

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A MONOGRAFIA DE DISSERTAÇÃO

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografia do Mestrado em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- “Grau 1”: livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- “Grau 2”: com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- “Grau 3”: apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

**A classificação desta monografia se encontra, abaixo, definida por seu autor.**

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais de pesquisa científica na área da administração.

---

Título da Monografia: **Efetividade de Ações no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: Poder e Instituição como Fatores de Influência**

Nome do Autor: **Elisabete Moreira Cavalcanti**

Data da Aprovação: **21 de junho de 2002**

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1     

Grau 2     

Grau 3     

**Recife, junho de 2002.**

-----  
Assinatura do autor

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Curso de Mestrado em Administração

**Efetividade de Ações no Tribunal de Contas do Estado  
de Pernambuco: Poder e Instituição como Fatores de  
Influência**

**Elisabete Moreira Cavalcanti**

Dissertação apresentada como requisito  
complementar para obtenção do grau de  
Mestre em Administração.

Recife, maio de 2002.

## **Agradecimentos**

---

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus que me conduziu para a realização deste estudo;

Ao meu marido Alexandre, pelo companheirismo, carinho e apoio nos momentos marcantes desse processo;

Aos meus filhos Thaisi, Guilherme, Tainá, pela compreensão e amor mesmo nas minhas ausências;

À Alexandre Filho, meu enteado, pelo grande carinho e amor;

A minha mãe e a minha sogra, pelo amparo que contribuiu para que este trabalho fosse concluído;

Ao meu orientador professor Marcelo Milano Falcão Vieira, um agradecimento especial pelo incentivo, empenho e pelas relevantes contribuições, que tornaram possível a realização deste trabalho;

À professora Cristina Amélia Carvalho e Eloise Dellagnelo, membros da mesa examinadora do projeto de pesquisa, pelas valiosas observações que nortearam este estudo;

Aos professores José Antonio Gomes de Pinho e Maurício Serva, pelas indicações bibliográficas que ajudaram na fundamentação teórica desta pesquisa;

A todos os entrevistados que fazem parte do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Sindicato dos Servidores do TCE-PE e da Ordem dos Advogados do Brasil, pela excelente acolhida e pelos valiosos depoimentos que serviram de base para a análise deste estudo.

Aos colegas do observatório Suely, Michele, Júlio, pela colaboração e apoio;

Aos colegas do mestrado, pela amizade e incentivo;

Aos professores e funcionários do mestrado, especialmente a Irani Vitorino, pela amizade e presteza;

Por fim, a todos os colegas do Tribunal de Contas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, em especial, a Marisa da Fonte Didier e a Leonardo Pinheiro Mozdzenski, pela colaboração e dedicação nos momentos mais decisivos.

A todos, o meu muito obrigada!

## **Resumo**

---

Este trabalho se constitui em um estudo sobre a efetividade de ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, num momento histórico em que as instituições públicas se voltam para a satisfação das necessidades do cidadão. O objetivo principal consiste em analisar como se caracterizam a efetividade formal e a desejada e identificar qual a relação destas com o ambiente institucional e com as estruturas de poder do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Utilizou-se, para tanto, uma base teórico-empírica que buscou definir o conceito de instituição, diferenciando-o de organizações, o conceito de legitimação, as relações de poder e o conceito de efetividade. Esta pesquisa constitui-se num estudo de caso que visa a proporcionar a compreensão do funcionamento das áreas organizacionais e sobretudo investigar situações que não são fáceis de identificar através de contatos superficiais com o órgão. O estudo possui uma perspectiva seccional, no qual utilizou-se as técnicas da análise documental e da realização de entrevistas semi-estruturadas, envolvendo uma análise qualitativa que traz a compreensão dos fenômenos estudados segundo a perspectiva dos participantes. Os dados obtidos e a análise realizada, frente à fundamentação teórica, indicam que existe de fato uma "efetividade desejada" e que entre a efetividade formal e a desejada há lacunas que são explicadas pelas características do ambiente institucional e pelos arranjos de poder existentes, confirmando o pressuposto da pesquisa.

## **Abstract**

---

The present dissertation consists on a study about the responsiveness of the actions of the Audit Court of the State of Pernambuco in a historical moment characterised by the need of public institutions to fulfil the citizens' needs. The main objective is to analyse what are the characteristics of both formal and the desired responsiveness. Moreover, the study aims at identifying what are the relationships among responsiveness and the institutional environment and power structures within the Audit Court of Pernambuco. To this end, the research followed a theoretical-empirical approach and tried to define the concept of institution, as opposed to organisation, as well as the concepts of legitimacy, power relations, and responsiveness. This research is based on a case study that aims at showing how different organisational areas operate and, above all, aims at looking into situations which are not easily identified in superficial contacts with the institution. The study has a sectional perspective and made use of techniques such as analysis of documents and open-ended interviews. Data were analysed by means of qualitative methods that made possible to look at the phenomena being studied from the participants' perspective. The results show that there is, in fact, a desired responsiveness and that there are gaps between it and the formal responsiveness. Such gaps can be explained by the characteristics of the institutional environment and the power structures in place, which confirms the research's hypothesis.

## Sumário

---

Resumo.....	5
Abstract.....	7
1 Introdução.....	10
2 Base teórica.....	19
2.1 O conceito de instituição e de institucionalização.....	19
2.1.1 Uma análise diferenciadora entre organizações e instituições.....	22
2.2 O conceito de legitimidade.....	24
2.3 As relações de poder.....	27
2.3.1 O poder patrimonial.....	31
2.4 O conceito de efetividade.....	36
3 Metodologia.....	43
3.1 Especificação do problema.....	43
3.2 Definição constitutiva (DC) e operacional (DO) de termos.....	44
3.3 Delineamento da pesquisa.....	46
3.4 População e amostra.....	49
3.5 Coleta de dados.....	50
3.6 Técnicas de análise de dados.....	51
3.7 Limitações do estudo.....	52

4	Apresentação e análise dos dados.....	55
4.1	Caracterização do ambiente institucional.....	55
4.2	Caracterização das estruturas de poder.....	63
4.3	Efetividade formal.....	74
4.4	Efetividade desejada.....	83
4.5	Lacunas entre efetividade formal e desejada.....	92
5	Conclusões e recomendações.....	109
6	Referências bibliográficas.....	119
7	Anexos.....	126
7.1	Anexo 1: Roteiro de entrevista.....	126

**Em especial a  
minha família:  
Xando, meu marido,  
Tatá, Guigo, Ninha e Xandinho,  
pelo grande amor.**

# 1

## **Introdução**

---

O processo de globalização, que diminuiu os limites das fronteiras econômicas e políticas e reduziu a autonomia do Estado para fomentar as políticas próprias, evidenciou, sobretudo, a grave crise em que este se encontrava. Nos anos 90, em meio a essa crise econômica e fiscal, um novo modelo de administração pública passou a ser desenhado no Brasil, no qual enfatizava-se a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos, trazendo profundas modificações nas relações da sociedade com o governo, interferindo nos mecanismos de democracia e cidadania e alterando as relações de poder que fazem parte do Estado.

Nesse cenário, o controle das ações públicas surge como ferramenta importante dentro da administração. Conforme Silva e Macedo (1998) enfatizam, sem esse controle, não só os objetivos traçados podem não ser implementados, como também os desvios nos rumos podem não ser corrigidos, o que pode vir a gerar desperdício, ineficiência ou malversação na utilização dos recursos.

O controle pode ser compreendido como instrumento utilizado para transmitir informação, para implantar e regular as atividades, permitindo um nível de previsibilidade da ação proposta (Carvalho, 1998). Para Meirelles (1996), o controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Tal controle exercido nas organizações que buscam o lucro no mercado é feito sobre os índices de eficiência e eficácia na produção. No entanto, nas

organizações sem fins lucrativos, nas quais não existe o mecanismo do lucro como aglutinador dos objetivos propostos, há a necessidade de um bom sistema de controle de gestão (Carvalho, 1998), como forma de assegurar os índices de desempenho propostos e a consecução das metas e objetivos.

O controle é também uma necessidade premente do cidadão, mantenedor de serviço público, na medida em que o cenário de crise gerado na última década obrigou o governo a aumentar sua capacidade de arrecadação, para que fosse possível suportar as despesas necessárias à manutenção e à administração dos serviços prestados, pressionando, conseqüentemente, o contribuinte a pagar mais impostos. Ademais, o controle social é uma demanda a ser atingida com a Reforma Administrativa e se caracteriza pelo controle da sociedade civil sobre a atuação da máquina administrativa de forma a torná-la mais eficiente, eficaz e efetiva.

No Brasil, o controle dos gastos públicos remonta ao período colonial, quando o vice-rei Luís de Vasconcelos e Souza, que governou de 30 de abril de 1778 a 09 de maio de 1790, no reinado de D<sup>a</sup> Maria I, ordenou a escrituração das finanças da Colônia, revelando, no relatório apresentado, um déficit de arrecadação desde 1761 – o governo gastava mais do que arrecadava.

Desde a Carta Magna brasileira de 1891, já havia a previsão constitucional de criação de um órgão de controle especializado em finanças públicas e, em 17 de janeiro de 1893, o então ministro da Fazenda, Innocêncio Serzedello Correa, promoveu a instalação do primeiro Tribunal de Contas no Brasil que exercia, à época, um controle *a priori* com veto absoluto sobre os atos oriundos do Poder Executivo, espelhando-se na Carta italiana. Desde então, os Tribunais de Contas sempre tiveram suas competências contempladas em todas as constituições brasileiras. Não obstante, fazia-se necessária a implantação do dito

órgão também nos estados e municípios da Federação, com o fim de cumprir os preceitos constitucionais.

Assim, cada estado passou a instituir seu próprio tribunal, contemplando-o nas respectivas constituições estaduais. Atualmente, em cada estado, existe um Tribunal de Contas e, em alguns casos, uma Corte nos Municípios. No Estado de Pernambuco, em 12 de dezembro de 1967, foi criado o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da Lei nº 6.078 – órgão responsável pela fiscalização e pelo controle externo das ações governamentais, com atribuições expressamente dispostas na Constituição do Estado. Em sua primeira fase, o órgão era composto de cinco Ministros. A Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, determinou que os Tribunais de Contas estaduais seriam compostos de sete titulares. Em 25 de março de 1970, o órgão passou a contar com sete Conselheiros. Vale ressaltar que a Constituição de 1988 inovou ao mudar as regras para nomeação dos Ministros, alterando, conseqüentemente, as nomeações dos Conselheiros nos estados, que passaram a ser escolhidos da seguinte forma: um terço pelo Governador do estado e dois terços pelos membros da Assembléia Legislativa (Brasil, 1994). Em 25 de novembro de 1991, foi publicada a Lei Orgânica nº 10.651, que disciplinou o funcionamento do órgão no Estado (Pernambuco, 1991).

Quanto às competências dos Tribunais de Contas, revela-se importante enfatizar que a Carta Magna de 1988 trouxe grandes avanços e relevantes inovações. O então presidente do Congresso Nacional, Deputado Ulysses Guimarães, chega a atribuir-lhe a expressão "Constituição Fiscalizadora", tendo em vista o expressivo significado concedido aos Tribunais de Contas.

A Constituição concedeu poderes ao Tribunal para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenção e renúncia de receitas.

Houve, destarte, uma larga ampliação de competências, que não se restringiu somente a observar os aspectos da legalidade, mas também a avaliar o desempenho operacional das entidades e órgãos sob sua jurisdição, enfocando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais. A competência de julgamento também foi ampliada, concedendo aos Tribunais o direito de fiscalizar as contas de qualquer pessoa ou agente que cause prejuízo ao Erário, inclusive os agentes privados. Aumentaram-se, também, os limites da fiscalização, estendendo-se a fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em 1998, alavancando esse processo, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998, que enfatizou o princípio da eficiência como norteador da Administração Pública e como aspecto a ser observado quando da realização das fiscalizações pelos Tribunais.

Em 05 de maio de 2000, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 101– Lei de Responsabilidade Fiscal – que trata de gestão fiscal responsável, estabelecendo-se novas regras para os gestores administrarem os recursos públicos (Brasil, 2000). Essa Lei já está sendo considerada um marco na história dos Tribunais de Contas, pois atribui ao controle externo grandes responsabilidades para avaliação, julgamento e controle dos gastos estatais na gestão dos administradores públicos.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos seus 30 anos de história, procurou desenvolver-se cada vez mais para cumprir sua missão constitucional. Suas ações, atualmente, vão muito além das fronteiras da legislação, numa busca permanente de ferramentas que garantam a boa qualidade dos serviços prestados à comunidade. Note-se, ainda, que a Constituição estabeleceu que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato seria parte legítima para denunciar irregularidade ou ilegalidades, aproximando, sobremaneira, o controle da Administração Pública e o cidadão. Para atender a esse

preceito constitucional e adequar-se às novas demandas da sociedade, o Tribunal de Contas inaugurou, em 1999, a Ouvidoria – órgão interno de representação do cidadão junto ao TCE - PE, que tem como propósito facilitar o recebimento de qualquer denúncia por parte do cidadão sobre a malversação dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, responder de forma rápida e precisa a essas denúncias, visando a aproximar-se da população. A iniciativa de criação de tal órgão foi pioneira no Brasil e, em pouco tempo de funcionamento, já apresenta resultados significativos com relação ao número de denúncias e consultas realizadas.

Percebe-se que o momento histórico traz valores emergentes que são transferidos para as ações praticadas pela Administração Pública. A sociedade se organiza e pressiona o Poder Público no sentido de dar transparência aos seus atos. Nesse sentido, Pereira e Grau (1999, p. 7) asseveram que "o estado necessita renovar sua própria institucionalidade para poder servir ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento sócio-econômico". O Tribunal de Contas, respondendo ao anseio da população, organiza-se e aparelha-se para atender a essa nova demanda de forma a acompanhar as novas necessidades, buscando legitimidade. Isso pode ser definido como processo de institucionalização, que, de acordo com Selznick (1971), consiste na substituição dos fatores técnicos pelos valores na determinação das tarefas organizativas, atribuindo o caráter de norma aos processos sociais, obrigações ou circunstâncias envolvidas (Meyer e Rowan, 1977). Scott (1991), em seu estudo sobre ambiente organizacional, enfatiza que as formas organizacionais e as funções são afetadas não somente pelo ambiente técnico, mas também pelo ambiente social e cultural, sendo suas estruturas influenciadas pelas relações dos sistemas interorganizacionais nos quais estão inseridas, e esses sistemas, por sua vez, atingidos pelos sistemas sociais nos quais estão localizados.

