

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS - ESAN**

DJALMA PEÇANHA GOMES

**POLITIZAÇÃO E PARTIDARIZAÇÃO NA ALTA CÚPULA DA BUROCRACIA
FEDERAL: O CASO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO.**

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

DJALMA PEÇANHA GOMES

**POLITIZAÇÃO E PARTIDARIZAÇÃO NA ALTA CÚPULA DA BUROCRACIA
FEDERAL: O CASO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO.**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Teoria das Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

**CAMPO GRANDE - MS
2016**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GOMES, Djalma Peçanha. **Politização e partidarização na alta cúpula da burocracia federal: o caso da Secretaria Federal de Controle Interno.** Campo Grande: Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2016, XX p. Trabalho de Conclusão Final.

Documento formal, autorizando reprodução deste relatório para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Escola de Administração e Negócios e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

O Trabalho de Conclusão Final intitulado POLITIZAÇÃO E PARTIDARIZAÇÃO NA ALTA CÚPULA DA BUROCRACIA FEDERAL: O CASO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, apresentado por DJALMA PEÇANHA GOMES, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, à banca examinadora, no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, obteve conceito _____.

Campo Grande - MS, ____ de outubro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. ÉLCIO GUSTAVO BENINI, Professor, UFMS/ESAN
Orientador

PROF. DR MARCELO RIBEIRO SILVA, Professor, UFMS/ESAN.
Examinador Interno

PROF. DR DANIEL ESTEVÃO RAMOS DE MIRANDA, Professor, UFMS/CCHS
Examinador Externo

JOSÉ PAULO JULIETI BARBIERE, Auditor Federal de Finanças e Controle, Controladoria-Regional da União/MS
Técnico

Para Rosa, Pedro e Fernando.

AGRADECIMENTOS

Momentos são aqueles instantes efêmeros, com duração de um átimo de eternidade, os quais, de maneira singular e inesperada, tornam-se parte de nossas vidas e ficam, para todo o sempre, perenes em nossas lembranças e em nossos corações. É assim, em um desses momentos em que um turbilhão de emoções perpassa minha alma e embala os instantes finais dessa minha jornada de cognição, que escrevo essas necessárias palavras de alegria e de desfecho.

Esse processo de maturação de ideias, produção de conhecimento e desenvolvimento de metodologia científica não teria sido tão alegre e prazeroso se não fossem pelos meus colegas da primeira turma PROFIAP da UFMS. Entre apresentações, resenhas, artigos, estudos em grupo, troca de confidências e palavras de apoio e incentivo, vocês fizeram (e ainda fazem!) toda a diferença para este simples andarilho na jornada da vida. Tive a honra, a alegria, o júbilo, a oportunidade e, também, o privilégio em pertencer a esse grupo de pessoas tão ímpares! A união e a amizade forjada ficarão eternamente marcadas em minha vida e em minha lembrança! Valeu, gente!

Agradeço, também, a toda a equipe de professores e servidores da ESAN, pelo seu brilhantismo e excelência na condução desse programa de mestrado que se encontra em seus estágios preliminares. Sei que houveram alguns percalços no caminho e que arestas tiveram de ser aparadas, mas, no fim, objetivos foram alcançados, metas foram atingidas e limites foram superados. Que essa estrada seja pavimentada com muito esforço e suor para que outros jovens possam ter a chance e a distinção de participar desse novel programa de pós-graduação.

Outrossim, não poderia deixar de mencionar, nesses agradecimentos, o meu orientador, professor Élcio Gustavo Benini, que, com seu conhecimento e experiência, soube direcionar, com paciência e tranquilidade, os meus esforços na direção correta dos objetivos aos quais me propus. Obrigado, professor, por todo o seu apoio, inclusive naquele momento em que eu joguei para o alto todo o meu planejamento e reiniciei, do zero, o meu projeto de pesquisa. Saiba que suas palavras de apoio, naquele instante, foram deveras fundamentais para que eu prosseguisse adiante dentro do programa. Elas fizeram toda a diferença! Abraços e obrigado!

Aos diretores e secretários da SFC, meu muito obrigado, pela colaboração e disponibilidade na concessão das entrevistas que formam o cerne desta pesquisa em

Administração Pública. Os agradecimentos são extensíveis, também, às equipes da SFC e da assessoria de TI do MTFC, as quais tornaram possível a realização dos depoimentos. Esse trabalho não seria possível sem a sua participação. Agradeço, também, pelo trato descontraído e respeitoso que me foram dados, e peço desculpas por alguma falha de minha parte.

A todos os funcionários da Controladoria-Regional da União/MS, principiando pelo chefe da repartição, José Paulo Julieti Barbieri, passando pelos colegas de trabalho e chegando na equipe de apoio administrativo, os meus agradecimentos e meu humilde reconhecimento pela assistência que me foi prestada nesses dois anos de curso. O apoio e envolvimento de todos os senhores foram cruciais para o resultado desse trabalho.

À minha família, aos meus amigos e a todos aqueles que sempre acreditaram em minha pessoa, meu sincero obrigado. Não há palavras que possam expressar essa sensação de dever cumprido e todos vocês, direta ou indiretamente, foram partes importantes desse processo de maturação profissional e pessoal.

Por fim, e não menos importante, quero agradecer a Rosa Maria Eugênio, minha esposa, minha fortaleza e meu esteio nessa montanha-russa de desafios e obstáculos de toda a ordem que se apresentaram no decorrer desse mestrado profissional. Por muitas vezes o sentimento de fracasso e a vontade de desistir foram grandes, mas você me fez ver que temos sempre que ir em frente, dando um passo atrás do outro, vivendo um dia de cada vez. Saiba que sem você, Rosa, eu nunca teria chegado tão longe.

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo” (MADISON, 2000, p. 273).

RESUMO

A presente pesquisa verificou, no âmbito da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a presença dos fenômenos da partidarização e/ou da politização, espécies de controles políticos exercidos sobre o corpo burocrático-administrativo do Estado, com o objetivo de levantar subsídios para a elaboração - em face da configuração da proposta dos mestrados profissionais - de um plano de ação com o intento de minimizar as referidas assimetrias administrativas. O estudo foi realizado em três momentos. O primeiro consistiu em uma revisão bibliográfica, compreendendo temas como a dicotomia entre política e burocracia, controles políticos sobre a burocracia, politização e partidarização, além de levantamento de dados por meio de execução de pesquisa na rede mundial de computadores, Lei de Acesso à Informação, Portal da Transparência do Governo Federal e requisição de informações aos órgãos pertinentes. Já de posse das informações necessárias, o segundo momento compreendeu a aplicação, com as devidas ressalvas, do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido pelos professores da Universidade de Brasília (UnB), André Borges e Denilson Bandeira Coêlho, para a verificação do grau de partidarização da unidade. Em uma terceira etapa, foram realizadas entrevistas com os servidores detentores de cargos de Direção, Assessoramento e Supervisão (DAS), níveis 5 e 6, pertencentes à cúpula dirigente da SFC, objetivando a caracterização de sua área de atuação como pertencente ao espaço político ou ao espaço diretivo, para a demarcação da politização do órgão. Como resultados, verificou-se que, no tocante à partidarização do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, ela é muito baixa, tendente a zero, o que corrobora a classificação da organização como um organismo técnico; classificação essa dada por Cecília Olivieri em pesquisa de sua autoria. Por outro lado, no tocante à politização da SFC, apesar de encontrarem-se presentes na atuação de alguns dos departamentos da organização traços característicos de atuação política, tais predicados não podem ser encarados como uma forma de controle político da burocracia, mas, sim, como atributos de exercício inerentes às referidas repartições da unidade de controle interno, em que pese a existência de departamentos cujas naturezas de operação sejam marcadamente técnicas.

Palavras-chave: Administração Pública, politização, partidarização, política, burocracia.

ABSTRACT

This research found, under the Federal Secretariat for Internal Control (SFC), the presence of phenomena of party politics and/or politicization, species exercised political control over the bureaucratic and administrative body of the State, with the objective of raise subsidies for the development - in the face of the proposed configuration of the professional master's degrees - an action plan with the intent to minimize those administrative asymmetries. The study was conducted in three stages. The first consisted of a literature review, including topics such as the dichotomy between politics and bureaucracy, political control over the bureaucracy, politicization and partisanship, and data collection through research running on the World Wide Web, the Access to Information Act, the Transparency Portal of the Federal Government and request information to the relevant bodies. Already in possession of the necessary information, the second time involved the application, with the necessary caveats, the Ministerial Partisanship Index (MPI), developed by professors at the University of Brasilia (UnB), André Borges and Denilson Bandeira Coêlho, for checking degree of politicization unit. In a third stage, interviews were conducted with the holders servers Direction positions, Advice and Supervision (DAS), levels 5 and 6 belonging to the ruling summit of SFC, aiming the characterization of its area as belonging to the political space or the governing space for the demarcation of the politicization of the agency. As a result, it was found that, with respect to the politicization of the internal control body of the Federal Executive Branch, it is very low, tending to zero, which supports its classification as a technical body, given by Cecilia Olivieri in search of his own . On the other hand, regarding the politicization of the SFC, despite finding present in the performance of some of the organization departments traces of political activity, such predicates can not be seen as a form of political control of the bureaucracy, but rather, as exercise attributes attached to such offices of the internal control unit, despite the existence of departments whose operating natures are markedly techniques.

Key words: Public administration, politicized, partisan, politics, bureaucracy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.....	23
Quadro 2 – Definindo uma função como pertencente ao espaço diretivo.....	52
Quadro 3 - Classificação das atividades do corpo dirigente da SFC.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dirigentes (alta burocracia) presentes na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).....	44
Tabela 2 – Índice de partidarização ministerial dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno (2003 – 2016).....	48
Tabela 3 – Índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos do Controle Interno do Poder Executivo Federal (2003 – 2016).....	49

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Orientação dos paradigmas de administração pública.....31
- Figura 2 – Exemplos de matérias pertencentes ao espaço diretivo e ao espaço político.....53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF – Administração Pública Federal
BEP – Boletim Estatístico de Pessoal
CGU – Controladoria-Geral da União
CRG – Corregedoria-Geral da União
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DAS – Direção, Assessoramento e Supervisão
IPM – Índice de Partidarização Ministerial
ME – Ministério da Educação
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
MTFC – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
OGU – Ouvidoria-Geral da União
SCI – Sistema de Controle Interno
SCISF – Secretaria de Controle Interno do Senado Federal
SECIN – Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCF – Trabalho de Conclusão Final
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	17
2.1 CARACTERIZAÇÃO ESTRUTURAL E ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO	17
2.2 A DICOTOMIA ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA.....	27
2.3 OS CONTROLES POLÍTICOS SOBRE A BUROCRACIA.....	31
2.3.1 NOMEAÇÕES PARA OS CARGOS EM COMISSÃO	33
2.3.2 PARTIDARIZAÇÃO E POLITIZAÇÃO	36
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
4 COLETA DE DADOS, APLICAÇÃO DE TESTES E ANÁLISE DE RESULTADOS	41
4.1 TOPOGRAFIA DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO NO BRASIL	41
4.2 OFERTA E DEMANDA DOS CARGOS EM COMISSÃO.....	42
4.3 PERFIL DA CLASSE DIRIGENTE DO CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL.....	44
4.4 PARTIDARIZAÇÃO DA CÚPULA DA SFC.....	46
4.5 POLITIZAÇÃO DA ALTA BUROCRACIA DA SFC.....	51
5 PLANO DE AÇÃO.....	63
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS.....	66
APÊNDICES.....	71
APÊNDICE A – DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE E DE AUTORIA PRÓPRIA	72
APÊNDICE B – ÍNDICE DE PARTIDARIZAÇÃO MINISTERIAL (BORGES; COELHO, 2015).....	74
ANEXOS	77
ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	78
ANEXO B – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	82

1 INTRODUÇÃO

A Crise do Estado é um assunto recorrente na literatura nacional e internacional, um tema que nunca perde seu espaço de debate e dialética. Seja o Estado Absolutista do Século XVII, seja o Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) dos anos 1960; seja sob o viés político, seja sob o viés social, seja sob o viés administrativo: o Estado - junto com seus atores, componentes e adversidades de múltiplos matizes (fiscal, gerencial, institucional) - é início, meio e fim dos estudos sociais, antropológicos, econômicos e administrativos.

Dentro desse cabedal de conflitos, relações e dicotomias manifestos nessa organização político-administrativa-social, o presente trabalho lança os olhos sobre a dissensão entre a classe política (eleita pelos cidadãos para a condução do governo, sob os ditames das regras da democracia representativa) e o corpo de funcionários do aparelho do Estado (cujo bilhete de acesso, com a modernização e burocratização do Estado, dá-se por meio de concurso público e tem, por *ethos*, a manutenção da máquina pública e a prestação de serviços ao cidadão), em particular, o processo de politização e partidarização da alta classe dirigente das instituições públicas (recorte de servidores cuja admissão na Administração Governamental é, muitas das vezes, respaldada pela nomeação política), tendo por espaço de pesquisa o Controle Interno¹ do Poder Executivo Federal, representado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Nessa acepção, a SFC é um instrumento de governança pública² e de *accountability*³, no sentido em que audita, fiscaliza e controla a execução das políticas públicas concebidas pela alta cúpula governamental. Sob esse diapasão, a governança exercida pela secretaria ganha grande relevo dentro da necessária integração de ações entre os diversos organismos do Estado, da sociedade e do mercado, para a implementação de políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas para o cidadão⁴. A capacidade de governança de um governo em assegurar a

¹ Tendo em vista as diversas acepções que a expressão “controle interno” adquire no decorrer do presente trabalho – entre elas: função administrativa, órgão responsável pela execução, ação realizada por um conjunto de servidores -, colocamos que, a partir desse ponto, ao nos referirmos ao órgão do Poder Executivo responsável pela prática da referida função, grafaremos o vocábulo “controle interno” com iniciais maiúsculas.

² A governança no setor público é entendida como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2014, p. 5-6).

³ Conceito em construção, que traz, de um lado, a ideia implícita de responsabilização pessoal dos agentes públicos pelos atos por eles praticados e, de outro, a ideia explícita de pronta e efetiva prestação de contas (DE PINHO; SACRAMENTO, 2009).

⁴ Uma concepção mais contemporânea para a efetividade - que amplia a mera noção de somatório da eficácia (alcance de objetivos) com a eficiência (conquista de resultados com o menor custo possível) - é a proposta por Benini *et al.* (2012, p. 94), chamada pelos autores de “efetividade societal”, que tem por significado “[...] a escolha acertada das prioridades e das ações cujo impacto, no longo prazo e no conjunto de uma sociedade, seja o

prevalência de regras e arranjos institucionais para a condução das transações entre os atores sociais, políticos e econômicos, implica, de um lado, em incentivo aos ajustes cooperativos e, do outro, na penalização de comportamentos do tipo *rent seeking*⁵ (MELO, 1996). Sendo uma entidade constituída como um órgão de cunho técnico de atuação com todas as características de uma burocracia weberiana, a SFC enquadra-se como um dos instrumentos de controle político sobre a administração burocrática nacional⁶ (OLIVIERI, 2010, p. 150).

Entretanto, o atual desenho do Estado brasileiro, calcado em legados históricos muito fortes⁷, favorece, entre outros fatores, a presença do chamado presidencialismo de coalizão⁸ no seio da administração pública. Esse jogo de poder, assentado na distribuição e loteamento de cargos entre partidos para a obtenção de suporte político, interfere na concepção e execução das políticas públicas, por meio do imbricamento da política no recorte burocrático administrativo (BENINI *et al.*, 2012; DE BONIS, 2008; LOPEZ, 2015; PACHECO, 2008), configurado na nomeação da alta classe dirigente (ministros, secretários-executivos, entre outros) e tem como base a presença, na estrutura burocrática brasileira, dos chamados **cargos de livre nomeação e exoneração**, que visam assegurar o comando administrativo e político da máquina pública (SANTOS, 2009).

Como parte do corpo administrativo do aparelho estatal, a SFC não se encontra imune a tais ingerências, pois uma das formas de fortalecimento da classe política frente à burocracia administrativa é a politização de uma fração dos burocratas, em especial, do seu alto escalão (OLIVIERI, 2011, p. 1403), com a possibilidade de alcance de um dos três objetivos a seguir enumerados: o aumento do controle e da supervisão do rumos das políticas públicas, a nomeação de pessoas com base em afinidades partidárias ou, ainda, o exercício de patronagem com fins de patrimonialização da administração pública (LOPEZ, 2015, p. 23).

melhor possível em termos de satisfação e avanço social ou qualidade de vida para todos os membros dessa mesma sociedade”.

⁵ *Rent seeking*, a grosso modo, seria a atividade de “privatização” de setores do Estado por grupos de interesse (BRESSER-PEREIRA, 1998).

⁶ Tais instrumentos de controle serão explorados no capítulo que trata da aplicação de testes e análise de resultados desta obra.

⁷ Entre tais legados podemos citar: manutenção da maior parte das competências legislativas na União após a redemocratização de 1985, predominância do Executivo frente aos outros poderes, número exagerado de cargos em comissão e diferença relevante no que tange às capacidades de gestão entre as esferas políticas - União, Estados e Municípios (ABRUCIO *et al.*, 2010; LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010).

⁸ Entende-se como presidencialismo de coalizão o padrão consensual de governo que é caracterizado por processos de mútuo ajustamento, pelos quais as forças e os atores políticos se ajustam ao arcabouço político-institucional, ao mesmo tempo em que o ajustam a si, a depender da correlação de forças de cada momento. Tal padrão foi reforçado, no país, durante o processo de transição democrática nos anos 1980, devido ao modo como tal processo se desenrolou e pelas escolhas feitas na Constituinte de 1987-88 (MIRANDA, 2011, p. 91).

