

Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Estado da Bahia

José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Igor Dantas Fraga
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Siméa Azevedo Brito Borges
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

1 Introdução

A gestão pública, ao longo da história, desenvolveu um construto que permitiu, gradativamente, o seu processo de consolidação.

No mundo a gestão pública passa há décadas pelo amadurecimento de suas instituições e da relação entre Estado e sociedade. Um dos aspectos que se destacam neste amadurecimento é a difusão de conceitos e a criação de instituições que apresentam como fundamentos o controle da gestão pública e a *accountability*¹, bem como uma visão de controle voltado ao combate à corrupção, mas também à melhoria do desempenho da gestão pública (Loureiro et al., 2012).

Diante da determinação constitucional e de elementos contextuais que a precederam ou favoreceram, ocorreu uma evolução das concepções de controle no Brasil, acompanhada de alterações nas suas estruturas.

Nos contextos histórico e institucional o controle interno do Poder Executivo da União passa por uma transformação que, de forma muito superficial, poderia ser resumida como uma mudança de concepção de controle legalista e procedimental, para um controle voltado à avaliação das políticas públicas, combate à corrupção e, posteriormente, fomento ao controle social. Tal mudança conceitual é acompanhada pela mudança organizacional, com a extinção do frágil modelo de Secretarias de Controle Interno (denominadas à época pela sigla CISETs) e surgimento de uma nova instituição em 2003, a Controladoria Geral da União (CGU), em alteração à denominação anterior de Corregedoria Geral da União.

A CGU incorpora a Secretaria Federal de Controle e, posteriormente, com status de ministério, inicia transformações que envolvem: a) descentralização coordenada de ações através da criação das Controladorias Regionais da União (CRUs) nos estados da Federação, b) evolução da sistemática de sorteio de municípios a serem auditados e c) difusão de ferramentas de controle

¹ Por *accountability* entende-se a prestação de contas a que fica obrigado todo gestor público e a responsabilização de seus atos, conforme Pinho e Sacramento (2009).

social, tais como o Portal da Transparência do Governo Federal², que fizeram com que a CGU se fortalecesse e passasse a ser mais conhecida por gestores e pelo grande público.

Apesar da existência de uma gama de valiosos trabalhos que discutem a instituição CGU em diversas aproximações quanto à sua relação com demais instituições públicas e a sociedade, há ainda poucos trabalhos com foco específico na atuação da CGU nos estados da federação, o que constitui foco e primeira justificativa para este artigo, que se centra na atuação da CGU no estado da Bahia. Este órgão seccional em sua atuação abrange os municípios da Bahia que recebem recursos federais, ou seja, todos os 417 municípios, contingente que torna a Bahia o quarto maior estado segundo a quantidade de municípios. Além dos municípios a CGU é responsável por auditar a administração direta e indireta, em um total de quarenta e nove unidades jurisdicionadas no estado, incluindo quatro autarquias federais, seis unidades descentralizadas de empresas públicas e sociedades de economia mista, sete unidades integrantes do sistema “S”³, um complexo hospitalar e trinta e uma unidades da administração direta.

Inserindo-se nesta perspectiva de discussão, o presente artigo justifica-se na necessidade de promover maior conhecimento sobre a atuação da CGU, que por ser uma instituição recentemente criada no Brasil, em 2003, ainda pode ser melhor discutida nos ambientes social e acadêmico, de forma que a sociedade se aproxime mais de tal instituição colaborando para o cumprimento de prerrogativas fundamentais de sua atuação tais como o combate a corrupção e a avaliação de programas de Governo, entre outras. Importante, ainda, destacar que mesmo que a CGU represente um órgão do Poder Executivo Federal e, portanto, submetido ao governo vigente, a instituição tem demandado esforços na promoção de conceitos como controle social e transparência, buscando transferir parte deste controle sobre a Administração Pública para a sociedade, o que por si só justifica o interesse pelo estudo da atuação de tal entidade, e a avaliação do alcance de suas ações.

A delimitação do estudo se foca na atuação da CGU no âmbito do estado da Bahia, unidade federativa de grandes dimensões territoriais e aporte de recursos públicos, o que por critério de materialidade também justifica a importância das ações do órgão de controle interno neste estado. Há de se frisar ainda a existência de poucos trabalhos de pesquisa voltados a esta atuação nos estados e municípios o que, mais uma vez, confere relevância acadêmica. Ademais, sendo o município o ambiente de efetiva execução das políticas públicas, estudos que revelem aspectos positivos e negativos de tal gestão podem colaborar para o empoderamento⁴ de uma sociedade ainda pouco educada, especificamente, para a participação política junto às entidades que devem primar por seus interesses coletivos.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é discutir a atuação da CGU no estado da Bahia, com uma aproximação qualificada ao seu ambiente organizacional, a evolução de seu orçamento

² O portal da Transparência do Governo Federal, disponível no sítio <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, oferece ao público o acesso a informações de receitas, despesas, convênios e pagamentos a servidores efetuados pelo Governo Federal como estímulo ao controle social e fiscalização pública.

³ Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, que recebem recursos arrecadados sob a forma de contribuições para atuar em seguimentos como comércio, indústria, agricultura, pecuária, apoio a micro e pequenas empresas, etc. Entre tais entidades destaca-se o SEBRAE, Sesi, SENAI, SESC, SENAC, Sest e SENAT.

⁴ O empoderamento está citado aqui no contexto de exercício do controle exercido pela sociedade, na linha do controle social defendido por Loureiro *et al* (2012).

nos últimos anos, seu quantitativo de auditores e outros elementos que permitam avaliar as práticas de controle interno federal no estado da Bahia.

Para o cumprimento do objetivo da pesquisa foi realizada a consulta a livros-textos, artigos e dissertações sobre o tema, de forma a levantar o histórico e os conceitos fundamentais sobre controle interno na gestão pública brasileira. Ademais, foram realizadas consultas ao sítio da CGU, se recorreu a experiências práticas dos autores no convívio com a CGU-Bahia no ambiente de controle e foi realizada uma coleta de dados na forma de questionário contendo 10 (dez) questões abertas que permitiram a apresentação de resultados que serão analisados de forma qualitativa, em cruzamento com o quantitativo de municípios e demais órgãos a serem auditados pela CGU na Bahia. Esta aplicação de questionário alcançou membros da área de Análise de Finanças e Controle – AFC, responsável pelas ações de capacitação, tais como a execução estadual do Programa *Olho Vivo no Dinheiro Público* e demais ações de fomento ao controle social e combate à corrupção.

Este artigo apresenta na sua estrutura, além desta introdução, uma seção onde se apresenta a evolução conceitual e institucional do Controle Interno do Poder Executivo Brasileiro, com destaque para o contexto em que surge a CGU; uma outra seção, em que se apresenta e discute os resultados acerca do levantamento da atuação da CGU no estado da Bahia; seguido das considerações finais.

2 Controle interno: aproximação conceitual

Nos últimos anos o tema controle interno tem ficado mais em evidência diante da sociedade Brasileira, sobretudo para gestores públicos mais sujeitos a ações de controle governamental, mas também pelo destaque na imprensa das ações de um órgão de controle, a CGU, que recentemente tem aparecido em noticiários promovendo prisões e apreensões, com o apoio da Polícia Federal, como resultado de operações de combate a corrupção por todo o país.

No entendimento sobre corrupção este artigo segue a linha conceitual de autores como Gambetta (2004), Glaeser e Goldin (2006) e Praça (2011). Em uma das definições mais utilizadas pelos analistas, Praça (2011 p. 139) indica que “um ato corrupto implica o abuso de poder político para fins privados.” Em aprofundamento, Gambetta (2004) apresenta que a corrupção consiste em ambiente com participação de três atores, o representante, o corruptor e o representado, envolvidos em situações de quebra de regras ou exercício diferenciado dentro das regras, com vistas a beneficiar o corruptor.

Praça (2011) ainda busca um conceito mais amplo na obra de Glaeser e Goldin (2006) em que o ato corrupto é formado por três itens:

O primeiro é o pagamento a um funcionário público além de seu salário. O segundo é o fato de a ação associada a esse pagamento violar leis explícitas ou normas sociais implícitas. O terceiro é que a ação tem que resultar em perdas para a sociedade diretamente decorrentes de um ato corrupto ou decorrentes de um conjunto de pequenos atos ilícitos que tornam o sistema corrupto (Glaeser e Goldin, 2006 *apud* Praça 2011 p. 139).

