

Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal

Autoria: Maria Fernanda Colaço Alves, Paulo Carlos Du Pin Calmon

Resumo

Muito tem sido discutido sobre o atual sistema federal de controle burocrático brasileiro. Apelidado de “modelo das múltiplas chibatas”, muitos o acusam de ineficiente e capaz de agravar a incidência de custos transacionais nos programas governamentais. No cerne desta discussão está a capacidade de governança da política pública de controle, formada por uma rede de diversos órgãos públicos autônomos e pouco harmonizados entre si. Este trabalho busca aprofundar esta discussão, concentrando sua análise empírica na relação entre as duas principais organizações do sistema de controle: Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU). Análises documentais de normativos e relatórios institucionais, complementada por entrevistas com servidores de ambos os órgãos, revelam diversas atividades redundantes entre eles, à despeito do esforço formal de integração interinstitucional. Uma possível argumentação para a dificuldade de coordenação, baseada em incentivos de cooperação e competição simultâneos em ambiente pautado por negociações e barganhas ao invés da tradicional autoridade hierárquica, é então apresentada. Esta análise de condições de governança de políticas públicas, é tema de extrema relevância acadêmica e prática, mas ainda pouco explorada de forma empírica, principalmente no país.

Introdução

Muito tem sido discutido sobre a governança do atual sistema de controle burocrático brasileiro. Apelidado de “modelo das múltiplas chibatas”, esse sistema é retratado, talvez injustamente, de uma forma muito crítica. Alguns o consideram como sendo tipicamente “niskaniano”, ou seja, excessivamente grande porque é fruto do conflito interburocrático e promovido por atores e organizações interessadas em maximizar seu poder e influência, muitas vezes em detrimento do interesse público. Outros o acusam de ineficiente e capaz de agravar a incidência de custos transacionais nos programas governamentais. No cerne desta discussão está a capacidade de coordenação da política pública de controle da gestão de recursos públicos federais.

A constituição federal de 1988 consolidou a estruturação bipartida da política de controle, estabelecendo que a função de fiscalização do patrimônio da União e das entidades da administração direta e indireta devem ser realizadas pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Adicionalmente, atribuiu competência de controle de recursos públicos e de defesa do patrimônio público a outros órgãos públicos, tais como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Advocacia-Geral da União, Conselho de Controle das Atividades Financeiras, além de ampliar as atribuições de órgãos ligados à formação e implementação da gestão, constituindo uma ampla rede de controle da gestão federal.

Tal estrutura peculiar almeja um controle da gestão mais efetivo, permanente e abrangente. Porém, se por um lado diversas organizações com expertises distintos somando esforços para uma política de controle mostra-se uma alternativa interessante, por outro lado, esta configuração de organizações autônomas traz uma estruturação de poder alternativa à tradicional autoridade hierárquica, com a qual as organizações governamentais são habituadas, gerando grandes desafios à coordenação entre as partes.

Este parece ser precisamente o caso da política pública de controle da gestão de recursos. Assim, com vistas ao aprimoramento da discussão de governança da rede de controle da gestão, este trabalho investiga a relação entre as duas principais organizações do sistema e que apresentam maior grau de similaridade entre suas funções: Tribunal de Contas

da União (TCU), que executa o controle externo, e Controladoria-Geral da União (CGU), que coordena o controle interno do Poder Executivo Federal.

As análises documentais de normativos e relatórios institucionais, complementada por entrevistas com servidores de ambos os órgãos, demonstram haver diversas atividades redundantes entre eles, à despeito do esforço formal de integração interinstitucional. Uma possível argumentação para a dificuldade de coordenação, baseada em incentivos de cooperação e competição simultâneos, é então apresentada.

Há alguns estudos no país sobre o TCU e CGU para além de aspectos legais-descriptivos, entretanto estes estudos analisam as organizações de forma isolada, apenas ressaltando pontualmente relacionamentos com o meio externo, forma analítica que não se mostra proveitosa para o estudo da governança e eficiência do sistema de controle como um todo.

Nesse sentido este trabalho se diferencia dos demais, pois seu objeto é a análise do controle da gestão pública federal como política pública e seu foco é a evolução das condições de governança dessa política, mais especificamente os elementos que facilitam a coordenação, cooperação e comunicação entre os atores envolvidos. Este tema é de extrema relevância acadêmica e prática, mas ainda pouco explorada de forma empírica, principalmente no país.

Ao trazer o estudo de cooperação, sob a ótica da literatura de redes de políticas públicas, para entender os benefícios e deficiências do peculiar sistema de controle brasileiro, este estudo visa contribuir para o debate sobre aprimoramento do sistema de controle da gestão pública brasileira e, de forma mais ampla, para a discussão teórica sobre a coordenação de múltiplos atores autônomos, essencial para o sucesso de muitas políticas públicas atuais.

Para compreender em que medida a estrutura singular brasileira contribui ou prejudica a coordenação e, portanto, a eficiência da política de controle, faz-se necessário avaliar em que medida os controles são complementares, e portanto ampliam a capacidade de controle do país, e em que medida são concorrentes, gerando redundâncias e incoerências à política.

De forma completar, este estudo inicia investigação sobre possíveis causas ou razões da atual estrutura de governança, por meio da análise da cooperação e competição existente entre as principais organizações de controle, formada pela configuração de interesses conflitantes e conciliatórios entre elas.

Assim, este trabalho está dividido em cinco seções. A primeira apresenta algumas considerações relevantes sobre a política de controle e sua governança. A segunda contextualiza sumariamente o atual sistema de controle, identificando seus principais marcos e atores. A seção seguinte identifica aspectos de complementariedade ou concorrência nas atividades do TCU e CGU. Já a seção quatro pondera os instrumentos de cooperação e competição entre ambos. A conclusão sumariza as principais contribuições do trabalho.

1. O Dilema do Controle: considerações sobre a governança da gestão pública

Ao longo dos últimos anos, nenhum outro tema recebeu tanto destaque na mídia quanto os escândalos envolvendo desvios de conduta no governo e o mau uso dos recursos públicos. Há, portanto, junto à população, uma enorme desconfiança quanto à capacidade do governo atuar com lisura e eficiência, assim como a percepção generalizada de que a corrupção é um dos principais problemas do país. Nesse sentido, a questão do controle da gestão pública se tornou prioritária na agenda do país.