Todavia, como decorrência das diversas acepções que o vocábulo “politização” pode assumir a depender do enfoque de análise a ser utilizado, este processo não pode ser visto apenas sob um viés negativo, tendo em mente que uma nomeação com índole discricionária (como é o caso dos postos da alta cúpula administrativa nacional) não é sinônimo automático de apropriação político-partidária do respectivo cargo (LOPEZ, 2015, p. 12). No sentido inverso, ter uma nomeação que se oriente por critérios “técnicos” não é, necessariamente, fator de isolamento burocrático de tal servidor, tendo em vista que o referido funcionário pode pautar sua atuação por uma agenda política, em virtude de afinidades e/ou de rede de relacionamentos⁹ inter ou extragovernamentais (PACHECO; DE BONIS, 2010, p. 350); afinidades e rede de relacionamentos essas que podem ser pregressas à sua escolha ou mesmo construídas durante o exercício do cargo em questão. Desse modo, a politização de um órgão, decorrente da atuação de seus servidores, não tem uma relação intrínseca com os critérios relativos à nomeação de tal servidor (um servidor nomeado com critérios técnicos pode ter atuação qualificada por dimensões políticas e vice versa).

Nessa linha de pensamento, De Bonis (2008), em um exercício de distinção analítica entre as categorias dirigente público e político profissional¹⁰, chama atenção ao fato de que, mesmo que marcada por critérios técnicos multidisciplinares, a atuação de um administrador é sublinhada pelo “incontornável caráter político” de sua atividade:

[...] na medida em que atua na esfera pública de um regime democrático, o trabalho do dirigente sempre envolverá, em algum grau, a mediação e valoração de interesses existentes na sociedade, a relação com outros atores sociais, e eventuais manifestações públicas a respeito das atividades sob sua responsabilidade (DE BONIS, 2008, p. 33-34).

Dessa forma, como baliza empírica da presente análise, focalizou-se o processo de politização do órgão de controle do Poder Executivo Federal advindo do exercício das funções públicas inerentes aos cargos DAS 5 e DAS 6 dos dirigentes da SFC – Secretário Federal de Controle Interno, Secretário-Adjunto e Diretores, com o objetivo de responder ao seguinte

⁹ As redes de relacionamentos expressam as experiências prévias dentro da administração pública (no caso das redes intergovernamentais) ou mesmo fora desta (quando nos referimos às redes extragovernamentais – trabalhos em empresas, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, mídia etc.) (PACHECO; DE BONIS, 2010, p. 350). Olivieri (2007, p. 151), por sua vez, traz o conceito de redes sociais (“conjunto das relações estabelecidas com base em vínculo de afinidade pessoal, identidade intelectual e convivência profissional”), o qual muito se assemelha aos das redes de relacionamentos.

¹⁰ Os conceitos de dirigente público e de político profissional serão explorados na seção 2 do presente trabalho.

questionamento: A politização e a partidarização, como formas de controle do corpo burocrático do Estado por parte da classe política, estão presentes na cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno?

O objetivo final dessa pesquisa – em face da configuração da proposta dos mestrados profissionais – foi a proposição de um plano de ação com vistas à minimização/redução da partidarização e politização da cúpula dirigente da SFC.

Dessa forma, a pesquisa orientou-se por três eixos de ação. Primeiramente, foi realizada uma “radiografia” do atual quadro de dirigentes públicos da SFC, com o traçado do perfil acadêmico e profissional dos referidos servidores. Em segundo lugar, levantou-se o grau de partidarização da cúpula da SFC no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 1º de setembro de 2016, por intermédio da aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), desenvolvido por Borges e Coêlho (2015). Em terceiro plano, levantou-se, mediante a aplicação de questionários e de entrevistas realizadas, quais são as características de atuação desses dirigentes (caráter técnico ou político), por meio das variáveis utilizadas por De Bonis (2008) em trabalho correlato, para a diferenciação dos espaços diretivos (pertencentes ao campo administrativo) dos espaços políticos (pertencentes ao campo da política), com fins de observação da politização no órgão.

A presente empreitada se justificou na medida em que, numa concepção de órgão de Estado dada ao Controle Interno, tem-se a compreensão de que a classe dirigente dessa organização deve estar albergada por “uma legislação que funcione como uma ‘couraça protetora’ que o resguarde de interferências outras que não se pautem pelos objetivos do Estado Democrático de Direito” (GOMES; BENINI, 2016, p. 261). Dessa feita, a exploração com o objetivo de averiguação da politização e partidarização da cúpula da SFC, com conseguinte elaboração de um plano de ação, permitirá ao órgão a possibilidade de implantação de contramedidas para a minimização/erradicação das disfunções porventura encontradas. Além disso, o trabalho dá continuidade às pesquisas iniciadas por Pacheco (2002; 2008; 2010), por Olivieri (2007) e por Loureiro *et al.* (1998), no tocante ao processo de atuação da alta burocracia federal, tendo *por locus* o Controle Interno do Poder Executivo Federal, e atende, também, a um dos objetivos presentes no Plano Estratégico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle¹¹, consubstanciado na Portaria CGU n. 50.223, de 04 de dezembro de 2015.

Para o alcance de seus resultados, o trabalho em epígrafe encontra-se estruturado em seis seções, contando com a presente Introdução. Na segunda seção, dentro da definição do

¹¹ “Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão” (BRASIL, 2015).

contexto da realidade investigada e do diagnóstico do problema, realizou-se a caracterização do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal no seio do ordenamento jurídico nacional, a título de embasamento teórico. Em sequência, procedeu-se a uma síntese da discussão presente na literatura acerca do problema da dicotomização entre política e burocracia administrativa, trazendo o arcabouço teórico de Max Weber e de Woodrow Wilson. Como fechamento, a seção é complementada com a apresentação dos controles políticos sobre a burocracia e breves notas sobre os objetos dos referidos controles: os cargos de direção, assessoramento e supervisão (DAS) presentes na Administração Pública. No terceiro segmento colocam-se as questões metodológicas envolvidas na produção da base de dados qualitativa que serviu de arcabouço aos apontamentos levantados. No quarto segmento, realiza-se a aplicação dos testes e a análise de resultados dentro do espaço de estudo, o corpo dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno. A quinta seção traz o Plano de Ação elaborado com base na análise dos dados coletados, apresentando a emissão de sugestões de medidas para a redução/minimização da politização/partidarização do corpo dirigente da SFC. Ultimando o TCF, a sexta seção traz as considerações finais do trabalho.

2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

2.1 CARACTERIZAÇÃO ESTRUTURAL E ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Passamos, agora, a uma breve caracterização do que é o controle interno e da organização da SFC.

Em termos gerais, temos que o Controle Interno da Administração Pública pode ser definido como “[...] a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e as atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe estão vinculadas” (MEDAUAR, 1990, p. 41).

Essa sintética definição traz embutida em seu bojo a visão de controle interno como uma função inerente à Administração, algo já previsto pelo francês Jules Henry Fayol em sua Teoria Clássica da Administração: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar (RIBEIRO, 1997). Em específico, o vocábulo controlar é assim definido: “Verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas” (CHIAVENATO, 2003, p. 81).

Controle é o exame de resultados. Controlar é ter certeza de que todas as operações a toda hora estão sendo realizadas de acordo com o plano adotado com as ordens dadas, e com os princípios estabelecidos. Ele tende a estimular o planejamento, a significar e fortalecer a organização. Aumentar a eficiência do comando e facilitar a coordenação. (FAYOL *apud* BOTELHO, 2014, p. 29)

Hodiernamente, o controle interno ganha novas acepções, superando a visão simplista de verificação de conformidade de ações executadas com leis e regras preestabelecidas. Operando não apenas após a consumação do ato da administração (controle *a posteriori*), conforme preconizava Fayol, mas, também, de forma preventiva e concomitante (controles *a priori* e *pari passu*, respectivamente), de forma a prevenir e corrigir as ações da Administração antes mesmo da consumação dos fatos, o controle interno revela-se uma importante ferramenta gerencial à disposição dos gestores – sejam eles públicos ou privados. Carranza (2014, p. 235) pontua que “o controle é a quarta função¹² do processo organizacional, apesar que perpassa todas as funções, pois existem controles que acontecem antes, durante e após a execução das tarefas[...]”.

¹² As outras três funções do processo organizacional são: planejamento, organização e direção (CARRANZA, 2014).

Essa concepção de controle interno como ferramenta gerencial é também compartilhada pelo *American Institute of Certified Public Accountant* (MOTA *apud* NEVES, 2005, p. 2), quando coloca a seguinte definição:

O Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas, adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

Já as “Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público”, elaboradas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (2007, p. 19) colocam que

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Assim, tem-se que o controle interno é aquele executado pela própria entidade, com a finalidade de verificação e aferição do alcance dos resultados previamente planejados. Difere-se do controle externo, aquele realizado por entidade não pertencente ao corpo organizacional do controlado.

Em termos de Administração Pública, o controle interno, dentro do sistema jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, é balizado pelos artigos 31 (*caput*), 70 e 74 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (BRASIL, 1988, s/p)

Art. 70. 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, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, s/p)

Da leitura conjugada dos artigos acima destacados, verifica-se que todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) terão, cada qual, o seu próprio Sistema de Controle Interno, composto de um órgão central – sob as mais diversas denominações, seja Controladoria, Auditoria ou Secretaria – e órgãos setoriais (BOTELHO, 2014; GLOCK, 2015).

No caso específico da União, verifica-se a presença, no Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é o órgão responsável pelo aperfeiçoamento do trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual¹³. Já no Poder Legislativo, tanto o Senado Federal quanto a Câmara de Deputados têm, cada qual, seu órgão correlato (Secretaria de Controle Interno do Senado Federal - SCISF e Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados – SECIN, respectivamente), responsáveis, entre outras incumbências, pela avaliação da gestão e dos recursos geridos pela respectiva casa legislativa, pela avaliação do processo de contas e pelo assessoramento às pertinentes Mesas Diretoras. Já no Poder Executivo, tal órgão é a Secretaria

¹³ Para maiores detalhes, ver: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>>. Acesso em: 06 jun. 2016

Federal de Controle Interno (SFC), entidade integrante do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle¹⁴ (MTFC).

O espaço de coleta de dados, aplicação de testes e análise de resultados do presente trabalho circunscreveu-se ao corpo dirigente (alta cúpula burocrática) da Secretaria Federal de Controle Interno, órgão componente do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, entidade instituída pela Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016.

Legatário das competências institucionais da Controladoria-Geral da União (art. 6º, inciso II, MP n. 726/2016), o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle tem as seguintes competências institucionais:

- I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;
- II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- III - acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;
- IV - realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas;
- V - efetivar ou promover a declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos mencionados nos autos e na nulidade declarada;
- VI - requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;
- VII - requisitar a órgão ou entidade da administração pública federal ou, quando for o caso, propor ao Presidente da República que sejam solicitadas, as informações e os documentos necessários a trabalhos do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle;
- VIII - requisitar aos órgãos e às entidades federais servidores e empregados necessários à constituição das comissões referidas no inciso II, e de outras análogas, bem como qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução do processo;

¹⁴ Após o fechamento do presente trabalho, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) teve sua nomenclatura e sigla alteradas para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Lei n. 13.341, de 29 de setembro de 2016 (Lei de conversão da Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016).

IX - propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações que visem evitar a repetição de irregularidades constatadas;

X - receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e promover a apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua a competência a outros órgãos; e

XI - desenvolver outras atribuições de que o incumba o Presidente da República.
(BRASIL, 2016, s/p)

Estruturalmente falando, o MTFC é organizado em quatro unidades finalísticas, sob os auspícios da Lei n. 10.683, de 23 de maio de 2003 e do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2003 - além da já citada Medida Provisória n. 726/2016.

Estas unidades finalísticas constam do parágrafo 1º do art. 17 da Lei n. 10.683/2003 e congregam as atividades principais do MTFC: Corregedoria-Geral da União (CRG), Ouvidoria-Geral da União (OGU), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC).

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em um breve resumo, exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e, nesta condição, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos do orçamento da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; e, também, executa atividades de apoio ao controle externo.

Outra das unidades finalísticas do Ministério é a Corregedoria-Geral da União (CRG), que atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Atua também capacitando servidores para composição de comissões disciplinares; realizando seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito Disciplinar; e fortalecendo as unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR), exercendo as atividades de órgão central deste sistema.

Já a Ouvidoria-Geral da União (OGU) exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Com esse propósito orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos; propõe a adoção de medidas para a correção e a

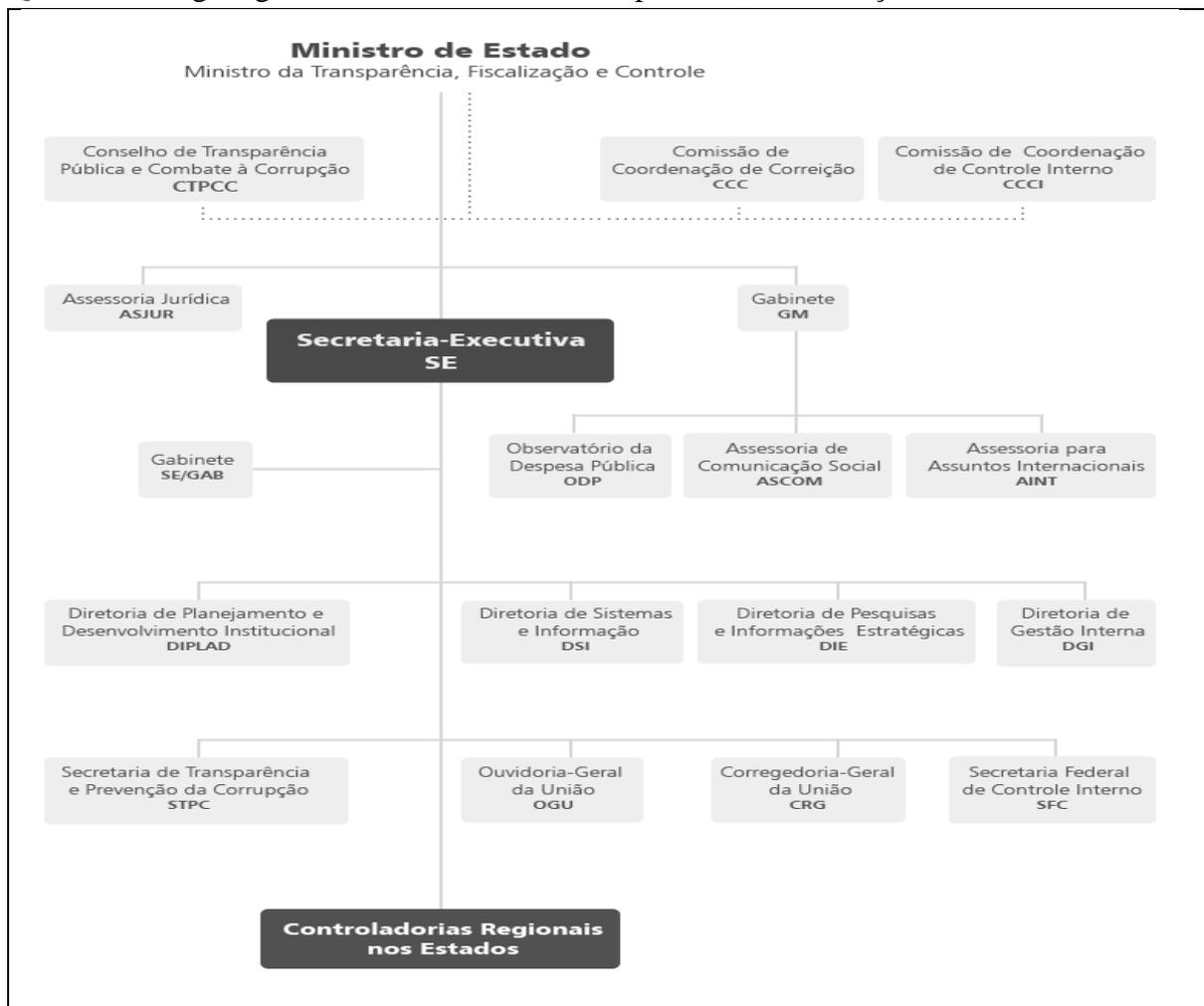
prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; e contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Por fim, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado. Essa é a unidade finalística do MTFC que não lista em suas competências uma das macrofunções de um SCI¹⁵. Entre as principais atribuições da STPC, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação.

O quadro abaixo traz o atual organograma do MTFC:

¹⁵ As macrofunções de um SCI são a ouvidoria, a auditoria, a correição e o controle interno (GLOCK, 2015, p. 22).

Quadro 1 – Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma>

Voltando a nossa atenção para a SFC, esse é o órgão responsável pela execução da função de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme coloca o inciso I do artigo 11 do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, normativo que baliza sua organização e funções. A SFC é estruturada em seis diretorias (a saber: Diretora de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, Diretor de Auditoria da Área Econômica, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura, Diretor de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho, Diretor de Auditoria da Área de Produção e Comunicações e Diretor de Auditoria da Área Social) e nas Controladorias-Regionais da União, unidades descentralizadas presentes nas capitais dos Estados. Seus quadros são compostos por servidores selecionados por concurso público e pertencentes à carreira de Finanças e Controle.

Na colocação de Olivieri (2010, p. 150), essas características da SFC (atuação definida em regulamentos e normas impessoais somada ao quadro de pessoal constituído de forma meritocrática) impingem à entidade um traço marcante de órgão detentor de todas as características inerentes a uma típica burocracia weberiana.

A SFC surgiu num bojo de processo de reforma do Estado, representando a superação do controle meramente formal e legalista que caracterizou o sistema entre 1960 e 1980, a geração da capacidade do controle interno monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia, além da criação de um órgão burocrático que é, ao mesmo tempo, um dos instrumentos potenciais de controle dos políticos sobre a burocracia (OLIVIERI, 2010, p.150).