Nesse cenário, observa-se que uma mudança significativa vem se desenvolvendo nas relações internas e externas de poder no âmbito do TCE-PE, levando a organização a realizar alterações em suas estruturas e processos. Wansley (*apud* Carvalho, 1998) ressalta que a concepção das organizações burocráticas se apóia na variável poder, de forma a assegurar que cada nível da organização tenha poder suficiente, passando as decisões para a escala ascendente, até atingir o nível em que possam ser tomadas adequadamente. Desse modo, o poder existente nas relações do Tribunal de Contas não poderia ser desprezado, pois além de ser um elemento presente em toda relação social, possibilita a ação pública, interferindo na vida e no comportamento dos membros organizacionais, na medida em que vem estruturando as atividades e os processos da instituição.

Nesse sentido, este estudo constitui-se em uma reflexão sobre a nova atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco frente às mudanças ocorridas na última década, que substituiu o controle formal pela avaliação dos resultados – desempenho – na atuação dos gestores públicos.

Para tanto, busca-se investigar o seguinte problema de pesquisa:

**Qual é a relação do ambiente institucional e das estruturas de poder do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) com o conceito de efetividade aplicado à organização?**

O foco central desta pesquisa consiste em analisar como os aspectos institucionais e as estruturas de poder se relacionam com o conceito de efetividade aplicado à organização. Para um melhor entendimento da questão acima proposta, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar o ambiente institucional do TCE-PE;
- b) identificar e caracterizar a estrutura de poder do TCE-PE;

- c) identificar e analisar o conceito de efetividade formal existente no TCE-PE;
- d) identificar e analisar o conceito de efetividade desejada, fruto das necessidades sentidas pelos atores sociais que interagem com o TCE-PE;
- e) comparar e analisar a efetividade formal e a efetividade desejada, evidenciando possíveis lacunas; e
- f) relacionar os conceitos de efetividade, tanto formal como desejada, e as lacunas com os aspectos ligados ao ambiente institucional e as estruturas de poder.

Pretende-se, com este trabalho, não apenas contribuir com o conhecimento teórico na área, mas também fornecer dados empíricos sobre a relação das variáveis descritas acima. Conforme enfatizam Vieira e Misoczky (2000), a abordagem institucional, que teve como precursor Philip Selznick (1971), vem despertando o interesse de vários estudiosos, sobretudo, desde a década de oitenta, com os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e de DiMaggio e Powell (1983). O poder, por seu turno, sempre foi tema central para análise das relações sociais, já que possibilita a condução dos interesses dos grupos organizacionais, interferindo, inclusive, no processo de institucionalização das organizações. No entanto, esse assunto ainda é visto com certa resistência e os atores envolvidos nos processos organizacionais não o assumem abertamente, atribuindo-lhe um certo caráter pejorativo (Vieira e Leão Jr., 2000). A interação dessas duas abordagens já foi tema de debate por parte de autores como Clegg (1990), Vieira e Misoczky (2000), Vieira, Carvalho e Lopes (2001) e Misoczky (2001), que enfatizam que as estruturas de poder são responsáveis pela institucionalização dos valores e que o compartilhamento desses valores estabelecem a ordem no cenário organizacional. A efetividade das ações aparece como medida de impacto da relação dessas abordagens e das ações organizacionais, com estudos ainda incipientes. Acredita-se, assim, que o aprofundamento da questão e das inter-

relações entre as abordagens represente uma substancial contribuição teórica, no sentido de elucidar a questão.

Do ponto de vista prático, o estudo proporcionará um entendimento gerencial para o TCE-PE, versando precipuamente sobre :

- a) se suas ações estão sendo efetivas sob a égide das normas que disciplinam o órgão (avaliação segundo a visão dos atores internos);
- b) qual a efetividade desejada, segundo as necessidades das pessoas diretamente influenciadas pelas ações do Tribunal de Contas (Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – atores externos e atores internos).

As informações obtidas sobre a efetividade formal e a desejada e as possíveis lacunas deverão ser uma ferramenta útil para provocar decisões e alavancar mudanças no órgão estudado, que atualmente busca uma atuação relevante, trazendo efetividade para suas ações junto ao cidadão-contribuinte, e cumprindo, dessa forma, sua missão constitucional.

É necessário destacar, ainda, a estrutura deste trabalho de pesquisa. O primeiro capítulo visa a situar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no cenário atual de grandes reformas, no qual o órgão tem procurado se conformar para obter legitimidade. Procura-se, também, contextualizar o problema central, estabelecendo os objetivos gerais e específicos, como também as justificativas teóricas e práticas para a realização desse estudo.

O segundo capítulo traz a base teórica relativa aos conceitos fundamentais desta pesquisa, tais como o conceito de instituição e de institucionalização; as diferenças entre organizações que operam em ambientes técnicos e institucionais; uma abordagem

sobre o conceito de legitimidade; sobre as relações de poder e sobre o conceito de efetividade.

O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos ora utilizados em que são apresentadas as perguntas de pesquisa, a definição constitutiva e operacional das categorias analíticas, o seu delineamento e, por fim, as limitações do estudo.

No quarto capítulo, faz-se a análise dos dados por meio de cinco seções específicas. Na primeira, procura-se caracterizar o ambiente institucional do Tribunal de Contas; na segunda, busca-se caracterizar as estruturas de poder; a terceira seção é dedicada à análise da efetividade formal; a quarta trata da efetividade desejada; e a quinta e última tece comentários sobre as lacunas entre a efetividade formal e a desejada.

O quinto capítulo traz as conclusões do estudo e as recomendações para a organização.

## **2**

### **Base teórica**

---

Identificando-se temas que permeiam a discussão em análise, trabalha-se nessa base teórico-empírica com o conceito de instituição e de institucionalização, enquadrando o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nesses conceitos e diferenciando-o do conceito de organização que atuam em ambientes técnicos ou instrumentais. Aborda-se, também, o conceito de legitimidade, como forma de a organização garantir a sobrevivência no contexto organizacional e as relações poder, como instrumento de ação, além da conceituação de efetividade, como indicador do desempenho organizacional.

#### **2.1 O conceito de instituição e de institucionalização**

Berger e Luckmann (1978) afirmam que a atividade humana social se encontra moldada a um padrão – o hábito – que fornece a direção e a especialização da atividade como forma de aliviar as tensões na busca da tomada de uma única decisão, em meio a uma série de outras decisões. O hábito minimiza a expectativa de como agir frente à

mesma situação, ocorrendo a tipificação do ato. Entende-se, nesse caso, por habituais os comportamentos nos quais são desprendidos um mínimo esforço para tomada de decisão, e por tipificação o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou ligadas a comportamentos tornados habituais. Meyer e Rowan (1977) enfatizam que sempre que houver a tipificação das ações habituais ocorre a institucionalização. Essas tipificações, por sua vez, são construídas no curso da história na qual as instituições são produzidas. Dessa forma, afirmar que um segmento da atividade humana foi institucionalizado significa dizer que este segmento foi submetido ao controle social (Meyer e Rowan, 1977).

Sob esse aspecto, para exercer seu controle, as instituições devem ter autoridade sobre os indivíduos, pois as "tentativas individuais" devem ser preservadas em prol de uma conduta controlada. O processo de institucionalização efetiva-se com o reconhecimento dos significados institucionais que são transmitidos e controlados através do processo de rotinização ou habitualização.

Segundo Chanlat (*apud* Carvalho, Vieira e Lopes, 1999), o enfoque institucional possui três orientações, a saber: a) econômica, a qual enfatiza os elementos organizacionais como a tecnologia, as relações de classe, o poder e, sobretudo, as transações, que, de acordo com Scott (1995), se interessa pelos sistemas de normas e de governo usados para gerir os acordos econômicos; b) política, segundo a qual há um deslocamento da teoria das estruturas e das normas para o comportamento dos indivíduos, que, segundo March e Olsen (1993), orientam-se para o destino dos recursos, os interesses e o alcance dos resultados; e c) sociológica, a qual, apoiada no estudo de Berger e Luckmann (1978), enfatiza as relações entre a organização e seu ambiente, valorizando o papel da cultura no processo de formação das organizações.

Dirigindo-se a abordagem institucional para o estudo das organizações, grande ênfase foi atribuída ao ambiente, não só no sentido de que o ambiente modela as decisões,

mas também que a organização modela o ambiente. O ambiente aqui tratado compreende não somente os recursos materiais, a tecnologia e o capital, como também "os elementos culturais, como valores, símbolos, mitos, sistemas de crenças e programas profissionais" (Carvalho, Vieira e Lopes, 1999, p. 6).

Selznick (1971), precursor da abordagem institucional no campo da administração, define que o processo de institucionalização caracteriza-se pela substituição dos fatores técnicos por valores e crenças, quando da determinação das tarefas organizacionais. Em outras palavras, para a perspectiva institucional, os processos, as políticas e os conflitos, a luta pelo prestígio, os valores comunitários e as estruturas de poder não se encontram declarados em seus objetivos ou na missão institucional (Perrow, 1998), mas, sobretudo, nas regras e nos significados declarados pelo ambiente institucionalizado.

A teoria institucional, no entanto, provoca divergências de entendimento entre os estudiosos no que se refere aos elementos institucionais, que, segundo Scott (1995), encontram-se divididos nos pilares regulador, normativo e cognitivo.

Sob o pilar regulador, a ênfase ocorre na fixação de normas e nas ações de sanção e coerção (Carvalho, Vieira e Lopes, 1999). Para Scott (1995), essa versão da teoria institucional é mais convencional e dá prioridade a um processo de regulamentação das ações da organização, partindo do pressuposto de que os atores têm interesses naturais a que buscam sempre perseguir e, por isso, precisam ser regulados.

A versão normativa defende que os valores e as normas definem a forma legítima para o atingimento do fim desejado (Scott, 1995). Tanto os valores como as normas, com a utilização continuada (o hábito), transformam-se numa obrigação social.

Os elementos cognitivos são "as normas que constituem a natureza da realidade e o arcabouço através do qual os significados são construídos" (Scott, 1995, p.

40). "A versão cognitiva considera os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação, e objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional" (Carvalho, Vieira e Lopes, 1999, p. 9) . Com efeito, os processos cognitivos e os sistemas simbólicos, que identificam um conjunto de valores de um determinado contexto, são os formadores das práticas organizacionais, sendo esse o enfoque principal dado ao institucionalismo.

### **2.1.1 Uma análise diferenciadora entre organizações e instituições**

Pereira (1997) destaca que algumas organizações são criadas com o fim específico de realizar uma tarefa com determinada técnica, enquanto outras assumem padrões sociais relevantes para a sociedade e seus membros. O primeiro grupo é composto das empresas e o segundo é formado pelos órgãos públicos, hospitais, universidades e grandes corporações. A grande diferença entre os dois tipos de organização é que a organização instrumental ou técnica (empresa), lucrativa ou não, é baseada na divisão racional e econômica do trabalho, voltada para a realização das tarefas, otimização dos meios e para o alcance de metas estabelecidas. A organização institucional, por sua vez, é infundida de valores como mitos, identidades próprias, caráter e resultado de pressões e necessidades sociais relevantes. A característica diferenciadora da organização institucional está ligada à sua história, à dimensão da liderança, à imagem e à valorização externa, à autonomia para estabelecer programas e alocar recursos, às funções e objetivos que moldam a estrutura, a forma e o ambiente institucional (Pereira, 1997).

Strour (1998) ressalta que as instituições são conjuntos de normas sociais de caráter jurídico, que gozam de reconhecimento social.

DiMaggio (1988) afirma que a teoria institucional assume que a organização procura legitimidade no ambiente e uma aprovação social. O estabelecimento de relações institucionais tem feito a organização mobilizar-se para obter suporte cultural no atingimento de seus objetivos e atividades e tem demonstrado uma busca de validação social em conformidade com regras, normas e regulamentações (Meyer e Rowan, 1977). Em comparação, as organizações técnicas são aquelas cujos produtos e serviços são trocados no mercado e a recompensa vem da eficiência sobre os controles dos processos de trabalho (Scott e Meyer, 1983). O sucesso dessas organizações reside no controle dos recursos escassos e nos fatores críticos como a terra, trabalho, capital e suprimentos essenciais para as atividades.

O ambiente institucional é caracterizado pela elaboração de regras e procedimentos, aos quais as organizações precisam se conformar se quiserem receber suporte e legitimidade no ambiente (Scott e Meyer, 1983). Caracteriza-se, também, como um ambiente no qual as regras e as pressões existem para atender a uma expectativa e uma demanda pública (Meyer e Rowan, 1977; Zucker, 1987). Oliver (1997) assevera que o ambiente técnico tende a focar pressões competitivas do ambiente organizacional e que elas desempenham o papel de motivadores organizacionais para alcançar a eficiência. Já a concepção institucional demonstra que os mecanismos miméticos, coercitivos e normativos do ambiente institucional são os motivadores para o processo de isomorfismo – adaptar suas estruturas e procedimentos às expectativas do contexto (DiMaggio e Powell, 1983). De acordo com esse enfoque, as relações institucionais lideram o aumento do desempenho, baseado-se na premissa de que elas conferem benefícios que tendem a superar os seus custos (Oliver, 1997) – e nisso se baseia o desempenho das instituições.

Selznick (1971) defende que estudar uma instituição é prestar atenção à sua história e lembrar como ela foi influenciada pelo meio social. Assim, pode-se saber como

ela se adapta aos centros de poder existentes na comunidade (em geral, de maneira inconsciente), de que camada da sociedade origina-se sua liderança, de que forma isso afeta as suas políticas e como sua existência se explica ideologicamente.

A literatura trata a perspectiva institucional relacionando-a à idéia weberiana de legitimidade (Weber, 1993). Beginning e Parsons (*apud* Scott, 1991) enfatizam que os valores das organizações precisam estar congruentes com os valores da sociedade se a organização deseja ter legitimidade – elemento fundamental para a existência da instituição e que será objeto de discussão a seguir.