Mas, paradoxalmente, apesar da importância atribuída ao tema, muito pouco se discute sobre o modelo organizacional e as formas mais efetivas de controle da ação pública. Nesse sentido, parece prevalecer a noção de “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações estiverem dedicadas ao controle da ação pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público. É nesse contexto que se

cognominou o termo “múltiplas chibatas” para a estrutura de governança da política de controle hoje existente. Os riscos de uma “super-dosagem” ou da adoção de terapias erradas no combate aos males causados pela corrupção têm sido negligenciados ou percebidos, erroneamente, como uma “apologia à doença”.

Afinal de contas, de que tipo de controle da gestão pública estamos falando? Podemos citar quatro tipos de controle :

- a. controle das finanças – que acompanha o cumprimento das normas e procedimentos para uso dos recursos financeiros do governo, em especial, dos recursos do contribuinte;
- b. controle dos abusos do poder público – que acompanha o cumprimento das normas e procedimentos no uso do poder concedido aos funcionários públicos e políticos eleitos, evitando abusos e excessos de “discrecionabilidade” e oportunismo no uso da autoridade;
- c. controle na promoção do interesse público – atualmente, as democracias contemporâneas requerem dos gestores um engajamento ativo na busca de uma série de outros valores que vão ao encontro do que se acredita ser o interesse público naquele momento. Esses valores não são estáticos. Atualmente, no caso brasileiro, há alguns valores que se destacam, tais como equidade distributiva, inclusão social, respeito às diferentes identidades, sustentabilidade ambiental, combate à violência, promoção dos interesses nacionais no contexto global, dentre outros;
- d. controle da performance – mais do que atender às normas financeiras e legais e a promoção do interesse público, é requerido também do gestor público que suas ações sejam conduzidas de forma eficiente e efetiva e, portanto, que os resultados esperados sejam plenamente alcançados.

O Dilema do Controle, proposto por Behn (2001) decorre do fato de que o cumprimento das normas demandadas no controle das finanças e do uso do poder público são, muitas vezes, incompatíveis com o cumprimento das expectativas para promoção do interesse público e da performance. O controle das finanças e dos abusos do poder público requer o cumprimento restrito das leis e normas fixadas pelos diversos órgãos do governo. A promoção do interesse público e a performance demandam, quase sempre, iniciativa, criatividade, empreendedorismo, flexibilidade e liderança.

Essa incompatibilidade se agrava quando se considera algumas particularidades da evolução recente do setor público. Por exemplo, as políticas públicas tem se tornado cada vez mais transversais e multifuncionais, além de envolverem uma rede ampla de atores públicos e privados. Nesse contexto de crescente complexidade, acentuam-se os conflitos preconizados no Dilema do Controle.

Tal Dilema impõe dois desafios importantes. O primeiro é conceber uma política de controle da gestão pública que harmonize ações e instrumentos voltados para o controle das finanças, dos abusos do poder público, das ações voltadas para a promoção do interesse público e da performance dos programas governamentais. Essa nova política deve enfatizar elementos como confiança, cooperação e aprendizagem, que têm sido pouco enfatizados na discussão recente sobre políticas de controle em geral, mas especialmente no Brasil. No entanto, esses elementos são considerados essenciais na discussão recente sobre instituições e políticas públicas. Há todo um arsenal de instrumentos e estratégias de controle, que não foram construídos com base nas três falácias acima descritas, e que podem promover efetividade na ação pública no contexto de complexidade que hoje se enfrenta.

O segundo desafio, igualmente importante, é desenvolver uma estrutura de governança que seja adequada à presença de múltiplos atores atuando de maneira coordenada. Diversos estudos recentes apontam sobre a importância de se conceber uma estrutura de governança que leve em consideração os custos transacionais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Em outras palavras, a política de controle deve considerar os custos

transacionais gerados no exercício do controle pelos controladores, assim como os custos que serão para aqueles que serão controlados.

Que elementos devem estar presentes na estrutura de governança da política de controle? Primeiramente, deve existir o reconhecimento explícito de que um mesmo programa governamental é submetido hoje a múltiplas camadas de controle que são exercidos por diferentes atores. Uma vez identificadas essas múltiplas camadas, deve-se buscar formas de harmonizar as diferentes estratégias de controle, envolvendo os vários controladores e ouvindo os gestores do programa. Dessa forma, estabelece-se uma estratégia coordenada e uma redistribuição de direitos e atribuições entre os órgãos responsáveis pelo controle. O objetivo é evitar a super-dosagem, redundância ou a presença de lacunas graves no controle. Preferencialmente, essas decisões devem envolver uma perspectiva prospectiva e não apenas retrospectiva do controle. Ademais, se estabelece assim a noção de que o controle do programa é uma responsabilidade mútua e coletiva, envolvendo controladores e controlados e fomentando a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores.

Nesse sentido, é importante que a atuação dos órgãos de controle seja coordenada e complementar, em outras palavras, que diferentes aspectos do programa sejam controlados. Por exemplo, não pode ser efetiva uma estratégia de controle fundada apenas na presença de múltiplos atores controlando, de forma retrospectiva, apenas a execução orçamentária do programa e deixando lacunas importantes nos demais aspectos tais como avaliação de resultados.

Mas não é apenas a estrutura da governança que afeta os custos transacionais exercidos no controle, o processo em que ele é exercido também é importante. O momento e o período de tempo em que o controle é exercido, os mecanismos de comunicação entre controladores e controlados e os procedimentos específicos para discussão e divulgação dos resultados das análises realizadas é capaz de influenciar, sobremaneira, os custos transacionais que incidem sobre os programas governamentais.

Embora não seja objeto desse trabalho a discussão dos aspectos conceituais envolvidos no Dilema do Controle ou propor mudanças na estrutura de governança da atual política de controle, fez-se por bem observar esses pontos antes da análise que se segue sobre aspectos da política de controle da gestão federal no Brasil. Na próxima seção, os temas acima tratados serão examinados à luz da experiência brasileira recente.

2. A política de controle da gestão federal no Brasil – principais marcos e rede de atores envolvidos

A concretização efetiva do controle nos moldes modernos, responsável por garantir a lisura dos gastos públicos, se deu no início do governo republicano. Desde então, a política de controle da gestão pública sofreu inúmeras modificações, algumas alterando sensivelmente sua estrutura, forma de atuação e atores envolvidos. A figura 1 destaca os principais marcos da política de controle ao longo do tempo.