Logo, a corrupção tratada neste artigo é aquela empreendida nos atos das organizações públicas, gestoras de recursos federais, passíveis de auditoria pela CGU (exercício de sua atribuição de

controle interno), mas também pela fiscalização de outras entidades e pelo controle social, que a CGU vem por fomentar mais recentemente.

Olivieri trata de diferenciar e correlacionar combate à corrupção e o conceito de controle interno indicando que:

são duas atividades diferentes, mas que podem confluir na medida em sejam realizadas por um mesmo órgão, ou que a auditoria verifique irregularidades que possam ser enquadradas como ilícitos, ou seja, como atos de corrupção. No Brasil, a mesma instituição, a CGU, realiza o controle interno e tem atribuições de combate à corrupção (Olivieri, 2011 p. 104).

O conceito de controle interno de forma alguma é exclusividade da gestão brasileira, sendo este um tema de estudos e aplicações em todo o mundo moderno. Em se tratando de conceito internacional, vale destacar a definição da Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização (INTOSAI), entidade que reúne as organizações do mundo que se assemelham ao Tribunal de Contas da União no Brasil. Para a INTOSAI, pode-se entender controle interno como:

[...] um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados:

1. execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações;
2. cumprimento das prestações de contas;
3. cumprimento das leis e regulamentações;
4. garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos (INTOSAI, 2004 *apud* IPEA, 2010, p. 445).

Verifica-se na definição da INTOSAI, acima, um complexo de atribuições e desafios ao controle interno, com foco em resultados, cumprimento da missão, e eficiência na alocação de recursos, com cumprimento de princípios de transparências e *accountability* ainda que implícitos no texto.

Em termos de uma conceituação nacional, pode ser citada a definição oficial dada pela Secretaria Federal de Controle - SFC, órgão que durante muito tempo, até ser absorvida pela CGU, ocupou o lugar de protagonismo das ações de controle interno do Poder Executivo Federal. A SFC apresenta seu conceito de controle interno através da Instrução Normativa SFC n. 01/2001, ainda em vigência e balizadora do controle interno em diversas instâncias da gestão pública, como segue:

Controle Interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público (Brasil, 2001, p. 67).

Nota-se que o conceito da SFC é um pouco mais amplo, focando ambientes diferentes de controle, ao citar o controle administrativo, mais tarde chamado de controle primário, que também é marcado conceitualmente pela tipologia do “momento do controle, se prévio, concomitante ou *a posteriori*”

(Guerra, 2007, p. 96-97). A evolução e difusão de tais conceitos é importante para entender como a CGU optou por exercer o controle interno se diferenciando de outras instituições que a precederam.

A relação existente entre os controles internos administrativos primários (que devem ser efetivados à *priori* e concomitantemente à execução de cada ato da gestão) e os exercidos pelos órgãos de controle existe na medida em que quanto mais fortes e atuantes os controles primários menores serão as necessidades de controle e fiscalização de outros órgãos, que se configuram como controles *a posteriori*. Tais conceitos precisam sempre ser revisitados e reafirmados através da mudança de gerações de gestores públicos para que se crie uma cultura de controle na gestão pública Brasileira.

Há que se destacar que os conceitos mais importantes sobre controle interno foram delineados em texto legal, nas constituições de 1967 e 1988. De antemão, é importante definir que, como preconiza o texto constitucional, e já fora inserida na análise sobre o conceito de controle interno administrativo da SFC, há uma diferença quanto à localização do controle estatal, se interno ou externo.

Na visão de Guerra (2007, p. 93), o controle interno é exercido por órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado, ou seja, o controle interno é exercido por sistema de controle interno do próprio poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário), que exercerá fiscalização e avaliação sobre a atuação de atos e agentes integrantes de sua própria estrutura. Por conta da fragilidade dos sistemas de controle interno existentes nos poderes judiciário e legislativo, e em função do protagonismo e alcance da CGU como órgão central do controle interno do Poder Executivo, o sistema de controle interno deste último poder tem mais destaque nos meios de comunicação.

No ambiente de controle externo, que segundo Guerra (2007), é o controle exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado, em sentido amplo é o poder exercido pelo Judiciário diante dos demais poderes, e no sentido estrito é o controle exercido pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas a ele subordinado sobre a administração dos demais poderes. Há uma estrita relação entre os controles externo e interno, no Brasil, pois é uma das atribuições definidas pela lei de criação da CGU que esta deve apoiar as atividades de controle do TCU, que por sua vez pode avaliar a atuação da CGU e indicar prioridades de fiscalização no interesse da coletividade.

3 Executivo federal brasileiro e o controle interno

Partindo da questão conceitual para o aspecto organizacional, como destaca o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010 p. 457) a criação e a reformulação das estruturas de controle interno não teriam sido “resultado da ação isolada de burocratas ‘iluminados’, nem da ação isolada de órgãos insulados.” Há um processo complexo ocorrido desde a década de 60, envolvendo fatores históricos e a convergência de circunstâncias que de forma intencional ou não colaboraram para a evolução de um modelo de controle inicialmente frágil, procedimental e desarticulado, para ações integradas de combate a corrupção, avaliação de políticas públicas, evoluindo recentemente para ações de fomento ao controle social.

Observa-se que tanto na Constituição de 1967 quanto na Constituição de 1988 haviam apenas dois artigos que tratavam explicitamente sobre o controle interno. Mas resta claro que o conteúdo

dos artigos evoluiu em 1988, já que na carta magna de 1967 o texto tinha um foco mais geral, apresentando a atribuição do controle externo e dos sistemas de controle interno, sem maiores detalhamentos de tal estrutura. Sobre as finalidades do controle interno a ser mantido pelo Poder Executivo o texto é inovador já em 67, ao tratar da avaliação de resultados e acompanhamento de programas, ainda que no texto inicial do artigo 215 fique claro o foco de auditoria procedimental, para garantir a regularidade da realização de receitas e despesas. Tal foco seria durante muitos anos a tônica do controle, mesmo depois da Constituição de 1988 e seus avanços nesse item.

Como se pode observar, a Constituição de 1988 através dos sempre citados artigos 70 e 74 detalha qual o tipo de ação seria de responsabilidade do controle interno, ao definir que a fiscalização deverá ser de “natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial” (Brasil, 1988, art. 70) e os parâmetros de tal fiscalização voltados à “legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (Brasil, 1988, art. 74). Vê-se o avanço do texto legal na definição da metodologia do controle interno também no artigo 74, quando se determina como se processaria o acompanhamento dos programas governamentais, já citado em 1967, e agora com acompanhamento do plano plurianual⁵ com mais um destaque explícito da determinação de avaliar os resultados das políticas públicas quanto a eficácia e eficiência, como disposto no inciso II. Na linha do trabalho de Loureiro et al. (2012), não há como desprezar a importância do parágrafo 2º do artigo 74, que normatiza a faculdade de qualquer cidadão representar junto ao controle externo (Tribunal de Contas da União) denúncias de irregularidades na gestão pública, garantindo assim na carta magna o exercício do controle social.

Essa evolução do texto legal da Constituição em 1988 foi fundamental para a reorganização do sistema de controle interno que viria em seguida, no entanto, como destaca o IPEA (2010), este foi apenas um dos fatores que favoreceram a reforma do controle interno, cabendo citar ainda: a) criação do SIAFI⁶ em 1986, b) a própria Constituição de 1988, já citada, c) uma auditoria do TCU em 1992 sobre a eficiência do controle interno e d) a CPI do orçamento em 1993, criada para apuração de denúncias de corrupção envolvendo o orçamento federal.

Tais fatores aumentaram neste período a demanda por medidas governamentais que fortalecessem os sistemas de controle interno e externo, o que em um primeiro entendimento envolveria a criação de um órgão único de controle interno (que viria a ser a Secretaria Federal de Controle – SFC) e a solução do problema das CISETS.

Antes mesmo de avançar para a criação da SFC, o que representa um primeiro marco das reformas do sistema de controle interno na década de 90, é preciso destacar um outro marco fundamental, a extinção das CISETS, modelo de controle descentralizado por ministérios e que apresentara muitas falhas como avaliado pela auditoria do TCU em 1992. O modelo das Secretarias de Controle Interno ministeriais, CISETS, foi criado pelo Decreto Lei n. 200/1967, e tinha como principal fragilidade a dificuldade de avaliar a gestão dos programas quanto a seus resultados, se constituindo assim em um controle rigorosamente procedimental, documental e que pouco contribuía para o aperfeiçoamento da gestão dos ministérios. Olivieri (2010) e IPEA (2010) são

⁵ Plano plurianual é o plano que deve estabelecer as ações a serem desenvolvidas pelo poder executivo nos próximos 4 anos, orienta a elaboração dos orçamentos anuais e indica metas físicas e financeiras que permitam a avaliação do desempenho governamental.