## **2.2 O conceito de legitimidade**

O núcleo da teoria institucional reside na concepção de legitimação organizacional, que se refere à extensão na qual a variedade de bases culturais promove a explicação para a existência da organização (Meyer & Scott, 1983). Suchman (1995) adota a definição de legitimação que incorpora a avaliação e a dimensão cognitiva e que reconhece as funções das bases culturais na dinâmica do conceito. Esse entendimento coaduna-se com a definição de Ginzler, Krawmer & Suttan (*apud* Tolbert e Zucker, 1999), que demonstram que legitimação é a percepção de que as ações das organizações são desejáveis, autênticas ou apropriadas dentro do sistema social constituído de normas, crenças e definições. Assim, a legitimação é socialmente construída e reflete a congruência entre o comportamento das entidades legitimadas e as crenças divididas por vários grupos sociais. Dessa maneira, a legitimação é dependente da audiência coletiva, embora seja independente da observação particular (Suchman, 1995).

Berger e Luckmann (1978, p.88) afirmaram que "o mundo institucional exige legitimação, isto é, modos pelos quais pode ser explicado e justificado". A legitimação não surge como necessidade premente, mas sim, quando a ordem institucional tem que ser transmitida a uma nova geração, ou melhor, quando a memória e os hábitos não conseguem ser mantidos, havendo a necessidade de uma explicação para a manutenção da tradição. A legitimação não apenas informa ao indivíduo porque deve realizar uma ação e não outra; esclarece-lhe também por que as coisas são o que são. Assim, constata-se que a legitimação não implica somente valores, mas também o conhecimento histórico que está embutido nesses valores. Vale ressaltar que o processo de legitimação é produto humano que tanto pode manipular a teoria para legitimar as instituições, como pode modificar as instituições para conformar-se às teorias já existentes.

Carvalho, Vieira e Lopes (1999) enfatizam que, na literatura, a legitimidade aparece relacionada com o grau de apoio cultural que a organização possui. Suchman (1995), por sua vez, define que, sob a perspectiva da legitimidade, as ações de uma organização são desejáveis, corretas e apropriadas dentro do sistema de normas, valores e crenças do ambiente, envolvendo-se, assim, com valores intangíveis que moldam o comportamento de maneira oposta aos elementos tangíveis da tecnologia e da estrutura.

Clegg (1990) demonstra que a grande contribuição da teoria institucional é que o que sobrevive numa organização pode não ser o mais eficiente, mas sobrevive porque, em algum momento do passado, a organização foi infundida com o valor do contexto institucional. Para Meyer e Rowan (1977), as organizações agem de forma racionalizada dentro de padrões já utilizados pela sociedade na qual estão inseridas, e isto fará com que elas encontrem legitimidade para a realização de suas atividades, independente da eficiência e da demanda de seus produtos. Assim, a eficiência e os valores do contexto misturam-se na construção da realidade social.

Em razão de a dimensão institucional ser controlada pelas expectativas do ambiente, as estruturas formais de muitas organizações refletem essas expectativas e valores do ambiente, em vez da exigência das atividades do trabalho. Em virtude disso, muitas tarefas são criadas somente por serem consideradas importantes para a sociedade, o que faz aumentar a perspectiva de legitimidade, ainda que esses elementos possam reduzir a eficiência (Daft, 1999). Analogamente, Pereira (1997) considera que, não obstante a busca pela legitimação ser a responsável pela existência da organização, a autonomia de atuação no cumprimento de funções, bem como a captação de recursos são também fatores determinantes para a sobrevivência da instituição, pois são variáveis que conferem o direito de reclamar por recursos humanos, tecnologias e tempo, permitindo aos seus detentores colocar-se numa posição favorável em relação a outras organizações semelhantes.

Beginning e Parsons (*apud* Scott, 1991) enfatizam que deve existir uma correspondência dos valores exercidos sobre a organização com os do contexto social na qual a instituição estiver inserida, se esta quiser obter a legitimação – daí a necessidade de reconhecer as exigências dos recursos da sociedade. A legitimação tem sido largamente interpretada como propósito para avaliação dos objetivos organizacionais. Em contraste com esse foco de avaliação baseado na importância dos objetivos organizacionais apropriados, Berger; Berger e Kellner (1973) ressaltam os aspectos cognitivos da legitimação, em particular, as teorias ou explicações que conectam os meios aos fins. A legitimação, assim, diz respeito ao problema da explicação ou justificativa de ordem social para fazer acordos plausíveis. Como consequência da exigência dessa aprovação social, as organizações que necessitam da legitimação para sobreviver encontram-se mais vulneráveis aos ataques do meio para reconhecer seu trabalho e procedimentos.

Para a perspectiva institucional, a visão dada para a legitimidade organizacional refere-se ao grau de suporte cultural dado às organizações, e que se estende a uma variedade de suporte cultural usado para explicar sua existência (Meyer e Scott, 1983).

Uma forma de a instituição conquistar a legitimidade e garantir a sobrevivência é a ampliação do seu limite de atuação, de forma que ela possa estabelecer maiores relações de interdependência com outros sistemas. O cuidado nesse caso deve ser tomado para que a diversificação não traga o confronto de objetivos paralelos e conflitantes (Pereira, 1997). Como forma de entendimento do processo de institucionalização e legitimação da organização, é fundamental tratar das relações de poder que circunscrevem o contexto social.

## **2.3 As relações de poder**

A noção de que as organizações são instrumentos de poder e intrinsecamente expressam as relações de desigualdade, dependência e conformidade tem sido foco de inúmeros estudos de análise organizacional (Perrow, 1972). Perrow (1972) também defende que as organizações, vistas como ferramentas ou instrumentos de poder, promovem os meios para a definição autêntica de imposição de alguns homens sobre os outros. Segundo a abordagem weberiana (Weber, 1993), o poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social. É exatamente nessa assertiva que está a essência do conceito de poder, retratando-a como uma variável relacional. O poder

não tem sentido se exercido isoladamente, sendo necessário que haja uma relação com outra pessoa ou coletividade para que o comportamento de um possa afetar o do outro (Hall, 1984).

Os trabalhos de Pfeffer e Salancik (1978) e Aldrich (1979) tendem a apontar o controle dos recursos escassos como grande fonte de poder. Burns e Stalker (1961) defendem que a base crucial do poder é a habilidade com que os atores fazem resistência para o uso dos recursos e mobilizam suporte para suas reivindicações. Na realidade, indivíduos e grupos dentro das organizações são poderosos porque controlam e podem manipular os recursos escassos. A distribuição desses recursos promove a capacidade não somente de determinar os resultados, como também a recriação de regras e posições que assegurem a reprodução das bases organizacionais (Ranson; Hinings e Greenwood, 1980).

Segundo Pfeffer (1981), a perpetuação do poder nas organizações é derivada de três efeitos. O primeiro encontra-se no comprometimento das decisões e das estratégias adotadas, que tendem a ser tomadas ou decididas a depender do incremento do poder dentro das organizações; o segundo efeito reside na institucionalização das crenças e práticas dentro da organização, como forma de prover estabilidade aos aspectos organizacionais, incluindo a distribuição de poder e influência; o terceiro e último efeito envolve o fato de que a detenção de poder leva os possuidores a obterem mais poder, ou melhor, o poder pode ser usado para adquirir recursos e conduzir ações que propiciem mais poder no futuro.

Srouf (1998) afirma que toda organização pode ser dividida em três dimensões analíticas predominantes: econômica, política e simbólica e ainda que toda organização possui infra-estrutura material, sistema de poder e universo simbólico. Na dimensão econômica, a organização sobrepõe as relações que produzem e intercambiam bens e serviços; na dimensão política, as relações de poder são responsáveis pela definição das

forças sociais; e na dimensão simbólica, os discursos, as imagens e os padrões culturais são responsáveis pelas relações.

Recentes discussões acerca de poder têm dado ênfase aos tomadores de decisão, argumentando que o poder está ligado à ação. Brown (1978), ao contrário, sugere que a tomada de decisão não é o mais importante exercício do poder organizacional. Em vez disso, esse poder é estrategicamente disposto num desenho e imposto como paradigma de estruturas dentro das organizações. Lukes (1980) e Clegg (1989) argumentam que os detentores do poder têm constituído e institucionalizado seus significados nas várias estruturas organizacionais. Assim, as estruturas organizacionais não são simplesmente diagramas abstratos, mas sim um instrumento utilizado para os grupos manterem o poder e o controle nas organizações.

Cabe acrescentar, nesse ponto, o conceito de estrutura organizacional como a configuração formal de regras e procedimentos. Alguns autores têm descrito estrutura como um modelo de regulação de um processo de interação. De fato, a estrutura tem trazido importantes conseqüências para a eficiência organizacional, como a extensão da diferenciação funcional, o grau de integração, as conexões, a centralização, a concentração de autoridade, a formalização de regras e procedimentos (Ouchi, 1977), a adaptabilidade e a motivação dos seus membros (Hage, 1965; Aiken e Hage, 1971).

Ranson; Hinings e Greenwood (1980) definem modos de análise que permitem a compreensão teórica geral da base da estrutura: (1) os membros organizacionais criam significados que, incorporados com projetos interpretativos e articulados por valores e interesses, formam a base de orientação e proposição de estratégias dentro da organização; (2) é apropriado considerar a organização como composta por projetos interpretativos, valores preferenciais e interesses – e a resolução disso é determinada pela dependência de poder e dominação; (3) tais estruturas constitutivas dos membros organizacionais têm

acomodado pressões do contexto inerentes às características da organização e do seu ambiente, com os membros organizacionais respondendo diferentemente e agindo de acordo com as oportunidades promovidas pela infra-estrutura e pelo tempo. Ranson; Hinings e Greenwood (1980) ainda sugerem que o conteúdo e a motivação natural de ações de interesses derivam da percepção deficiente ou da satisfação com a distribuição de recursos, status e autoridade. Como os valores, as ações de interesses são orientadas em direção à estrutura da organização, com seus membros esforçando-se para assegurar suas reivindicações dentro da estrutura, como forma de manter ou reconstituir seus interesses.

Assim, pode-se afirmar que qualquer mudança de estrutura nas organizações implica mudanças de poder e de contexto. Conforme Carvalho (1998) enfatiza, o poder possui uma estreita relação com a estrutura organizacional, haja vista encontrarem-se nas ações desenvolvidas pelos agentes as condições necessárias para as relações de poder (Hall, 1984). Hall (1984) acrescenta que as relações de poder são muito dinâmicas, o que indica que qualquer mudança nos arranjos hierárquicos pode diminuir a importância de algumas posições, alterando as bases de poder.

As bases de poder para Bacharach e Lawler (*apud* Hall, 1984) constituem-se em todas as formas utilizadas pelo indivíduo para o controle. Como bases, French e Raven (*apud* Carvalho, 1998) citam: a recompensa, a coerção (relacionado ao poder de punição), a legitimação (no sentido de que o influenciador tem o direito de influenciar), a referência (quando o influenciado comporta-se como o influenciador), a especialização (no sentido de ser o detentor de determinada competência) e a informação, acrescentada por Bacharach e Lawler (*apud* Hall, 1984), que significa ter acesso a determinado conhecimento que outros não têm. Esses últimos autores destacam ainda que essas bases do poder somente podem ser usadas se o seu detentor possuir as fontes correspondentes, ou seja, as fontes são instrumentos para controlar as bases do poder. Como fontes de poder, os autores acima

citam: o cargo ocupado na estrutura, as características pessoais como o carisma, a especialização – que funciona também como base de poder – e, por fim, a oportunidade - que possibilita a utilização das bases de poder. Galbraith (1989) enumera outras fontes de poder como a personalidade, a propriedade e a organização.

Deve-se também acrescentar que o poder está ligado ao seu exercício. Indivíduos com as mesmas bases de poder podem exercer diferentes influências na medida em que utilizam seus recursos de modo diferentes. O poder real e efetivo surge das potencialidades individuais combinadas com a capacidade de interação social (Vieira e Misoczky, 2000). Além disso, esse poder é exercido segundo os valores existentes na sociedade que conseqüentemente encontram-se presentes em toda a estrutura das organizações, interferindo nas formas de dominação. Para uma compreensão dessa matéria, será abordado a seguir um tipo específico de poder denominado patrimonial, característico do contexto brasileiro.

### **2.3.1 O poder patrimonial**

A dominação política racional do estado surgiu da relação entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e as burguesias emergentes que possuíam o capital e buscavam igualdade de direitos, sobretudo perante a lei. No entanto, houve locais onde as forças burocráticas não foram capazes de superar os traços patrimoniais e as duas passaram a coexistir num mesmo contexto social. Esse é justamente o caso do Brasil, que mantém traços patrimoniais no Estado burocrático (Schwartzman, 1996). Com efeito, a interação dessas forças interfere diretamente nos mecanismos do poder.

Para um melhor entendimento acerca do assunto, faz-se necessário primeiramente conceitualizar a burocracia. Esta é entendida como uma forma de prestar serviços com alguma coordenação de atividades, revestida de alguma impessoalidade, com o fim de buscar o atingimento das metas através da institucionalização das estratégias e da monopolização das decisões (Michels, *apud* Ramos, 1983). Weber (1993) refere-se à burocracia como um sistema de regras e regulamentos que confere competência à organização. Lefort (*apud* Ramos, 1983) defende que burocracia é um modo de fazer organizado e que se amplia em função da técnica, das condições econômicas e de uma atividade social. Por fim, a burocracia, segundo Weber (1993), é vista como um instrumento de dominação, de uso do poder, definindo este como a capacidade de exercer influência.

Eisenstadt (*apud* Ramos, 1983), um dos estudiosos que mais tem se especializado na visão weberiana de burocracia, afirma que esta somente existe em sociedades com um elevado grau de desenvolvimento econômico-social. Essas são visões positivas do conceito de burocracia; entretanto, há que se levar em consideração que a burocracia dificulta o engajamento de processos modernizantes e inovadores e que, para serem implementados, torna-se necessário criar um aparelho burocrático que atenda aos objetivos propostos.

Ramos (1983) argumenta que, em sociedades em que o regime político é representativo, com ampla participação social, a burocracia é modernizante, no sentido de permitir que as estruturas de poder estejam abertas para absorver as mudanças surgidas. Quando, no entanto, o regime político encontra-se num grau intermediário de participação social, como no caso do Brasil, por exemplo, o sistema burocrático se mostra muito instável, ora modernizante, ora retrógrado e rudimentar, a depender dos interesses do grupo que tomou o poder. Deve-se ressaltar que existe na atualidade o freqüente uso do

termo burocracia como sinônimo de patologia administrativa, que não é o objeto deste estudo.