Às duas grandes funções da SFC, como órgão específico singular do MTFC (fiscalização dos autocontroles dos ministérios e avaliação dos atos de gestão em função dos resultados da implementação de programas e projetos governamentais), juntam-se as seguintes incumbências:

- propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- auxiliar o Ministro de Estado na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;
- subsidiar o Ministro de Estado na verificação da consistência dos dados contidos no relatório de gestão fiscal previsto no artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- auxiliar o Ministro de Estado na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do disposto no inciso XXIV do *caput* do artigo 84 da Constituição Federal de 1988 ;
- exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- avaliar o desempenho e supervisionar a consolidação dos planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da administração pública federal indireta;
- verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- verificar e avaliar a adoção de medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o artigo 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;
- avaliar a execução dos orçamentos da União;
- fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, e sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas;
- realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais;
- manter atualizado o cadastro de gestores públicos federais, para fins de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União;
- apurar, em articulação com a Corregedoria-Geral da União e com a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas da Secretaria-Executiva, atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais;
- determinar a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro para fins de acompanhamento;
- zelar pela observância ao disposto no artigo 29 da Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, supervisionando e coordenando a atualização e manutenção dos dados e dos registros pertinentes;
- promover capacitação e treinamento nas áreas de controle, auditoria e fiscalização, sob a orientação da Secretaria-Executiva;
- planejar, coordenar, supervisionar e realizar auditorias e fiscalizações, e atuar em conjunto com outros órgãos na defesa do patrimônio público; e
- realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado. (BRASIL, 2013, s/p)

Quanto à atuação da secretaria, as fiscalizações e auditorias levadas a cabo pela SFC são pautadas pelos princípios insculpidos no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas), abrangendo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da

gestão administrativa (BRASIL, 1988), tendo como referência os resultados das políticas públicas. Nesse diapasão, a ação do órgão não se circunscreve apenas aos aspectos procedimentais e legais dos atos de gestão, pois apura, também, aspectos gerenciais e operacionais dos programas fiscalizados. Em contrapartida, a ação da SFC não visa a emissão de juízo de valor quanto a possíveis impactos econômicos ou sociais das políticas desempenhadas pelo governo¹⁶ (OLIVIERI, 2010, p. 155).

Apesar das atividades da SFC se revestirem de um caráter de neutralidade, advindo, dentre outras razões¹⁷, da seleção de ações pautadas por três grandes variáveis de cunho técnico (criticidade, materialidade e relevância)¹⁸, o órgão de controle interno se consubstancia em um dos instrumentos que permite aos políticos o monitoramento da classe burocrática (OLIVIERI, 2010, p. 155). A publicação dos resultados de seus trabalhos na rede mundial de computadores, a criação do Portal da Transparência em 2004, somadas a outras ações desenvolvidas para o aumento da transparência da gestão pública e do controle social (LOUREIRO *et al.*, 2012), convertem a referida instituição de fiscalização em um valioso instrumento de controle e de direcionamento das políticas públicas, no sentido em que tais atividades jogam luz nas mazelas

¹⁶ Sob o viés dos impactos econômicos e sociais advindos de políticas públicas, citamos o trabalho de Arretche (1988), onde a autora, com o objetivo de contribuir no debate sobre a eficácia, eficiência e efetividade de políticas públicas desempenhadas pelas entidades governamentais, faz a distinção entre os conceitos de **avaliação política**, **análise de políticas públicas** e **avaliação de políticas públicas**. Por **avaliação política** entende-se o exame dos pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis, ressaltando o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política e/ou os valores e critérios políticos nela identificáveis. Essa análise política prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Por outro lado, a **análise de políticas públicas** engloba o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, verificando qual dos caminhos à disposição do governo (formas de relação entre setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços, etc) foi utilizado para a implementação da política pública. Por fim, a **avaliação de uma política pública** é o estabelecimento de “[...] uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”. Dessa feita, temos que a atividade exercida pela SFC enquadra-se como uma avaliação da política pública – a qual envolve o exame da eficácia, da eficiência e da efetividade de uma determinada ação governamental.

¹⁷ Cita-se, nesse sentido, a criação, em 2008, do Observatório da Despesa pública (ODP), unidade permanente da CGU que é voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública, os resultados gerados pela unidade servem como insumo para realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela CGU, bem como para informar aos gestores sobre indicadores gerenciais relativos à realização de gastos públicos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

¹⁸ O critério de materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo, programa ou ação) objeto dos exames de auditoria ou fiscalização. A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Por fim, a relevância significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto (BRASIL, 2001, p. 52).

e nas deficiências existentes em determinados setores da administração governamental, expondo seus gestores e funcionários ao escrutínio da mídia e da sociedade.

Pelo exercício das funções acima expostas – e, também, por mais das vezes, contrariar, no exercício de suas atividades, interesses de grupos não comprometidos com o bem comum, entende-se que tão importante órgão da estrutura nacional é passível de ser objeto de atenção por parte de partidos ou de setores organizacionais, de forma a ter sua atuação capturada por nichos corporativos avessos à prestação pública de contas e à responsabilização perante a sociedade.

Uma vez definida a função da Secretaria Federal de Controle Interno, suas características e sua importância dentro da estrutura da Administração Pública, veremos como são as formas de controle político da burocracia administrativa, em particular as espécies partidarização e politização.

2.2 A DICOTOMIA ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA

Antes de iniciarmos os estudos sobre politização e partidarização da alta cúpula da burocracia da SFC, realizamos uma breve revisão bibliográfica sobre os assuntos que embasam o tema, iniciando a presente seção tratando da dicotomia entre a classe política e o recorte administrativo do Estado.

Para tanto, principiamos a empreitada com a verificação da etimologia do vocábulo dicotomia. Originado do grego *dikhotomia*, Ferreira (2008, p. 317) afirma que seu significado é a “divisão lógica de um conceito em dois outros conceitos, em geral contrários, que lhe esgotam a extensão”.

Para a clara visualização dessa acepção, podemos colocar a divisão, dentro da Biologia, dos animais em dois grandes ramos: vertebrados e invertebrados. As duas classes estão inclusas no gênero animal, o qual, por sua vez, subdivide-se nas espécies vertebrados e invertebrados. Tais classificações (vertebrados e invertebrados) por si só já são completas. Sob esse viés, podemos afirmar que animais vertebrados não são invertebrados, e vice-versa. Extrapolando o conceito dicotômico para outras áreas do conhecimento, podemos afirmar, para a caracterização de moldes de compreensão, que tudo o que é visível não é invisível; tudo o que é tangível não é intangível; tudo o que é dia não é noite.

Nesse marco epistemológico, temos a exploração empreendida pelo italiano Norberto Bobbio (2007, p. 13) na seara político-administrativa, quando da significância dos termos

“público” e “privado” dentro de sua obra “Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política”. Fazendo uma análise do vocábulo dicotomia, Bobbio coloca que

podemos falar corretamente de uma grande dicotomia quando nos encontramos diante de uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade: a) de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias (BOBBIO, 2007, p. 13-14).

Dessa feita, podemos definir os termos de uma dicotomia independentemente um do outro ou, então, definir apenas um deles, e associar uma definição negativa para o segundo (“estar parado” como “não correr”, por exemplo). Nesse processo, o primeiro termo seria o “termo forte” da dicotomia e o segundo, o “termo fraco” (BOBBIO, 2007, p. 14).

Os dois termos de uma dicotomia relacionam-se reciprocamente, delimitando-se dentro de um determinado espaço (histórico, filosófico, social, político etc.) de forma que onde um começa, o outro termina.

Assim, retornando ao foco de nosso trabalho, temos que a dicotomia entre política e burocracia se revela com a “tensão” existente entre a classe de servidores estatais que são eleitos pelos cidadãos para a condução do governo e a classe de servidores do Estado que, diferentemente dos primeiros, não são eleitos mas, sim, são selecionados por critérios meritocráticos para a gestão da máquina pública. Sua ascensão, dentro do corpo do Estado, é decorrente de critérios diversos tais como senioridade, seleção interna e profissionalização ao longo da carreira (ABRUCIO *et. al.*, 2010; PACHECO, 2010).

Essa configuração político-burocrática é objeto da atenção de Woodrow Wilson, quando da publicação, no final do século XIX, de seu texto “O estudo da Administração”, onde o autor lança o paradigma clássico da Administração:

[...] a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições (WILSON, 2005, p. 358).

Wilson pregou essa ideia de cisão entre Política e Administração, tendo como plano de fundo a reforma do Serviço Público Civil, ocorrida nos Estados Unidos, entre 1865 e 1883; reforma essa que teve como fim, entre outros objetivos propostos, a suplantação das condutas de patrimonialismo e nepotismo que assolavam a administração pública de então naquele país. Colocando que a atividade administrativa “é um campo de atividades apolíticas”, o autor lança, calcado nas bases da Administração Científica¹⁹, os alicerces para a fundação da disciplina de Administração Pública, a qual, no início, era um subcampo da Ciência Política (FARAH, 2011).

Tal quadro de total dissociação do desempenho da prática política do que é da seara da administração chegou ao seu auge início do século XX, quando da ascensão da burocracia como forma de dominação racional/legal, com base nos preceitos trazidos por Max Weber em sua obra “Economia e Sociedade” de 1921. Esse panorama de dicotomia entre política e administração orientou as reflexões sobre a administração pública, perdurando durante quase todo o século XX, sob o seguinte paradigma dominante: “burocratas teriam papel instrumental, cabendo a eles administrar; enquanto aos políticos caberia pesar valores, representar interesses e dar a direção para os assuntos de governo, sujeitos ao final do seu mandato ao escrutínio popular” (DE BONIS, 2008, p. 19).

Apontando a problemática da desintegração entre política e administração no estado moderno, Max Weber argumentou que o surgimento do estado burocrático implicaria na renúncia de responsabilidade pela liderança política e na usurpação de funções políticas pelos administradores (MARTINS, 1997, p. 45).

Apesar de acreditar na superioridade da burocracia como forma racional de exercício do poder, Weber compreendia que o aparelho burocrático não era legitimado ao exercício do governo, pois carecia da legitimidade obtida por meio do sufrágio. Mas a detenção de expertise acerca do funcionamento da máquina pública coloca esse quadro de servidores em conflito com a classe política, surgindo, daí, a tensão entre essas duas categorias de funcionários estatais (MARTINS, 1997; MELO, 1996; WEBER, 2011).

Com a chegada da revolução gerencial, nos anos 1970, vários modelos de administração pública surgem na Europa e nos Estados Unidos em decorrência das mudanças ocorridas no contexto mundial de então²⁰. Objetivando a reflexão sobre a orientação e o

¹⁹ A Administração Científica floresceu nos Estados Unidos, no início do século XX, e teve entre seus representantes Frederick Winslow Taylor, Carl Barth, Harrington Emerson e Lilian Gilbreth (CHIAVENATO, 2003).

²⁰ Segundo Abrucio (1997, p. 6-11), uma conjuntura de fatores, entre os quais citam-se a crise do petróleo, em meados dos anos 1970, a crise do *Welfare State* (Estado do Bem Estar Social), a crise da administração

contexto de modernização da burocracia decorrente dessas mudanças, Martins (1997) cria três tipos ideais administrativos, a partir da literatura corrente em administração pública, quais sejam: o modelo ortodoxo, o modelo gerencial e o arquétipo empreendedor. Como coloca o autor,

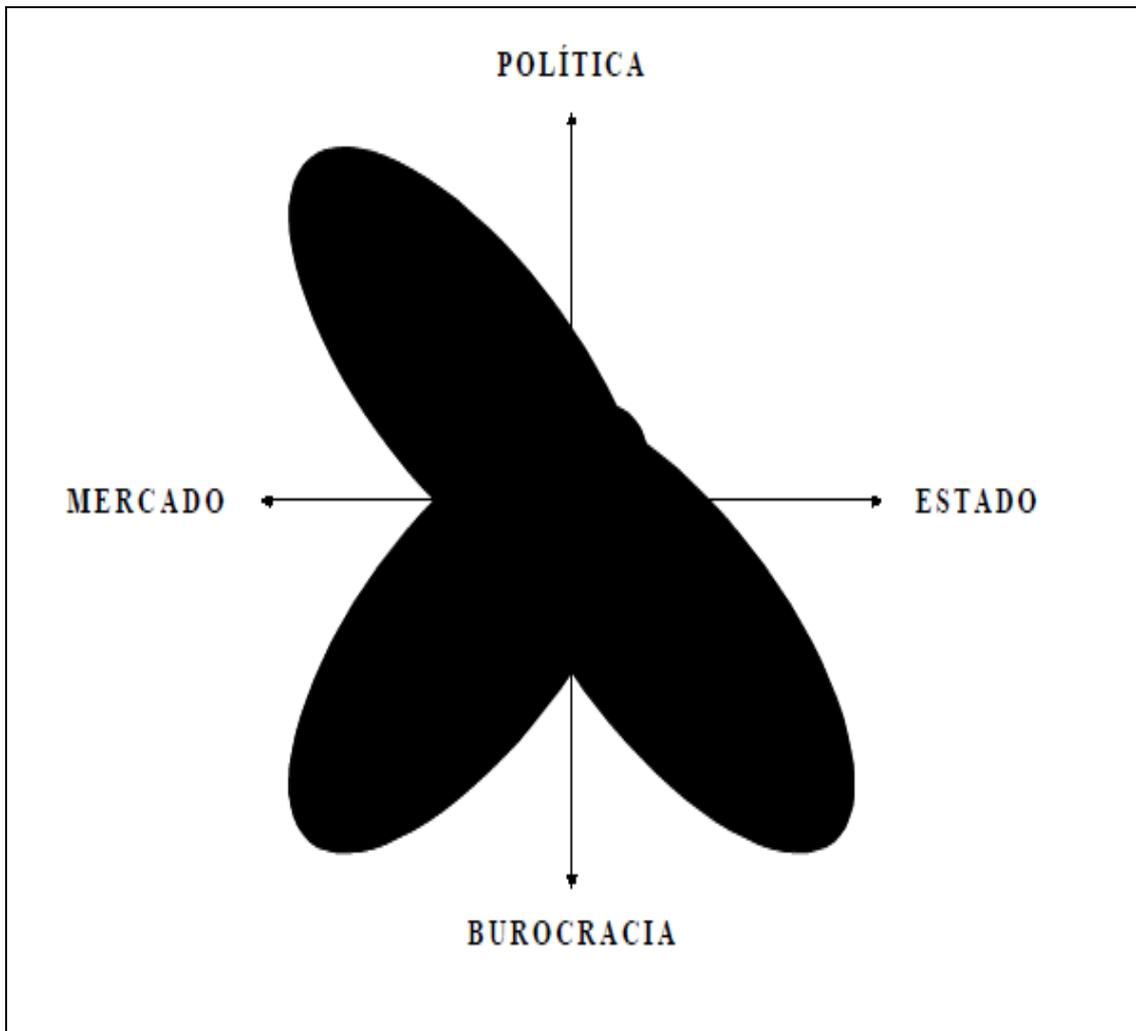
o ortodoxo, centra-se na construção institucional de uma administração pública no molde do tipo ideal utilizado por Weber, entre o estado e a burocracia, distante da política; *o liberal*, desestatizante e desregularizante, centra-se numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e *o empreendedor*, centra-se na adoção de métodos de gestão e avaliação empresariais aplicados a organizações públicas (MARTINS, 1997, p. 68).

No enquadramento dos modelos gerenciais ingleses (gerencialismo puro, *consumerism* e *public service oriented*) e do modelo gerencial norte-americano (híbrido, situado entre uma orientação gerencialista e uma vertente ortodoxa) dentro dos paradigmas acima, Martins (1997) verificou que essas orientações são, por si só, dicotômicas, na medida em que, enquanto o modelo ortodoxo baseia-se exclusivamente na regulação política e não admite inserção social direta explícita, o modelo liberal concentra-se na racionalidade do consenso político e da adequação às finalidades pela via do mercado, enquanto que o modelo empreendedor apoia-se essencialmente na inserção social, na construção de canais de acesso da sociedade à burocracia e vice-versa, de forma independente da regulação política e mediante alta autonomia relativa (MARTINS, 1997, p. 69-70).

No quadro 2, abaixo, coloca-se uma visualização gráfica dos paradigmas analisados. Visualiza-se a orientação ortodoxa situada entre o Estado e a Burocracia; a orientação liberal encontra-se posicionada entre a política e o mercado, enquanto que o arquétipo empreendedor jaz entre a burocracia e o mercado.

burocrática weberiana e a ascensão ao poder do Partido Conservador, na Grã Bretanha, e do Partido Republicano, nos Estados Unidos, foram o estopim para o florescimento do modelo gerencial.

Figura 1 – Orientação dos paradigmas de administração pública



Fonte: Martins (1997, p. 68)

Ou seja, como conclusão desse estudo de Martins (1997) temos que a dicotomia entre política e burocracia persistiu, mesmo com o advento dos novos ventos trazidos pela revolução gerencial.

2.3 OS CONTROLES POLÍTICOS SOBRE A BUROCRACIA

Muitos são os motivos e interesses que levam a classe política promover alguma espécie de controle sobre a classe burocrática. Um desses pretextos seria a questão da responsabilização dos agentes dentro da estrutura hierárquica da Administração Pública. Conforme colocam Araújo e Sanchez (2005, p. 137):

[...] numa democracia representativa, os políticos eleitos são detentores de legitimidade e responsabilidade política. Cabe a eles, por meio dos partidos, a formulação de programas políticos a serem julgados pelos eleitores. Com o advento da burocracia como forma de dominação racional/legal, Weber percebeu o risco de a burocracia estatal avançar em suas atribuições e passar a formular políticas, dado que dispõe de conhecimento técnico necessário para tanto. Todavia por mais que a formulação de políticas necessite de conhecimento técnico, a burocracia não é apta a tomar esta ou aquela decisão, pois lhe falta legitimidade. É uma questão de *accountability* política, já que os burocratas não são eleitos.