⁶ SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

claros em apontar que a subordinação e dependência das CISETS foram fatores determinantes para seu insucesso enquanto unidades de controle.

Por serem as CISETS subordinadas aos ministérios, havia limitação à atuação de suas unidades, pois ao se posicionarem em nível hierarquicamente inferior e subordinado se apresentavam fragilizadas diante da necessidade de indicar medidas corretivas, apontar ineficiências de gestão e oportunidades de melhoria. Tais fragilidades foram a público durante o escândalo da CPI do orçamento e constatada antes mesmo pela auditoria do TCU, o que ensejou a extinção das CISETS e a criação da Secretaria Federal de Controle-SFC em 1994 através da medida provisória n. 480/94.

O contexto vivenciado no Brasil na década de 90 envolvia anseios gerais pela descentralização de políticas, sendo preciso que se criasse um órgão central de controle, que coordenasse as ações de controle e pudesse ser usado como mecanismo de monitoramento da burocracia, fortalecida pela criação do SIAFI e pela ênfase no orçamento-programa. A SFC seria um instrumento de alinhamento da execução de programas e políticas delineadas pelo planejamento do governo Federal.

Para atuar de forma diferenciada das CISETS era preciso que a SFC se estruturasse de forma organizada e integrada, o que só seria possível com uma recomposição do quadro de servidores, através da realização de concursos específicos, o que só fora possível graças à reforma administrativa liderada por Bresser⁷, que incentivava os concursos para áreas estratégicas e a figura do “servidor de carreira” visão nitidamente inspirada nos benefícios da burocracia apresentados na obra do economista alemão Max Weber, considerado pai da sociologia e pioneiro na defesa da burocracia como modelo de gestão.

Segundo IPEA (2010), pode-se dividir as reformas do controle interno na década de 90 em dois ambientes: um de concepção e outro na organização do sistema. Na concepção, há uma mudança do foco de controle “formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos” para um controle mais voltado ao que em 1988 a Constituição Federal exigia, a avaliação com foco nos resultados.

Com a redemocratização, a Constituição de 1988 e a devolução da autonomia política a estados e municípios, houve avanços na disponibilização de serviços essenciais tais como saúde, educação e assistência social, mediante descentralização. E em meio ao momento de reivindicação dos movimentos sociais o governo Federal foi aos poucos descentralizando as políticas públicas para estados e municípios. Esperava-se que a proximidade do público beneficiário com os executores das políticas em estados e municípios colaborasse para avanços na execução dos programas e melhoria de resultados, no entanto, tais avanços não foram observados.

Este ambiente apresentado por Santana (2010) foi essencial para a mudança de metodologia da Secretaria Federal de Controle, através de controladorias regionais nos estados, que atuavam agora coordenadas pela Secretaria em Brasília. Restava o desafio de definir como a SFC poderia avaliar a execução de programas em um país de dimensões continentais e de múltiplos programas e políticas, sendo necessário o estabelecimento de critérios de amostragem e priorização.

⁷ Luiz Carlos Bresser-Pereira é um advogado, administrador de empresas, economista e cientista político, foi ministro da Fazenda, de Ciência e Tecnologia e da Reforma do Estado, onde liderou uma reforma administrativa do estado brasileiro que valorizou a burocracia da União.

Inicialmente se escolhe quais programas serão avaliados, e para isso, a SFC em sua Instrução Normativa n.01/2001 definiu os seguintes critérios: Materialidade, criticidade e relevância. A materialidade se refere ao volume ou quantidade de recursos movimentados pelos programas, a relevância se reflete na importância relativa do programa em relação aos demais programas e as prioridades do governo, e criticidade se refere ao grau de risco dos programas a ineficiências, ilegalidades, possibilidade de desvio ou não alcance dos objetivos propostos (BRASIL, 2001). O cruzamento destes critérios como metodologia permitiu a escolha dos programas de governo a serem auditados pela SFC, que ainda hoje se mantém como critérios para a realização de auditorias internas em vários órgãos do Poder Executivo.

A partir de tais critérios surge em 1995 a metodologia do sorteio de municípios, focando em uma amostragem dos recursos descentralizados por programas, de forma que estatisticamente a auditoria dos recursos pudesse gerar uma avaliação nacional do programa e conseqüentemente da gestão ministerial sobre os programas executados nos municípios. Essa mudança faz com que mais uma vez o controle ganhe relevância no ambiente de gestão governamental no Brasil, pois através desta metodologia o chefe do executivo pode, à semelhança da tese de (IPEA, 2010 p.447), “monitorar as ações de seus burocratas” aglutinados aqui sob a estrutura dos ministérios. Com a criação da CGU tal metodologia avançou, colaborando ainda mais para o aumento da visibilidade e credibilidade do controle interno do Poder Executivo.

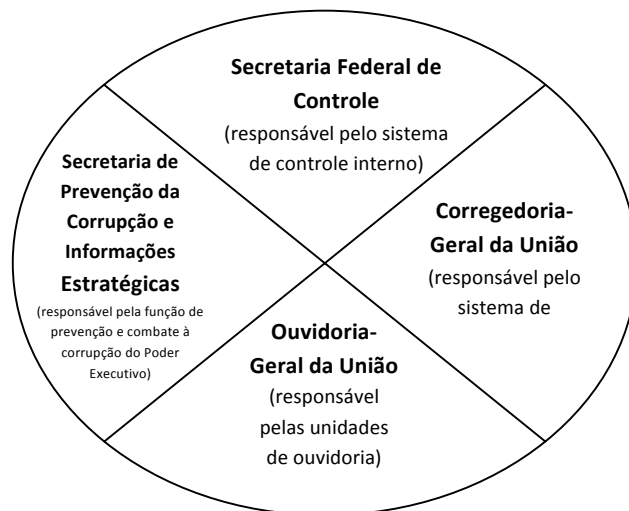
3.1 A Controladoria Geral da União

A CGU surgiu originalmente em 2002, no governo FHC sob a denominação de Corregedoria Geral da União. Após forte movimento oposicionista no Congresso Nacional, que demandava a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar casos de corrupção em seu governo, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou a CGU como uma tentativa de resgate de credibilidade, com a associação da imagem do presidente à criação de um órgão com um propósito nobre, combater a corrupção.

Em 2003, no primeiro dia do Governo Luís Inácio Lula da Silva, o Presidente Lula alterou via medida provisória o nome da Corregedoria Geral da União para CGU, o que pode aparentar uma simples mudança semântica, mas que na verdade estava “sacramentando o novo escopo da organização” (Loureiro et al., 2012, p. 4), agora voltada não apenas ao controle posterior, punitivo, mas também voltado a valores de controle e transparência.

Assim, foi criada a CGU, como responsável não apenas pela corregedoria, mas também pela supervisão técnica e orientação normativa dos quatro órgãos que compõem os sistemas de integridade do governo Federal.

Figura 1. Sistemas de Integridade do Governo Federal.



Fonte: Elaboração dos autores com base em IPEA (2010).

Como “nova” instituição, a CGU busca alterar seus procedimentos de auditoria com foco na descentralização de suas ações iniciadas pela SFC, agora entidade que faz parte da CGU, mantendo e ampliando o foco precípua de avaliação de políticas públicas através da auditoria de programas de governo aplicados em municípios. Assim, em 2003 empreende uma evolução na sistemática de sorteios de municípios, realizados desde 1995, mas convertidos em 2003 sob a forma de programa da CGU, com a publicização diferenciada de resultados.

Santana (2008) apresenta como a avaliação dos resultados das auditorias em municípios ensejaram a mudança de metodologia à época, quando ao longo de 5 anos, verificou-se que cerca de 80% dos municípios auditados apresentaram problemas graves de gestão. Segundo Santana (2010) surpreendentemente as razões de tal resultado negativo das auditorias nos municípios não envolviam apenas a corrupção. Logicamente o desvio de recursos públicos teria impacto em tal ineficiência na execução dos programas federais em municípios, mas verificou-se a falta de conhecimento e habilidade técnica de servidores e gestores municipais responsáveis pela execução de programas e verificou-se por outro lado o funcionamento precário dos conselhos criados como espaços de socialização e fiscalização da sociedade quanto às políticas públicas.