De forma geral, a burocracia dominante no Brasil é a patrimonialista, revelando-se grande a influência da família na administração das empresas, "sobrepondo-se aos critérios burocráticos racionais e aos métodos e processos de administração" (Ramos, 1983, p. 212). Para Weber (1993), o patrimonialismo é uma forma de dominação na qual não existe uma diferenciação clara entre a esfera pública e a privada. Seibel (1993) enfatiza que o caráter patrimonial legitima-se na crença da tradição e na figura do líder e no desenvolvimento de um quadro administrativo, em que o cargo é propriedade do senhor, a vontade do líder impera sobre as vontades coletivas e o recrutamento dos funcionários se dá na esfera privada (familiar) das relações pessoais.

Essa base patrimonialista da sociedade brasileira tem origem no tipo de colonização feita no país, nascedouro de toda a história das próprias organizações brasileiras. Com efeito, a burguesia brasileira tanto industrial como comercial no Brasil surgiu dos grandes fazendeiros e dos imigrantes, representados pela figura do patriarca que tinha muito orgulho da família e que levava os tradicionalismos do campo para as atividades urbanas e industriais (Ramos, 1983). Como enfatizam Motta e Caldas (1997), lembrando Gilberto Freyre, a base da cultura brasileira é o engenho composto da casa grande e da senzala. O senhor de engenho era absoluto e administrava tudo: terras, família e escravos. Havia uma grande diferença social, contrapondo-se a uma proximidade física que facilitava o favoritismo. As relações sociais eram mais intensas que as impessoais e, já naquela época do início da colonização, muitos cargos no Estado eram ocupados por indicações pessoais (Durand *apud* Motta e Caldas, 1997), cujos critérios de "seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo" (Motta e Caldas, 1997, p. 175).

Mesmo com o advento da Segunda Guerra Mundial, quando houve a entrada de muitas empresas multinacionais no mercado brasileiro e a conseqüente inserção dos valores e comportamentos internacionais em nossa cultura, ainda se fizeram marcantes os traços brasileiros. Nesses traços, incluem-se criatividade e inovação, o cultivo de relações sociais informais como o "padrinho" e o uso do "jeitinho", personalizador das relações e responsável pelo uso da lei conforme as demandas sociais (Motta e Caldas, 1997). Nesses valores reside a base das organizações brasileiras, cujos componentes agem, pensam e sentem de acordo com esses parâmetros, e que se caracterizam ainda hoje por possuírem uma grande distância de poder, lembrando as relações de senhor de engenho e escravo, e onde os chefes impõem sua vontade e os subordinados a aceitam, característica típica das relações patrimoniais.

Na história da Administração Pública no Brasil, foram elaborados vários ensaios tentando dissociar a administração patrimonial da burocracia. Essas tentativas trouxeram, por vezes, conceitos de eficiência, aumento da máquina administrativa para melhor servir, enxugamento da estrutura, implementação de políticas sociais, direcionamento para a democracia e outras mudanças políticas. Na realidade, essas propostas possuíam, em suas bases, forças patrimonialistas que utilizavam o poder para atender a conveniências políticas, pessoais, caracterizadas ora por uma racionalidade clientelista (Lambert, 1970), ora por esquemas modernizantes e moralizantes que, por fim, mostravam-se corruptos e arcaicos (Motta e Caldas, 1997). O ponto central desse cenário de corrupção e patrimonialismo, no Brasil, talvez tenha ocorrido no Governo de Fernando Collor de Mello, um dos presidentes que mais pregou a moralização e também um dos que mais executou a corrupção, que culminou com o processo de *impeachment*.

No entanto, esse processo não aboliu de vez as práticas patrimonialistas do panorama brasileiro. Prova disso, é que para se eleger presidente, Fernando Henrique

Cardoso se uniu a forças representativas de interesses patrimoniais que dificilmente deixariam que reformas inovadoras viessem a retirar seus privilégios. Forças, aliás, que têm se mantido dispostas a se renovar para não serem sucumbidas do poder (Pinho, 1998). Bresser Pereira (*apud* Pinho, 1998) enfatiza que, em nossa última Constituição, houve a consolidação de práticas patrimonialistas misturadas a um enrijecimento burocrático, mostrando o quanto esses traços estão presentes em nossa sociedade e, ainda, o quanto resiste a cultura patrimonialista, em que pese a busca, em vários momentos, por uma construção burocrática.

É exatamente nesse cenário que se pretendem instalar as novas reformas através de uma administração gerencial, visando sobretudo à eficiência da Administração Pública. Martins (1997) ressalta que a Administração Pública brasileira se expandiu em camadas, somando-se à administração patrimonial e clientelista – predominante até os anos 30 – a camada da administração burocrática, acrescida da camada gerencial. Pinho (1998, p. 76) afirma que há uma tendência a se constituir uma "macrocefálica trifontalidade", formada de uma camada "racional-legal", outra patrimonialista e agora uma "gerencialista".

Como forma de explicar essa tríplice composição, Pinho (1998, p. 76) assevera

"Teríamos então convivendo uma estrutura burocrática, possivelmente em acelerado processo de decadência (e com ela os serviços sob sua responsabilidade), uma estrutura patrimonialista que está muito mais implícita, disfarçada do que explícita e é muito maior do que os otimistas acreditam, e uma estrutura gerencialista, que seria a nova "menina dos olhos" do Estado".

Essas três variáveis formam a trifontalidade citada pelo autor que se caracterizam por se amoldarem uma a outra, sem que uma possa romper com os valores da outra, numa superposição de camadas.

Esse quadro mostra que na história brasileira há uma acumulação "de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo" (Pinho, 1998, p. 76), revelando que, na sociedade brasileira, predomina a burocracia patrimonial (Faoro, 1984), em que se utiliza a burocracia como instrumento para o exercício do poder patrimonial.

Focalizada a problemática existente entre burocracia e poder, deve-se acrescentar que ambas as variáveis são instrumentos para que as ações dos administradores se tornem efetivas e a organização atinja aos objetivos para os quais foi criada. Assim, o conceito de efetividade será abordado a seguir.

## **2.4 O conceito de efetividade**

A efetividade de ações consiste em uma importante ferramenta utilizada pelas instituições para aferir se estão alcançando os resultados esperados. Trata-se de um indicador de desempenho empregado como instrumento de gerenciamento voltado para resultados.

O controle por resultados é uma forma de gestão que vem sendo implantada na Administração Pública com o objetivo de avaliação, no sentido de alargar a democracia (Levy, 1999). A implantação do controle por resultados é, também, uma demanda do novo conceito de administração que se buscou implantar no Brasil, desvelando "o anseio social que fundamenta a exigência de um agir administrativo, consentâneo com o enorme conjunto de legítimas, profundas e estruturais demandas coletivas" (Bugarim, 2001, p. 49)

e que se baseia na transparência, na eficiência, na eficácia, na economicidade e na efetividade das ações públicas. March e Olsen (1993) enfatizam que a avaliação por desempenho está relacionada ao desenvolvimento do Estado, voltado para o bem-estar. Essa nova política de avaliação iniciou-se na Grã-Bretanha quando, nos anos 70, no governo da primeira ministra Margareth Thatcher, foram implantadas uma série de medidas que conferiam maior flexibilidade ao administrador público, ao mesmo tempo em que o avaliava pelos resultados alcançados (Levy, 1999).

O Tribunal de Contas da União, em seu boletim sobre técnicas de auditoria, apresenta como vantagens principais para a utilização de indicadores de desempenho na Administração Pública: a possibilidade de avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho da instituição; o acompanhamento, ao longo do tempo, dos resultados, de forma a permitir fazer comparações entre os desempenhos planejado e real, anterior e corrente; o enfoque em áreas específicas, permitindo visualizar as possíveis distorções entre a missão, estrutura e objetivos; a formulação de políticas de médio e longo prazo; a melhora do processo de coordenação, com base nos resultados; e, por fim, a incorporação de políticas de bom desempenho, tanto institucionais como individuais (Boletim, 2000, p. 10).

Não obstante os indicadores de desempenho constituírem-se em um recurso importante para avaliação da gestão pública, existem algumas dificuldades para compor as informações necessárias que, conforme apontado pelo Boletim (2000), são as seguintes: dificuldade de avaliar os resultados; influência de fatores externos que afetam os resultados; dificuldade de mensurar processos não homogêneos; necessidade de múltiplos indicadores para se avaliar a efetividade de uma ação e, finalmente, a subjetividade presente nos indicadores qualitativos.

A literatura cita como principais indicadores de desempenho a eficácia, a eficiência e a efetividade. É importante esclarecer, ainda, que o estudo sobre a natureza dos critérios de desempenho organizacional apresenta-se revestido de várias dicotomias terminológicas e semânticas, confundindo-se "eficiência com eficácia, eficácia com efetividade e efetividade com relevância" (Penteado, 1991, p. 69). Scott (1995) observa que grande parte da ausência de consenso sobre os principais conceitos, métodos e formas de mensuração, na literatura especializada, deve-se à variedade de níveis de análise considerados e ao propósito das construções teóricas reunidas sob tal título.

Cabe, nesse ponto, portanto, conceitualizar como alguns indicadores expressam desempenhos organizacionais, para um melhor entendimento do problema central deste trabalho, qual seja, a efetividade e sua relação com as estruturas de poder e com as instituições. Para tanto, há na doutrina uma repartição de conceitos que objetivam mensurar os resultados obtidos por uma determinada organização, sob determinados aspectos. Estes são denominados de eficácia, eficiência e efetividade, cujas distinções serão retratadas abaixo.

Etzioni (1974) define eficácia como a medida para alcance dos objetivos organizacionais. O Tribunal de Contas da União apresenta uma definição precisa de eficácia, relacionando-a ao alcance das metas planejadas em determinado período. Bugarin (2001, p. 41), Subpromotor geral do Ministério Público junto ao TCU, define eficácia como "fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo", relacionando-a "ao alcance da meta desejada" dentro dos prazos estabelecidos.

Já eficiência, por sua vez, vincula-se à "forma (processo) de realizar determinada tarefa/atividade" (Bugarin, 2001, p. 238). Esse seria um conceito formal de eficiência; no entanto, jurídico-constitucionalmente, Bugarin (1995, p. 17) entende que o conceito de eficiência "se faz equivalente ao de economicidade na medida em que expressa

a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos". Deve-se destacar que o conceito de eficiência vem sendo discutido largamente, ganhando bastante relevância, depois da sua inclusão na Constituição Federal, através da Emenda nº 19, de 04 de julho de 1998, como princípio que deve nortear a atuação da Administração Pública. Sander (1982, p. 11) destaca a eficiência como um "critério administrativo que revela a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo".

A efetividade se refere à "resposta ou atendimento às exigências da comunidade expressas politicamente" (Sander, 1982, p. 13). Para o TCU, o conceito de efetividade traz a relação entre os resultados e os objetivos que deram origem à ação institucional, ou seja, reflete a relação "entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade" (Boletim, 2000, p.12). Bugarin (2001) entende que efetividade reflete a relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo. Penteadó (1991, p. 72) retrata a efetividade como:

"qualquer realização que cause um efeito concreto e verdadeiro, aplicando-se à promoção de objetivos sociais mais amplos, cuja preocupação fundamental é a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria das condições de vida humana".

Essa autora vai além da simples conceituação e conclui que a efetividade se alcança mediante um "maior grau de participação e comprometimento dos membros com a administração", no sentido de responder concretamente às necessidades e aspirações sociais. Braz (1999, p. 131) entende que efetividade é "a realização plena dos objetivos governamentais".

A busca da efetividade pela Administração Pública ganhou grande importância, sobretudo, depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, que consagrou o princípio da eficiência e trouxe subjacente o conceito de efetividade. Benson

(*apud* Moraes, 1999) observa que mesmo aqueles que não tratam a questão de uma maneira direta focalizam a efetividade implicitamente. A Mensagem Presidencial nº 886/95, aprovada como Emenda Constitucional nº 19, mostra com clareza esse inter-relacionamento entre os conceitos e a orientação para a efetividade das ações, quando na exposição de motivos ressalta que a busca da eficiência, centralizada no cidadão, "repercutirá na melhoria dos serviços públicos" (Tavares, 1992, p. 45).

Medauar (1999, p. 145) enfatiza que, sob a égide do princípio da eficiência, o administrador público deve agir de forma rápida e precisa com o fim de "produzir resultados que satisfaçam às necessidades da população", contrapondo-se à "lentidão, ao descaso, à negligência e à omissão". Moraes (1999, p. 36), comungando desse pensamento, coloca como características do princípio da eficiência o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade, ressaltando sempre a gestão efetiva dos serviços e a satisfação proporcionada ao cidadão.

O Superior Tribunal de Justiça, manifestando-se acerca da atividade administrativa, através do Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro (*apud* Moraes, 1999, p. 38), declara que esta "deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público". Igualmente, Dallari (1994, p. 39) afirma que a atuação administrativa deve ser "determinada pela possibilidade de uma atuação concreta, permanente, generalizada e eficiente". Motta (1999) ressalta que a adoção do princípio da eficiência coloca como ordem à fidelidade aos objetivos, conciliando eficiência e *responsiveness* (tradução no inglês para efetividade). Bugarin (2001, p. 48), em suas reflexões sobre o princípio da eficiência, assevera que

"no plano da teoria econômica e de gestão, a busca da eficiência – e num plano mais amplo, de efetividade – pelas

organizações públicas consubstancia-se, em última instância, num imperativo de ordem estratégica, ou seja, num determinante de sua legitimidade social"...a gestão pública competente, honesta, transparente e participativa propicia a concretização de uma administração efetivamente democrática".

Tratando do inter-relacionamento entre os indicadores, Bugarin (2001, p. 41) apregoa que a efetividade refere-se ao resultado global ao longo do tempo atingido por determinada organização, o que implica "a busca e a realização, ao mesmo tempo, dos imperativos de eficácia e eficiência". Explica-se tal assertiva quando se observa que o produto de um trabalho pode ser considerado adequado – eficaz – e, no entanto, o seu processo se dê sem eficiência (realizado com um custo elevado, por exemplo), levando a um resultado final não apropriado – que não atenda às necessidades esperadas: a efetividade. Nesse sentido, também se manifesta Penteadó (1991, p. 72), enfatizando, com grande propriedade, que a "efetividade é um critério substantivo, enquanto a eficácia e a eficiência são critérios instrumentais", atribuindo à efetividade uma superordenação sobre os demais, tendo em vista que o conceito "supõe um amálgama com os objetivos sociais e as demandas políticas da comunidade".