Outro motivo, dentro de um referencial da Ciência Política, seria que os cargos públicos de livre nomeação “representam um dos principais meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências em políticas públicas” (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015, p. 36). Em outros termos:

A escolha dos ocupantes dos cargos de livre provimento é uma das formas pelas quais os políticos podem garantir que a burocracia trabalhe de acordo com a agenda do governo, ou seja, é instrumento para direcionar os esforços da burocracia para a consecução dos objetivos dos políticos eleitos. (OLIVIERI, 2007, p. 165)

Uma das formas de controle político sobre a burocracia é a trazida pela linha de pensamento do Neoinstitucionalismo, que utiliza a Teoria da Agência como subsídio de análise da questão, para, em conclusão, sugerir a adoção de mecanismos que objetivam, por parte dos políticos, a diminuição dos custos de obtenção de informações sobre os burocratas²¹, a aquisição de conhecimento técnico quanto ao funcionamento da máquina pública e a melhor configuração para a arquitetura do sistema de controle interno a ser implantado²² (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005). Uma crítica para essa linha de ação é o fato de que ela não abarca o lado pessoal dos relacionamentos que possam porventura existir entre políticos e burocratas. Dessa forma, há uma lacuna na estruturação acima colocada, quando se observa que “a teoria da agência, que trata da relação de delegação, não permite entender o caráter político da relação pessoal e de confiança que está além da relação hierárquica” (OLIVIERI, 2007, p. 152).

²¹ Os autores apregoam a adoção de dois tipos de mecanismos para obtenção de informações sobre a burocracia: mecanismos de patrulha de polícia - os quais seriam os controles administrativos e hierárquicos - e mecanismos de alarme de incêndio - que se revelam como o controle social, exercido pelo conjunto de cidadãos (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 163).

²² A sugestão dada por Araújo e Sanchez (2005, p. 165) para o domínio do sistema de controle da burocracia é a de que tal estrutura deva estar ligada diretamente à cúpula dirigente, coadunando-se com o pensamento trazido por Gomes e Benini (2016, p. 264-265).

Cecília Olivieri, em trabalho sobre política e burocracia, enumera os mecanismos de controle sobre a burocracia presentes no âmbito nacional, quais sejam: nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, monitoramento (*oversight*) e legislação²³ (WOOD e WATERMAN *apud* OLIVIERI, 2011, p. 1416). Sob essa referência doutrinária, temos que a politização e a partidarização, apesar de permearem, em maior ou menor grau, todos os instrumentos de controle acima listados, encontram-se intrinsecamente ligadas à nomeação política. Sem o desmerecimento das outras formas de controle político sobre a burocracia, nos debruçaremos sobre a partidarização e sobre a politização, por serem objetos do presente trabalho.

2.3.1 Nomeações para os cargos em comissão

No quesito nomeações para os altos cargos da burocracia estatal, duas linhas de estudos e debates podem ser destacadas na literatura correlata.

Em uma vertente, predomina a visão de que a nomeação para cargos públicos no Brasil é uma moeda de troca dentro do jogo político-partidário, sendo norteadada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo (PACHECO, 2002). Nesse diapasão, os políticos procuram efetivar a captura do recorte administrativo, sendo o processo de nomeação de dirigentes um jogo vicioso que, além de possibilitar o clientelismo e o patrimonialismo dentro do corpo estatal (SANTOS, 2009), desvirtua o alcance de metas das políticas públicas concebidas pelo governo. Nesse diapasão, citamos Benini, Benini e Novaes (2012), que sustentam que o processo decisório e a distribuição de poder que estruturam a dinâmica de escolha dos dirigentes públicos nada mais é do que o espaço intermediário de decisão – pouco percebido socialmente – entre as grandes opções políticas e a efetiva execução das políticas públicas. Ou seja, entre a concepção de uma política pública (*polity*²⁴) e a sua execução (*policy*²⁵), há um interlúdio administrativo que “[...] afeta, de maneira direta, o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal” (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012, p. 88). Tal interstício é representado, segundos os autores, pelo processo de nomeação de dirigentes públicos. Dessa maneira, a classe política é vista como não

²³ Nos Estados Unidos, podemos citar outro tipo de controle, chamado de *personnel Power*, que é o poder de escolher os *senior career executives*, que são os funcionários estáveis da burocracia norte-americana (WOOD e WATERMAN *apud* OLIVIERI, 2011).

²⁴ Dimensão institucional da política que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216).

²⁵ Dimensão material da política que refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 217).

compromissada com o alcance do bem comum, sendo sua motivação enviesada para a conquista de espaços de poder e influência.

Em outra corrente de pensamento, seus representantes tentam encontrar soluções para o deslinde do desconcerto que se revela entre uma classe política devidamente legitimada para a condução da máquina pública pelo voto dos eleitores e um corpo burocrático que, por conta de seu acesso privilegiado às informações administrativas, conduz a gestão governamental para um falseamento das metas estabelecidas pelo poder público (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 138). Por meio do emprego dos fundamentos do neo-institucionalismo²⁶ e da Teoria da Agência²⁷ (dicotomia agente-principal), tal ramo da epistemologia advoga a redefinição do conceito de controle interno e a implantação de um sistema de controle a ser efetivado pela classe política com vistas ao monitoramento das ações da classe burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Ou seja, de um lado temos aqueles que professam a captura da burocracia (ou, pelo menos, de uma fração dela) pela classe política (BENINI; BENINI; NOVAES, 2012; PACHECO, 2002; SANTOS, 2009) e, de outro, temos os que afirmam que a classe política é serva de um corpo técnico hermético, caracterizado pelo insulamento burocrático e pela corrupção burocrática (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MELO, 1996).

Rompendo essa barreira antagônica de posicionamentos, uma terceira temática de pensamento administrativo advoga que o processo de escolha de dirigentes públicos não se reduz a uma simples prática de clientelismo e patronagem ou mesmo que a administração seja pautada por ações e atividades técnicas ou imparciais, sem viés político e voltadas ao interesse público²⁸. Tendo por base, entre outros estudos empíricos, nos trabalhos paradigmáticos de

²⁶ O neo-institucionalismo econômico é uma corrente intelectual que focou no desenvolvimento de instrumentos analíticos para a análise de transações sociais em situações de mercado e fora dele. No neo-institucionalismo supera-se a dicotomia Estado *versus* mercado e desloca-se a análise para a estrutura de incentivos que produzam resultados racionais do ponto de vista coletivo (MELO, 19996, p. 70).

²⁷ A Teoria da Agência, como ferramenta analítica do neo-institucionalismo, explicita que as transações dentro de um determinando contexto social se resumem no conflito entre o agente (delegatário) e o principal (delegante), onde a assimetria de informações coloca uma parte (o principal) em desvantagem no relacionamento perante a outra parte (o agente).

²⁸ Como contraponto a essa visão, Loureiro e Abrucio pontuam que “[...] as decisões ‘técnicas’ não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2009, p. 69-70).

Bárbara Geddes²⁹ e de Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman³⁰. Nessa perspectiva, os representantes dessa corrente preconizam que, hodiernamente, as nomeações de servidores pela classe política não são pautadas apenas por ganhos de causa imediatistas ou técnicas de *spoils system*.

De Bonis, em estudo empírico realizado na prefeitura de São Paulo, delimitou e definiu como “dirigente público” a classe de profissionais públicos que, como atores relevantes na configuração atual da administração pública, possuem um *ethos*³¹ próprio no trato da coisa pública, se concentrando na busca de resultados por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis, e fazendo uso de competências gerenciais e de sua capacidade de julgamento (PACHECO; DE BONIS, 2010, p.361). O dirigente público situa-se entre os políticos e os burocratas, sendo caracterizados, segundo os estudos empíricos de Pacheco (2008) e de D’Araújo (2007) como os servidores lotados nos cargos de direção classificados como DAS 5 e DAS 6 (DE BONIS, 2008).

Já Lopez e Praça (2015, p. 111) colocam que duas clivagens orientam o processo de escolha daqueles que venham a ocupar os cargos mais altos da burocracia estatal: 1) domínio técnico *versus* proximidade político-partidária (relação entre técnica e política); e 2) servidores públicos *versus* os *outsiders*³². Citando Scherlis (*apud* LOPEZ; PRAÇA, p. 111), os autores mencionam quatro critérios relevantes para tais nomeações: filiação partidária, expertise, afinidade ideológica e proximidade pessoal).

Nesse ponto, verificamos que, conforme os modernos estudos acerca da dicotomia entre política e burocracia, os cargos de Direção, Assessoramento e Supervisão (os cargos

²⁹ Em seu livro *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Barbara Geddes apresenta os resultados de um estudo comparativo realizado em seis países latino-americanos, no período compreendido entre 1945 e 1993, com a exclusão dos regimes militares, sobre as estratégias de nomeação no Brasil. Lançando mão do “índice de estratégia de nomeação”, a autora identifica que “[...]o dilema dos políticos – presidentes e seus parceiros de coalizão – se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime; para os partidos que sustentam uma coalizão no poder, o dilema resulta também do problema da ação coletiva – nenhum partido da coalizão dispõe-se a abrir mão de suas indicações políticas, mas todos os partidos sabem que, se o desempenho dos dirigentes for pífio, aumentarão os riscos de quebra da coalizão, situação em que todos os seus integrantes perderiam tudo” (GEDDES *apud* PACHECO, 2008a, p. 2). Ver, também, De Bonis (2008), De Bonis e Pacheco (2010), Pacheco (2002) e Pacheco (2008b).

³⁰ No trabalho intitulado *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman realizam estudo comparativo entre setes países – Estados Unidos, Suécia, Holanda, Itália, Alemanha, França e Grã-Bretanha, onde verificam que tantos os políticos quanto os burocratas adotam estratégias híbridas de atuação dentro da gestão pública, sendo errôneo a adoção da visão de que o político apenas governa e o burocrata apenas administra (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70). Para maiores detalhes, veja, também, Pacheco (2008a) e Olivieri (2007).

³¹ De Bonis (2008, p. 29) define, por meio de um exercício analítico, o *ethos* do dirigente público lançando mão de uma contraposição ao *ethos* do burocrata, exposto por Max Weber (2011, p. 81-82).

³² Funcionários recrutados externamente ao órgão para o preenchimento do cargo em comissão, sejam eles servidores públicos ou não (PACHECO; DE BONIS, 2010, p. 348).

DAS), em especial, os cargos DAS 5 e DAS 6, de mais alto nível dentro da estrutura da burocracia, são de grande importância para o controle da burocracia estatal.

2.3.2 Partidarização e politização

Primeiramente, deve-se ter em conta que partidarização e politização, embora indiquem graus de interferência política dentro de um determinado estrato burocrático, não são vocábulos sinônimos, e encontram-se dentro de um contexto maior de controle político sobre a burocracia.

No quesito nomeação política, podemos afirmar que tanto a politização quanto a partidarização relacionam-se com os critérios adotados pelos governantes quando das escolhas dos servidores para os cargos de livre provimento, que, a depender do grau de institucionalização (insulamento burocrático) da entidade, pode ter um alto ou um baixo custo político na sua execução (BORGES; COELHO, 2015).

Schneider (*apud* PACHECO, 2002, p. 9), em estudo realizado em empresas estatais durante o regime militar, elencou três critérios ideais (chamados, pelo autor, de “nomeações ideais típicas”): representatividade (de partidos políticos, grupos de interesse ou arranjos federativos, critérios geográficos e, mais recentemente, movimentos sociais), confiança (lealdade pessoal e afinidade entre nomeado e nomeador, embasada, na maioria das vezes, em experiência prévia de trabalho em conjunto³³) e técnica (expertise e reputação no seu campo específico de atuação e conhecimento dos processos operacionais da área). Por outro lado, Loureiro *et al.* (1998), em trabalho empírico aplicado no Ministério da Fazenda, aponta apenas dois grupos de critérios que balizam as nomeações do alto escalão da burocracia daquele órgão: nomeações burocráticas - nomeações restritivas da escolha dos nomeados aos integrantes, observando a senioridade, por exemplo - e nomeações políticas - nomeações que se orientam por afinidades ideológicas ou orientações teóricas compartilhadas, “[...] que ligam o presidente ou o ministro aos seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros” (LOUREIRO *et al.*, 1998, p. 68). Já Olivieri (2007, p. 158), na análise da influência das redes sociais³⁴ na escolha do alto escalão do Banco Central do Brasil entre os anos de 1985 e de 2000,

³³ As redes sociais analisadas em Olivieri (2007).

³⁴ Conforme definição de Olivieri (2007, p. 151), rede social “[...] é o conjunto das relações estabelecidas com base em vínculos de afinidade pessoal, identidade intelectual e convivência profissional”. A análise das redes sociais, segundo a autora, é válida no sentido em que permite a compreensão dos aspectos não institucionais que estão correlacionados com a escolha de servidores para o preenchimento dos cargos de confiança. (OLIVIERI, 2007, p. 151).

enumerou dois critérios de nomeação: competência profissional e confiança pessoal. A competência profissional subdivide-se em atributos pessoais (inteligência e seriedade) e atributos profissionais (formação acadêmica sólida, especialidade nas áreas financeira ou bancária, experiência profissional e competência técnica). A confiança pessoal, por sua vez, subdivide-se, em atributos pessoais (integridade moral e ética e espírito público) e atributos referentes à rede social (amizade, indicação por pessoa próxima e/ou respeitável, afinidade de pensamento, experiência reconhecida no meio financeiro e credibilidade entre os profissionais de sua área de atuação).

Assim, a partidarização de uma entidade tem associação direta com a filiação partidária dos servidores que a compõem, enquanto que a politização – entre as diversas acepções que o vocábulo possa assumir - se relaciona com as preferências ideológicas dos funcionários (LOPEZ, 2015, p. 23). Grindle (*apud* LOPEZ *et al.*, 2015, p. 34), por sua vez, define politização como “o processo de preenchimento dos quadros da alta burocracia por meio de nomeações baseadas em escolhas discricionárias”. Sob esse ponto de vista abrangente, podemos dizer que todos os órgãos da administração pública são, em maior ou menor grau, politizados, conforme seja maior ou menor o percentual relativo entre cargos de livre nomeação e exoneração em confronto com o total de servidores do órgão. Mesmo aquelas organizações onde o quadro de servidores é composto de carreiras estruturadas em classes e padrões e impera a seleção meritocrática dos funcionários (concurso público, seleção interna, seleção simplificada), podem sofrer alguma espécie de politização nas nomeações de seus membros.

A própria forma de organizar a seleção competitiva para ingresso nas carreiras da burocracia é uma forma de politização, vez que as seleções nunca são neutras em relação aos perfis desejáveis, que se persegue definindo características do processo seletivo³⁵ (LOPEZ, 2015, p. 23).

A politização de um órgão pode ser realizada com fins de aumento do controle e do rumo de políticas públicas, de nomeação de pessoas que tenham afinidades partidárias ou, em conclusão, de patrimonialização do órgão, por meio da patronagem (LOPEZ, 2015, p. 23). Mas politização também pode ter outro tipo de conotação, quando se fala em “política do órgão”.

³⁵ Um exemplo recente que ilustra bem tal situação foi o edital de seleção para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental-EPPGG, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançado em 07 de junho de 2013. Entre os problemas apontados no referido processo de seleção que levaram o Tribunal de Contas da União a anular o certame em 05 de novembro de 2014 estavam o peso excessivo dado à experiência em "atividade gerencial" (22,5% do total da nota) e a falta de critérios para avaliação de pontos sobre essas experiências, o que afetou os princípios da competitividade, da isonomia, da impessoalidade e da transparência. Para mais detalhes, ver Acórdão TCU – Plenário n. 3010/2014.

Em outras palavras, o *modus operandi* do órgão no trato da coisa pública e de suas atividades³⁶, a política da empresa é, também, um traço de politização da unidade.

Entretanto, na confrontação empírica dos conceitos, temos que um órgão partidarizado não significa, necessariamente, que ele seja politizado. Por outro lado, a nomeação, em cargos em comissão, de servidores oriundos dos quadros públicos (servidores de carreira) não significa, necessariamente, uma menor politização da entidade. Dentro de uma estrutura político-institucional de grande fragmentação e complexidade partidária como a brasileira tal diferenciação tem uma enorme importância. Desse modo, colocam Lopez, Bugarin e Bugarin (2015, p. 75):

É importante notar, porém, que a ausência de filiação partidária não necessariamente indica ausência de vinculação com os partidos, nem está presente na definição a ideia de que os técnicos seriam “apolíticos”. A indicação de um ministro sem filiação por um partido pode ocorrer por conta de uma afinidade das suas posições ideológicas com as posições partidárias, além das questões de capacidade administrativa.

Corroborando tal linha de pensamento, Nunes (2015, p. 108) coloca que “É certo que o controle político é uma forma de politização, como a partidarização ou o clientelismo, mas não implica necessariamente partidarização ou clientelismo”.

É nesse contexto que autores como Olivieri (2010), Loureiro e Abrucio (1998) e Pacheco (2010) apregoam que o administrador também atua dentro da política (mas especificamente, na política pública), sendo, muitas das vezes, um verdadeiro *policymaker*, utilizando seu conhecimento técnico não só na implementação e execução de políticas públicas mas, também, na sua confecção e contorno. Ou seja, politizar um órgão não é, necessariamente, torná-lo ineficiente ou inoperante em termos de políticas públicas mas, sim, dentro de um determinado contexto, aumentar o grau de autonomia de um dirigente para melhorar a sua atuação dentro da elaboração, implementação e execução dos programas de governo. Tampouco pode-se entender, para fins do presente trabalho, a politização como a simples captura da burocracia para fins diversos que não os previstos em lei e normativos pertinentes.

³⁶ Em outras palavras, a política da empresa (conjunto de regras ou normas que regulam sua operação).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em que pese a parametrização de algumas das variáveis que foram processadas durante a execução dos testes e da análise de dados, o presente Trabalho de Conclusão Final traz uma pesquisa exploratória, de natureza aplicada, com uma abordagem qualitativa da problemática proposta.

No tocante aos objetivos, a opção pela pesquisa exploratória justificou-se no sentido em que o levantamento de dados acerca dos objetos de estudo os tornaram mais claros e explícitos ao pesquisador e possibilitaram a construção de hipóteses sobre tais pontos de análise (GIL *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009), o que permitiu o aprimoramento de ideias e a descoberta de intuições acerca da politização e da partidarização da cúpula dirigente da SFC.