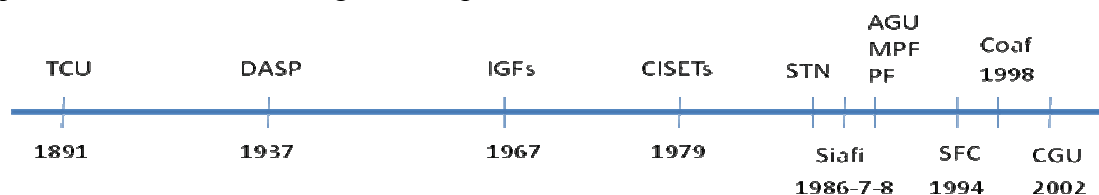


Figura 1 – Principais Marcos da Política de Controle (autoria própria)

Desde seu início, o controle burocrático brasileiro foi atrelado à noção de que, para ser efetivo, deveria ser exercido por organismo público independente àquele que efetivamente

executa as atividades de arrecadação e execução de gastos, ou seja, por meio de um controle externo. Caminhou-se, assim, para a estrutura usual na Europa Ocidental de Tribunais ou Conselhos de Contas, caracterizados com composição colegiada e maior autonomia funcional, em detrimento de uma estrutura anglo-saxã de Controladorias ou Auditorias-Gerais de maior vinculação funcional (CAMPELO, 2005).

O controle da gestão pública federal passou à esfera constitucional já na primeira Carta do governo republicano que, em 1891, estabeleceu dentre as funções do Poder Legislativo o controle externo dos gastos públicos dos três poderes a ser exercido por meio de órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, com a função de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso (BRASIL, 1891).

A efetiva instalação do Tribunal, no entanto, deu-se apenas em 1893. Desde então, o controle externo foi aprimorado ao longo dos anos, ganhando maior disciplinamento. Suas atribuições foram pouco a pouco ampliadas pelas Constituições democráticas e restringidas nos períodos repressivos.

A Carta de 1937, enfraqueceu as atribuições do Tribunal de Contas e criou o ensaio a um controle interno, instituindo, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo, com funções de fiscalização e acompanhamento da atividade estatal. Tal proposição, porém, não foi reproduzida na Constituição de 1946 (COTIAS e SILVA, 1998).

Durante a década de 1960, em meio à reestruturação da gestão federal brasileira da qual fizeram parte a padronização das contas públicas e a reorganização da estrutura burocrática, e em meio a decisão autoritária do governo de redução das atribuições do Poder Legislativo, o controle da gestão pública foi remodelado, no que pode ser considerado o primeiro ponto de inflexão na estrutura do controle.

A Constituição de 1967 retirou a necessidade de registro prévio e julgamento prévio do Tribunal de Contas da União sobre os atos e dos contratos geradores de despesas, mantendo apenas a competência para apontar falhas e irregularidades. Extinguiu, desta forma, o controle global que o órgão mantinha sobre as despesas. Em compensação, estendeu o controle externo aos demais poderes, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Poder Legislativo (SPECK, 2000).

Adicionalmente, a Constituição de 1967 e o Decreto-Lei 200, de 1967, estabeleceram o controle interno da gestão do Poder Executivo Federal. O modelo de controle até então vigente, baseado exclusivamente em controle externo, tornou-se bipartido, ao menos no que se referia ao Poder Executivo, com a criação de uma nova instância de controle (BRASIL, 1967).

A análise da criação do controle interno estritamente baseada nos preceitos da administração pública remete ao esforço do governo em aprimorar a gestão do estado, juntamente com a estruturação do orçamento e estruturação organizacional. O controle interno teria, portanto, o importante papel de acompanhar de forma mais direta, sistemática e concomitante a gestão de recursos e contratos, organizando a prestação de contas e dando parecer sobre sua legalidade, além de ser responsável por avaliar os resultados dos programas governamentais. Atuaria, portanto, de forma complementar ao controle externo (COIMBRA, 2006).

A análise da conjuntura política não-democrática da época, no entanto, permite inferir que, além da preocupação em aprimorar sua gestão, o Poder Executivo tinha por motivação a redução dos demais poderes. Daí a diminuição da atuação do TCU sobre o executivo, com o fim do registro prévio e a previsão de apreciação sobre as análises realizadas pelo controle interno (SPECK, 2000 e COTIAS e SILVA, 1998).

A estruturação do controle interno se deu, à época, de forma pulverizada. Cada ministério passou a contar com uma Inspeção Geral de Finanças - IGF. Em 1979 estas

instâncias foram denominadas Secretarias de Controle Interno – Ciset, passaram a contar com um órgão central e tiveram suas funções expandidas (COIMBRA, 2006).

Ao longo da década de 1980, a retomada do estado democrático de direito trouxe um novo grau de importância à política de controle de recursos públicos. Uma das principais contribuições para o controle foi a centralização e informatização da gestão orçamentária e financeira nacional, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em 1986, e o lançamento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, no início de 1987.

Estes avanços na gestão orçamentária e financeira do país disponibilizaram uma quantidade enorme de informações de forma mais centralizada, organizada, atualizada e fidedigna. Tal disponibilidade de informações aliada ao desenvolvimento de uma carreira com conhecimentos especializados sobre o tema, criada nesta mesma época, representou grande avanço na forma de gerenciamento e controle público.

A Constituição de 1988 incorporou esta nova visão sobre a política de controle, conferindo grau de importância ao tema como nenhuma outra havia feito até então. A estruturação bipartida do controle consolidou-se por meio da ampliação de suas atribuições. A Carta contribuiu ainda no controle da administração pública ao unificar os orçamentos e eliminar o orçamento monetário, atrelando a totalidade dos gastos governamentais à prévia autorização do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Em 1994, configurou-se a cisão das funções de administração financeira das de controle e auditoria. A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC tornou-se responsável pelo recém-criado sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Apartou-se, portanto, do Sistema de Planejamento e Orçamento, à cargo das Secretarias de Orçamento Federal - SOF e Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI, ambas parte do atualmente denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com isso, o processo de especialização das funções foi aprofundado, além de serem solucionadas algumas questões de sobreposição de atividades. Esta nova estruturação do controle interno permitiu o aprimoramento de suas funções que culminaram, em 2002, na centralização das instâncias de controle interno, novo e importante marco na área do controle público. As instâncias de controle interno centralizadas (exceto as Ciset da Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa) constituíram um órgão autônomo, que passou a abrigar conjuntamente as funções de responsabilização administrativa, auditoria e fiscalização e ouvidoria-geral (COIMBRA, 2006).