Por fim, ressalta-se a grande importância da interligação das variáveis poder com o aspecto da eficácia, da eficiência e da efetividade organizacional que se encontra refletida na forma como as organizações se estruturam e se alteram. Segundo Hall (1984, p. 111), "a natureza do sistema de poder usada nas organizações tem conseqüências importantes para a maneira como os indivíduos se vinculam à organização e para o problema mais genérico da eficácia organizacional". Dependendo das formas de poder utilizadas, a organização pode ser menos eficiente do que seria com o uso de outra forma.

Os valores inseridos no ambiente institucional do Tribunal de Contas, como os indicadores de desempenho, encontram-se fortemente influenciados pelos conceitos vigentes e consagrados em nossa sociedade e, conforme enfatizado por Clegg (1989), esse

valor, como paradigma dominante da sociedade moderna, mistura-se na construção da realidade social com os valores do contexto, no qual a organização está inserida. De fato, Bugarin (2001) ressalta que atualmente existe, de um lado, um dever de agir democrático e, de outro, um direito fundamental de cidadania que exige uma ação voltada para o atendimento das necessidades mais prementes da sociedade. Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p.1-10) enfatizam, também, que essa problemática "explica as causas pelas quais a teoria das organizações está cada vez mais preocupada pela interpretação entre poder, instituições e eficiência".

Dado o que foi descrito anteriormente, pode-se depreender que o alcance da efetividade está vinculado a maneira em que as organizações se estruturam e a forma em que seus personagens se posicionam no ambiente interno e externo, caracterizando assim, o sistema de poder adotado. Esse sistema de poder interfere nos rumos das ações, conferindo efetividade a estas. Ademais, os valores, mitos e símbolos, assim como as regras e regulamentos que moldam o ambiente institucional são elementos preponderantes para que a efetividade seja atingida, pois podem restringir ou alargar a abrangência de atuação da organização. Assim, percebe-se uma estreita relação entre o conceito de efetividade das ações dos administradores com as estruturas de poder e com os aspectos institucionais. No próximo capítulo, vai-se apresentar a metodologia utilizada para demonstrar essa relação.

## **3**

# **Metodologia**

---

Como forma de orientar o processo de investigação e responder ao problema de pesquisa definido anteriormente, apresenta-se a metodologia utilizada neste trabalho, tomando-se como base o referencial teórico exposto até o momento.

### **3.1 Especificação do problema**

Triviños (1995) afirma que as questões de pesquisa orientam o trabalho de investigação, norteando o estudo. Segundo Vieira (1996), o estabelecimento de um grupo de questões de pesquisa é o início da operacionalização de uma estrutura de trabalho conceitual direcionado ao atingimento dos objetivos da pesquisa, além de ser uma forma de coletar dados mais bem focados e limitados.

Assim, intentando averiguar a relação existente entre o ambiente institucional e as estruturas de poder, e o conceito de efetividade nas ações do TCE-PE, este estudo se propõe a responder as seguintes perguntas de pesquisa:

- a) Como se caracteriza o ambiente institucional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco?
- b) Como se caracteriza a estrutura de poder do TCE-PE?
- c) Como se caracteriza o conceito de efetividade formal pelo TCE-PE, segundo as normas e regulamentos expressos em lei?
- d) Como se caracteriza o conceito de efetividade desejada, segundo as expectativas e necessidades detectadas, pelos atores sociais que interagem com o TCE-PE?
- e) Existem lacunas entre os conceitos da efetividade formal e da efetividade desejada?
- f) Como se relacionam as efetividades formal e desejada e as possíveis lacunas com o ambiente institucional e as estruturas de poder?

### **3.2 Definição constitutiva (DC) e operacional (DO) de termos**

A presente seção possui por escopo definir os termos e as categorias analíticas que são utilizadas neste estudo.

- **Ambiente Institucional:**

**DC:** envolve regras e categorias definidas socialmente. Os setores institucionalizados são caracterizados pela elaboração de regras e regulamentos, em que as organizações precisam conformar-se se elas quiserem receber suporte e legitimação nos seus ambientes. O ambiente institucional caracteriza-se pelo estabelecimento de processos e atividades estruturados em função dos fatores simbólicos e culturais, como forma de adquirir legitimidade no ambiente (Scott e Meyer, 1983).

**DO:** neste estudo, o ambiente institucional do TCE é operacionalizado através de duas dimensões:

- Formal: normas, regras e regulamentos (Scott e Meyer, 1983);
- Simbólica: rituais, mitos e personagens centrais (Scott e Meyer, 1983).

- **Estruturas de Poder:**

**DC:** "Poder diz respeito a uma relação entre dois ou mais atores sociais, nos quais o comportamento de um é afetado pelo do outro. É uma variável relacional e não tem sentido a menos que seja exercida" (Hall, 1984, p. 93). "Estruturas de poder são as dimensões relativamente cristalizadas em uma organização que determinam o tipo e a direção da interação entre os agentes sociais" (Vieira, 2000).

**DO:** a variável poder, neste estudo, está sendo operacionalizada através dos seguintes indicadores:

- Arcabouço estrutural: níveis de autoridade, divisão hierárquica, níveis de controle (Hall, 1984);
- Fontes de poder: personalidade, propriedade e organização (Galbraith, 1989);

- Bases de poder: recompensa, coerção, legitimação, referência, especialização e informação (French e Raven *apud* Carvalho, 1998).

- **Efetividade:**

**DC:** "a efetividade é qualquer realização que cause um efeito concreto e verdadeiro, aplicando-se à promoção de objetivos sociais mais amplos, cuja preocupação fundamental é "a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria das condições de vida humana" (Penteado, 1991, p. 72). A efetividade se refere "a resposta ou atendimento às exigências da comunidade expressas politicamente" (Sander, 1982, p. 13)

**DO:** nesta pesquisa, a efetividade está sendo operacionalizada através de duas dimensões:

- efetividade formal: será identificada através do estudo do arcabouço normativo existente no Tribunal de Contas;
- efetividade desejada: será identificada através dos valores manifestos pelos atores sociais que interagem com o TCE-PE (atores internos e representantes da sociedade civil organizada como membros do Ministério Público, representante do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e membros da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-PE).

### **3.3 Delineamento da pesquisa**

O presente trabalho constitui-se em um estudo descritivo. Conforme Triviños (1995) enfatiza, o foco de estudos dessa natureza está no conhecimento da comunidade, dos traços característicos e dos problemas, procurando-se, pois, descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Trata-se de um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que tem por objetivo aprofundar a descrição da realidade. Yin (1994), ao abordar o estudo de caso, enfatiza que o foco se prende a um contexto da vida real, versando sobre um fenômeno contemporâneo. De acordo com Dixon, Bouma e Atkinson (*apud* Vieira, 1996), estudos de casos são normalmente explorações naturais que possuem como principal característica a oferta de uma profunda descrição da realidade, que permite a formulação de hipóteses para trabalhos futuros. Entretanto, os autores ressaltam que nem todos os estudos de casos são exploratórios. Eles podem ser usados para testar hipóteses iniciais do relacionamento entre variáveis, sem implicar relação de causa e efeito (Yin, 1994), o que é o caso específico deste estudo.

Sobre a natureza dos estudos de casos, Yin (1994) comenta que eles são freqüentemente usados para proporcionar uma compreensão do funcionamento das áreas organizacionais que não estão bem documentados e ainda para a investigação de situações que não são fáceis de identificar através de contato superficiais com as organizações. O desenho exploratório e descritivo de estudos de casos também promove um profundo exame da organização em que existe conhecimento insuficiente do contexto que está sendo focado. Esse argumento evidencia-se sobremaneira válido para o caso analisado nesta pesquisa, pois não há registros de estudos sobre efetividade no contexto organizacional do TCE-PE. Essa natureza do estudo de caso também permite a contemplação de uma faceta do fenômeno que, na literatura, é tratada de modo superficial, com a importância de ter em

suas considerações a relação entre o poder, o contexto institucional com a efetividade das ações.

O estudo possui uma perspectiva seccional, já que busca analisar o órgão em questão num determinado período específico da coleta dos dados.

A estratégia adotada para a presente pesquisa foi qualitativa. Embora pesquisas qualitativas tenham sido inicialmente usadas estritamente em alguns poucos campos de investigação das ciências sociais, particularmente em antropologia, história e ciências políticas, como Miles e Huberman (1994) ressaltam, na década passada, a maior parte das pesquisas no campo de disciplinas básicas e aplicadas (tais como psicologia, sociologia, administração pública, pesquisas educacionais e outras) procurou adotar um paradigma predominantemente qualitativo. Godoy (1995) enfatiza que a pesquisa qualitativa não emprega instrumental estatístico, mas envolve a compreensão dos fenômenos estudados segundo a perspectiva dos participantes da situação em tela.

Como Alasuutari (1995) resalta, a análise qualitativa está baseada no raciocínio e na argumentação e não simplesmente calcada sobre as relações estatísticas entre variáveis de objetos conhecidos ou descrições de observações unitárias. O raciocínio e a argumentação em análise qualitativa é fundamentado em uma variedade de técnicas usadas em uma conduta qualitativa, como as entrevistas formais e informais, técnicas de observação de campo, análises históricas, entre outras. Contudo, Alasuutari (1995) esclarece que a definição de pesquisa qualitativa não implica a exclusão de algumas análises quantitativas sobre os dados qualitativos. Martin (1990) também comenta sobre esse assunto, afirmando que essa definição não significa dizer que a pesquisa quantitativa é objetiva, enquanto que a qualitativa é subjetiva, ao contrário, resalta que toda a pesquisa, seja qualitativa ou quantitativa, inclui elementos subjetivos.

A estratégia de pesquisa qualitativa foi considerada apropriada para o estudo do Tribunal de Contas do Estado. Nesse sentido, Miles e Huberman (1994) ressaltam que esse tipo de abordagem proporciona uma rica e bem fundamentada descrição e explanação do processo de identificação do contexto local.

### **3.4 População e amostra**

Segundo Cobra (1990, p. 187), a "população ou universo é o público-alvo total do qual se quer obter informações". Assim, a população do presente estudo compreende os atores internos do próprio TCE-PE, envolvendo os Conselheiros, em número de sete, os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número de dez, e as pessoas ocupantes dos cargos de direção e chefia da área-fim do órgão, como o Diretor Geral, o Coordenador de Controle Administrativo, o Coordenador de Controle Externo, o Diretor do Departamento de Controle Estadual, o Diretor do Departamento de Controle Municipal, o Diretor do Departamento de Atos de Pessoal, o Chefe da Ouvidoria e o Chefe da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães. Essas pessoas possuem a visão ampla do processo, influenciando diretamente no rumo das ações, com vistas à efetividade dos atos exigidos pelas normas estabelecidas.

Foram entrevistadas, também, pessoas externas ao TCE – atores sociais que interagem com a instituição, que compõem a sociedade civil organizada, e que opinaram sobre a atuação do órgão, buscando, assim, avaliar a efetividade segundo as necessidades desejadas. Para tanto, foram ouvidos três componentes do Ministério Público do Estado - MP, o Presidente do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – SINDICONTAS – e dois membros da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

### **3.5 Coleta de dados**

O presente estudo compreende a coleta de dois tipos de dados: primários e secundários.

Os dados secundários foram extraídos de documentos internos da organização, como análise das leis, regulamentos e normas que regem a instituição, publicações em revistas e jornais, página da Internet e publicações em eventos e seminários que pudessem oferecer um maior conhecimento acerca do TCE-PE. Esse material foi coletado de junho a dezembro de 2001.

Os dados primários foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas com o público interno do órgão e alguns atores externos, conforme o critério descrito no item 3.4 deste trabalho. Segundo Lakatos e Marconi (1991), a entrevista semi-estruturada possibilita maior liberdade para dirigir a discussão de forma a explorar amplamente cada questão, dentro de uma conversa informal. Busca-se, nessa fase, avaliar se as ações praticadas pelo órgão estão indo ao encontro das normas estabelecidas e se existe uma necessidade latente de implementação de novas ações que, eventualmente, esbarram nas limitações dos regulamentos e que caracterizam as ações desejadas.

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um roteiro de perguntas, objetivando testar como a efetividade de ações é percebida pelos atores. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro e fevereiro de 2002. As declarações dos entrevistados foram gravadas, com o tempo médio de duração de uma hora por entrevista.

As entrevistas com os atores externos do TCE-PE foram agendadas e marcadas com antecedência.

Ressalte-se que foi assegurado ao entrevistado o direito ao anonimato. Assim, quando se realizou a análise das suas respostas, procurou-se não fazer menção ao nome da pessoa, mas ao cargo ou função genérica ocupada na estrutura do TCE-PE. Como forma de generalização, todos os entrevistados – atores internos – são identificados neste trabalho como diretores, resguardando, dessa forma, a identificação precisa do cargo que, caso fosse feita, levaria à identificação imediata do nome do servidor do Tribunal. Mantém-se a identificação correta para os cargos de Conselheiro e Auditor Substituto de Conselheiro, pois são cargos preenchidos por mais de uma pessoa.

Além dessas, foram realizadas entrevistas informais no Tribunal de Contas, que se constituíram em uma série de conversas com os atores internos. Estas visavam, sobretudo, detectar a ocorrência de algumas práticas que poderiam estar de acordo ou não com a teoria apresentada nesta pesquisa. Como o entrevistador trabalha no órgão em análise, esse trabalho foi desenvolvido ao longo do período de toda a dissertação, dada a facilidade de acesso às pessoas que trabalham na instituição.

Uma vez realizadas as entrevistas e coletados os dados secundários, passou-se para a etapa subsequente que implica o uso de técnicas para análise dos dados.

### **3.6 Técnicas de análise de dados**

Os dados nesse estudo são tratados de forma descritivo-interpretativa, dado o aspecto qualitativo da pesquisa.

A análise documental foi utilizada como suporte para compreender as informações obtidas nas entrevistas. Richardson (1985) ressaltou que a análise através do registro dos documentos possui o objetivo de compreender historicamente os fenômenos sociais. A extração desses dados seguiu os mesmos critérios da análise das entrevistas, como a identificação dos temas nos documentos utilizados como fonte.