A opção por uma pesquisa de natureza aplicada teve por objetivo o desenvolvimento de conhecimentos voltados para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos e envolvendo verdades e interesses locais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), tendo por meta final a elaboração de um plano de ação.

Já com relação à análise das variáveis trabalhadas na presente pesquisa (politização e partidarização), a investigação traz uma abordagem qualitativa da problemática proposta, compreendendo um “[...] conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” (NEVES, 1996, p. 1). Nesse sentido, a principal diferença entre uma abordagem qualitativa e quantitativa reside no fato de a abordagem qualitativa não empregar um instrumento estatístico como base do processo de análise do problema³⁷.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada tanto como uma pesquisa bibliográfica quanto como uma pesquisa documental. A primeira lida com dados oriundos de fontes secundárias (monografias, livros, artigos etc.), trabalhando com “[...] referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos” (FONSECA *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37). Já a segunda ocupa-se com material oriundo de documentos diversos e esparsos, que não sofreram tratamento analítico, tais como leis, instruções e diretrizes emanadas de órgãos oficiais, artigos de jornais, vídeos, filmes, fotografias e outros documentos similares (GODOY, 1995).

O levantamento de dados acerca da SFC e das demais entidades que constituíram as análises comparativas foram extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações

³⁷ Ressalva a ser feita no tratamento da variável “partidarização”, com a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM), a ser explorado no capítulo 4 do presente trabalho.

Organizacionais (BEP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editado em abril de 2016³⁸, além de consultas aos respectivos sites. No tocante aos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno no período de janeiro de 2003 a julho de 2016, além de pesquisa no site do órgão (www.cgu.gov.br), foram levantadas informações complementares por meio da Lei de Acesso à Informação (www.acessoainformacao.gov.br) e realizada solicitação de dados à Diretoria de Gestão Interna (DGI).

Além disso, pontua-se a realização de sete entrevistas com os dirigentes da SFC (Secretário Federal de Controle Interno e Diretores do órgão), no período compreendido entre 26 de agosto e 21 de setembro de 2016, concomitantemente a execução da análise dos currículos dos referidos servidores, presentes na rede mundial de computadores. As pesquisas foram realizadas por intermédio de videoconferência e, posteriormente, foram transcritas.

Dessa feita, com a aplicação da presente metodologia, buscou-se realizar, sob um referencial empírico e epistemológico, a análise da politização e da partidarização da alta cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno.

³⁸

Documento disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 17 jul. 2016.

4 COLETA DE DADOS, APLICAÇÃO DE TESTES E ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 TOPOGRAFIA DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO NO BRASIL

O processo de politização/partidarização da burocracia administrativa tem como propósito (ou consequência) central a nomeação dos chamados cargos de livre provimento, os quais, dentro de nosso ordenamento jurídico-organizacional, tem uma grande preponderância, no sentido em que os mesmos comportam as funções de direção, assessoramento e supervisão (os cargos DAS).

Dessa forma, necessário se faz o entendimento acerca dos aspectos históricos, legais e doutrinários que envolvem esse recorte da burocracia administrativa.

Em um breve resumo temporal, temos que, no seio da reforma administrativa trazida pela edição do Decreto-Lei n.º. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a promulgação da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, concebeu a atual classificação dos cargos de comissão no Brasil (D'ARAÚJO, 2007, p. 7). Tal normativo estabeleceu o Grupo Direção e Assessoramento Superior, identificado pelo código DAS-100, que compreende

[...] os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração Federal direta e das Autarquias federais, com vistas a formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos (BRASIL, 1972, s/p).

Tais cargos classificam-se em seis níveis hierárquicos, conforme sua relevância (BRASIL, 1976, s/p), sendo o DAS-6 o de nível mais alto (incluindo secretários, subsecretários etc.) e o DAS-1 o de nível mais baixo (incluindo chefes de seção, assistentes técnicos etc.).

Hodiernamente, as funções de confiança e os cargos em comissão também são dignos de nota na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, nos seguintes termos (com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira

nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento; (BRASIL, 1988, s/p)

Uma estruturação epistêmica acerca do tema é a trazida por Graef (2008, p. 63), que afirma que “os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, e independentes dos cargos de provimento efetivo”. As funções, por sua vez, podem ser definidas como “acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão, atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições” (GRAEF, 2008, p. 63). Nesse encadeamento de juízos, decorre a premissa do autor de que “os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas” (GRAEF, 2008, p. 63).

4.2 OFERTA E DEMANDA DOS CARGOS EM COMISSÃO

Segundo dados oficiais, em março de 2016, 21.521 servidores civis da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Federal, ocupavam cargos de direção e assessoramento superiores (BRASIL, 2016b, p. 166).

Tal número é fruto do já citado presidencialismo de coalizão, presente no nosso sistema administrativo-legal e que regula as interações entre Presidente, partidos políticos e Poder Legislativo. A formação de um gabinete e de um grupo de condutores das políticas de governo, concomitantemente com a concessão de “nacos” da administração àqueles que possam promover a sua sustentação política³⁹ - tudo isso sem o comprometimento do alcance das expectativas da sociedade - é o grande desafio dos titulares do Poder Executivo Federal. Nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao “fechar” alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra. (CARDOSO *apud* LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 111)

³⁹ Essa característica de nossa administração – preenchimento de parte dos cargos do alto escalão por profissionais de fora dos quadros de servidores (não pertencentes a carreiras de servidores públicos) – a caracteriza como uma burocracia permissiva a entradas laterais (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010, p. 75).

Entretanto, em contraposição à grande oferta de cargos em comissão à disposição do grupo político no comando da máquina pública⁴⁰, temos que a demanda por esses mesmos cargos é afetada por alguns fatores, entre os quais podemos citar o grau de institucionalização (normatização) do órgão. Cargos de entidades mais regulamentadas, cujas regras de atuação sejam prescritas em normativos legais, são menos suscetíveis à demanda política. Por outro lado, órgãos cujas regras de exercício são por demais lacunares estão mais sujeitos ao apetite político. Em uma análise comparada acerca do preenchimento de cargos da alta burocracia de dois ministérios (Ciência e Tecnologia e Integração Nacional), Borges e Coêlho fazem a seguinte pontuação:

Em setores com razoável grau de insulamento da burocracia e do processo decisório, a indicação de ministros de perfil predominantemente partidário pode resultar em perda de legitimidade frente à burocracia setorial e à comunidade de políticas públicas, e ainda há a possibilidade de redundar em resistências internas e dificuldades para a gestão do titular da pasta. Em termos mais precisos, em ministérios com carreiras mais antigas e consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados⁴¹. (BORGES; COÊLHO, 2015, p. 80)

Nesse sentido, entendemos que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e, por conseguinte, a Secretaria Federal de Controle Interno, como entidades devidamente institucionalizadas, compostas por um quadro de servidores dotado de *spirit de corps*, são avessas à possibilidade de uma captura política, sendo a partidarização e/ou politização de seu corpo dirigente, por conta disso, pouco atrativa e por demais custosa aos seus empreendedores.

Para a confirmação (ou não) dessa proposição, foram efetuados os testes descritos na seção 4.3, abaixo.

⁴⁰ Conforme coloca D'Araújo (2007, p. 11), “A mudança mais significativa veio em junho de 2003. A partir de então, o ministro Chefe da Casa Civil, que na época era José Dirceu (PT), passou a ter competência para prover **todos** os cargos de DAS no âmbito da administração pública federal, tendo ainda sob sua responsabilidade a indicação dos titulares de secretarias nacionais e similares ligadas à Presidência da República” (grifo no original).

⁴¹ Para ilustrar, na prática, essa afirmação de Borges e Coêlho (2015), relembremos as manifestações promovidas pelos servidores do Tribunal de Contas da União, entre os meses de abril e maio de 2014, contra a indicação do então senador Gim Argello para o cargo de Ministro daquela corte. A notícia de que o referido parlamentar era alvo, à época, de seis inquéritos abertos no Supremo Tribunal Federal por suspeitas de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, peculato (desvio de dinheiro público) e crime contra a lei de licitações, provocou grande repúdio da classe administrativa que culminou na renúncia de Gim Argello à indicação para o cargo. Para maiores detalhes, ver: **Gim Argello renuncia à indicação para ministro do TCU**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gim-argello-renuncia-indicacao-para-ministro-do-tcu-12147470>>. Acesso em: 15 set. 2016.

4.3 PERFIL DA CLASSE DIRIGENTE DO CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL

Traçando o perfil dos dirigentes da SFC, temos que a Secretaria Federal de Controle Interno tem, dentro de seu quadro de funcionários, um corpo dirigente composto de oito servidores, conforme especifica a tabela abaixo:

Tabela 1 – Dirigentes (alta burocracia) presentes na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

Cargo	Código	Quantidade existente
Secretário Federal de Controle Interno	DAS 101.6	1
Secretário-Adjunto	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área Econômica	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área Social	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações	DAS 101.5	1
Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	DAS 101.5	1
Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial	DAS 101.5	1
	Total	08

Fonte: Decreto n. 8109, de 17 de setembro de 2013

Elaborado pelo autor

A análise curricular dos agentes públicos em questão circunscreveu-se ao atual corpo dirigente do órgão e atestou que todos são servidores efetivos, aprovados em concurso para o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC). Tal cargo é pertencente à carreira de Finanças e Controle; carreira essa que tem a peculiaridade de permear os quadros tanto do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) quanto da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A referida carreira é composta por dois cargos: o já citado AFFC, de nível superior, e o de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), de nível médio.

Em termos de formação acadêmica, temos servidores com graduação em Administração (1), Ciências Contábeis (2), Economia (3), Engenharia Civil (2) e Engenharia de Redes (1)⁴². Três dos servidores são pós graduados em nível de mestrado, um em nível de doutorado e sete deles possuem, no mínimo, uma especialização dentro das seguintes áreas do

⁴² Pontua-se que um dos dirigentes tem dupla formação acadêmica (Ciências Contábeis e Administração).

conhecimento: Auditoria, Administração, Administração Pública, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Finanças Públicas e Orçamento Público. Outro dado levantado é que, além da ampla gama de competências multidisciplinares, todos os funcionários têm mais de dez anos de casa (média de 20,88 anos) e mais de dezoito meses no cargo atual⁴³.

No item experiência prévia, dentro e fora da administração pública, procedeu-se uma análise temporal, dentro dos últimos dez anos⁴⁴, período no qual o Controle Interno tomou o formato atual de controladoria, com a presença das macrofunções de controle, auditoria, ouvidoria e correição, com a criação da Controladoria-Geral da União, em 2003 (GLOCK, 2015; OLIVIERI, 2010). Fundamenta-se o presente período de análise (últimos dez anos) com a argumentação de que nesse espaço temporal o Controle Interno do Poder Executivo Federal sofreu uma grande revolução em suas estruturas de trabalho e organização, conforme abaixo colocado:

Conforme legislação criada no governo Lula (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.204, de 2005), a Controladoria Geral da União liga-se à Presidência da República, com status de ministério e atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

[...]

Esse processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da APF. (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 56-57)

Dessa forma, verificou-se que alguns dos dirigentes da entidade podem ser enquadrados, com as devidas adaptações semânticas, na definição trazida por Loureiro e Abrucio (1999, p. 73) de “bons esplanadeiros”⁴⁵, tendo em vista que foi apurado um rodízio de

⁴³ Tendo em vista que todos foram nomeados para a atual função no primeiro trimestre de 2015, a média de permanência no cargo atual é de um ano e sete meses - exceção feita ao Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura, nomeado para a função em 02 de junho de 2008 (oito anos e três meses no cargo).

⁴⁴ Apesar de o período de análise abarcar os titulares da pasta nos últimos dez anos do órgão de Controle Interno do Executivo Federal, foram incluídos nos exames os dirigentes e ministros, que vinham no cargo desde 2003, época da criação da Controladoria-Geral da União.

⁴⁵ Em entrevistas com dirigentes do Ministério da Fazenda, Loureiro e Abrucio defrontaram-se com a classe dos “bons esplanadeiros”, grupo de servidores que estão sempre ocupando cargos comissionados de alto escalão

funções entre os detentores dos cargos de Diretor (DAS 5), Assessor (DAS 4 e 5) e Coordenador (DAS 4), dentro do MTFC, ao longo do período analisado. O cruzamento entre os dados recebidos do MTFC ⁴⁶ e consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal (www.transparencia.gov.br) revelou a presença de um grupo de servidores que já galgaram, previamente, outros cargos de direção ⁴⁷, dentro e fora da SFC e que ainda, dentro de determinados limites, alternam entre os cargos DAS 4, DAS 5 e DAS 6 do MTFC. Esse “revezamento” dos mesmos servidores nos cargos em comissão pode decorrer de um dos seguintes fatores: da tendência da escolha, por parte dos políticos e chefes, recair em burocratas que já tenham experiência e compreensão do funcionamento da máquina pública (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 73) ou de um prévio conhecimento da pessoa do servidor, decorrente de redes sociais intragovernamentais (OLIVIERI, 2007). Se por um lado é inegável que a experiência prévia acumulada nos cargos desempenhados dentro da SFC pelos servidores do seu corpo dirigente traz um ganho para o órgão em termos de desempenho e efetividade, por outro, a “perenização” desses mesmos servidores não possibilita a oxigenação de ideias e pode indicar, em um certo viés, um grau de insulamento burocrático não salutar para a instituição. Para uma conclusão mais efetiva nesse sentido, necessário seriam novos estudos empíricos acerca dos critérios de nomeação que justificaram as escolhas desse rol de servidores. Entretanto, pontuamos que tais exames não foram objeto do presente estudo, por não estarem incluídos no objetivo da presente pesquisa.

4.4 PARTIDARIZAÇÃO DA CÚPULA DA SFC

Passando para a parametrização de resultados e corroboração dos achados, promoveu-se a aplicação do Índice de Partidarização Ministerial (IPM) – tipologia desenvolvida por Borges e Coêlho (2015) – para se verificar o grau de partidarização não só dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC mas, também, dos ministros e dos secretários-executivos que já exerceram essas funções dentro do período de análise (últimos dez anos), na intenção de

no governo e que permanecem por muitos anos na Esplanada dos Ministérios por conta de seu excelente trânsito em diversas áreas. Tais “esplanadeiros” são “fundamentais para o funcionamento do presidencialismo brasileiro e para a sobrevivência da classe política que o sustenta” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, pp. 79 e 87).

⁴⁶ O autor gentilmente agradece à Diretoria de Gestão Interna do MTFC, representada na figura de seu diretor, pelo fornecimento da listagem dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da SFC no período compreendido entre julho de 2002 e setembro de 2016.

⁴⁷ A quantidade de cargos de direção anteriormente ocupados pelos integrantes do corpo dirigente da SFC varia entre um mínimo de quatro e um máximo de sete, conforme dados oriundos da análise curricular.

obtenção de uma visão da dinâmica do rodízio dos dirigentes do órgão no marco temporal escolhido.

Abaixo, uma sintética descrição do índice pelos autores⁴⁸:

O índice varia de 0 a 8, sendo valores mais elevados indicativos de nomeações de caráter marcadamente político-partidário, motivadas por fatores como apoio eleitoral – isto é, votações prévias do nomeado – e vínculos com partidos políticos. Valores próximos de 0 indicam que a ascensão ao cargo se deveu majoritariamente às credenciais acadêmicas e experiência profissional do nomeado, e vínculos com a burocracia estatal. Valores intermediários (entre 3 e 5) indicam padrão de nomeações híbrido, que poderia ser denominado de característico de ministros “técnicos-políticos”. Pontuações acima de 5 são indicativas de ministros de perfil político e inferiores a 3 de perfil marcadamente técnico. (BORGES; COELHO, 2015, p. 85)

Justifica-se a utilização do referido índice, em detrimento de outros indicadores de partidarização encontrados em nossa pesquisa bibliográfica⁴⁹, por conta de a metodologia de sua construção referenciar, em um mesmo espaço de análise, características diversas dos servidores a serem avaliados, tais como a posse de credenciais acadêmicas, o conhecimento técnico especializado e a sua experiência prévia, seja em outros cargos públicos, privados ou, mesmo, partidários, gerando um valor passível de aferição e de comparação.

A tabela 2 demonstra o índice de partidarização dos detentores de cargos DAS 5 e DAS 6 da Secretaria Federal de Controle Interno, dentro do período de exame.

⁴⁸ No apêndice do presente trabalho encontra-se a descrição detalhada do índice.

⁴⁹ A título de informação, Marcelo Vieira, em trabalho de 2014 cujo objetivo foi o de analisar como a composição dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República, elaborou o índice intitulado “grau de partidarização do gabinete”, que tinha por meta mensurar “a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos no total de ministros da coalizão” (VIEIRA, 2014, p. 17). Tendo em vista que o referido índice apenas levou em conta a filiação partidária dos ministros, sem tomar em consideração os atributos pessoais dos servidores em sua composição, optamos por não utilizá-lo na presente pesquisa.

Tabela 2 – Índice de partidização ministerial dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno (2003 – 2016)

Cargo ⁵⁰	Período de atuação	Partido	IPM
Secretário Federal de Controle	15/07/2002 a 27/06/2003	Sem partido	1
	27/06/2003 a 26/01/2015	Sem partido	1
	30/01/2015 até o presente	Sem partido	1
Secretário-Adjunto	27/07/2002 a 21/07/2003	Sem partido	1
	21/07/2003 a 13/01/2011	Sem partido	0
	13/01/2011 a 10/02/2015	Sem partido	0
	10/02/2015 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Auditoria da Área Econômica	24/07/2002 a 30/07/2003	Sem partido	1
	30/07/2003 a 02/02/2006	Sem partido	1
	24/02/2006 a 08/02/2011	Sem partido	0
	13/01/2011 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Auditoria da Área Social	30/07/2003 a 15/06/2007	Sem partido	0
	15/06/2007 a 11/02/2011	Sem partido	1
	13/01/2011 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura	24/07/2002 a 12/02/2003	Sem partido	1
	12/02/2003 a 02/07/2003	Sem partido	0
	30/07/2003 a 24/02/2006	Sem partido	0
	24/02/2006 a 20/06/2007	Sem partido	0
	20/06/2007 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações	25/01/2006 a 14/06/2007	Sem partido	0
	20/06/2007 a 24/02/2008	Sem partido	0
	24/06/2008 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle	22/07/2003 a 24/02/2006	Sem partido	0
	24/02/2006 a 15/06/2007	Sem partido	0
	15/06/2007 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0
Diretor de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial	24/09/2003 a 07/04/2008	Sem partido	0
	07/04/2008 a 06/03/2015	Sem partido	0
	06/03/2015 até o presente	Sem partido	0

Fonte: Decreto n. 8109, de 17 de setembro de 2013.