Diante de tal situação a CGU assume uma postura proativa, que vai além de relatar as deficiências encontradas na gestão municipal, e assume posição interventora, de enfrentamento de causas do problema. Neste entendimento, mesmo em datas e trabalhos com focos distintos, Santos (2010) e Loureiro et al. (2012) dialogam em convergência, ao considerar respectivamente como “inovação” e “ineditismo” a adoção da CGU de novas medidas de capacitação de gestores e fomento ao controle social por municípios inaugurando assim o novo momento da CGU como vetor de controle social.

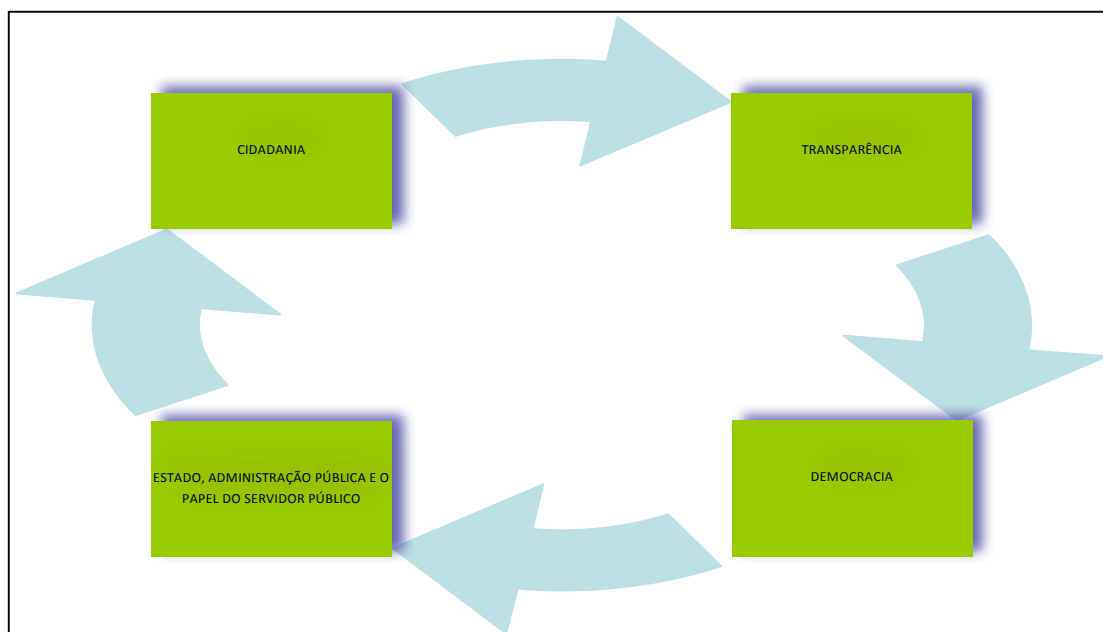
Apesar de no Brasil tal controle ter figurado em diversos textos legais desde a Constituição do Império, com forte presença na Constituição atual e em leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.101/2000), a falta de iniciativas educacionais de larga escala, desde a educação básica, que

preparem o cidadão comum para exercício de tal controle prejudica sua efetivação, que só pode se processar mediante a participação popular de uma sociedade que acompanhe e fiscalize os atos dos gestores públicos.

Diante da necessidade de capacitar gestores, servidores, conselheiros e membros da sociedade civil, percebeu-se que além da formação técnica era preciso desenvolver a conscientização política dos participantes, o que gerou a criação pela CGU de dois ciclos temáticos principais de capacitação.

O primeiro ciclo temático aborda temas voltados à sensibilização e atuação política, buscando criar um ambiente cultural de valorização da crítica e de participação social, para que o conhecimento técnico seja utilizado como instrumento de vontade política, que o deve preceder.

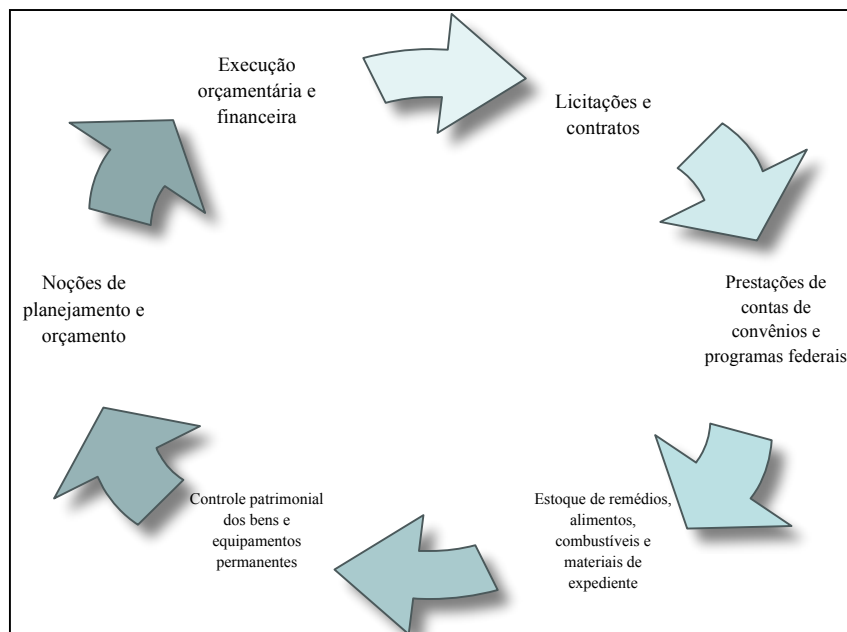
Figura 2. 1º Ciclo temático de capacitação da CGU a servidores municipais.



Fonte: Elaboração dos autores com base em Santana (2010).

Já o segundo ciclo temático envolveria as questões técnicas mais urgentes, escolhidas pela CGU a partir das principais falhas encontradas nas fiscalizações que realizaria em municípios. Tais conhecimentos serviriam como instrumental para que motivados pela sensibilização provocada no 1º ciclo os agentes públicos atuassem em atos de gestão específicos promovendo melhorias nos resultados quanto ao aumento da eficiência e combate à corrupção municipal.

Figura 3. 2º Ciclo temático de capacitação da CGU a servidores municipais.



Fonte: Elaboração dos autores com base em Santana (2010).

Tal projeto logrou êxito no entendimento da CGU e foi transformado em 2004 no Programa *Olho Vivo do Dinheiro Público*, passando a se inserir nas metas institucionais da CGU a serem executadas pelas unidades estaduais sob coordenação do comando da CGU em Brasília. Até dezembro de 2009, a CGU realizou através deste programa 174 eventos de educação presencial com a participação de 1.382 municípios, mobilizando 7.176 agentes públicos municipais; 8.305 conselheiros municipais; e 8.652 lideranças locais. A partir de 2007, passaram a ser realizados eventos complementares de educação presencial, que atingiram 8.709 cidadãos, até dezembro de 2009 (CGU, 2013).

Loureiro et al. (2012) entende esse momento como uma “nova virada na atuação da CGU” destacando como ineditismo uma entidade do Poder Executivo, a CGU, surpreendentemente colaborar diretamente para o exercício do controle exercido pela sociedade sobre o próprio poder de qual faz parte.

Verifica-se que nesta linha, ainda mantendo como prerrogativa o combate a corrupção e a avaliação de programas governamentais, a CGU continua buscando o avanço nesta nova vertente de fomento ao controle social com a tomada de cinco iniciativas principais:

- a) Criação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: Como já citado, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público através da oferta de mais informações sobre a execução das finanças públicas acabou incentivando a criação em 2004 do Portal da Transparência;
- b) A criação do Portal da Transparência do Governo Federal: (www.portaldatransparencia.gov.br), é um sítio na internet que permite o acesso livre a todo e qualquer cidadão para conhecimento de informações relativas à atuação do Governo Federal, de salários e diárias pagas a servidores, investimentos em obras e licitações, contratos e convênios assinados, volume e perfil de

transferências de recursos a estados e municípios etc. Ainda que tais informações não sejam consideradas de simples leitura pela maioria dos cidadãos, dada sua apresentação muitas vezes técnica e com um alto volume de dados, a iniciativa tem permitido o acesso da imprensa e da sociedade a uma gama maior de informações a serem usadas como controle social e gerando fomento a sua replicação em portais semelhantes em estados e municípios;

c) A criação do CTPCC - Conselho da Transparência Pública e Combate a Corrupção: Uma outra ação de fomento ao controle social foi a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate a Corrupção (CTPCC), citado por Loureiro (Loureiro et al, 2012, p. 8). Assim, sem perder seu papel protagonista no combate a corrupção a CGU busca se aliar a outras instituições políticas e à própria sociedade civil para um engajamento conjunto no combate a corrupção, que é uma de suas prerrogativas. Neste sentido há que se concordar com Santos (2010) de que a CGU procura se renovar continuamente para garantir sua sobrevivência atuando de forma por vezes indireta no combate a corrupção, sem atacar diretamente fontes de corrupção provindas da iniciativa privada. O CTPCC teve como boa pratica de atuação a colaboração e incentivo à recente aprovação da Lei de Acesso a Informação;