Quando da realização das entrevistas, com perguntas abertas e observações, a análise dos dados foi efetuada através da técnica da análise do conteúdo das gravações, associada à análise documental. Os dados foram organizados, classificados e interpretados dentro do contexto da pesquisa, tomando-se como base o referencial teórico construído. Para o desenvolvimento desses procedimentos utilizou-se a proposta de Barley (*apud* Pozzebon e Freitas, 1997), que consiste em: a) classificação em temas primários e secundários; b) leitura dos textos das entrevistas, classificando-os por tema e integrando-os com as referências teóricas; e c) cruzamento dos dados entre as categorias de análise, a partir da repetição dos mesmos procedimentos. Conforme Roesch (1999) teoriza, esse é um estilo tradicional de análise qualitativa quando do relato dos resultados da pesquisa.

Com base nesses procedimentos, seguiu-se um roteiro de análise que envolveu a combinação de descrição e interpretação, permeadas com citações diretas dos respondentes, que permitem ao leitor constatar as experiências, percepções e valores dos entrevistados em relação aos fenômenos observados.

### **3.7 Limitações do estudo**

Este estudo apresenta algumas limitações gerais relacionadas aos métodos usados, como também algumas outras diretamente relacionadas às técnicas empregadas.

Métodos qualitativos de pesquisa são freqüentemente criticados por serem subjetivos, em contraste com a alegada objetividade científica da pesquisa quantitativa. De fato, é verdadeiro afirmar que pesquisa qualitativa normalmente tem uma maior dimensão subjetiva, embora isso não implique que as produções científicas não possam ser estabelecidas (Vieira, 1996). Com efeito, uma definição explícita de pergunta de pesquisa, conceitos e variáveis, como também uma detalhada descrição do campo, podem ser um processo de ajuda para garantir que a pesquisa qualitativa tenha um aceitável grau de objetividade e permita que replicações possam ser feitas (Vieira, 1996). Além disso, alguns estudiosos têm defendido que todos os tipos de método de pesquisa devem apresentar uma dimensão subjetiva (Martin, 1990).

Note-se, ainda, que pesquisas qualitativas oferecem um bom grau de flexibilidade para os pesquisadores e para a adequação da estrutura teórica para o estudo dos fenômenos organizacionais, acrescentando-se, também, que o método qualitativo "é o mais apropriado para o entendimento de fenômenos sobre os quais não há muito conhecimento disponível" (Vieira, 1996, p. 77). Destarte, é importante enfatizar que houve grande dificuldade de encontrar literatura que abordasse o tema da efetividade e sua relação com o ambiente institucional e a dinâmica do poder.

A outra limitação desta pesquisa está relacionada com o uso do estudo de caso, que é exploratório e descritivo por natureza, sofrendo com a inexistência de registros, o que dificulta o levantamento das informações, além de não representar o setor como um todo, mas apenas ao caso analisado (Bulgacov, 1998). Isso leva ao problema da generalização. Com efeito, estudos de casos não permitem fazer uma generalização. Por outro lado, eles permitem um profundo conhecimento do fenômeno por trás do estudo (Vieira, 1996). Além do mais, o resultado das pesquisas de estudos de caso pode ser usado como base para estudos mais longos ou novos ou adicionais na mesma área ou em áreas

correlatas – como no caso em questão, cujo estudo pode possibilitar a réplica da pesquisa em outras organizações do país.

Em termos de técnicas específicas usadas nesta pesquisa, algumas limitações foram detectadas. A primeira diz respeito ao uso de entrevistas com principal recurso de informação. Entrevistas podem sempre conter preconceitos ou algum sentido ambíguo nas perguntas e nas respostas (Yin, 1994), permitindo também que as coletas de dados sejam direcionadas e focadas diretamente sobre os tópicos do estudo de casos. Entretanto, Vieira (1996) ressalta que a entrevista possibilita a entrada de valiosas informações na medida em que permite a flexibilização para os dois lados: entrevistado e entrevistador. Uma checagem cruzada dos dados coletados em diferentes fontes reduz a possibilidade de preconceitos na condução da entrevista.

## **4**

### **Apresentação e análise dos dados**

---

#### **4.1 Caracterização do ambiente institucional**

O Tribunal de Contas ingressou no sistema jurídico nacional em 07 de novembro de 1890, por meio do Decreto nº 966-A, graças ao trabalho de Rui Barbosa e de Serzedello Correa, Ministro da Fazenda à época, ganhando nível constitucional em 24 de fevereiro de 1891, no art. 89 da Carta Magna, que estabeleceu: "É instituído um tribunal de contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso" (Ferreira, 1974).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi criado através da Lei nº 6.078, de 12 de dezembro de 1967. No início, a Corte instalou-se numa sede alugada na Rua do Hospício. Em 19 de julho de 1973, o então governador Eraldo Gueiros doou o terreno para construção da sede própria e, em 09 de dezembro de 1988, ocorreu à

solenidade de inauguração do edifício-sede do Tribunal de Contas na Rua da Aurora (Maranhão *apud* Albuquerque, 1989). Jarbas Maranhão (*apud* Albuquerque, 1989) destaca a colaboração dos governadores desde a sua criação até a conclusão da construção da sede própria, citando Nilo Coelho, como governador que criou o TCE no Estado; Eraldo Gueiros Leite, que ajudou na escolha do terreno e iniciou a construção; Roberto Magalhães, que destinou a quantia de cinco bilhões de cruzeiros para andamento do edifício; e, Miguel Arraes, que concluiu a obra e em cujo governo foi feita a maior parcela da edificação (Albuquerque, 1989).

Inicialmente, revela-se importante observar como se deu a evolução histórica composicional dos principais personagens do TCE-PE. Primeiramente, foram nomeados cinco ministros pelo então governador do Estado Nilo de Souza Coelho. Com a Emenda Constitucional Estadual nº 02, de 25 de março de 1970, e em conformidade com a Constituição da República, através da Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 13, item IX, os ministros passaram a ser chamados de conselheiros e o seu número foi alterado para sete – oportunidade em que o governador nomeou mais dois conselheiros. Tanto os cinco primeiros conselheiros como os seguintes que ingressaram posteriormente no TCE foram oriundos da atividade político-partidária.

Após as suas aposentadorias, os conselheiros foram sendo paulatinamente substituídos por outros, nomeados e escolhidos pelo governador do Estado e oriundos da vida política. Os atuais membros do Conselho do TCE-PE são: Ruy Lins de Albuquerque, ex-Secretário de Estado, nomeado pelo governador Nilo de Souza Coelho, em 01 de abril de 1970; Severino Otávio Raposo Monteiro, parlamentar, nomeado em 02 de dezembro de 1986 pelo governador Roberto Magalhães; Fernando de Melo Correia, militante político ligado ao governador Miguel Arraes, empossado por este em 30 de novembro de 1987; Adalberto Farias Cabral, deputado, empossado em 23 de agosto de 1988, também por

Miguel Arraes; Carlos Porto de Barros, ingressou no TCE em novembro de 1990, e hoje é o conselheiro mais jovem; Roldão Joaquim dos Santos, procedente da vida política, empossado em 11 de setembro de 1995, também por Miguel Arraes; e Romeu da Fonte, empossado em 31 de julho de 1997, nomeado por Miguel Arraes, também procedente da Assembléia Legislativa, onde era deputado estadual.

À época da instalação do órgão em Pernambuco, Jarbas Maranhão, um dos primeiros conselheiros do TCE-PE, frisou que o Tribunal de Contas era

"uma instituição útil e proveitosa, órgão imparcial, acima das pulsações emotivas dos partidos políticos, auxiliando o governo no exame e prestação de contas, tendo assim uma viva importância no regime constitucional moderno. Ele surgiu da vontade do povo de distinguir as finanças do Estado das finanças do Rei, no sentido de fiscalizar a execução orçamentária, atribuindo um caráter técnico a este controle" (Maranhão 1990, p. 222).

Apesar desse relato, havia opiniões controversas como a do então presidente da Arena, partido político existente à época, Arruda Câmara, que, em reunião da comissão executiva do partido, pronunciou-se que via na criação do TCE "um viveiro para mais funcionários e maneira de contemplar lideranças políticas" (Câmara *apud* Oliveira, 1989, p. 70).

Ao longo dos anos, no entanto, percebeu-se que a crescente degradação do poder público a partir de inúmeras denúncias de corrupção, a dilapidação do patrimônio público, os prejuízos vultosos surgidos da construção de obras faraônicas inacabadas, e outros escândalos cabalmente noticiados na imprensa, fez com que o TCE se tornasse um órgão importante, no sentido de coibir esses desmandos, posto que, a partir de sua ação, foram constituídos alguns mecanismos reais e precisos para impedir a agressão ao patrimônio público e proporcionar a salvaguarda de direitos, em nome da democracia. Sobreviveu a todas as crises políticas e fortaleceu com a última Constituição, na qual lhe foram delegadas várias competências, como jamais tinha ocorrido na história

constitucional brasileira. Cabe destacar que o Tribunal de Contas, nessa última Constituição, aparece como instrumento do Estado de Direito, pressuposto da nova ordem Constitucional, que visa obstaculizar o exercício ilegal do poder, impondo ao Estado a submissão à lei e aos princípios impostos pelo ordenamento jurídico (Motta, 2002).

No discurso de posse do Conselheiro Fernando Correia, em 1987, este declarou que "pode e deve o Tribunal de Contas exercer suas atribuições voltadas à promoção do coletivo", no sentido de "servir e promover o interesse público" (Correia, 1989, p. 26). Assim, percebe-se que, antes mesmo da promulgação da Carta Magna de 1988, quando o Tribunal passou a exercer um maior poder fiscalizador, já havia presente o espírito de servir à sociedade, dar transparência às ações públicas e punir aqueles que utilizavam indevidamente o patrimônio público. Hoje, doze anos após a promulgação da Constituição, esse espírito evidencia-se mais forte, dada a grande cobrança da sociedade. O Conselheiro Romeu da Fonte, em discurso realizado em 04 de janeiro de 1999, por ocasião da posse de novo presidente, declarou que o Tribunal de Contas "não é um fim em si mesmo, não é, nem deve ser, uma torre de marfim, mas um instrumento fundamental, uma ferramenta indispensável às lutas do nosso povo pela construção de uma nação justa e feliz" (Fonte, 1999, p. 199)

Com o fim de lograr êxito em sua missão, o Tribunal de Contas buscou aparelhar-se de recursos humanos e materiais para melhor cumprir suas atribuições. Procurou interiorizar-se, instalando sedes regionais em várias cidades do Estado – inspetorias – com o objetivo de aproximar-se dos municípios auditados, ficando mais próximo da população e, reduzindo os custos de locomoção dos técnicos, buscando eficiência na realização de seus serviços.

Com relação à realização de seus serviços, encontra-se expresso nas normas que o Tribunal deverá emitir um parecer prévio sobre as contas dos prefeitos e dos

governadores que somente deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal – art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual (Pernambuco, 1989). Esse quantitativo, no entanto, não é fácil de congregarem, o que torna difícil que o parecer conclusivo do TCE não seja aceito. Assim, entende a doutrina que o parecer do Tribunal "goza de posição privilegiada" (Brossard, 1993, p. 19) e, se o TCE opinar pela rejeição das contas do prefeito de determinado município e a Câmara acatar o referido parecer, o prefeito deverá tornar-se inelegível nas eleições seguintes. Essa condição é conferida pela Constituição Federal em seu artigo 14, parágrafo 9º, que atribui à lei complementar dispor sobre os outros casos de inelegibilidade, afora os expressamente colocados na Carta Magna. Em 18 de maio de 1990, a Lei Complementar nº 64 prescreveu em seu art. 1º, inciso I, letra "g":

"são inelegíveis, para qualquer cargo, os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão estiver sendo apreciada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão" (Brasil, 1990).

Como se depreende da norma acima, se o prefeito ingressar na Justiça contestando a decisão do TCE e da Câmara, e enquanto não sair a decisão definitiva do Tribunal de Justiça, ele está apto a se reeleger. Deve-se ressaltar que essa decisão pode demandar muitos anos para ser proferida, o que garante, pelo menos, mais um mandato ao então prefeito. Conforme exposto, conclui-se que o parecer prévio emitido pelo TCE não goza de muita eficácia no sentido de tornar o prefeito inelegível, dadas as limitações legais.

Não obstante, o TCE possui, concomitantemente, a atribuição constitucional de julgar as contas dos ordenadores de despesa, quer seja ele prefeito ou não, imputando-lhe os débitos e as multas devidas, caso ocorra prejuízo ao Erário. A essas decisões de imputação de débito e de multa são conferidas a eficácia de título executivo que, conforme

prevê a Carta Magna (Brasil, 1994), em seu art. 71, parágrafo 3º, possui direito líquido e certo. Na prática, entretanto, o que ocorre é que o TCE-PE não tem conseguido receber ou fazer com que se devolva o que é de direito.

Para um melhor entendimento dessa questão, cabe um breve comentário sobre a natureza jurídica das decisões do Tribunal. Mesmo com atribuições definidas pelas cartas constitucionais, é possível constatar que no início questionou-se muito a natureza das suas funções. Alguns juristas entendiam que a natureza jurídica das funções do Tribunal era de corporação administrativa autônoma sem atribuições judicantes. No entanto, essa celeuma hoje já está esclarecida, sendo unânime entre os magistrados a opinião de que ao Tribunal cabe tanto funções judicativas como administrativas, ora julgando as contas daqueles que utilizam, sob qualquer forma, recursos públicos, ora apreciando as contas do governador do Estado e dos prefeitos dos municípios.

Alguns doutrinadores também entendiam que, não obstante possuírem funções judicantes, as decisões proferidas pelo TCE eram passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, consoante prescrição do art. 5º, XXXV, da Carta Magna Federal (Brasil, 1994). De fato, hoje, a literatura aponta no sentido de que as decisões do TCE podem ser contestadas junto ao Poder Judiciário por aqueles que se sintam prejudicados – característica típica de um estado democrático de direito – nos casos em que as mesmas estejam acoimadas de ilegalidades ou proferidas em desacordo com o devido processo legal, não entrando no mérito das questões fundamentais que deram causa a lide.

Fagundes (*apud* Fernandes, 1996, p. 34) afirma que, se a regularidade das contas pudesse ser novamente apreciada pelo Poder Judiciário, por qualquer outro motivo, inclusive pelo mérito, o pronunciamento do Tribunal de Contas "resultaria em mero e inútil formalismo". No mesmo sentido, Miranda (*apud* Fernandes, 1996, p. 33) opina que "a função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de

interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois". Para que o processo do Tribunal esteja em consonância com os ditames da lei – tendo em vista que nem sempre o conselho do órgão é composto por juristas – atua juntamente ao Tribunal a Procuradoria Geral, que comparece a todas as sessões do TCE-PE, emitindo pareceres sobre todos os assuntos jurídicos sujeitos à decisão da Corte de Contas.

