por meio das eleições, ou seja, a Accountability eleitoral. Em segundo lugar, propõe a existência de outros mecanismos de controle e responsabilização por meio das instituições, ou seja, através de controles internos e externos. Os governos, então, são controlados por meio dos diferentes tipos de Accountability democrática, isto é, através da existência de instituições que garantam a responsabilização política, ao longo do tempo, dos governos diante da sociedade e da participação da sociedade, por meio do

voto. Assim, vemos que o potencial de responsabilização varia amplamente em função dos arranjos institucionais.

Portanto, é necessária a criação de instituições e de órgãos de Controle Interno, ou seja, órgãos criados no interior do Estado para fiscalizar as ações do mesmo. Os controles internos, exercidos por estas instituições, acabam por serem mecanismos dos sistemas de Accountability, durante os períodos de governo, visando concretizar a fiscalização da administração pública municipal, das finanças e, ainda, das ações governamentais. Este controle tem por objetivo verificar se o poder público efetuou as despesas de acordo com o Orçamento elaborado, além de fiscalizar, se houve o cumprimento das normas legais e Constitucionais.

A importância da Controladoria Geral da União, objetivo de estudo deste *paper*, então é verificada. A CGU é um órgão do Governo Federal, responsável por assistir, diretamente, os assuntos que sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Os fazem, assim, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Em nossa análise, vimos o Programa de Fiscalização por Sorteios, que foi criado como um mecanismo de limitar comportamentos oportunistas dos gestores na alocação dos recursos. O mesmo tem como função investigar todos os recursos federais transferidos aos municípios.

Diante de tudo o exposto, é possível dizer que o programa em questão, colocado em prática no Brasil, está tendo o efeito esperado de prevenção e inibição da corrupção, assim, cumprindo seu objetivo. Portanto, podemos concluir que os programas da CGU, em especial o de Fiscalização por Sorteios, possuem grande potencial de impacto na qualidade da gestão pública no Brasil, reduzindo o desperdício de recursos e inibindo práticas de corrupção.

6. Bibliografia:

ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA (2010). “Controles Democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público”.

ARRETCHE (1999). “Políticas Sociais no Brasil:descentralização em um Estado federativo”.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em 20 de junho de 2012.

FEARON (1999). “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning poor Performance”.

FISMAN & GATTI (2002). “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. Journal of Public Economics”.

HUTHER and SHAH (1998). “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”.

LOPES (2011). “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate” - tese de doutorado.

MARENCO (2006). “Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras”

MELO (2007). “O viés majoritário na política comparada: Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática”.

MONTERO (2001). “After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico”.

OATES (1972). “Fiscal Federalism”.

POWELL & WHITTEN (1993). “A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context”

QUIAN & WEINGAST (1997). “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”

RODDEN, (...) “Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”.

SOUZA (...) “Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”.

STEPAN (...) “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou ampliam o poder de Demos”.

TIEBOUT (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures”.

TREISMAN, D. (2002). “Decentralization and the Quality of Government. Berkeley”

WILLIS, GARMAN e HAGGARD (1999). “The politics of Decentralization in Latin American”.