d) Lei de Acesso a Informação: Representou mais um marco na busca da transparência e *accountability* no Brasil, por garantir o acesso a quaisquer informações requeridas por qualquer cidadão a órgão publico, em prazos e forma controlados pela CGU mediante sistema informatizado próprio. Tais ações corroboraram com a realização da CONSOCIAL;

e) A realização da CONSOCIAL: 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, onde se realizou amplo debate nacional sobre a temática, e foram definidas 80 propostas e diretrizes que podem transformar-se em políticas públicas, projetos de lei e até mesmo, passar a compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual ou nacional;

f) Realização de Concursos de redação, desenho e monografias sobre prevenção e combate a corrupção: Em iniciativa mais sutil, mas importante dada a escassez de trabalhos científicos que abordem o problema em esfera local e nacional, a CGU realiza concursos de redação, desenho e monografias sobre prevenção e combate a corrupção, fomentando a discussão do problema sob novos olhares além dos encontrados no interior da própria instituição.

Apesar de tais iniciativas da CGU se apresentarem em sua concepção como bastantes inovadoras, há que se estabelecer um contraponto de que da teoria das iniciativas até sua efetividade prática há uma diferença que precisa ser avaliada em novos estudos, pois é verificável a existência de limitações ao alcance de resultados concretos de algumas destas iniciativas.

Nesta linha, ainda que se amplie o acesso das informações ao cidadão através do portal da transparência, do programa Olho Vivo no Dinheiro Público ou mesmo através da Lei de acesso a informação, há risco para a efetividade do controle social pelo cidadão dada a natureza complexa e técnica com que muitas informações são veiculadas por estes instrumentos, dificultando o entendimento e a crítica por parte do cidadão. Há que se ressaltar ainda que esta limitação de entendimento colabora com o sentimento popular de crescente descontentamento com o Estado, visto como ambiente de corrupção (Filgueiras, 2011), o que fragiliza o alcance de resultados de efetiva participação popular, prejudicados pela publicação de dados excessivamente técnicos, ainda que esta seja considerada pela CGU como ampliação de transparência governamental.

A criação de conselhos e convenções como a CONSOCIAL e o CTPCC possuem o benefício de fomentar a discussão, sistematização de diretrizes e inserção da temática na agenda governamental, no entanto, por seu caráter muito representativo, a atuação dos conselhos limita o conhecimento de tais iniciativas pelo público em geral, fragilizando seus resultados concretos.

Logo, não seria a falta de iniciativas do controle interno o inibidor de resultados concretos de combate à corrupção mediante controle social, e sim o caráter limitado para o alcance generalizado de tais iniciativas e, como defende Olivieri (2011 p. 101), há sobreposição de instituições de controle, com falta de uma “instância central que coordene o processo de responsabilização do começo ao fim”, que enfraquece a multiplicidade de ações quando da divulgação pela mídia de escândalos (quando já ocorreu o dano ao erário) até o momento da efetiva sanção dos responsáveis.

Há que se destacar neste relato histórico a importância que fora dada a descentralização das ações de controle, os benefícios e as resistências que estas ações enfrentaram, sobretudo na Bahia, o que mostra a importância de se avaliar a execução local de ações.

4 A Controladoria Geral da União no estado da Bahia

Na seção anterior foi apresentado um panorama crítico da evolução do controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil sob a ótica conceitual e estrutural, com o avanço das organizações voltadas ao controle interno.

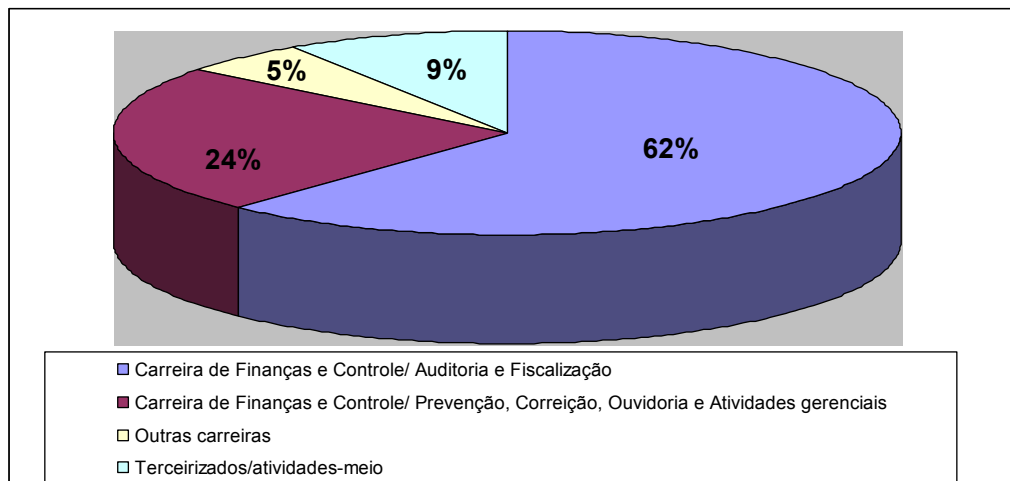
Nesta mesma linha observa-se que para o sucesso na descentralização das ações da CGU foi necessário autonomia relativa, estrutura organizacional adequada, fortalecimento do quadro de recursos humanos, coordenação do órgão central e apoio institucional superior. A história provou que a ausência de tais elementos estruturais prejudicaram experiências anteriores de controle, tais como nos relatados casos das CISETS, da CEI e CODICI, órgãos extintos.

Segundo as respostas do instrumento de coleta foi possível levantar dados não disponíveis no sítio da CGU na internet. Essa indisponibilidade de dados regionais inclusive é algo questionável, mas que talvez se justifique como uma estratégia de valorização da centralidade da CGU como uma instituição nacional, com coordenação de suas atividades em Brasília, ainda que a execução se processe em sua maioria nos estados, onde se concentram a maioria dos órgãos federais e volume de aplicação dos recursos oriundos de programas concebidos pelo governo Federal.

4.1 Entidades auditáveis e auditores

Quanto à estrutura de pessoal da CGU no estado, revelou-se que a CGU-Bahia conta atualmente com 69 servidores, dos quais 65 integram a carreira de Finanças e Controle, 04 são de outras carreiras, além de 07 terceirizados que atuam em atividades-meio. Dos 65 servidores da carreira de Finanças e Controle, 47 realizam atualmente atividades de auditoria e fiscalização, sendo os demais (18) alocados nas outras atividades da CGU (Prevenção, Correição, Ouvidoria, além de atividades gerenciais e administrativas).

Figura 4. Quadro de Pessoal da CGU-BA em Dezembro 2013

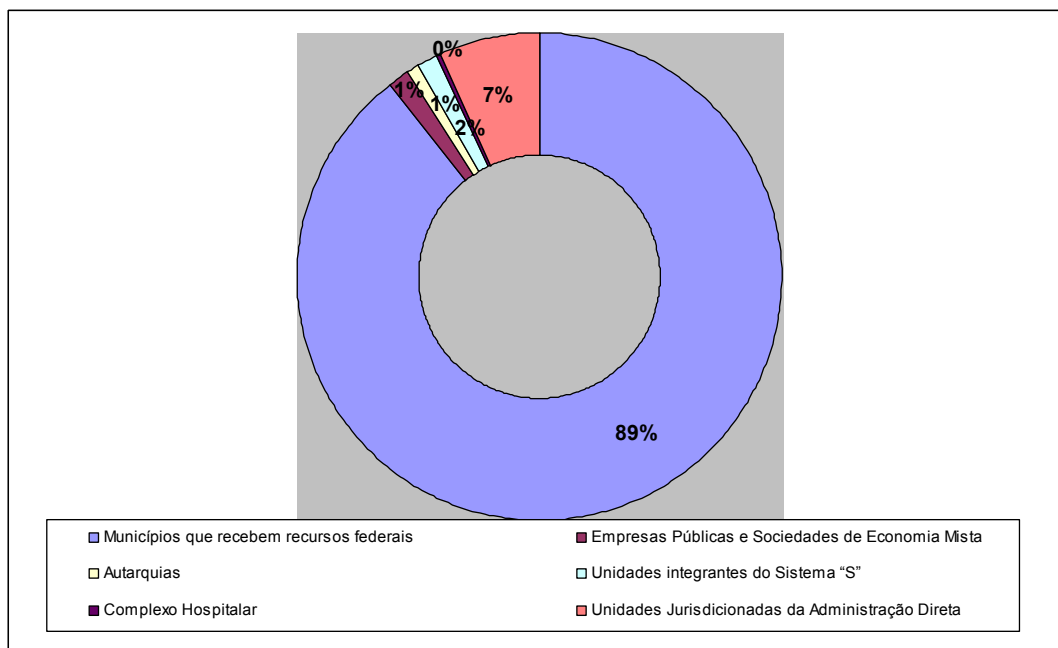


Fonte: Elaboração dos autores, com base em pesquisa de campo em 2013.