Embora evidencie-se consagrado o papel do Tribunal, é importante esclarecer que, para exercer suas responsabilidades no controle das contas, o TCE precisa da participação de outros órgãos, como a Assembléia Legislativa ou as Câmaras Municipais, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Cabe ao TCE a responsabilidade administrativa e patrimonial, à Justiça a responsabilização civil e penal e aos órgãos de representação popular (casas legislativas) a responsabilidade política. Segundo Fernandes (1996), o TCE estatui sobre a existência material do delito, fixando-lhe a responsabilidade material. O estudioso ainda assevera que um juiz não pode modificar o julgado dos Tribunais de Contas quanto às contas dos responsáveis pelo dinheiro ou bem públicos, embora, quanto aos crimes, a competência seja do Judiciário (Fernandes, 1996).

Assim, o Tribunal precisa de outros órgãos para dar executoriedade às suas decisões. Nesse ponto, depara-se com o grande problema da eficácia das suas decisões, posto que não é executor de suas próprias deliberações, já que, nos casos de imputação de multa, débito ou indícios de crime, elas são remetidas ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça para que estes as executem. Constata-se, entretanto, que assoberbados de outras tantas responsabilidades, demoram demasiadamente para executar as decisões do TCE, o que provoca muitas vezes a perda de eficácia das mesmas. Note-se que em razão desse flagrante problema, foi criada, em alguns estados do Brasil, a exemplo do Rio Grande do Sul, uma Câmara Especial da Justiça especificamente para analisar e executar somente as decisões do TCE, conferindo maior celeridade às decisões.

Outro ponto a se destacar refere-se à posição do Tribunal frente aos demais poderes. Por muito tempo, houve opiniões controversas na doutrina no sentido de entender que o TCE era um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Isso ocorreu em função do texto constitucional mencionar que o controle externo seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Segundo Medauar (1992, p. 120), "confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão", pois em nenhum momento há na Constituição a expressão de órgão auxiliar. Observa-se que, atualmente, há consenso na doutrina no sentido de que o Tribunal encontra-se fora da estrutura de tripartição de poderes, idealizada pela obra de Montesquieu e que norteia toda a configuração organizacional do Estado moderno, formado pelas três funções básicas de administrar, legislar e julgar. Assim, entende-se que o Tribunal não possui subordinação hierárquica ou administrativa, que auxilia o Legislativo, em qualquer de seus âmbitos no controle externo da Administração Pública, e fiscaliza os três poderes, sujeitando-os à obrigação de prestar contas. Como defende Maranhão (1989, p. 47):

"o contrário seria contundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo que, sem essa independência, não poderia atingir suas finalidades de fiscalizar a administração pública, verificar a legalidade dos atos administrativos, julgar as contas de administradores e responsáveis por bens, valores e dinheiro público e apreciar as contas dos governadores".

Com efeito, não só o Tribunal de Contas é órgão dotado de autonomia, como também os titulares do órgão – conselheiros – possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados do Poder Judiciário, gozando, assim, do mesmo *status* deste órgão .

Como se pode depreender do exposto, o ambiente no qual o Tribunal está inserido é permeado de regras e regulamentos que estabelecem a sua jurisdição, as suas limitações e o seu papel frente aos outros órgãos e poderes. Essa condição está colocada

segundo os valores do contexto, em consonância com o atual sistema jurídico vigente e com as relações sociais atualmente estabelecidas, independente da eficiência e da demanda de seus serviços (Meyer e Rowan, 1977). Pereira (1997) destaca que a organização institucional caracteriza-se por fatores como história, lideranças, recursos e objetivos que moldam sua estrutura, conforme relatado acima, enfocando que, muitas vezes, o seu desempenho depende das relações sociais estabelecidas, como ocorre, de fato, com o TCE-PE e os demais órgãos com os quais ele se relaciona.

Essa relação social entre os atores internos e entre estes e os atores externos gera uma ação dinâmica de interesses, enfatizando-se a crença de que a questão e o estudo do poder são indispensáveis à compreensão da organização. Essa variável será tema do próximo tópico.

## **4.2 Caracterização das estruturas de poder**

O conceito de poder está relacionado à atividade do homem na sociedade, compondo uma relação entre homens e entre os grupos (Carvalho, 1998). Sob a esfera organizacional, as relações de poder são exercidas por meio do arcabouço estrutural, envolvendo a análise de autoridades, divisão hierárquica e níveis de controle (Hall, 1984).

Inicialmente, a presente seção abarcará como o arcabouço estrutural e os níveis de autoridade estão construídos dentro do TCE.

As primeiras pessoas a comporem o Tribunal foram os conselheiros. Estes fazem parte do colegiado do Tribunal de Contas e se reúnem para julgar ou apreciar os processos que são previamente analisados pelos técnicos da Casa. O cargo de conselheiro

é efetivo e vitalício, o que significa que a saída do cargo somente ocorre na aposentadoria – aos 70 anos. A indicação para esses cargos ocorre segundo as disposições constitucionais, ou seja, quatro conselheiros são indicados pela Assembléia Legislativa e três são escolhidos pelo governador do Estado e aprovados também pela Assembléia Legislativa. Ressalte-se que desses últimos, dois são escolhidos entre os auditores e os promotores do Ministério Público junto ao TCE, indicados em lista tríplice, de acordo com critérios de antigüidade e merecimento, sendo que até hoje, no entanto, as escolhas nunca foram feitas entre os auditores e os promotores de carreira.

Além das atribuições de julgamento, os conselheiros acumulam outros cargos dentro da estrutura organizacional que segundo os regulamentos internos, somente podem ser ocupados por eles, tais como: o de presidente do órgão, vice-presidente, corregedor, diretor da escola de contas e ouvidor. Esses cargos são transitórios, segundo critérios de revezamento, com duração máxima de dois anos, cuja eleição ocorre em sessão pública, realizada pelos mesmos conselheiros. Consoante os ensinamentos de Hall (1984), é possível inferir que esses cargos ocupados na estrutura organizacional do TCE constituem-se em grande fonte de poder, ou seja, em uma maneira de controlar as bases de poder por toda a estrutura do TCE, conforme adiante examinado.

Também participam do colegiado do TCE os auditores substitutos de conselheiros, em número de dez, nomeados através de concurso público. Sua função é emitir um relatório prévio para melhor instruir os processos e substituir os conselheiros no caso de férias, licenças, faltas ou qualquer impedimento. Esses auditores integram a Auditoria Geral e são coordenados por um dos auditores – cargo em comissão – escolhido entre um dos componentes da Auditoria-Geral, nomeado pelo presidente com prévia aprovação do pleno do Tribunal. Note-se que a escolha deste auditor entre um dos integrantes da auditoria foi uma conquista recente, concretizada através da promulgação

da Lei Complementar 036, de novembro de 2001. Antes esse cargo poderia ser ocupado por qualquer pessoa de fora do quadro efetivo e das atividades, permitindo-se, portanto, que fosse preenchido por alguém que não atendesse aos requisitos que a função requer.

Compõe, ainda, o colegiado do TCE a Procuradoria Geral, que emite pareceres em qualquer processo, integrada por um promotor geral, cargo em comissão indicado pelo conselho, que participa das reuniões do colegiado. Assim, o colegiado do Tribunal é composto por um corpo de conselheiros que decide, uma promotoria que zela pela aplicação da lei e uma auditoria geral que analisa e prepara, com isenção, os processos para as decisões, como conselheiros substitutos.

Não obstante essa tríplice composição do colegiado do TCE, são os conselheiros as maiores autoridades da casa, exercendo a maior influência sobre os funcionários e sobre os demais membros do colegiado: é dos Conselheiros que partem todas as indicações de ocupação dos cargos comissionados existentes na estrutura do TCE. Segundo Morgan (1996), a autoridade formal dentro de uma organização é a fonte mais óbvia de poder, sobretudo nas organizações burocráticas onde a autoridade é traduzida em poder. Scott (*apud* Hall, 1984) assevera que a autoridade é uma forma de poder cuja obediência é voluntária, envolvendo uma aceitação do sistema vigente, no qual o receptor legitima o persuasor, seguindo as direções deste. Conforme a classificação de French e Raven (*apud* Hall, 1984), este tipo é denominado de poder legítimo e se constitui numa base de poder para aquele que o detém.

Prosseguindo com a exposição acerca da estrutura do TCE-PE, abaixo da presidência do Tribunal, como integrante do quadro de serviços auxiliares, encontra-se a Diretoria Geral, que possui a função de execução do controle externo e de apoio administrativo. Hierarquicamente subordinados a esta se acham a Coordenadoria de Administração Geral e a Coordenadoria de Controle Externo. A primeira coordena todos

os serviços administrativos como contabilidade, recursos humanos e serviços gerais – área meio do TCE; a segunda possui três grandes departamentos e um núcleo subordinados a esta: Departamento de Controle Municipal, Departamento de Controle Estadual, Departamento de Atos de Pessoal e Núcleo de Engenharia.

O Departamento de Controle Municipal realiza auditorias na administração direta e indireta dos municípios, fiscaliza 184 municípios, possui 3 divisões subordinadas e 219 servidores lotados. O Departamento também se interioriza através de 9 inspetorias regionais - Surubim, Bezerros, Arcoverde, Garanhuns, Palmares, Salgueiro, Petrolina, Região Norte e Região Sul da Grande Recife. Essas inspetorias regionais funcionam com uma estrutura autônoma, ligadas ao departamento, compostas de pessoal administrativo e técnico, um cargo comissionado para o chefe da inspetoria – com ocupação exclusiva por servidores da casa – e outro para um secretário, além de 02 funções gratificadas. Vale citar que essa medida de interiorização fez com que o Tribunal passasse a exercer um papel fundamental na estrutura de poder, sobretudo nos municípios, posto que começou a atuar mais intensamente, coibindo, de certa forma, alguns desmandos.

O Departamento de Controle Estadual realiza auditorias nas matérias ligadas ao Estado, possui 92 servidores lotados no departamento, dispostos em quatro divisões. Fiscaliza aproximadamente 94 órgãos e entidades, além de analisar anualmente as contas do governador. É importante frisar que esses órgãos e entidades possuem grande complexidade não só com relação à matéria como com relação aos recursos envolvidos. Em um estudo interno acerca dessa quantidade de recurso, verificou-se, numa análise comparativa, que o volume de recursos despendido em 20 municípios era o mesmo que circulava em apenas uma entidade do Estado.

Como se depreende, a estrutura do Departamento de Controle Estadual – DCE revela-se bem mais enxuta que a do Departamento de Controle Municipal – DCM, em que pese o volume de recursos fiscalizados no DCE ser muito maior do que no DCM.

Essa realidade se explica por questões técnicas e políticas. Grande parte dos municípios são pobres, com controles precários constituídos por um quadro de pessoal despreparado, cometendo irregularidades claramente detectáveis. A atuação do Tribunal se faz muito necessária e também se mostra mais evidente: as ações ocupam manchetes nos jornais e trazem grande repercussão política. Em contrapartida, no Estado, existe um sistema de controle interno mais atuante que, além de dispor de pessoal mais qualificado, com frequência procura o Tribunal para consultar e negociar os seus pleitos mais relevantes. Ademais, as pressões políticas do Estado, dado a proximidade e as relações pessoais, são mais intensas.

Observe-se que, apesar de o TCE-PE ser um órgão autônomo administrativa e financeiramente, ele sofre pressões advindas do ambiente, sobretudo, quando surgem necessidades internas que dependam do aval de outras instituições, a exemplo de negociações políticas ou financeiras que o TCE tenha que travar com o Poder Legislativo – no sentido de aprovar alguma lei específica de seu interesse – ou com o Poder Executivo, com o fim de conseguir aumento de recursos. Ressalte-se que tanto a Assembléia Legislativa como a Secretaria da Fazenda são órgãos fiscalizados pelo TCE.

Com efeito, para lograr êxito nessas negociações, o colegiado do TCE possui suas fontes de poder instaladas fora das fronteiras formais da organização, visto que todo poder organizacional tem ligações com a estrutura de poder do sistema maior (Benson *apud* Carvalho, 1998). Assim, os grupos procuram exercer poder sobre outras coalizões na busca de interesses próprios, do grupo ou ainda interesses mais amplos dos dois lados

(Hall, 1984), surgindo, assim, os acertos de contas, que repercutem nas relações internas da instituição.

Voltando à análise acerca da divisão hierárquica do Tribunal, é importante ressaltar que esse tratamento diferenciado dado ao Departamento de Controle Municipal, em função das razões expostas, implica investimentos internos maiores, no sentido de cada vez se buscar melhorar a qualidade do trabalho e a sua conseqüente repercussão. Para tanto, o DCM demanda um dispêndio maior para o TCE, não só para manter a parte administrativa das inspetorias, mas também para mobilizar o pessoal técnico, que goza de maiores privilégios financeiros e instrumentais referentes à gratificação de localização, diárias, combustíveis e carros mais equipados.

No entanto, essa realidade vem sofrendo mudanças, pois, nos últimos dois anos, o Departamento de Controle Estadual passou também a se beneficiar de alguns privilégios. Essas mudanças ocorreram, precipuamente, por causa de dois fatores.

O primeiro desses fatores diz respeito a uma construção desenvolvida há alguns anos pelos próprios servidores que ingressaram na casa no último concurso público. A complexidade e a grandiosidade dos órgãos fiscalizados, aliadas ao bom nível do pessoal auditado, levou os servidores a se especializarem e a realizar trabalhos que superavam os já desenvolvidos anteriormente. Isso fez com que os jurisdicionados passassem a respeitar o trabalho executado e buscassem interagir, no sentido de realizar consultas ou mesmo fazer parcerias que resultassem em melhores soluções para os problemas encontrados.