Elaborado pelo autor.

⁵⁰ Pontua-se que a presente tabela não engloba as seguintes diretorias, já extintas: 1) Diretoria de Auditoria da Programas da Área de Administração, 2) Diretoria de Auditoria de Contas e 3) Diretoria de Gestão do Sistema de Controle Interno. Entretanto o presente diagnóstico não ficou prejudicado, tendo em vista que os dirigentes máximos dessas unidades também foram, dentro do escopo temporal adotado, objeto da aplicação do IPM. Para maiores detalhes, ver Apêndice B do presente estudo.

Uma análise preliminar revela que o critério partidário não foi um fator preponderante na escolha da composição do corpo dirigente da SFC ao longo dos anos, tendo em vista que o índice de partidarização de seus membros tendeu a zero.

Para fins comparativos, elaborou-se a tabela 3, que demonstra o índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos do MTFC. A disposição dos dirigentes na tabela seguiu a ordem cronológica dos titulares dentro da organização.

Tabela 3 – Índice de partidarização dos Ministros e Secretários-Executivos do Controle Interno do Poder Executivo Federal (2003 – 2016)

Ministro	Partido	Duração do mandato (meses)	IPM
Francisco Waldir Pires de Sousa	PT	39	7
Jorge Hage Sobrinho	Sem partido	102	2
Valdir Moysés Simão	Sem partido	12	0
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	Sem partido	3	0
Fabiano Augusto Martins Silveira	Sem partido	19 dias	0
Torquato Lorena Jardim	Sem partido	3	0
Secretário-Executivo	Partido	Duração do mandato (meses)	ÍPM
Jorge Hage Sobrinho	Sem partido	39	2
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	Sem partido	84	0
Carlos Higinio Ribeiro de Alencar	Sem partido	32	0

Fonte: Galeria de ministros. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Elaborado pelo autor.

Diferentemente dos cargos de direção da SFC, o critério partidário foi um fator preponderante na escolha do ministro no início da então Controladoria-Geral da União, conforme se observam os resultados acima colocados. Tal fato justifica-se por conta do começo do governo Lula à frente da Presidência da República, após as eleições de 2002 e reflete a necessidade do novo Chefe do Executivo em cercar-se de ministros que fossem, ao mínimo, simpatizantes com o novo projeto de governo que ora se iniciava.

Após a primeira troca ministerial, em meados de 2006, o perfil dos ministros sofreu grande clivagem na direção de um contorno técnico do titular da pasta, haja visto a queda vertiginosa do índice de partidarização ministerial (de 7 para 0). Coincidentemente ou não, tal

guinada foi concomitante com a eclosão de grandes escândalos no seio do governo (CPI das ambulâncias, escândalo dos sanguessugas, escândalo do mensalão). Convém pontuar que Jorge Hage, que sucedeu Waldir Pires, era o então Secretário-Executivo do órgão desde seu início.

As gestões de Waldir Pires e Jorge Hage à frente da extinta CGU foram as responsáveis por grandes avanços no controle interno em âmbito federal (ABRUCIO, 2011; BRITO, 2009; LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI *et al.*, 2013; OLIVIERI, 2010). O incremento das ações de controle social e nas técnicas de controle das políticas públicas, refletidos na criação do Programa de Fiscalização por Sorteios, do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, do Portal da Transparência e da publicação dos relatórios de auditoria e publicação na internet, refletem o papel político de uma burocracia administrativa, papel esse tradicionalmente exercido pelos grupos sociais, associações da sociedade civil e partidos políticos (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 65). Esses dois ministros foram os que permaneceram mais tempo como titulares da pasta, em que pese a enorme discrepância dos graus de partidarização ministerial alcançados pelos dois.

Após Hage, tomou posse Valdir Simão, servidor de carreira da Receita Federal do Brasil, o que ainda manteve o perfil técnico do comando ministerial da pasta. Simão foi sucedido por Luiz Navarro, Consultor do Senado Federal, que foi o Secretário-Executivo na gestão de Jorge Hage. Com a assunção da Presidência da República pelo Vice-Presidente Michel Temer, foi nomeado para o novel MTFC o ministro Fabiano Silveira, também Consultor do Senado Federal e integrante do Conselho Nacional do Ministério Público.

Nesse ponto da cronologia dos ministros abrimos um pequeno parêntese. Apesar de um baixo índice de partidarização alcançado pelo ministro Fabiano Silveira, sua curta permanência à frente do MTFC deveu-se a vazamento de áudios que demonstravam relacionamento do ministro com o Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, em suposto acerto de depoimentos para a operação Lava Jato. Ou seja, uma ascensão ao cargo de ministro notadamente marcada por critérios técnicos (índice de partidarização ministerial = 0) não isentou o fato de o titular possuir uma rede de contatos extragovernamental que, a princípio, teve influência para sua nomeação (e, posterior saída).

Em julho de 2016 toma posse como novo Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle o advogado e professor Torquato Jardim. Sua trajetória pública inclui, também, duas passagens como ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

4.5 POLITIZAÇÃO DA ALTA BUROCRACIA DA SFC

Já para a verificação da questão da politização, foram realizadas entrevistas com sete integrantes da atual cúpula dirigente da SFC, além de análise curricular e bibliográfica dos referidos servidores, para o levantamento dos critérios que norteiam as suas atuações dentro das diretorias e secretarias da SFC. Para tanto, buscou-se a caracterização dos cargos que formam o corpo dirigente do órgão como pertencentes ao espaço diretivo (administrativo) ou ao espaço público (político), nos valendo do uso das variáveis de Longo (*apud* DE BONIS, 2008), conforme coloca De Bonis:

Tendo em vista a pluralidade de políticos profissionais presentes em qualquer governo, aliada à dimensão política da atuação do dirigente público, como distinguir as duas categorias? De que forma mapear, no universo das posições de liderança no governo, quais se encontram em espaços diretivos e quais em espaços políticos? Longo sugere que a caracterização de determinado posto como pertencente a um ou outro se dê a partir de determinados fatores de contingência: variáveis do contexto em que a posição está inserida, cuja conjunção possa ajudar a determinar sua categorização preferencialmente em um ou outro campo. Tal abordagem admite que a mesma posição possa exigir, em diferentes contextos, o perfil de um político profissional ou de um dirigente público, conforme se configurem os diferentes fatores de contingência em cada caso; e permite ainda análises que concluam que uma determinada função ocupada por um político, considerando seu contexto específico, seria mais bem atendida em seus objetivos se ocupada por um dirigente, ou vice-versa. (DE BONIS, 2008, p. 34-35).

Não se tratou aqui de realizar uma caracterização analítica de um tipo de servidor do Estado, que é distinto da classe dos burocratas e da classe política. Tal tarefa já foi muito bem realizada por Daniel de Bonis em seu trabalho de pesquisa analítica da classe dos dirigentes públicos (DE BONIS, 2008). O objetivo, sim, foi de determinar se a atuação dos dirigentes da SFC, que a princípio é de cunho técnico, compreende traços de feição política, com a utilização de uma metodologia de teor empírico, útil para precisar o pertencimento de determinada posição ao espaço diretivo ou político; metodologia essa já testada em momento pretérito (DE BONIS; PACHECO, 2010, p. 345). O quadro abaixo traz as variáveis medidas no presente trabalho.

Quadro 3 – Definindo uma função como pertencente ao espaço diretivo

Variável	Dimensão	Espaço diretivo	Espaço público
Matéria	Politização	Baixa	Alta
Papel	Politização	Baixa	Alta
Produto	Estabilidade	Alta	Baixa
	Suscetibilidade de padronização	Alta	Baixa
Sistema de gestão	Sofisticação	Alta	Baixa

Fonte: De Bonis *apud* Pacheco e De Bonis (2010, p. 344)

A utilização da variável “papel”, a qual se refere ao papel desempenhado pelo ocupante da posição, se fundou no fato de sua dimensão distintiva ser o nível de politização da função; dimensão essa definida pelo grau de proximidade exigido para relações e transações com atores políticos na sociedade (DE BONIS, 2008, p. 35). Funções que exigem do seu ocupante atividades de intermediação de interesses de diferentes atores sociais, assim como vocalização de posições e argumentos no debate público, tendem a estar mais distantes do espaço diretivo e próximas do espaço político. Sob esse referencial, as entrevistas revelaram que, à exceção de dois departamentos, os setores da SFC estão mais próximos do espaço público do que do espaço diretivo. Conforme as declarações dadas, apenas dois dos entrevistados não realizam contato com outros atores sociais, que não sejam o próprio público interno do órgão (Entrevistado 4 e Entrevistado 7), em uma atuação preponderantemente técnica na percepção dos declarantes. Quanto aos outros depoentes, verifica-se que seus contatos com outros atores da sociedade se dão dentro das balizas que norteiam a atuação do órgão de controle interno, como a discussão de relatórios de auditoria/fiscalização e a chamada busca conjunta de soluções⁵¹. Conforme aponta um dos entrevistados:

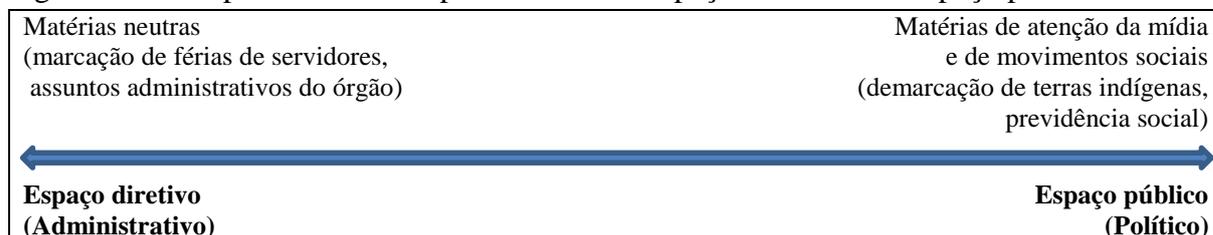
Claro que exige, nós temos muito contato, a maioria dos contatos é com órgão governamental mesmo, tanto com as auditorias internas, como com os gestores, com os dirigentes mais, com outros gestores de secretaria, de secretarias executivas. Esse contato existe é a interação é grande, inclusive que a gente tem o nosso próprio fluxo aquela questão de quando tá trabalhando com APG (acompanhamento permanente de gastos) por exemplo, nós apresentamos ao órgão as questões estratégicas e os

⁵¹ A busca conjunta de soluções, como o próprio nome indica, é a reunião realizada ao fim dos trabalhos de auditoria/fiscalização onde, de posse dos relatórios gerados pelos servidores da SFC, os auditados (gestores públicos), junto com os auditores (servidores da SFC), discutem os problemas encontrados, as recomendações expedidas pelo órgão de controle (recomendações factíveis ou não; recomendações pertinentes ou não) e as soluções para as impropriedades/irregularidades encontradas.

consultamos sobre pontos que são críticos pra eles também, então esse é um exemplo. Temos a questão da busca conjunta de soluções, concluímos o trabalho levamos aos gestores e discutindo isso aí, dá uma interação. Tem integração ainda bastante com órgãos de defesa do estado, Ministério Público Federal, Polícia Federal, que sendo demandantes ou partícipes em algum trabalho. Tem ainda, com o Congresso tem sido mais de contato pessoal, mas as vezes convidado pra opinar pelas secretaria sobre questões específicas, uma audiência pública, então tem essa interação também. (ENTREVISTADO 5)

Quanto à variável “matéria”, sua utilização se justificou na medida em que tal medida é entendida como o universo temático com o qual a posição lida, tendo por dimensão a ser observada o seu nível de politização (DE BONIS, 2008, p. 35). Para tanto, funções que lidam com assuntos muito presentes na pauta da mídia ou de movimentos sociais, em torno dos quais divergências de premissas e princípios se explicitam e se confrontam na agenda pública, estão mais próximos do espaço político que do diretivo; matérias politicamente mais neutras, seriam mais típicas de posições do espaço diretivo. Gráficamente falando, tem-se:

Figura 2 – Exemplos de matérias pertencentes ao espaço diretivo e ao espaço político



Fonte: Elaborado pelo autor

À exceção de um dos entrevistados – cujos trabalhos são voltados ao público interno da SFC, todos os declarantes foram convictos em afirmar que seus trabalhos, dentro de suas áreas de atuação, são de grande interesse da mídia, de organizações da sociedade civil e de diversos outros atores sociais. É compreensível tais afirmações, no sentido em que a SFC, como órgão de controle do Poder Executivo Federal, envolve-se nas mais diversas políticas públicas o que leva a atuação do órgão atrair os olhares de setores diversos da sociedade. Como ilustram os entrevistados abaixo:

Eu acho que a CGU a partir do momento que se adotou-se a publicação dos nossos trabalhos de auditoria, cerca de três a quatro anos, é inegável que os assuntos vão repercutir na mídia. Como eu te falei, a gente fez alguns trabalhos de comunicação, como por exemplo Bolsa Família, já foi objeto de diversas interações com a mídia,

porque a gente publica o relatório, aponta fragilidades, era o programa central de governo; recentemente mesmo, a gente fez uma auditoria do superávit primário no governo federal, gerou repercussões, porque é um assunto que tá em voga, então assim, de fato a nossa atuação profissional vai impactar nos outros elementos que é importante na democracia que é a questão da imprensa mesmo (ENTREVISTADO 2).

Principalmente quando estamos falando de grandes obras, porque elas acabam tendo o interesse também da mídia e há um reflexo, nós cuidamos aqui por exemplo, de transposição do São Francisco que é uma obra emblemática, de ferrovias, trechos rodoviários, Minha Casa Minha Vida, mobilidade urbana, coisas que tem um apelo grande pra mídia, então sim, e acaba a gente tendo... te dá um *feedback* pra essas pessoas quando são demandadas a CGU, a vantagem é que tem uma área específica de comunicação social ASCOM (assessoria de comunicação) aqui na CGU, o contato é feito via ASCOM, e a gente responde pra ASCOM e elas fazem a interação com os meios de comunicação (ENTREVISTADO 5).

A atuação profissional do [...] ela se dá sobre temas que têm interesse midiático sim. Tanto é que, você também deve acompanhar isso por aí, todas as operações especiais, hoje mesmo nós deflagramos uma outra operação lá no Ceará, as operações especiais é claro, algumas mais que outras dependendo do tema, mas de maneira geral a mídia até talvez por força da questão da operação Lava Jato, a mídia tem tido um interesse muito particular sobre as questões de corrupção, o que é bom, você ter o controle da imprensa, o controle da mídia, também, eu acho que isso é fundamental. Mas respondendo objetivamente, sim, a minha atuação profissional ela é uma atuação profissional que se dá sobre temas que tem interesse da mídia, que tem interesse sim de movimentos sociais. Não é à toa também, a gente tá passando agora por essa experiência, nós estamos, em breve a gente vai tá publicando os relatórios de fiscalização que nós fizemos nos estados, no ciclo do FEF (Programa Fiscalização de Entes Federativos), que nós terminamos agora algumas semanas atrás, nós fiscalizamos todos os estados, e alguns chefes de regionais já têm cobrado, porque os parceiros, as organizações sociais estão cobrando os relatórios da CGU, então eu entendo que obviamente como nossa atuação é uma atuação de avaliação de programas de governo, mas ela também é uma atuação de avaliação que acaba transbordando para a identificação de fraudes, de casos e de atos de corrupção, esse tema da corrupção, ele acaba tendo um apelo muito forte, como lhe disse, tanto um apelo midiático, mas também um apelo da própria sociedade (ENTREVSTADO 6).

Por outro lado, no levantamento da variável “produto” - definida por De Bonis como os “[...] resultados esperados do exercício da função” (DE BONIS, 2008, p. 36) -, a mesma foi analisada em duas dimensões: “estabilidade” e “padronização”.