Quanto ao universo auditável pela CGU-Bahia, ou seja, na identificação do quantitativo de entidades que podem ser alvos de fiscalização e auditoria pela unidade da Bahia totaliza-se 466 entidades, sendo 417 municípios que recebem recursos de programas federais, 49 unidades jurisdicionadas no Estado, sendo 06 unidades descentralizadas de empresas públicas e sociedades de economia mista; 04 autarquias; 07 unidades integrantes do sistema “S”, 01 complexo hospitalar e 31 Unidades Jurisdicionadas - UJ’s da Administração Direta.

Nota-se, conforme figura 5, um grande quantitativo no universo auditável na Bahia, totalizando 417 municípios, o que torna este estado o quarto maior do Brasil em número de municípios, tornando maiores as chances de que no sorteio nacional de municípios sejam selecionados mais municípios da Bahia do que de estado com menores dimensões. Isso amplia a responsabilidade da CGU-Bahia diante da execução de atividades de fiscalização e auditoria em municípios.

Figura 5. Atuação da CGU-BA por Campo, 2013.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em pesquisa de campo em 2013.

Neste prisma é importante destacar que mesmo com tal peso ponderado da CGU Bahia, os relatórios elaborados pelos auditores desta unidade passam por revisão dos coordenadores locais, e ainda são submetidos à revisão e aprovação com ou sem alterações pelas divisões da CGU em Brasília. Tal sistemática de revisão se configura como um mecanismo de controle para garantir que os relatórios afastem possibilidade de uso político ou posicionamento pessoal dos auditores, onde se busca preservar o alinhamento dos objetivos das auditorias, originalmente definidos pela CGU em Brasília.

Conforme apresenta o Quadro 1, em um cruzamento dos dados de servidores auditores atuantes em trabalhos de auditoria na CGU-Bahia, em um total de 47 auditores, com um universo auditável de 466 unidades, observa-se uma relação de quase 10 entidades auditáveis para cada auditor. Considerando apenas o numeral pode parecer um valor razoável, no entanto há que se considerar a multiplicidade de enfoques e a complexidade de cada órgão a ser auditado. A título de exemplo, é de fácil compreensão que a auditoria de dois programas em um pequeno município de 100 mil habitantes tem uma complexidade diferente da auditoria de um complexo hospitalar com aporte volumoso de recursos federais. Muitas vezes pela complexidade de tais objetos de auditoria mais de um servidor é designado, como ocorre nas Universidades Federais da Bahia, em que equipes de até três auditores são designadas por especialidades para empreender auditoria de gestão anual.

Quadro 1. Quadro de Pessoal e Campo de Atuação, CGU-BA, 2013.

QUADRO DESCRITIVO DE PESSOAL		CAMPO DE ATUAÇÃO DA CGU-BA	
Cargo / Área de atuação	Quantidade	Entidade	Quantidade
Carreira de Finanças e Controle/ Auditoria e Fiscalização	47	Municípios que recebem recursos federais	417
Carreira de Finanças e Controle/ Prevenção, Correição, Ouvidoria e Atividades gerenciais	18	Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	6
Outras carreiras	4	Autarquias	4
Terceirizados/ atividades-meio	7	Unidades integrantes do Sistema “S”	7
		Complexo Hospitalar	1
		Unidades Jurisdicionadas da Administração Direta	31
TOTAL	76	TOTAL	466

Fonte: Elaboração dos autores, com base em pesquisa de campo em 2013.

Logo, a análise qualitativa destes dados não é tão simplista como aparenta, demandando um aprofundamento maior dos estudos. No entanto, o que os dados primários revelam é que tal relação pode e deve ser melhorada com o concurso de novos auditores, e resta claro que o aumento de equipe executora pode influenciar na melhoria dos resultados de auditoria, quer seja na oferta de novas visões sobre os objetos auditados ou mesmo na expansão do alcance das auditorias atualmente realizadas.

Uma informação adicional que foi requerida se refere ao deslocamento de servidores da unidade da Bahia para dar apoio a ações de auditoria empreendidas por unidades da CGU em outros estados. Sabe-se que estados de menores dimensões territoriais e com menor número de entidades auditáveis como Sergipe mantém-se uma equipe com quantitativo menor de auditores na unidade regional, necessitando ocasionalmente do apoio de auditores da Bahia, para execução de trabalhos de auditoria designados por Brasília. Nesta ocasião, haveria uma diminuição direta do potencial de auditoria da CGU-Bahia, motivo pelo qual se questionou à CGU-Bahia a frequência de tais deslocamentos em 2013, ao que se obteve a resposta de que houve o deslocamento de apenas 01 (um) servidor em 2013 para este fim, o que pode ser entendido como irrelevante enquanto impacto negativo às atividades empreendidas pela CGU-Bahia neste exercício.

Em outra perspectiva relativa à utilização de amostra por sorteios de municípios, estratégia utilizada para contornar possíveis limitações de pessoal, questionou-se se há possibilidade de um município não sorteado se tornar objeto de auditoria. Em complemento questionou-se qual o critério utilizado para a decisão de auditar ou não este município e como ocorre a definição de escopo de tais auditorias. Diante de tais questionamentos obteve-se a seguinte resposta do um membro da equipe da CGU-Bahia:

Sim. Além das fiscalizações realizadas pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, a CGU também realiza outros tipos de trabalhos de fiscalização, notadamente as apurações de denúncias, operações especiais e fiscalizações regulares para avaliação da execução dos programas de governo. Em relação às denúncias e operações especiais, os municípios a serem fiscalizados e o escopo dos trabalhos estão diretamente relacionados ao objeto das denúncias e representações recebidas pela CGU de cidadãos, vereadores, parlamentares, Promotores de Justiça, Procuradores da República, Advogados da União, Delegados da Polícia Federal e outras autoridades. Já em relação à Avaliação da Execução dos Programas de Governo, são definidos os programas a serem acompanhados a partir de critérios como relevância, materialidade, impacto social, dentre outros. Depois são selecionados os municípios a serem fiscalizados a partir de critérios estatísticos para permitir que seja feita uma avaliação da execução do Programa em todo o território nacional a partir do resultado das fiscalizações realizadas nos municípios que compuseram a amostra.

Nota-se na resposta a segregação clara de procedimentos na CGU-Bahia, em que se apresenta a metodologia adotada pela CGU em todo o Brasil, segundo o referencial teórico apresentado na seção inicial deste artigo. Assim, há o sorteio de municípios e organizações estaduais, que mantém a expectativa de potencial auditoria, o que colabora para a manutenção de um ambiente de controle pelos gestores públicos, já que os gestores estão cientes da possibilidade de serem auditados pela CGU, sem desmerecer a possibilidade de ações especiais de apuração de denúncias empreendidas por autoridades e pela sociedade civil.

Neste aspecto nota-se na atuação da Bahia o alinhamento estratégico mostrado por Santos (2010) e Loureiro et al., (2012) em que a CGU se aproxima da sociedade civil e outras instituições como forma de dar respostas aos anseios da sociedade garantindo sua credibilidade e respaldo junto à opinião pública. Quanto ao critério de avaliação de programas e escopo de auditorias o respondente mostra alinhamento ao disposto na IN SFC 01/2000 quanto aos critérios de materialidade, criticidade e relevância já definidos neste trabalho. Tal resposta mostra que as metodologias da CGU não figuram apenas como concepções da unidade central, mas são conceitos internalizados, ao menos na unidade da CGU situada na Bahia.