Em 2003, a então Corregedoria-Geral da União passou a denominar-se Controladoria-Geral da União - CGU, tendo seu chefe o status de Ministro de Estado (BRASIL, 2003). Desde então, as atividades do controle interno tem sido ampliadas embora, ao contrário do controle externo, minuciosamente regulado e solidamente estruturado, o controle interno recebe ainda diminuta atenção constitucional e legal e conta com escassa, embora crescente, quantidade de estudos técnicos.

Outra contribuição relevante da Constituição de 1988 para a política de controle foi a atribuição de funções específicas de controle do patrimônio público a outras organizações públicas, tais como Ministério Público Federal - MPF, a Advocacia Geral da União - AGU e a Polícia Federal - PF.

Em 1998 foi criado o Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF, que congrega diversas organizações relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro. Esta atividade relaciona-se ao controle da gestão pública porque identifica, dentre outros, ilícitos praticados com recursos públicos, contribuindo para o combate à corrupção.

Fato é que constituiu-se uma verdadeira rede de controle da gestão pública, ou seja, relacionamentos e interações relativamente estáveis entre diversos atores autônomos – não relacionados hierarquicamente -, que compartilham interesses comuns de aprimoramento da

gestão pública, combate à corrupção, zelo pelo patrimônio público e probidade administrativa e dependem uns dos outros para o sucesso da política (BORZEL, 1998). A figura 2 retrata esta rede, identificando apenas seus principais atores.

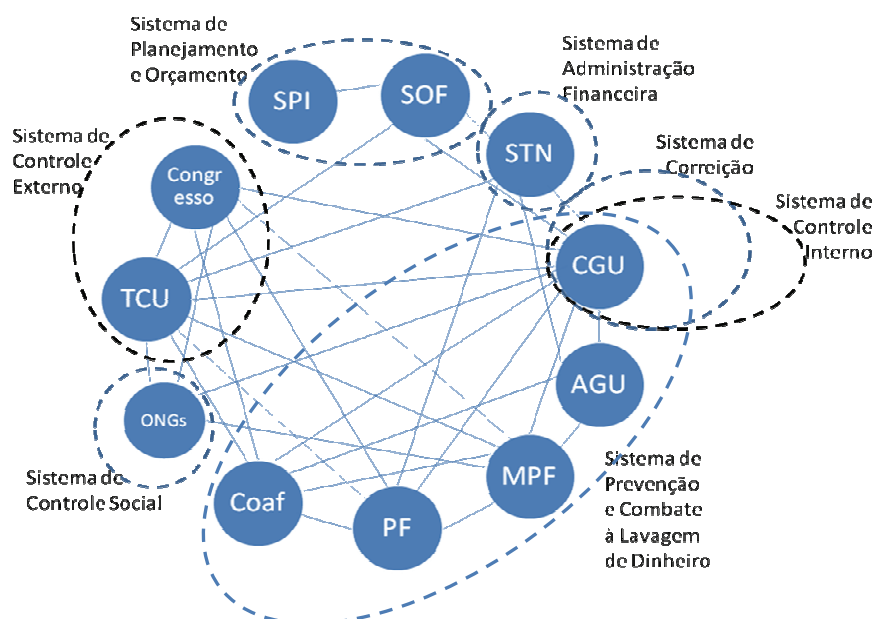


Figura 2 – Principais atores da rede de controle da gestão pública federal (autoria própria)

Esta estruturação da política pública de controle da gestão federal organizada por meio de uma rede de diversas organizações autônomas e contendo duas grandes instâncias de controle, interno e externo, mostra-se peculiar em comparação aos modelos de controle existentes no mundo, que em geral optam por uma estrutura ou outra (BARZELAY, 1997).

Por um lado esta configuração, ao agregar organizações com expertise distintos, mostra-se uma alternativa viável de governança em um contexto pautado por uma temática complexa, que lida com causas múltiplas, necessidade de muitos recursos e de conhecimentos especializados (POWELL, 1990; PETERS, 1998). Tem por propósito um controle mais permanente e abrangente, constituindo um sistema de accountability mais efetivo (MAINWARING e WELNA, 2003).

Por outro lado, esta configuração de organizações autônomas traz uma estruturação de poder alternativa à tradicional autoridade hierárquica, com a qual as organizações governamentais são habituadas, gerando grandes desafios à coordenação entre as partes (POWELL, 1990; PETERS, 1998).

Assim, o ponto central da discussão sobre a eficiência da política de controle da gestão de recursos públicos federais está na capacidade de coordenação de sua rede de atores. Rogers e Whetten (1992) definem coordenação entre organizações como processo pelo qual duas ou mais organizações criam e/ou adotam regras decisórias estabelecidas para gerenciar seu ambiente comum de atividades.

Com um enfoque voltado a redes de políticas públicas, Peters (1998) destaca que coordenação é um processo inerentemente político que envolve interação e negociação entre as diversas partes envolvidas. Entre os benefícios elencados da boa coordenação cabe destacar a importância do ambiente comum de atividades e a redução de problemas de sobreposição de ações.

No caso específico da política de controle, a boa governança evita ou reduz os problemas já comentados de super-dosagem do controle. A coordenação evita custos desnecessários nas próprias organizações de controle, mas, mais importante do que isso, evita

custos transacionais decorrentes de sobreposições desnecessárias de ações da administração pública para atender exigências múltiplas e desconexas dos órgãos de controle.

Neste sentido, Ribeiro Filho et al (2006), em seu estudo exploratório sobre a percepção de gestores públicos quanto à atuação dos controles interno e externo, aponta que a maior parte dos respondentes a associaram livremente a expressões negativas tais como “cobrança” e “stress”. Adicionalmente, a maioria compartilha a percepção de que os trabalhos dos controles interno e externo não são convergentes. Esta percepção se repete em análise de Araújo (2007), que analisa a posição dos gestores de educação em relação à atuação da CGU.