A estabilidade do produto é entendida como a perenidade e durabilidade, dentro da administração pública, de uma determinada configuração institucional e seus resultados (DE BONIS, 2008, p. 36). Assim, segundo o pesquisador, quanto maior a estabilidade esperada do produto, mais se caracteriza a posição como pertencente ao espaço diretivo; quanto menor sua longevidade, mais se identifica a posição como uma pertença do espaço político. Nesse ponto, todos os depoentes, de uma maneira ou de outra, colocam que suas atuações são pautadas por normas técnicas cujos cernes, dentro de certos limites discricionários, não são passíveis de mudanças por conta de alterações de conjunturas externas ou mesmo internas. Produtos que são vinculados ao caráter técnico de sua atuação são mais estáveis dentro do transcorrer do tempo, por se revestirem de uma aura institucional. Já produtos vinculados à gestão administrativa possuem uma índole discricionária, mais entrelaçados à “cara do chefe”. Como coloca um dos declarantes,

[...] e aí eu vou lhe dar um exemplo, a instrução normativa SFC número um de 2001 que estabeleceu, ela foi durante muito tempo chamada de manual do sistema de controle interno, ela foi uma norma de elevada perenidade, nós vamos substituir agora em 2016, então veja que é uma norma, uma instrução normativa da SFC que vigorou por 15 anos, exatamente porque ela trata, tratou de questões técnicas, ela fez o regramento de como é que o Auditor da SFC e o Auditor das regionais deveria atuar, e nós estamos agora fazendo uma revisão, porque afinal de contas 15 anos depois até as terminologias foram aprimoradas e foram atualizadas, então nós estamos revisando essa IN não porque ela perdeu a sua eficácia ou por nenhum movimento político, por nenhuma ordem superior, na verdade nós estamos revisando de modo próprio exercendo a nossa autotutela de revisar essa norma, exatamente porque ela é uma norma técnica. Já por outro lado, e aí esse exemplo que eu vou lhe dar, nós tivemos uma portaria do ano passado, no início, que tava aqui ano passado, e que determinou o processo seletivo pra ocupação de cargos, e tivemos agora a revogação dessa portaria, então o que eu quero dizer, essa portaria do processo seletivo, ela não durou um ano, não que ela fosse ruim, não é isso, mas como ela trata de uma questão administrativa, ela acaba estando mais suscetível as convicções, ao estilo gerencial de quem está à frente do Ministério, de quem está à frente da Controladoria, e não é que seja pior nem melhor, por outro lado, e aí é por isso que eu estou fazendo o contraponto. Uma portaria editada pelo SFC, ela tende a ter esse perenidade, porque é uma portaria técnica, então eu tô aqui na Secretaria a um ano e meio, e somente

agora a gente tá fazendo uma revisão de uma portaria que foi do Secretário Domingos Poubel há 15 anos atrás. Então assim, nós não estamos mudando essa portaria porque a gente tem uma convicção diferente, boa parte do que tá escrito na IN (instrução normativa) SFC número 01 de 2001, na verdade continuará aplicado na nova norma, são atualizações, não são mudanças de estilo gerencial, enquanto outras normas da própria casa, o exemplo que eu lhe dei foi da portaria do processo seletivo, ela acabou sendo revogada porque há uma outra convicção gerencial que não é nem melhor nem pior, é apenas uma outra convicção gerencial. Então nesse sentido, eu entendo que os entendimentos ou as normas que saem aqui da SFC, elas tendem a ser mais perenes (ENTREVISTADO 6).

A “padronização” do produto refere-se à mensuração e à quantificação de resultados. Quanto maior a previsibilidade do produto (e, por conseguinte, sua medição e quantificação), mais essa posição pública se identifica com o espaço diretivo; quanto mais o produto não é passível de medição, menos essa função pública se identifica com o espaço diretivo (DE BONIS, 2008, p. 36). Aqui, mais uma vez, todos os depoentes afirmaram que os produtos de seus trabalhos são medidos e quantificados. A utilização de técnicas de gestão de projetos, por exemplo, possibilita a metrificação dos resultados. A título de ilustração, temos a posição de três dos entrevistados:

[...] nós trabalhamos com projetos, essa é uma filosofia nova que a gente tá trabalhando. Então, é possível medir sim, é possível. [...]Então, isso é uma metodologia que a gente começou a trabalhar a partir dos nossos planos operacionais e a ideia é justamente essa, é você poder medir a atuação de uma área meio como a nossa, quantos projetos a gente iniciou, quantos que a gente terminou, se não terminou, porque que não terminou, você precisa documentar isso dentro da casa pra que qualquer outro dirigente chegue e entenda todo o processo, não fique na minha cabeça ou na cabeça de um ou de outro. Então, pela filosofia de trabalhar com é possível medir sim, a gente tá tentando fazer isso (ENTREVISTADO 4).

Principalmente nessa área de infraestrutura onde você tá trabalhando com investimentos, é possível quantificar resultados em termo de economias obtidas, de melhorias em obras, de melhorias em procedimentos pra isso, isso aí eu acho que é bem possível sim. Determinadas áreas quando você trabalha com política, com gestão de determinadas políticas de programas, as vezes é mais difícil perceber uma implementação ali, quando você tá trabalhando com... se o objeto é uma obra específica, uma obra de metrô, uma rodovia, você consegue quantificar isso mais facilmente e observar o resultado local ali ou regional (ENTREVISTADO 5).

[...] então vou lhe dar um exemplo, nós temos indicadores que medem a quantidade de avaliações de programa de governo realizadas por nós, isso é um indicador de eficácia, portanto, nós temos também um outro indicador que está mais próximo do conceito de indicador de efetividade, que são os benefícios tanto financeiros e não financeiros da atuação das atividades de auditoria e fiscalização, então todo esse conjunto, ele se serve para medir, são métricas que a gente usa para medir a atuação da SFC (ENTREVISTADO 6).

Por fim, quanto à adoção da variável “sistema de gestão”, ela se apoiou no fato de sua importância para a distinção entre posições no espaço diretivo do político. Conforme coloca De Bonis (2008, p. 36), “altos níveis de sofisticação [...] devem coincidir com o nível de complexidade para a gestão dos recursos necessários à execução da função – uma realidade própria do espaço diretivo. Casos de posições de liderança em que tal sofisticação não se justifique são mais próprios do espaço político”. Nesse prisma, repetindo os resultados das duas referências anteriores, todos os declarantes afirmaram a necessidade e a imprescindibilidade na utilização de sistemas de gestão para o desenvolvimento de suas atividades, conforme atestam os testemunhos abaixo:

Porque eu digo isso, você também conhece, dentro do arcabouço das unidades que compõe o orçamento fiscal seguridade, já tem sistemas estruturantes que de alguma forma eles têm... os nossos auditores já têm um domínio em alguns casos até mais que o próprio gestor, a gente tem muitas... usar ferramentas da tecnologia da informação, mas no caso das estatais os sistemas são internos, a gente tem dificuldade de acesso a informação em alguns casos, e hoje em dia se você não trabalhar os OES, a gente não formatar os nossos trabalhos utilizando a tecnologia da informação, acessos aos sistemas informatizados, dificilmente nós vamos desenvolver um bom trabalho, não tem outra alternativa, se não a gente utilizar da tecnologia da informação, obviamente que não vai tirar a capacidade de análise nossa, nem dos auditores, mas sem a tecnologia da informação dificilmente vamos produzir bons resultados (ENTREVISTADO 2).

Eu acredito que os sistemas eles aprimoram o processo de trabalho, até porque eles... eles devem nascer necessariamente de uma rotina já estabelecida, se hoje a gente tem uma rotina que não está digitalizada, não está suportada por uma tecnologia, essa rotina provavelmente ficaria mais rápida, nos permitiria ter mais tempo pra reflexão se essa rotina já estivesse dentro de um sistema. Então, eu acredito que mesmo as nossas atividades e hoje de alguma maneira não dá pra negar que nós já temos não

um, mas diversos sistemas de gestão, é lógico também que se tivéssemos um sistema como é comum em determinadas empresas, um sistema que faça a amarração de todos esses subsistemas, isso ficaria muito mais interessante, muito mais eficiente, mas da forma como tá hoje já atende em grande medida o que precisa (ENTREVISTADO 3).

[...] pra auditoria nós temos o Novo Ativa tem o recurso pra acompanhamento, o CGU Proj, pra acompanhamento dos projetos, temos um planejamento estratégico, o tático, o operacional, e que isso precisa sim estar em algum sistema para, para otimizar a utilização dos trabalhos. Além disso, somos usuários de vários recursos de informática que vem, de sistemas informatizados ou recursos que facilitam e sistematizam ou racionalizam essa operação, exemplos SICRO, SINAP, sistemas de referência de custos que nós utilizamos bastante e que sendo informatizado, softwares específicos pra orçamentação e algum equipamento específico pra utilização nessa, principalmente nessa área de engenharia, temos sim (ENTREVISTADO 5).

A complexidade do trabalho ela tá relacionada ao conjunto de processos, o que a gente chama aqui na SFC de linhas de atuação. [...]Então, é um conjunto complexo, então na verdade dizendo tudo isso pra confirmar a tua fala, é um conjunto complexo, e nós precisamos de sistemas, e de mecanismos e de processos de gestão, menos a parte de gestão de materiais, até porque o nosso trabalho não é um trabalho industrial, é um trabalho, na CGU como um todo é um trabalho intelectual, mas nós temos utilizado, estamos em plena fase de implementação do sistema CGU Proj, que é um sistema de gestão de projetos, a ferramenta se chama-se *Redmine* na verdade, a gente apelidou de CGU Proj exatamente pra fazer a gestão do conjunto das atividades, a partir desse sistema a gente consegue por exemplo, estabelecer o gráfico de Gantt, ou seja, visualizar onde que estão alocados os auditores, em que momento eu vou ter carência de auditores por conta de um determinado trabalho específico, então eu vou ter um trabalho específico num determinado que vai me pedir uma competência na área de TI, eu preciso buscar essa competência, onde é que ela tá alocada dentro da casa, enfim, então a gestão do tempo, das competências, da própria atividade de campo da auditoria e da fiscalização, ela tem na minha opinião sim, um alto grau de complexidade, e a gente tem tentado utilizar ferramentas que nos possibilitem ter a gestão e o controle adequado das entregas realizadas (ENTREVISTADO 6).

Dessa feita, temos que as atividades do corpo dirigente da SFC, conforme as variáveis elencadas como parâmetros de nossa análise, podem ser assim classificadas:

Quadro 4 – Classificação das atividades do corpo dirigente da SFC

Variável Departamento	Matéria	Papel	Estabilidade (produto)	Padronização (produto)	Sistema de gestão
Dirigente A	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente B	Espaço político	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente C	Espaço político	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente D	Espaço político	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente E	Espaço político	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente F	Espaço político	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo
Dirigente G	Espaço diretivo	Espaço político	Espaço diretivo	Espaço diretivo	Espaço diretivo

Fonte: Elaborado pelo autor

Em um primeiro momento pode-se colocar que, à exceção do dirigente do Departamento A, cuja atuação tem um caráter eminentemente técnico sob todos os aspectos acima adotados para a categorização de suas atividades profissionais, os dirigentes da SFC possuem uma atuação que tem natureza mista: suas atividades são de caráter técnico mas, por conta de suas respectivas áreas de operação, tais afazeres comportam aspectos de ação que se aproximam dos espaços políticos, em relação às variáveis “matéria” e “papel” (DE BONIS, 2008).

Resgatando a discussão realizada na seção 2.3.2, podemos afirmar que, de acordo com a análise das atuações dos dirigentes do órgão de controle interno do Executivo Federal, existe a presença de politização na SFC, ao contrário da partidarização. Entretanto, essa politização nos departamentos relaciona-se com a própria atividade multidisciplinar do órgão, quando executa a interação com os auditados e a sociedade, seja na disponibilização e discussão de relatórios de auditoria e fiscalização, seja na capacitação da sociedade civil organizada para o controle dos gastos públicos pelo cidadão, seja na instrução de servidores de outras instâncias federativas para o exercício de suas funções (LOUREIRO *et al.*, 2012), seja em audiências públicas para a discussão de projetos de lei. Outros exemplos poderiam ser aqui elencados, mas trazemos três posicionamentos dos entrevistados que ilustram bem a situação:

Interessante que, eu já tive várias necessidades de fazer interlocução com movimentos sociais, inclusive uma das minhas áreas tem um implícito, quer dizer, a parte da [...] e [...], ou seja, sistematicamente a gente se depara com essa necessidade.

[...]

teve um trabalho nosso que a gente não ficou só na área de recomendar, a gente também entendeu que há uma necessidade de envolvimento de ir junto com os gestores trazer os movimentos sociais pra tentar dar uma melhor execução dos problemas ali encontrados pela gente. Recentemente eu falo, se eu não tiver enganado, em novembro de 2015, nós chamamos movimentos sociais ligado a área de pescadores, nós trouxemos aqui sindicato, nós trouxemos Ministério Público, nós trouxemos TCU, ou seja, nós trouxemos todos aqui pra o problema que a pesca e a nossa preocupação era e que quem tava tendo acesso não era os pescadores, ou seja, na verdade nenhum dos pescadores falam que ficaram de fora disso e essa tônica, essa discussão foi importante, porque trouxemos aqui, eu nem sabia, a gente não sabia que eles eram... ficam brigando entre si, colônias entre as colônias, ou seja, na verdade a gente trouxe um momento de harmonia e conscientização deles, da importância dele no papel de controle social para que a política chegue para quem de fato necessita (ENTREVISTADO 1).

Assim, atualmente nessa área é um pouco menor, mas anteriormente a cerca de um ano e meio atrás eu fiquei por quatro anos na diretoria da área social. Então de fato é..

[...]

É, ou seja, essa relação é por si só é necessária e obrigatória. Até no desenvolvimento do nosso trabalho para a construção dos nossos acompanhamentos, das definições de estratégias e acompanhamento por diversas vezes estive com o conselho nacional de saúde que representa a relação tripartite (estado, município e união) apresentando resultados, tivemos também o conselho de desenvolvimento... é... de instrumento social principalmente no acompanhamento do bolsa família. Então de fato, para que a gente possa desenvolver nossa atividade profissional a nossa relação tem que ser necessária e é um dever nosso ter interação com a sociedade (ENTREVISTADO 2).

A área social, a área que atualmente eu estou a frente, ela tem políticas com uma sensibilidade muito grande. A gente tá falando aí de alimento pra criança na escola, transporte escolar, saúde, segurança pública; são todos assuntos cujo os resultados do trabalho da CGU sempre provocam um interesse muito grande da própria mídia, nós temos constantemente, toda semana, diuturnamente, diversos pedidos de informação da imprensa, nós temos pedido de entrevista, nós temos... muitas vezes nós somos procurados também por parceiros interessados que tem esse viés social, temos ONGs que procuram a gente pra conversar sobre medidas que eles estão fazendo, aplicativos cívicos, então é uma área muito voltada pra esse lado social e por consequência,

naturalmente, nós temos aí diversos atores com a própria imprensa e dos movimentos sociais bastante interessados nos produtos que nós estamos publicando na internet (ENTREVISTADO 7).

Assim, a politização presente na atuação do corpo dirigente da SFC não pode ser considerada como uma assimetria administrativa ou mesmo uma disfunção da prática laboral desses agentes públicos, no sentido em que tal característica, conforme verificado nas entrevistas analisadas, é inerente à natureza dos cargos por eles ocupados. Tal fato coaduna com as pesquisas de Loureiro e Abrucio (1999), de Olivieri (2007), de Pacheco (2008a; 2008b) e, também, de De Bonis (2008). Desse último, resgatamos a seguinte colocação acerca do “incontornável caráter político da atuação do dirigente”:

[...] na medida em que atua na esfera pública de um regime democrático, o trabalho do dirigente sempre envolverá, em algum grau, a mediação e valoração de interesses existentes na sociedade, a relação com outros atores sociais, e eventuais manifestações públicas a respeito das atividades sob sua responsabilidade (DE BONIS, 2008, p. 33-34).

No mesmo sentido, advoga Regina Silvia Pacheco: “Há que fazer aqui uma distinção entre a dimensão política, constitutiva do Estado e da democracia e a politização indevida da máquina pública” (PACHECO, 2010, p. 289). Já Richard S. Katz e Peter Mair pontuam que :

O que não podemos é associar esta nova forma de politização apenas as práticas patrimonialistas do passado ou a mera partidarização (clientelar) das nomeações dos dirigentes. A politização no recrutamento das elites administrativas ainda se pode manifestar enquanto politização clientelar e partidária, mas vai hoje em dia muito para além disso: pode implicar escolhas com base em critérios de lealdade pessoal ou ideológica, sem que isso implique a vinculação dos escolhidos a determinado partido político, ainda para mais num tempo em que e cada vez mais tênue a distinção entre militantes e quadros independentes que colaboram com os partidos de governo (KATZ e MAIR *apud* NUNES, 2015, p. 109).

Em conclusão, temos que em relação à partidarização da SFC, o seu índice é baixo, conforme denotam os resultados do índice de partidarização ministerial aplicados ao corpo dirigente da SFC e ao conjunto de ministros e secretários-executivos dos últimos dez anos, presentes nas tabelas 3 e 4 acima. Podemos afirmar que um dos motivos da baixa partidarização da cúpula dirigente, tanto do MTFC quanto da SFC (*locus* de aplicação dos testes de nosso

trabalho), ao longo dos últimos dez anos, deve-se, entre outros fatores, à baixa discricionariedade dos gestores na tomada de decisão quanto à alocação de recursos⁵² e ao alto grau de institucionalização do órgão⁵³.

Entrementes, a politização do órgão de controle interno não é um parâmetro uniforme no interior da unidade. Se, de um lado, existem departamentos que têm seus trabalhos e a atuação de seus dirigentes balizados por normas técnicas, por outro prisma há setores em que a atuação necessária para a intermediação e interlocução de interesses e objetivos de atores sociais dá uma conotação política para o desempenho de seus titulares. E tal politização não pode ser considerada uma anomalia dentro dos parâmetros que pautam a gestão de tais dirigentes, visto que, dentro de suas zonas de performance, tal atributo é inerente ao seu trabalho no controle interno federal como *policymakers* da atividade de controle e avaliação da administração pública.

⁵² Conforme atesta Lopez (2015, p. 81), “[...] quanto maior a discricionariedade dos gestores do órgão na tomada de decisão sobre alocação de recursos, tanto maiores as oportunidades para – e os benefícios potenciais de – estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas públicas, o que implica maior valor dos cargos e das políticas do ponto de vista dos atores interessados na sua utilização como moeda de troca”.

⁵³ Quanto mais estruturado uma entidade em termos de normatização de incumbências, quadro de servidores e institucionalização da política setorial, mais difícil é a disposição partidária de seus cargos e maiores são os custos de sua partidarização (LOPEZ, 2015, p. 81). A SFC, nesse sentido, enquadra-se nos determinantes ora elencados (OLIVIERI, 2010, p. 150). Além disso, Gomes e Benini (2016, p. 250) trazem um bom exemplo do *spirit de corps* dos funcionários da CGU na sua mobilização contra a extinção da entidade em setembro de 2015.

5 PLANO DE AÇÃO

O plano de ação é uma ferramenta estratégica para organizar as ações necessárias para atingir os objetivos propostos de uma pesquisa, especificando o que será feito, quem é o responsável por cada etapa de sua implementação, como essa etapa será realizada e quando ela será executada (CNC, 2016).