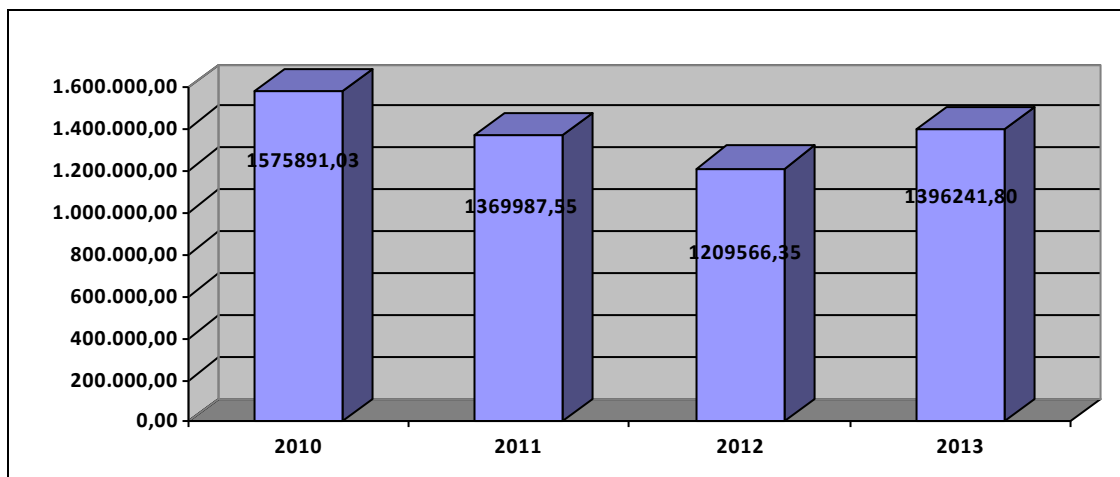
4.2 Evolução orçamentária e limites de recursos

Diante dos números empiricamente observados antes da pesquisa, se questiona a possibilidade de limitação operacional, de recursos humanos, financeiros e materiais. Tal preocupação gerou a busca de dados sobre a evolução dos recursos orçamentários destinados à CGU Bahia nos últimos 5 anos, a fim de construir uma série histórica que permita uma avaliação crítica. Questionou-se ainda qual o volume de recursos humanos, financeiros e materiais seriam razoáveis para uma atuação mais ampla da CGU na Bahia, tendo em vista o amplo universo de entidades e programas auditáveis no estado.

Diante de tais questionamentos verifica-se quanto ao orçamento destinado ao longo dos anos de 2009 a 2013, demonstrado na figura 6, excluindo despesas com pessoal, que houve uma certa regularidade no orçamento destinado à CGU na Bahia nos últimos 5 anos, com uma média de

aportes da ordem de R\$1.374.334,36, sem demonstração de desinvestimento ao longo dos anos, com valores próximos da média, ainda que se reconheça um aporte de recursos mais volumoso no ano de 2010, com o retorno aos níveis orçamentários médios nos anos seguintes.

Figura 5. Evolução Orçamentária da CGU-BA, 2009 a 2013.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em pesquisa de campo em 2013.

Tendo em vista o aumento de atribuições e alcance das recentes ações de fomento ao controle social empreendidas pelo órgão recomenda-se um aumento do orçamento destinado nos próximos anos, como forma de, junto ao aumento dos recursos humanos, possibilitar ampliação das ações de controle, fiscalização e promoção da transparência.

Quanto ao questionamento do volume de recursos ideais para expansão da atuação da CGU-Bahia, a resposta não foi conclusiva, por envolver, segundo o respondente, elementos mais complexos que dependem de decisões estratégicas da alta administração da CGU, bem como prioridades do Governo Federal.

Diante da possível limitação de recursos, questionou-se quais as estratégias da CGU-Bahia na auditoria de tantas entidades. Fora respondido que uma das estratégias utilizadas é o acompanhamento das unidades a partir do monitoramento das despesas realizadas pelo SIAFI e dos contratos e licitações no *Comprasnet*, além da utilização de outros sistemas corporativos e cruzamentos de dados.

A utilização de sistemas de informação é um diferencial da CGU. Se a mesma atuou fortemente para a oferta de informações ao público em geral, através de ferramentas como o portal da transparência, é com normalidade que se compreende o uso de tais ferramentas de cruzamentos de dados para auditoria. Assim informações oriundas de bases de dados da Receita Federal, Ministério do Trabalho (RAIS), Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal (SIAPE), Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), entre outros são utilizados para definir amostras mais qualificadas que alcancem resultados mais efetivos dos trabalhos de auditoria.

4.3 Acesso a informação e controle social

Em uma aproximação com o aspecto de controle social questionou-se a apresentação de denúncias à CGU-Bahia no biênio 2012-2013, no entendimento de que a ocorrência de denúncias é um índice claro de credibilidade da instituição junto à sociedade e um dos sinais do efetivo exercício do controle social. Em resposta a este questionamento obteve-se que a CGU-Bahia não dispõe de tais números específicos da unidade.

Apresentam-se dados gerais, que indicam que em 10 anos de CGU, completados agora em 2013, foram recebidas 53.341 denúncias em todo o Brasil. Não foi possível pelo respondente mensurar quantas foram recebidas em 2012-2013, nem quantas dessas foram apuradas. Foi sugerido solicitar esses números pelo *e-sic*⁸, com amparo na Lei de Acesso à Informação, pois teria que ser feito um levantamento pela Ouvidoria-Geral da União para elaboração da resposta.

Ainda sobre atuação da CGU-Bahia quanto ao estímulo ao controle social, combate a corrupção e auditoria, foi questionado se a CGU-Bahia tem se destacado no cenário nacional com boas práticas em tais vertentes. A resposta foi afirmativa, com apresentação de dados sobre a atuação da CGU na Bahia, com destaque para ações de combate à corrupção, e ações de fomento ao controle social, tais como conferências e capacitações específicas, como segue na íntegra:

Os trabalhos de auditoria realizados pela CGU, apenas no exercício 2012, produziram R\$2,16 milhões em benefícios financeiros relativos a recursos economizados para os cofres públicos. Foram deflagradas ainda operações especiais como a Boca de Lobo e a Carcará, que resultaram na prisão temporária e/ou no afastamento de diversos prefeitos, secretários e outros agentes municipais. Já em relação às ações de estímulo ao controle social, entre 2006 e 2013 foram realizados 7 eventos do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público com o envolvimento de cerca de 1.000 participantes. Foram realizados ainda 02 encontros de conselheiros municipais que mobilizaram cerca de 700 conselheiros de saúde e assistência social. Vale destacar ainda a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social em 2013, que mobilizou cerca de 1.000 pessoas dos municípios da Bahia.

As respostas aos dois questionamentos acima e sugestão de consulta indicada pelo respondente permitem análises diversas.

Em um primeiro aspecto, há um reforço da estrutura descentralizada da CGU, porém com dados e planejamento concentrados na capital Federal, o que justifica que as denúncias de todo o país sejam concentradas na ouvidoria da CGU em Brasília. Seria necessário de fato empreender novos esforços de pesquisa para aprofundar a análise de tais dados. Como meio para tal pesquisa o auditor indica a utilização de requerimento via Lei de Acesso à Informação, através do sistema *e-sic*, coincidentemente uma ferramenta cujo desenvolvimento foi defendido pela CGU.

Por fim, cabe ressaltar alguns possíveis prós e contras da disponibilização de dados acerca do desempenho da CGU em suas unidades regionais. Certamente o comando da CGU na capital

⁸ O *e-SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html>

Federal, por utilizar uma série de ferramentas informatizadas inclusive para elaboração de seus relatórios, possui os dados acerca dos resultados alcançados por suas unidades regionais. No entanto, quando em busca no sítio da CGU na internet, o máximo de informações disponibilizadas facilmente acerca das Controladorias Regionais da União nos estados se referem apenas a sua localização, chefes e meios de contato telefônico e eletrônico. Não há sítios de unidades regionais com dados específicos acerca de suas ações locais.

Cabe a reflexão sobre as repercussões positivas e negativas de tais publicações. Por um lado, a não divulgação se mostra compreensível para a manutenção de um ideal de unidades integradas que atuam sob coordenação do comando nacional, e possui recursos e desempenho proporcionais às demandas de cada estado. A não divulgação evitaria comparações e disputas desnecessárias entre unidades iguais, apenas submetidas a contextos diferentes em cada estado.

Por outro lado, poderia este ser um passo a mais no fortalecimento institucional? Há que se recordar as resistências empreendidas por parlamentares baianos e pela União dos Prefeitos da Bahia, quanto à realização de sorteios para auditorias em municípios. Em um aspecto de marketing institucional e credibilidade da CGU, a difusão de tais dados, em comparação ao potencial auditável, poderia engrandecer a instituição diante da sociedade baiana e brasileira cujo grande público desconhece as atribuições da instituição CGU e ainda mais o seu desempenho.