Em termos gerais estas pesquisas apontam grande resistência dos gestores à atuação do controle, o que de certa forma é coerente com a função da política como forma de controle sobre a burocracia, já que estes são o principal alvo das auditorias, fiscalizações e demais avaliações. No entanto, a grande desconfiança destes, conhecedores do real processo de gestão pública, quanto a capacidade da política de efetivamente incrementar a boa gestão é, no mínimo, preocupante e exige estudo cuidadoso.

Assim, com o intuito de aprofundar a análise sobre a política de controle, avaliando principalmente sua capacidade de coordenação, este estudo elegeu as duas organizações centrais da rede e que apresentam maior grau de similaridade entre suas funções – TCU e CGU - para investigar as questões de complementariedade de atribuições e as formas de relacionamento existentes entre os atores.

3. Atribuições do TCU e CGU - complementariedade e concorrência

Peters (1998) estabelece que quando há falhas de coordenação a política pública apresenta problemas relacionados à redundância, incoerência e lacuna. As duas primeiras referem-se a execução de ações concorrentes, a terceira refere-se à omissão indevida.

Redundância significa uma mesma atividade sendo desempenhada por duas ou mais organizações. Já a incoerência refere-se ao estabelecimento de objetivos ou requisitos a um mesmo público determinado de forma conflitante entre si. A lacuna refere-se a uma atividade que deveria ser executada, mas não é atribuição de órgão algum (PETERS, 1998). Problemas de redundância também foram objeto de análise de Landau (1969) e Bendor (1985), que destacaram seu impacto à eficiência pública.

A solução destas falhas depende de negociação entre os atores envolvidos, de forma a melhor coordenar suas ações. Dos problemas relacionados a ações concorrentes, a duplicidade tende a ser mais visível ao público e de mais fácil solucionamento do que problemas de incoerência, que são mais problemáticos. O primeiro problema requer ajustes quanto às atribuições e funções específicas dos atores envolvidos, enquanto que o outro envolve a rediscussão sobre a racionalidade da ação e público-alvo (PETERS, 1998).

Obviamente, a resolução de tais falhas e a rapidez com que acontecem depende da forma de relacionamento estabelecida entre os atores, permitindo maior ou menor negociação e ajustes de conduta.

Neste sentido, este trabalho investigou, por meio de análise documental de legislações e relatórios institucionais, complementada por entrevistas com servidores de ambos os órgãos, as atividades realizadas e a forma de relacionamento entre os órgãos. As atividades foram classificadas em: i) exclusivas, ou seja, não realizadas pelo outro órgão; ii) complementar, ou seja, atividade que tem início em um órgão e é finalizada em outro; iii) concorrente, ou seja, ação similar realizada em ambos os órgãos. A forma de relacionamento foi analisada tendo em vista as formas de comunicação e sistematização de troca de informações.

As principais competências do controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com apoio do TCU estão estabelecidas constitucionalmente nos art. 71 e na Lei Orgânica do TCU (L. 8.443, de 1992). Já as atribuições constitucionais do sistema de controle interno, que no

Poder Executivo é coordenado pela CGU, são estabelecidas no art. 74, na Lei 10.683 de 2003, que institui a CGU, e no Decreto 5.683, de 2006, que define a estrutura regimental do órgão.

Da análise das principais atribuições desempenhadas por ambos os órgãos percebe-se que há simultaneamente diversas atividades exclusivas e complementares, mas também diversas atividades concorrentes entre si. O quadro 1 abaixo apresenta a análise de complementariedade e sobreposição das principais atribuições legais exercidas por TCU e CGU.

Quadro 1 - Principais Atribuições sob Análise de Complementariedade e Sobreposição

	Tribunal de Contas da União	Controladoria-Geral da União
Exclusivas	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de Determinados Atos apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria - Aplicação de Sanções aplicação de sanções aos responsáveis, determinação de adoção de providências e sustação de atos, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização Administrativa acompanhamento, instauração ou avocação de procedimentos e processos administrativos correccionais - Ações de Prevenção à Corrupção execução de ações de prevenção à corrupção e incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal
Complementares	<ul style="list-style-type: none"> - Contas do Governo – Parecer apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, por meio da CGU, mediante parecer prévio - Julgamento de Contas julgamento de contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme auditorias de gestão realizadas pela CGU - Normatização Técnica – âmbito controle externo expedição de atos, instruções normativas e decisões sobre consultas referentes à matéria de sua competência ou organização dos processos que lhe devam ser submetidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Contas do Governo – Elaboração elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao TCU - Auditorias de Gestão realização de auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados conforme normatização do TCU - Normatização Técnica – âmbito controle interno supervisão técnica dos órgãos coordenados e prestação de orientação normativa sobre matéria de sua competência
Concorrentes	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta - Análise de Denúncias apuração de denúncias e representações encaminhadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização e Controle fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta - Análise de Denúncias apuração de denúncias e representações encaminhadas

Fontes: Constituição Federal de 1988, Lei 8.443 de 1992, Lei 10.683 de 2003 e Decreto 5.683 de 2006.

Das atividades exclusivas do TCU podemos destacar seu poder sancionador. Ao TCU cabe, em caso de apuração de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, aplicar penalidade aos responsáveis, definir prazo para que órgão adote providências e sustar a execução do ato impugnado, caso não atendido. Esta atribuição objetiva maior efetividade às ações de controle.

De competência exclusiva da CGU, também visando maior efetividade do controle, tem-se a coordenação geral da responsabilização administrativa dos servidores públicos civis federais. Sua função consiste em garantir a apuração de possíveis irregularidades cometidas por ou com conivência de agentes públicos e a aplicação das devidas penalidades, que vão desde uma simples suspensão até a demissão ou cassação de aposentadoria.

Cabe também à CGU exercer funções de prevenção à corrupção, incremento da transparência da gestão pública e incentivo ao controle social. Embora não sejam competências exclusivas, no sentido de que podem ser realizadas por demais órgãos interessados, a CGU tem se destacado por atividades relacionadas a essas funções. Merece destaque o Portal da Transparência, que disponibiliza via internet e de forma atualizada todas as informações sobre pagamentos executados pelo governo federal.