Dentro do objetivo proposto no presente trabalho, um plano de ação seria elaborado para a minimização e/ou erradicação da politização e da partidarização, espécies de controles políticos exercidos sobre o corpo burocrático-administrativo do Estado, porventura presentes no âmbito da cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Entretanto, em face dos resultados obtidos na aplicação dos testes e da análise dos resultados, verificou-se a desnecessidade da construção dessa ferramenta de gestão no caso em epígrafe.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por fim a elaboração de ferramenta gerencial (plano de ação) para a minimização/redução da partidarização e da politização, espécies de controles políticos da burocracia, que porventura estivessem presentes na cúpula dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Com o emprego de necessária metodologia científica, foram realizadas aplicações de testes e análise de resultados, as quais revelaram, dentro dos objetivos propostos, que: 1) a cúpula da SFC é marcada pela baixa partidarização de seus servidores; e 2) a politização é inerente à atuação de alguns dirigentes do órgão, mas ela não pode ser classificada como espécie de controle político da burocracia administrativa.

Ademais, outras conclusões advindas do trabalho são dignas de nota como, por exemplo: 1) a verificação de que o preenchimento, ao longo dos últimos treze anos, dos cargos de chefia da SFC se deu por servidores de carreira; 2) a constatação de que a atual cúpula do órgão de controle interno possui ampla gama de competências multidisciplinares e larga experiência gerencial, tendo em vista que todos os funcionários têm mais de dez anos de casa e já ocuparam, anteriormente, cargos de chefia; e 3) a revelação de que existe de uma espécie de “rodízio” de servidores entre cargos DAS 4, DAS 5 e DAS 6 do MTFC; revezamento esse que abre a possibilidade de execução de futuros estudos empíricos para a determinação de seus efeitos, positivos ou negativos, para o órgão.

À luz das conclusões alcançadas (no caso, inexistência de assimetria administrativa advinda de partidarização e/ou politização na alta cúpula dirigente da SFC), a estruturação do instrumento gerencial (plano de ação) revelou-se desnecessária na situação-problema em questão.

A impossibilidade de realização de entrevistas com todos os integrantes da alta burocracia da SFC devido ao gozo de férias e de outras ingerências configurou-se em uma das limitações da presente pesquisa, no sentido em que informações acaso importantes para a análise dos dados e para a aplicação de testes não foram disponibilizadas a este pesquisador. Outra limitação merecedora de comentário é o fato de que, por tratar-se de um estudo de caso, os resultados alcançados circunscrevem-se ao âmbito da CGU e da SFC, não podendo ser extrapolados para outros órgãos da Administração Pública.

Como aprendizado, a análise da dicotomia entre política e burocracia, dentro do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, sob o viés da partidarização e da politização, foi positiva, no sentido em que ela gerou subsídios para novas pesquisas na

área de Administração e proporcionou a utilização de novas ferramentas empíricas – o Índice de Partidarização Ministerial (IPM) e as variáveis de determinação de espaços diretivos e políticos – para a parametrização e classificação de atributos qualitativos da burocracia estatal.

Como finalização dessa empreitada, pontuamos que o trabalho em epígrafe, pelas suas características e pelo objeto de sua análise – cúpula dirigente da SFC – pode e deve ser visualizado dentro de um pensamento estratégico, de longo prazo, referente à maturação e à transmutação do organismo de controle interno do Poder Executivo Federal em legítimo órgão de Estado, vindo a ombrear com outras pesquisas correlatas para a formação de um arcabouço de conhecimento que, em momento futuro, comporá a “massa crítica” necessária para o alcance desse objetivo institucional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

_____. **Três agendas, seus resultados e um desafio**: balanço recente da administração pública federal brasileira. Revista Desigualdade & Diversidade, Edição especial, p. 119-142, dez. 2011.

_____; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria de (Orgs.). **Estados, instituições e democracia**: república. Brasília: IPEA, n. 9, v. 1, p. 177-212, 2010.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 329-362, 2010.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Revista Lua Nova, v. 65, p. 137-173, 2005.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez, 1988.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. **Os grilhões da gestão pública**: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. Cadernos Gestão Social, v. 3, n. 1, p. 85-100, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016a.

_____. **Decreto n. 71.235**, de 10 de outubro de 1972. Brasília, DF: Senado Federal, 1972.

_____. **Decreto n. 77.336**, de 25 de março de 1976. Brasília, DF: Senado Federal, 1976.

_____. **Decreto n. 8.109**, de 17 de setembro de 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. v. 21, n. 240, abr. 2016b.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa n. 01**, de 06 de abril de 2001. Brasília, MTFC, 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998.

BRITO, Jaime Ricardo de. **Breve histórico do controle interno do poder executivo federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro**. Revista de Negócios, n. 7, mar. 2009.

CARRANZA, Giovanna. **Administração Geral e Pública**. Salvador: Juspodium, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. **Plano de ação**. Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/planilha/plano-de-acao>>. Acesso em: 17 set. 2016.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.). **Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

DE BONIS, Daniel Funcia. **O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição**. 2008. 81 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração - Concentração: Administração Pública, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

_____; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

DE PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARAH, Marata Ferreira Santos. **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

_____. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. 7. ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000. Disponível em:
<<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel (org.); SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Educação à Distância).

GLOCK, José Osvaldo. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa**: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GODOY, Arnaldo Moraes. **A completude do ordenamento jurídico na lei da boa razão**: a teoria de Norberto Bobbio e a experiência jurídica pombalina. Revista *Scientia Iuris*, n. 2, p. 196-211, 2002.

GOMES, Djalma Peçanha; BENINI, Élcio Gustavo. **Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal**: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional. Revista da Controladoria-Geral da União, v. 8, n. 12, p. 246-273, 2016.

INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Diretrizes para as normas de controle interno do setor público). **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

_____; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

_____; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia brasileira. *In*: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro**: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista do Serviço Público*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. **Radiografia da alta burocracia federal brasileira**: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

_____; OLIVIERI, Cecilia; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108, 2010.

_____; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecilia; TEIXEIRA, Marco Antônio 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, p. 54-67, Jan./Jun. 2012.

MADISON, James. O Federalista. *In*: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13 ed. vol. 1. São Paulo: Ática, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial**—a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Controles internos da administração pública**. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 84, n. 84-85, p. 39-55, 1990.

MELO, Marcus André. **Governance e reforma do Estado**: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MIRANDA, Daniel Estevão de. **O processo de modernização e o desafio da democracia brasileira**. *Revista Pensamento Plural*, n. 8, p. 85-97, 2011.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa**: características, usos e possibilidades. *Caderno de pesquisas em administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 2, 1996.

NUNES, Filipe Abreu. **Autonomia e politização nas elites portuguesas, 1999-2009**. *Revista Análise Social*, n. 214, p. 104-127, 2015.

OLIVIERI, Cecilia. **Política, burocracia e redes sociais**: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e política*, n. 29, p. 147-168, nov. 2007.

_____. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 149-180, 2010.

_____. **Os controles políticos sobre a burocracia**. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

_____; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy**. *American Journal of Industrial and Business Management*, n. 3, p. 43-51, 2013.

PACHECO, Regina Silvia. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção**. *In*: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Out. 2002. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil**. *In*: I Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio 2008a. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/147/3/C1_PP_ORGANIZANDO%20%20DEBATE.pdf>. Acesso em 03 jul. 2016.

_____. **Brasil, o debate sobre dirigentes públicos: atores, argumentos e ambiguidades**. *In*: XIII Congresso del CLAD, Buenos Aires, nov. 2008b.

_____. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 329-362, 2010.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP, 1997.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA**. *Revista do Serviço Público*, n. 60, p. 5-28, jan./mar. 2009.

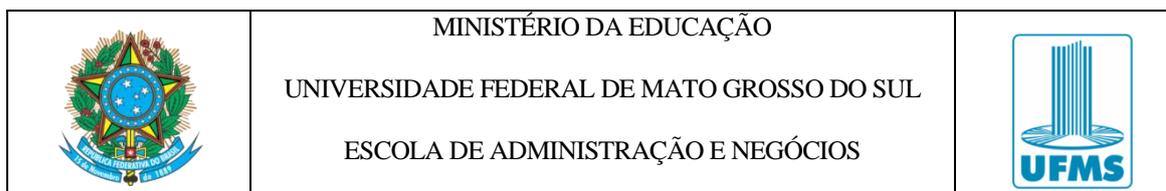
VIEIRA, Marcelo. **Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência?** *In*: Encontro anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, DF, 2014.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WILSON, Woodrow. **O estudo da Administração**. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE E DE AUTORIA
PRÓPRIA



DECLARAÇÃO E TERMO DE AUTENTICIDADE
E DE AUTORIA PRÓPRIA

Eu, Djalma Peçanha Gomes, aluno do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, declaro, sob penas da lei e de infração criminal, sujeito a processo judicial e administrativo, que o projeto de pesquisa por mim apresentado, sob o título, Entre a Captura Política e o Insulamento Burocrático: uma proposta para a escolha dos dirigentes do Controle Interno do Poder Executivo Federal, foi por mim elaborado e integralmente redigido, não contendo qualquer tipo de cópia, colagem ou qualquer outro processo de inserção que configure o delito de plágio ou autoria de terceiros.

Assim, firmo o presente termo, demonstrando minha plena consciência de seus efeitos civis, penais e administrativos, caso se venha a configurar o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Por ser verdade, firmo a presente declaração e termo.

Campo Grande-MS, 19 de setembro de 2016.

Djalma Peçanha Gomes
CPF nº: 008.448.127-73
R.G. nº: 008.365.786-6 - SSP/RJ

APÊNDICE B – ÍNDICE DE PARTIDARIZAÇÃO MINISTERIAL (BORGES; COELHO,
2015).

O Índice de Partidarização Ministerial (IPM) foi desenvolvido por Borges e Coêlho (2015) e é calculado a partir da soma das respostas às questões abaixo. Valores mais elevados indicam ministros de perfil político, com vinculação a partidos e/ou com inserção na arena eleitoral. Valores mais baixos são indicativos de ministros com vínculos mais fortes com a burocracia pública e instituições acadêmicas, que apresentam, portanto, perfil mais técnico. O índice varia de 0 a 8.

- A – Trajetória prévia: ocupou previamente ou se licenciou de cargo eletivo? (sim – 2 pontos).
- B – Filiado a partido político? (sim – 2 pontos).
- C – Ocupou ou ocupa cargo de direção partidária nacional, estadual ou local? (sim – 1 ponto).
- D – Possui experiência profissional prévia, incluindo ocupação de cargos similares no nível municipal, estadual ou federal? (não – 1 ponto).
- E – Possui formação acadêmica em nível de pós-graduação? (não – 1 ponto).
- F – Atuou como servidor público de carreira durante a maior parte da sua vida profissional? (não – 1 ponto).

Tabela - Cálculo do Índice de Partidarização Ministerial dos dirigentes da SFC e dos Ministros e Secretários-Executivos do MTFC (2003-2016)

Nome	A	B	C	D	E	F	Total
Carlos Hígino Ribeiro de Alencar	0	0	0	0	0	0	0
Cláudio Antônio de Almeida Py	0	0	0	0	0	0	0
Cláudio Torquato da Silva	0	0	0	0	0	0	0
Cleomenes Viana Batista	0	0	0	0	1	0	1
Clerênio Rosas Azevedo	0	0	0	0	0	0	0
Fabiano Augusto Martins Silveira	0	0	0	0	0	0	0
Francisco Eduardo de Holanda Bessa	0	0	0	0	0	1	1
Francisco Waldir Pires de Sousa	2	2	1	0	1	1	7
Henrique César Sisterolli Kamchen	0	0	0	0	0	0	0
Humberto Lúcio Pimentel Menezes	0	0	0	0	1	0	1

Jerri Eddie Xavier Coelho	0	0	0	0	0	0	0
João Elias Cardoso	0	0	0	0	1	0	1
Jorge Hage Sobrinho	2	0	0	0	0	0	2
José Gustavo Lopes Roriz	0	0	0	0	0	0	0
José Wanderley Pinheiro	0	0	0	0	1	0	1
Lucimar Cevallos Mijan	0	0	0	0	0	0	0
Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho	0	0	0	0	0	0	0
Marcelo Chaves Aragão	0	0	0	0	1	0	1
Marcos Luiz Manzochi	0	0	0	0	0	0	0
Maria de Fátima Rezende	0	0	0	0	0	0	0
Marlene Alves de Albuquerque	0	0	0	0	0	0	0
Mauro Barbosa da Silva	0	0	0	0	1	0	1
Max Herren	0	0	0	0	0	0	0
Renilda de Almeida Moura	0	0	0	0	0	0	0
Ronald da Silva Balbe	0	0	0	0	0	0	0
Sérgio Nogueira Seabra	0	0	0	0	0	0	0
Torquato Lorena Jardim	0	0	0	0	0	1	1
Valdir Agapito Teixeira	0	0	0	0	1	0	1
Valdir Moysés Simão	0	0	0	0	0	0	0
Victor Godoy Veiga	0	0	0	0	0	0	0
Wagner Rosa da Silva	0	0	0	0	0	0	0
Waldemir Emanuel Pereira Rangel	0	0	0	0	0	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor

ANEXOS

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Anexo A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor(a)

Meu nome é Djalma Peçanha Gomes e estou realizando uma Pesquisa, relativa ao meu mestrado em processo no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sobre a politização e partidarização da alta cúpula da burocracia do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Em face disto, para que possa conhecer e refletir melhor a partir das práticas concretas, preciso de algumas informações sobre as atividades de Vossa Senhoria dentro do processo de seleção e nomeação da alta cúpula dirigente de um órgão federal. Assim, venho, por meio deste, CONVIDÁ-LO (A) a participar da pesquisa. Garanto que todas as informações serão analisadas e colocadas de forma que não causem nenhum constrangimento e exposição à sua pessoa.

Antes de responder que sim ou que não, peço, encarecidamente, que leia cuidadosamente o que se segue e me pergunte sobre quaisquer dúvidas que o(a) senhor(a) tiver. Para que possa conhecer melhor o meu propósito, coloco abaixo algumas informações sobre minha pesquisa e como o(a) senhor(a) poderá ajudar.

Qual é a finalidade da pesquisa?

Esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a politização/partidarização do corpo dirigente do órgão de controle do Poder executivo Federal, com fins de proposição de um plano de ação com vistas à minimização dessa prática.

Como você irá me ajudar na pesquisa?

Participarão da pesquisa todas as pessoas que estão envolvidas com o processo de seleção e nomeação do corpo dirigente da SFC. O foco principal serão os Diretores, o Secretário-Adjunto e o Secretário Federal de Controle Interno, mas outros servidores/profissionais também serão convidados.

Como você poderá ajudar/participar na pesquisa?

O(a) senhor(a) ajudará na pesquisa respondendo um questionário que será analisado por meio de procedimentos estatísticos e, se for o caso, concedendo uma entrevista que será gravada e analisada por meio de métodos qualitativos.

Quem poderá ver os meus registros / respostas e saber que eu estou participando do estudo?

Se o(a) senhor(a) concordar em participar do estudo, seu nome e identidade serão mantidos em sigilo. A menos que requerido por lei, somente o pesquisador, representantes do Comitê de Ética independente e inspetores de agências regulamentadoras do governo (quando necessário) terão acesso às suas informações para verificar as informações do estudo.

Quais os benefícios que se pode esperar da pesquisa

Uma vez que o foco da pesquisa é a politização/partidarização do corpo dirigente da SFC, espera-se que os resultados possibilitem a emissão de propostas para a minimização da tensão entre política e burocracia dentro das entidades burocráticas da administração pública federal (tensão essa representada pela politização/partidarização do corpo dirigente dessas organizações), com a eventual sugestão para a solução de problemas/lacunas estruturais e/ou jurídicas que porventura possam ser encontrados. Espera-se, também, o estímulo ao debate acadêmico e profissional em torno de tão importante tema para a administração pública e para o controle interno.

O que deve ser feito quanto às dúvidas de qualquer natureza ou problemas?

Para perguntas ou problemas referentes ao estudo, você pode ligar diretamente para mim, usando os números (67) 99803-9675, (67) 3361-0293, ou enviar um e-mail para djalma.gomes@cgu.gov.br. Para perguntas sobre seus direitos como participante no estudo chame o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFMS, no telefone (067) 33457187.

O que fazer se não quiser participar do estudo?

Sua participação no estudo é voluntária. O(a) senhor(a) pode escolher não fazer parte do estudo, ou pode desistir a qualquer momento.

Declaro que li e entendi este formulário de consentimento e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas e que sou voluntário a tomar parte neste estudo.

Assinatura do voluntário

Assinatura do pesquisador

ANEXO B – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Anexo B - Entrevista semi-estruturada

1. Sobre a diferenciação entre político e burocrata dos dirigentes da SFC (LONGO *apud* DE BONIS, 2008).
 - I. Sua atuação funcional requer a constante intermediação/transação entre interesses de diferentes atores sociais e políticos para o alcance de resultados? Ex: prestações de contas dos trabalhos realizados. (variável *papel*)
 - II. A sua atuação profissional é marcada por assuntos que encontram-se presentes na cobertura da mídia ou de movimentos sociais? (variável *matéria*)
 - III. Os resultados esperados de seu trabalho como dirigente da SFC são passíveis de alteração dentro da conjuntura política da organização? Ex: Portaria sobre atuação de determinada coordenação da SFC (variável *produto/estabilidade*)
 - IV. Os resultados esperados de seu trabalho como dirigente da SFC são passíveis de medição e quantificação? (variável *produto/padronização*)
 - V. Para o exercício de seu cargo dentro da SFC é complexo a ponto de ser necessária a utilização de sistemas de gestão e monitoramento de pessoas, materiais e processos? (variável *sistema de gestão*)

Prezado(a) Senhor(a)

Agradeço muito a sua participação na minha pesquisa.

Caso deseje entrar em contato para saber os resultados da pesquisa e/ou discutir temas relativos a Controle Interno e Controle Social da Administração Pública, meu e-mail é drpjoe@gmail.com, e meu telefone é (67) 99803-9675.

Um forte abraço!

Djalma Peçanha Gomes, mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.