5 Considerações finais

Diante das seções apresentadas cumpriu-se o objetivo principal deste artigo, em discutir a atuação da Controladoria Geral da União no estado da Bahia, identificando o ambiente organizacional da CGU neste estado, a evolução de seu orçamento nos últimos cinco anos, seu quantitativo de auditores bem como outros dados que indiquem quais as dificuldades e estratégias tem conduzido este órgão a apresentar boas práticas de controle no estado da Bahia.

Avançando para o estudo do caso da CGU-Bahia, dos resultados alcançados conclui-se que a Controladoria Geral da União possui uma estrutura de pessoal auditando adequada a seus fins (47 auditores), ainda que haja no estado uma grande demanda por auditorias (466 entidades auditáveis), por manter equipe em sua maioria destinada a fiscalização e auditoria, com demais servidores envolvidos nas não menos importantes ações de administração, ouvidoria, prevenção a corrupção, capacitação e correição.

Há que se destacar o multifacetado perfil de entidades auditáveis que vai desde pequenos municípios a complexos hospitalares passando por entidades do sistema “S”, universidades federais, empresas públicas e sociedades de economia mista. Tal diversidade demanda esforços constantes de aperfeiçoamento dos auditores e troca de informações com outras unidades da CGU em demais estados, aspectos que não foram alvo de coleta e análise neste artigo por divergir do objetivo principal, mas que podem e devem ser avaliados em outras pesquisas.

Verificou-se ainda uma linearidade nos volumes orçamentários destinados à CGU-Bahia nos últimos cinco anos, o que permitiu chegar à conclusão de que não houve desinvestimento nas atividades de controle interno do Poder Executivo Federal no estado da Bahia em tal período.

Quanto à metodologia de trabalho da CGU-Bahia, diante das respostas à coleta de dados percebeu-se um alinhamento claro da atuação desta unidade aos métodos e técnicas dispostos na legislação, sobretudo à Instrução Normativa SFC 01/2000, e manuais de procedimentos da CGU.

Credita-se esse alinhamento à conhecida política de manualização de procedimentos da CGU que mantém a atualização de Procedimentos Operacionais – POPs contendo trilhas de auditoria para os trabalhos planejados em Brasília, e também à credibilidade da instituição em seus próprios métodos de trabalho, que redundaram nos resultados nacionais traduzidos em ações exitosas.

Em linhas de proposição, demanda-se maior difusão de informações acerca do desempenho da CGU na Bahia de forma que a sociedade vindo a conhecer tal instituição possa utilizar mais de sua colaboração, empreendendo mais denúncias e solicitações de informações que reforcem o controle social, combate a corrupção e transparência pública.

Há demanda por um aporte ainda maior de recursos orçamentários nos próximos anos, e realização de concurso público para o ingresso de novos auditores como forma de ampliar o quantitativo da equipe, que é suficiente, mas que pode agregar novas ações com tal reforço, de forma que tal instituição seja ainda mais consolidada e conhecida pelos cidadãos, e que atue em conjunto com outros órgãos de controle interno e externo, tais como os Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, o Ministério Público, a Polícia Federal e auditorias internas de órgãos federais, de forma que haja cada vez mais combate à corrupção, controle social e transparência, o que poderia gerar uma economia de recursos desviados ou mal geridos, que por sua vez seriam essenciais ao aumento da oferta e melhoria da qualidade de serviços públicos que efetivamente beneficiem a sociedade baiana e brasileira.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 de novembro de 2013.

BRASIL. *Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001*. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf> Acesso em: 01 de novembro de 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

<<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/Resultados.asp>>, acesso em: 15 de dezembro de 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. *Transparência e controle da corrupção no Brasil*. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GAMBETTA, D. Corruption: an analytical map, In: KREIKE, E. & JORDAN, W. C. (eds.) *Corrupt Histories*. New York: University of Rochester Press, 2004.

GLAESER, E.; GOLDIN, C. Corruption and reform: an introduction, In: GLAESER, E.; GOLDIN, C. (eds.) *Corruption and reform: lessons from America's economic history*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2ª ed. revista e ampliada, 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Construção Institucional do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal Brasileiro*. Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília: Ipea, v.1, livro 9, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIEIRI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Do Controle Interno ao Controle Social: A múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./ Jun. 2012.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes de et al. *Auditoria Interna e Controle Governamental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

OLIVIERI, C. *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2008.

_____. *Combate à corrupção e controle interno*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. XII, p. 99-110, 2011.

PINHO, José Antonio Gomes de. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. vol. 43, núm. 6, pp. 1343-1368. nov./dez. 2009.

PRAÇA, S. *Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008*. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 17, p. 137-162, 2011.

PROGRAMA DE OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO. *Resultados*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/Resultados.asp>>, acesso em: 15 de dezembro de 2013.

SANTANA, Antonio Ed Souza. *Limites e Possibilidades do Exercício do Controle Social: O caso dos Conselhos Municipais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do municípios de Pres. Tancredo Neves na Bahia – Contribuição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da Controladoria-Geral da União*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010.

SANTANA, Antonio Ed Souza. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento do controle social. *Revista da CGU*, Brasília: Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano IV, n. 6, set. 2009.

SANTOS, Romualdo A. Modernização do Combate à Corrupção no Brasil? – O caso da Controladoria-Geral da União (CGU). In: XV SEMINÁRIO APEC. 2010. Barcelona. *América Latina: Diálogos Possíveis*. Disponível em: <<http://www.apecbcn.org>> Acesso em: 01 de dezembro de 2013. Barcelona, 2010, p. 301- 311.

Artigo recebido em: Outubro/2014

Artigo Aprovado em: Março/2015

José Pereira Mascarenhas Bisneto (mascarenhas@ufrb.edu.br) é professor adjunto no Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade do Recôncavo da Bahia (UFRB). Doutor em Geografia (UB), mestre em Administração (UFBA) e Bacharel em Administração (UNIFACS).

Igor Dantas Fraga (igordantasfraga@gmail.com) é mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB), especialista em Auditoria e Controladoria (FVC) e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS.

Siméa Azevedo Brito Borges (simea@ufrb.edu.br) é mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB), especialista em Auditoria Fisco Contábil (FVC) e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS.

Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Estado da Bahia

Resumo. A difusão de conceitos que envolvem o controle da gestão da coisa pública e a *accountability* dos gestores é uma temática que tem crescido em importância. No Brasil, a evolução das concepções de controle ocorreu através de um contexto histórico e institucional, onde o controle interno do Poder Executivo da União passa por uma transformação do controle formalista e procedimental, para um controle voltado à avaliação das políticas públicas, combate à corrupção e fomento ao controle social. O presente trabalho justifica-se na necessidade de promover maior conhecimento sobre a Controladoria Geral da União-CGU, criada em 2003, e estimular discussões sobre esta temática nos meios social e acadêmico. O objetivo principal foi analisar se a CGU, no estado da Bahia, vem apresentando performance correspondente a infraestrutura que dispõe. Para o cumprimento deste fim foi realizada consulta à literatura específica e uma coleta de dados junto à CGU-Bahia, através da aplicação de questionário que permitiram verificar que o Instituição possui uma estrutura de pessoal auditando adequada a seus fins, ainda que haja no estado uma grande demanda por auditorias e que não houve desinvestimento nas atividades de controle interno do Poder Executivo Federal no estado da Bahia em tal período.

Palavras-chave: gestão pública; controle interno; CGU.

Internal Control of the Federal Executive Power within the State of Bahia

Abstract. The dissemination of concepts involving control of public management and accountability of managers is an issue that has grown in importance. In Brazil the evolution of conceptions of control to be presented in this article occurred through a historical and institutional context, where the internal control of the executive power of the Union is undergoing a transformation of the formalist and procedural control for a control oriented evaluation of public policies, fighting corruption and fostering social control. This work is justified on the need to promote greater knowledge of the Comptroller General, CGU, which is an institution created recently, in 2003, may still be best discussed in the social and academic environment, where few specific studies on decentralized units of the CGU. The main objective is to discuss about the structure of CGU in the state of Bahia, identifying the organizational environment of this body, the evolution of its budget in the last five years of its quantitative auditors and other data indicating what difficulties and strategies has led to performance of this organ in the state. To fulfill this order was carried out consultation with the literature and collecting data next to CGU - Bahia, through a questionnaire that allowed us to verify that the institution has a staff structure to its proper auditing purposes, although there is a great demand in the state for audits and that there was no divestment of internal control of the executive branch activities in the state of Bahia in such a period.

Key-words: public management; internal control; CGU.