As principais atividades complementares entre TCU e CGU referem-se às contas anuais do governo federal, a análise anual de gestão de recursos públicos e a elaboração de normativos afetos ao controle. Anualmente, a Presidência da República submete suas contas à aprovação do Congresso Nacional. Estas contas são elaboradas pela CGU e encaminhadas ao TCU, o qual elabora parecer conclusivo sobre aspectos técnicos e jurídicos a subsidiar o julgamento dos parlamentares.

As auditorias de gestão da CGU, regulamentadas pelo TCU, visam analisar a gestão dos servidores públicos ou demais responsáveis pela guarda e emprego de recursos federais, com vistas a instruir os processos de prestação e tomada de contas submetidos a julgamento do TCU quanto à legalidade, regularidade e economicidade.

Outra atividade complementar entre TCU e CGU refere-se a normatização de assuntos relacionados ao controle. O tribunal expede atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos. Suas respostas à eventuais consultas também adquirem caráter normativo. A CGU também tem a função de propor medidas legislativas e exercer a orientação normativa sobre matérias de sua competência.

A despeito de todas as atribuições já descritas, duas das principais atividades do controle são exercidas simultaneamente e de forma similar pelos controles externo e interno, sem definições legais que as diferenciem claramente. São elas a realização de fiscalizações e controle e a apuração de denúncias.

A Constituição de 1988 estabelece que cabe tanto ao controle externo quanto interno a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Além disso, acrescenta que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal, função esta estendida à CGU quando de sua criação.

Neste sentido, TCU e CGU têm funções muito próximas no que diz respeito a fiscalização, controle e análise de denúncias. As diferenciações ficam apenas por conta do âmbito de atuação. O TCU tem poder de fiscalização sobre todos os poderes, enquanto à CGU compete apenas o controle sobre o poder executivo federal.

Atendo-se, portanto, no âmbito do poder executivo é possível observar claros indicativos de redundância. Embora o controle interno tenha determinação constitucional de determinadas finalidades não previstas expressamente para o controle externo, tais como avaliação de execução de programas de governo, orçamentos e Plano Plurianual, avaliação de legalidade e resultados da gestão, fato é que não há vedação à atuação paralela do TCU sobre os mesmos objetivos.

Esta ausência de regulamentação clara quanto às competências de ambos os órgãos no que se refere à fiscalização e controle, ao mesmo tempo em que deixa em aberto possíveis

ações inovadoras, exige maior coordenação entre os órgãos de modo a evitar atividades sobrepostas ou super-dosagem do controle.

A CGU indica que realiza as chamadas ações de controle ou fiscalizações para acompanhamento da execução de programas e ações governamentais, com vistas à avaliação da implementação de ações e à verificação do cumprimento das metas previstas. De suas ações decorrem relatórios condensando as principais informações, indícios de irregularidades ou ilegalidades, além de recomendações aos gestores (CGU, 2007b).

O TCU, por sua vez, afirma realizar auditorias para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, além de aferir resultados alcançados pelos programas e ações governamentais. Suas conclusões dão elementos para julgar, fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico. Adicionalmente, o Tribunal realiza as denominadas fiscalizações de natureza operacional que têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade, resultando em recomendações aos gestores (TCU, 2008b).

No que se refere à avaliação de programas de governo, por exemplo, ambos os órgãos atuam concomitantemente, com finalidade semelhantes, mas com formas de atuação distintas. A CGU tem por finalidade avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União (CGU, 2008, p. 12). O TCU, por outro lado, tem por finalidade verificar se a aplicação de recursos estatais tem alcançado os objetivos fixados. Busca, com isso, identificar pontos que podem ser utilizados como padrão de aferimento, bem como oportunidades de melhoria (TCU, 2008, p. 55).

Em termos gerais, ambos os órgãos analisam um programa de governo definido no Plano Plurianual, tendo em vista sua execução de metas físicas e financeiras, comparando a proposta aprovada pelo governo com a execução realizada, identificando e possíveis ilegalidades, irregularidades ou somente pontos de melhoria.

As formas de execução da avaliação de programas de governo, entretanto, são distintas. A CGU utiliza-se de dados oriundos das diversas ações de controle executadas ao longo do ano para acompanhar os principais programas de governo. Soma informações de fiscalizações realizadas em municípios, por meio de amostras randômicas, entre outras, para diagnóstico dos programas (CGU, 2008b). De 2005 a 2007, acompanhou anualmente uma média de 478 ações públicas, ou seja, partes consideradas mais relevantes de programas de governo (CGU, 2006, 2007 e 2008a).

O TCU realiza uma atividade específica de avaliação de programas. Para tanto, elege alguns programas anualmente para realização de estudo aprofundado. De 2005 a 2007 avaliou uma média de 12 programas por ano (TCU, 2006, 2007 e 2008a).

Parece existir preocupação de ambos os órgãos no sentido de uma cooperação mais intensa, com esforços conjuntos e ordenados de ambas as partes. Formalmente, a Instrução Normativa da CGU nº 1, de 2002, estabelece as condições e formas de comunicação de apuração de irregularidades e ilegalidades, regulamentando determinação constitucional de integração (CGU, 2002). Mais recentemente foi estabelecido convênio entre os órgãos visando a realização conjunta de forças-tarefa com vistas ao combate à corrupção.

Entretanto, estes esforços demonstram-se ainda aquém da real necessidade de integração para promoção da coordenação de ações. Entrevistas preliminares realizadas com servidores de ambos os órgãos indicam que a comunicação entre eles ocorre em algumas ocasiões, a depender principalmente de relacionamentos pessoais, mas não é institucionalizada de forma a ser seguida por todos de maneira pré-estabelecida.

Assim, embora parte dos trabalhos realizados pelo TCU tem seu início nos relatórios de auditoria e fiscalização da CGU, conforme indicado por Platero (2006), observa-se que há também grande quantidade de atividades que são realizadas por ambos os órgãos de forma

não-articulada, gerando duplicidade de esforços e aumento de custos transacionais, conforme discussão prévia deste estudo.

Pesquisa exploratória realizada por Ribeiro Filho et al (2006) indica que os gestores públicos corroboram esta análise. Segundo o estudo, 73% dos gestores federais consideram que os procedimentos de auditoria e fiscalização do controle interno e externo tem grau de semelhança igual ou superior a 75%.

Não obstante as análises aqui elencadas, cabe ainda estudo mais aprofundado para melhor diagnóstico de possíveis causas deficiências de interação coordenada entre TCU e CGU e destes com as demais organizações componentes da política de controle da gestão. A seção seguinte visa iniciar esta discussão por meio da análise de incentivos à cooperação e competição entre os controles externo e interno brasileiros.

4. Coopetição entre TCU e CGU

Tsai (2002) estabelece o termo “coopetition” ao ponderar que comportamentos simultâneos de competição e cooperação são comuns entre e intra organizações. Segundo o autor, organizações, ou mesmo departamentos intra-organizacionais, disputam recursos, reconhecimento, prestígio e posição de mercado ou âmbito de atuação. Ao mesmo tempo, compartilham recursos, principalmente conhecimento, como fator de sobrevivência.

Guardadas as devidas diferenças, é possível estender esta análise de simultâneos interesses conflitantes e conciliatórios à esfera pública, justificando a necessidade de coordenação, especialmente em um ambiente pautado por negociações e barganhas em detrimento de poder hierárquico.

Scharpf (1994) estabelece como coordenação negativa aquela em que os atores se reconhecem e respeitam seus acordos mútuos, mas não esforçam-se em buscar maior integração de suas ações. Borzel (1998) ressalta que há dois problemas principais na coordenação de atores em rede. O primeiro são os conflitos de interesse. O segundo problema é de ordem estrutural relacionado à capacidade de governança da rede em criar instrumentos de confiança e compromissos compartilhados. A probabilidade de cooperação entre os atores diminui à medida que as características e interesses dos atores são mais diferenciadas.

Assim, faz-se necessário atentar para três aspectos-chave à coordenação. O primeiro fator refere-se a divisão do campo de atuação. Dados os recursos e espaços de atuação limitados, as organizações públicas competem entre si por reconhecimento e justificativa de existência, de forma a receber maior parcela de recursos e espaço de atuação, ou seja, maior poder relativo.

Quanto mais equivalentes os campos de atuação entre duas organizações, maior tende a ser os conflitos por poder e, ao mesmo tempo, quanto mais difusa a distribuição de poder, mais a política pública requer coordenação pautada por instrumentos de negociação direta e busca de coalização (KICKERT, KLIJN e KOPPENJAN, 1997).

Coimbra (2006) pontua que os controles interno e externo decorrem das mesmas razões e buscam os mesmos fins, tratando-se de diferenciação primordialmente subjetiva, ou seja, pertinente à origem do órgão controlador, se inserido na estrutura do controlado ou estranho a ela. Deve-se acrescentar que há diferenças atuais importantes, tais como a atuação ampla do TCU sobre todos os poderes, seu poder sancionador e a possibilidade de adotar estratégias de ação mais pontuais, sobre temas específicos de interesse, enquanto a CGU tem a obrigatoriedade de fiscalizar todo o poder executivo anualmente. No entanto, em termos gerais as considerações de similaridade de campo de atuação são muito pertinentes.

O segundo fator que influencia a cooperação refere-se à compatibilidade de natureza entre as organizações. A cooperação entre organizações é pautada por relações continuadas de confiança e reputação. Por outro lado, as organizações têm históricos, modos de atuação,

ideologias e valores particulares. Quanto mais distintas suas estruturas e valores, mais distintas tendem a ser suas idéias sobre solução dos problemas comuns e sobre a forma de atuação, o que tende a dificultar estratégias de conciliação (PETERS, 1998).

Faltam estudos aprofundados sobre similaridades e diferenças de cultura e valores entre TCU e CGU. Em termos gerais, porém, é notório que os órgãos tem data de criação e histórico de formação bem distintos, como mencionado na seção 2. Além disso, suas estruturas organizacionais são muito distintas e suas respectivas carreiras, analista de controle externo e analista de finanças e controle, mantém significativas diferenças em termos salariais, de benefícios e treinamentos. As entrevistas preliminares realizadas demonstram ainda que não é desprezível a diferença de ideologia dos servidores de ambos os órgãos com relação ao papel de seus órgãos no aprimoramento da gestão e na forma de relacionamento que acreditam pertinente para os controles interno e externo.

Por fim, a cooperação está relacionada ao grau de interdependência entre os atores. As organizações mantêm certa dependência mútua de recursos, seja na execução de atividades complementares ou na troca de conhecimento, o que exige cooperação para a que ambas sejam bem sucedidas. Porém esta interdependência não é uma situação estática, mas decorre de reinterpretação das constantes interações entre os atores. Tem a ver com as regras estabelecidas ao longo do relacionamento, a distribuição de recursos entre as partes e sua possibilidade de substituição (SCHARPF, 1994).

No caso de TCU e CGU, pode-se dizer preliminarmente que há alguma interdependência, já que parte das atividades de uma depende da outra, principalmente o TCU em relação à CGU, conforme análise da seção 3. No entanto, esta interdependência não é forte a ponto de impedir ações de ambas de forma totalmente desvinculada.

Em suma, quanto mais similares os campos de atuação das organizações, maior tende a ser a competição por atribuições e recursos e menor o compartilhamento de poder, gerando conflitos. Por outro lado, quanto maior o grau de interdependência e compatibilidade de natureza entre elas, maior tende a ser a cooperação, gerando reciprocidade (ROGERS e WHETTEN, 1982).

O quadro 2 resume a análise da política de controle da gestão sob os três aspectos.

Quadro 2 – Análise de Cooperação entre TCU vs. CGU	
Item	Análise TCU vs. CGU
Campo de atuação	Muito equivalentes
Compatibilidade de estruturas e valores	Históricos e estrutura distintos, diferença de ideologia não desprezível
Interdependência	Existente em certo grau

Fonte: Autoria própria a partir de ROGERS e WHETTEN, 1982.

Nos últimos anos suas atribuições são crescentes, o que por um lado acirrou a competição entre elas tanto por espaço de atuação quanto por recursos – poder relativo -, mas por outro ampliou a interdependência por atribuições e conhecimentos complementares. Cabe, portanto, um estudo mais aprofundado sobre estes pontos de reflexão para avaliar em que medida eles contribuem ou não para a redundância de ações e, portanto, ineficiência da política de controle.

5. Conclusões

Com relação à política de controle da gestão pública brasileira, a noção de que “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações dedicadas ao controle da ação

pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público - as chamadas “múltiplas chibatas” do controle brasileiro – é uma falácia.

Atualmente, os sistemas de controle são formados por uma rede de diversos órgãos públicos especializados e, em geral, pouco harmonizados, o que amplia os custos gerados no exercício do controle pelos controladores, assim como os custos daqueles que são controlados. Além disso, a falta de coordenação compromete a efetividade da política à medida em que gera redundância e incoerência entre ações e presença de lacunas graves no controle.

Análises documentais de normativos e relatórios institucionais, complementada por entrevistas com servidores dos dois principais órgãos de controle da gestão federal, Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU, revelam a existência simultânea de diversas atividades concorrentes entre si, ou seja, realizadas de forma duplicada e não-cooperada. Ambos têm funções muito próximas no que diz respeito, por exemplo, à fiscalização, controle e análise de denúncias, o que corresponde a grande parcela de suas ações e consome grande esforço organizacional. No entanto, estas ações são realizadas de forma insuficientemente coordenada.

A despeito da preocupação formal de ambos os órgãos no sentido de uma cooperação mais intensa, estes esforços demonstram-se ainda muito aquém da real necessidade de integração de esforços, conhecimentos e ações. Entrevistas preliminares indicam que a comunicação interinstitucional ocorre em algumas ocasiões, a depender principalmente de relacionamentos pessoais, mas não é institucionalizada de forma a ser seguida por todos de maneira pré-estabelecida e obrigatória.

Uma das explicações possíveis para entender a dificuldade de coordenação reside na análise de incentivos de cooperação e competição interorganizacionais simultâneos em um ambiente com pouca autoridade hierárquica e, portanto, altamente dependente de negociações e barganhas entre os atores. Com relação a este ponto, três são os fatores-chave de análise destacados: semelhança do campo de atuação, compatibilidade de estrutura e valores e interdependência.

O estudo do TCU e CGU aponta preliminarmente que ambos buscam os mesmos fins, em área de atuação muito semelhante, mas são dotados de históricos e estruturas organizacionais diversas, com ideologias aparentemente distintas, o que dificulta a cooperação. Nos últimos anos, porém, as atribuições da política de controle tem sido crescentes, o que por um lado acirra a competição tanto por espaço de atuação quanto por recursos – poder relativo -, mas por outro lado amplia a interdependência por atribuições e conhecimentos complementares, gerando abertura à cooperação.

Requer-se, no entanto, estudos mais aprofundados para melhor compreender a dinâmica de governança da rede de controle da gestão pública com relação a, por exemplo, instâncias estratégicas de coordenação, espaços internos de pactuação e canais externos de articulação, não somente em relação à TCU e CGU, mas envolvendo todos os atores componentes da rede de controle da gestão federal.

Desta análise surgirão maiores subsídios à construção e constante reforço de estratégias e instrumentos de governança das políticas públicas em geral e da política de controle em especial, incentivando a minimização de conflitos e redistribuição de direitos e atribuições entre os órgãos responsáveis em prol de ações sincronizadas, harmônicas e estrategicamente focalizadas, evitando a super-dosagem ou lacunas graves de atuação. Afinal, este parece ser um dos maiores desafios ao sucesso desta e de diversas outras políticas públicas.

Referências

ARAÚJO, F. Controle Interno no Poder Executivo Federal: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFEs) sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU). Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Programa Multiinstitucional – UnB-UFPE-UFPA. Professor-orientador: Marcos Vasconcelos. Recife, 2007.

BARZELAY, M. Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OCDE. *Governance*, v. 10, n. 3, 1997.

BENDOR, J. *Parallel systems: redundancy in government*, 1985.

BEHN, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.443. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília, 1992.

_____. _____. Lei n. 10.683. Brasília, 28 de Maio de 2003.

_____. _____. Decreto n. 5.683. Estrutura Regimental da Controladoria-Geral da União. Brasília, 24 de Janeiro de 2006.

BORZEL, T. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, 1998.

CAMPELO, V. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In SOUZA, A et al. *O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

COIMBRA, F. Estado Democrático de Direito e Controle da Atividade Estatal: breves notas sobre a Controladoria-Geral da União. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VII, n. 8, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa SFC n. 1. Brasília, 2002.

_____. Relatório de Gestão – Exercícios 2005, 2006 e 2007. Brasília, 2006, 2007 e 2008a.

_____. Site eletrônico:
<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/index.asp>.
Disponível em 26 de Junho de 2008b.

COTIAS e SILVA, A. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1980-1998). In: Monografias Vencedoras do TCU, 1998.

KICKERT, W; KLIJN, E-H; KOPPENJAN, J (ed). Managing Complex Networks: Strategies for the public sector. London: Sage, 1997.

LANDAU, M. Redundancy, Rationality and the problem of duplication and overlap. Public Administration Review. 1969.

MAINWARING, S; WELNA, C. Democratic Accountability in Latin America. New York: Oxford University, 2003.

PETERS, G. Managing Horizontal Government: the politics of co-ordination. Public Administration, v. 76, 1998.

PLATERO, N. Da Necessidade da Integração de Controles na Área Governamental e sua Importância para a implementação e o cumprimento das Políticas Públicas. Monografia de Pós-graduação em Direitos Humanos. Prof. Orientadora: Maria Sylvia di Pietro. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.

POWELL, W. Neither Market nor Hierarchy: network forms of organization. Research in Organizational Behavior, v. 12, 1990.

RIBEIRO FILHO, J; et al. Marcos Regulatórios do Controle Interno: uma análise focada na ambientação com o controle externo e o controle social no contexto da administração pública federal, estadual e municipal. Trabalho apresentado no XXX Encontro da ANPAD, 2006.

ROGERS, R; WHETTEN, D. Interorganizational coordination: theory, research, and implementation. Ames: Iowa University, 1982.

SCHARPF, F. Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. Journal of Theoretical Politics, v. 6, 1994.

SPECK, B. Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil, São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prestação de Contas e Relatório de Gestão 2006, 2007 e 2008. Brasília, 2006, 2007 e 2008a.

_____. Site eletrônico:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo.
Disponível em 16 de Julho de 2008b.

TSAI, W. Social Structure of “Coopetition” within a multiunit organization: coordination, competition, and intraorganizational knowledge sharing. Organization Science, V. 13, N. 2, 2002.