O segundo fator ocorreu há aproximadamente dois anos, quando da entrada de uma nova gestão no TCE. O diretor do departamento nomeado para o cargo, servidor da casa, além das qualificações técnicas, possuía um excelente acesso à presidência do TCE. Uma das táticas utilizadas foi mostrar para o Conselho tudo o que estava sendo desenvolvido no Departamento, no intuito de pleitear melhores condições, sob pena de, em

não o fazendo, inviabilizar a continuidade dos trabalhos. Nesse caso, foi notório que o trabalho desenvolvido deu sustentação a todas as medidas que se seguiram. Um outro elemento facilitador desse processo foi a mudança nos arranjos do poder influenciado pela relação de parentesco entre o presidente e o Diretor do Departamento. Nesse caso, passou-se a dar maior importância ao DCE, privilegiando-o com equipamentos, móveis novos e cursos.

O terceiro departamento ligado à Coordenadoria de Controle Externo possui a atribuição constitucional de analisar todos os atos de admissão de pessoal no serviço público, as concessões de aposentadoria, reformas ou pensões. Ramifica-se em três divisões. Seu trabalho, no entanto, não possui grandes repercussões políticas, apesar de ser um grande canal de comunicação com o cidadão, por analisar os processos de todos os servidores do Estado. Note-se, entretanto, que segundo dados de dezembro de 2001, esse é o departamento com o maior estoque de processos e também com a produtividade mais baixa do TCE. Já houve, inclusive, tentativas de otimizar o desempenho com a troca do diretor e das chefias imediatas, demonstrando que o Tribunal começou a se preocupar com uma área que antes era relegada, buscando, sobretudo, o atingimento da eficiência do órgão.

Além dos três departamentos acima descritos, o Tribunal criou em 1991 o Núcleo de Engenharia – NEG, que substituiu a Divisão de Engenharia, passando a analisar aspectos técnicos ligados à execução de obras e serviços de engenharia. Foi um grande marco, pois grande parte das despesas do Estado e dos municípios era realizada com obras e o Tribunal não possuía até então instrumentos técnicos para o julgamento das contas públicas. Esse núcleo cresceu muito desde que foi criado, não somente no número de pessoal técnico como em reconhecimento pelo trabalho executado. Frise-se que essa notoriedade é nacional, pois através de encontros realizados com outros tribunais do Brasil,

sempre ficou patente o avanço deste núcleo comparativamente aos outros. Nesse caso, também, a variável técnica não foi a única a alavancar esse processo. Há 10 anos, o NEG é chefiado pelo mesmo servidor, que possui laços familiares com um dos conselheiros. Essa relação, com certeza, propiciou a conquista de algumas vantagens para o núcleo que repercutiram, sem dúvida, na qualidade do trabalho.<sup>1</sup>

Diante dessa análise, pode-se afirmar que os traços burocráticos, dispostos na estrutura de autoridade, convivem lado a lado com características tradicionais de patrimonialismo, revelando o sincretismo brasileiro: a burocracia patrimonial (Faoro, 1984). Além disso, esses fatos mostram o quanto é importante a análise das relações organizacionais também no plano horizontal (Perrow *apud* Hall, 1984), pois as diferenças de *status* dos grupos influenciadas por essas relações levam a comportamentos e tratamentos diferentes, sobretudo, quando o assunto é alocação orçamentária, prioridade de pessoal ou mesmo disponibilidade de material e equipamento, demonstrando o quanto são alteráveis as estruturas de poder (Hall, 1984).

Desse modo, sendo o jogo do poder na organização um processo muito dinâmico, parece notório que elementos formais da estrutura organizacional também adquirem esse aspecto, pois cada autoridade que assume o cargo traz consigo valores e necessidades diversas que podem acarretar a diminuição da importância de algumas posições, antes muito importantes – daí a necessidade de uma análise abrangente (Clegg, 1989). Nesse sentido, é conveniente analisar, também, como ocorre a dinâmica dos cargos no TCE.

Como um órgão da Administração Pública, as pessoas somente ingressam no Tribunal mediante a aprovação em concurso público, quando passam a ocupar um cargo

---

<sup>1</sup> É importante salientar nesse ponto que não é objetivo deste trabalho fazer apologia ou crítica a esse tipo de expediente, mas apenas demonstrar sua existência e penetração nas esferas organizacionais que compõem

efetivo. Essa regra possui exceção para os cargos de conselheiros e para os cargos comissionados. Estes últimos são de livre nomeação e exoneração, ou seja, são transitórios, indicados pelos conselheiros, cujo critério para nomeação inclui a confiança, conforme mandamentos infraconstitucionais. Assim, quando ocorre a mudança de presidente, ocorrem normalmente mudanças nesses cargos. Os atores internos que se interessam em ocupá-los – quer seja por questões pessoais, como o aumento de renda, promoção ou mesmo para ter maior poder na organização (Dalton *apud* Hall, 1984) – utilizam suas fontes de poder, no sentido de tornarem-se conhecidos e ganhar a confiança e a credibilidade do presidente e dos conselheiros.

Uma dessas fontes de poder – que torna possível o acesso e o exercício do poder – observada nas relações foi, por exemplo, a própria personalidade (Galbraith, 1989), inerente a cada indivíduo, e que faz com que pessoas com as mesmas oportunidades consigam se posicionar ou se impor de forma diferente. Outra fonte percebida refere-se ao controle de determinado conhecimento ou informação (Morgan, 1996), que, dada a demanda do ambiente externo exigindo maior eficiência da Administração Pública, tem sido bastante considerada pelos conselheiros quando de suas nomeações. Por fim, uma fonte decisiva de poder dentro do Tribunal se refere às alianças interpessoais que oferecem oportunidade de mostrar não somente a personalidade de cada um, como também o domínio do conhecimento, ou mesmo o parentesco.

No entanto, existe dentro da estrutura do TCE a disponibilização de cargos que podem ser ocupados por pessoas estranhas ao quadro efetivo da Casa. São cargos de confiança dos titulares que normalmente são preenchidos por pessoas da sua esfera particular, demonstrando que os critérios de escolha se dão através das relações pessoais,

nossa sociedade e, assim, sustentar o argumento central da pesquisa, qual seja, o da relação entre os aspectos institucionais, estruturas de poder e efetividade das ações do TCE-PE.

na qual se privilegia o parentesco. Veja-se que, na área técnica do Tribunal, os cargos comissionados somente podem ser ocupados por pessoas do quadro efetivo, o que não afasta a manutenção de valores tradicionais para as nomeações, demonstrando que práticas de apadrinhamento, bem como o uso do "jeitinho brasileiro" se fazem presentes nas relações do TCE-PE, corroborando a teoria no sentido de demonstrar que esses valores sedimentam a base das organizações brasileiras (Motta e Caldas, 1997).

Destacam-se, ainda, as palavras de Cardoso (*apud* Ramos, 1983, p. 213), quando enfatiza que o esquema da burocracia industrial dominante no Brasil é a patrimonialista, afirmando que "não raro os administradores profissionais são admitidos menos em virtude de suas qualificações técnicas objetivas do que por serem homens de confiança". Essa realidade é latente também no Tribunal, não somente para os cargos comissionados reservados aos servidores efetivos como para os demais.

Em suma, essas atitudes revelam que, dentro do Tribunal, encontram-se presentes os mesmos valores que impregnam a sociedade brasileira, a qual, apesar de historicamente ter sofrido várias reformas econômicas que trouxeram mudanças significativas, não perdeu até hoje a sua característica patrimonialista; ao contrário, as reformas aconteceram, mas somente até o ponto em que não atrapalharam os interesses tradicionais, fortemente instalados (Pinho, 1998). Ainda acerca dessas práticas, pode-se afirmar que a atual reforma do aparelho do Estado, que visa à implantação do gerencialismo, traz alguns questionamentos que incluem a convivência de práticas patrimonialistas com gerencialistas, traçando possibilidades que incluem, por exemplo, que a segunda supere os problemas advindos da primeira, enfraquecendo-a, resultando numa convivência positiva para a sociedade (Pinho, 1998). Assim, admite-se a existência de normas, regras e fórmulas, em resumo, estruturas intrinsecamente válidas, aliadas a

práticas patrimoniais que estão suscetíveis de produzir resultados positivos em quaisquer sociedades (Ramos, 1983).

Cumpre, ainda, destacar a questão do controle como instrumento de poder organizacional. Para Weber (1993), o exercício do controle representa uma forma de dominação das organizações, que, aliado ao papel da autoridade, compõe o arcabouço estrutural da burocracia. Carvalho (1998, p. 12) destaca que

"o poder enquanto controle tem partícula importância para a análise organizacional na medida em que, nas organizações burocráticas, o controle é exercido através de regulamentos, normas e comunicação formal, elementos chaves da estrutura de poder".

No TCE-PE existem diversas formas de controle. Esta análise será centrada em alguns aspectos desse controle, em especial aos que ocorrem na área-fim, responsável pela produção de resultados efetivos. Em termos gerais, o controle é realizado por tarefas e se impõe através da autoridade do chefe imediato que recebe essa incumbência dos níveis hierárquicos superiores. Ressalte-se que esse enfoque de controle por atividades visa a melhorar a qualidade do trabalho. Para tanto, foram criados instrumentos obrigatórios a serem preenchidos pelos técnicos como programas de auditoria, papéis de trabalho, relatórios padronizados que objetivam mostrar aos níveis hierárquicos superiores de que forma o trabalho está sendo realizado.

O uso do computador é também outro instrumento de controle que possibilita o compartilhamento de áreas de trabalho de forma a padronizar as atividades, a elaboração de planilhas eletrônicas de controle de tempo e de trabalho e a disseminação de idéias, valores e normas que estabelecem rituais por toda a estrutura, a exemplo da adoção da forma eletrônica como meio de comunicação interna entre as chefias (*e-mail*). Rosen e Baroudi (*apud* Carvalho, 1998) defendem que essa tecnologia é uma poderosa ferramenta de exercício de controle.

Por fim, uma outra forma de controle é a adoção da técnica de planejamento, ainda que realizado de forma incipiente, teve no exercício de 2002 um papel de destaque dentre as ações da nova gestão. Foram realizadas várias reuniões com todos os segmentos do TCE-PE objetivando efetivar a consecução de um planejamento que refletisse as ações a serem empreendidas nos próximos dois anos. Periodicamente são realizadas reuniões que intentam monitorar o andamento dessas ações, com vistas a corrigir possíveis desvios. Segundo Carvalho (1998, p. 70) "o planejamento é um poderoso instrumento de poder que permite o exercício do controle sobre as ações organizacionais".

Para Hall (1984), os que têm poder nas organizações o utilizam para controlar o que ocorre nela. Assim, é através das estruturas organizacionais que ocorrem as condições necessárias para que se desenvolvam as relações de poder e o exercício do controle.

Todas essas nuances da estrutura de poder do TCE são definidoras do desempenho do órgão, interferindo diretamente nos rumos de suas ações e, conseqüentemente, na efetividade de sua atuação, conforme discussões a seguir.

### **4.3 Efetividade formal**

O novo modelo gerencial de Administração Pública que se desenha enfatiza o controle social, pressupondo uma participação ativa da sociedade. No atual estado de coisas, a efetividade de ações passou a ser buscada como uma meta primordial para a Administração Pública, inclusive como um pressuposto para ter legitimidade social e garantir a sua sobrevivência (Nóbrega, 2002).

A efetividade formal para o TCE está relacionada com a busca da eficácia e da eficiência de suas ações, segundo as normas e regulamentos, como ferramentas para atender aos anseios da sociedade. Nesse sentido, foi comentado pelos auditores substitutos que

"fundamentalmente deve-se buscar eficácia e agilidade que são os dois instrumentos importantes para que os tribunais se legitimem junto à sociedade";  
"o conceito de efetividade é alguma coisa muito próximo da legitimidade no sentido de conseguir aderência das suas ações ao interesse público".

Percebe-se nesses discursos uma sintonia com a literatura exposta neste trabalho, sobretudo no que concerne à necessidade premente de satisfação das necessidades da população, a busca da eficiência da gestão, tendo o cidadão como destinatário.

Em que pese essa noção clara acerca da matéria, o sentimento que existe entre os entrevistados é que ainda há um longo caminho a trilhar, não obstante o Tribunal vir buscando a cada dia se aprimorar e se atualizar.

Com efeito, foi unânime entre os entrevistados o relato de que o órgão tem mudado muito nos últimos anos e tem melhorado a sua atuação. Um dos auditores substitutos enfatizou:

"o TCE está vivendo uma grande revolução: um ponto de inflexão da posição dos tribunais, pois se for mergulhar em suas atividades se percebe que se tem promovido esforços importantes para cumprir com suas responsabilidades".

As atribuições do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco estão dispostas na Constituição do Estado, artigos 29, 30 e 86 com seus respectivos parágrafos e incisos (Pernambuco, 1989), à semelhança da Constituição Federal, em seus artigos 70, 71 com seus respectivos parágrafos e incisos, ao qual compete:

I - apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo;

II - julgar as contas de quaisquer responsáveis por bens e valores públicos, inclusive daqueles que dêem causa a qualquer irregularidade que resulte em prejuízo ao erário público, em todas as esferas de governo;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, inclusive as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvados os cargos em comissão;

IV - realizar, por iniciativa própria ou quando provocado, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todas as unidades que compõe os três poderes;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União/Estados participe, de forma direta ou indireta, nos termos do ratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelos entes políticos mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VII - prestar informações solicitadas pelo Poder Legislativo sobre as fiscalizações as quais lhe compete;

VIII - aplicar aos responsáveis, no caso de ilegalidades de despesa ou irregularidades de contas, as sanções previstas como multa proporcional ao dano, entre outras cominações;

IX - assinar prazo para que o ente jurisdicionado adote as providências necessárias ao cumprimento da lei;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando à decisão a casa legislativa;

XI -representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (Brasil, 1994).

A Carta Magna traz ainda em seu parágrafo 2º, do art. 71, que as decisões do Tribunal que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (Brasil, 1994).

Dentre essas competências, destacam-se aquelas que se constituem no trabalho cotidiano do Tribunal de Contas e que refletem a sua atuação frente à sociedade.

A análise de prestações de contas, tomadas de contas, denúncias, aposentadorias, concursos públicos e outros processos constituem uma das principais atribuições executadas pelo Tribunal, conforme preconiza o parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal; o art. 29, parágrafo 2º e art. 30, incisos I a III da Constituição Estadual; a Lei Orgânica (Lei n.º 10.651/91), arts. 1º e 3º; e Regimento Interno, artigo 4º, inciso XI e XVI (Brasil, 1994; Pernambuco, 1989; Pernambuco, 1991; Pernambuco, 1993). Acerca dessa competência, todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que hoje o Tribunal já cumpre essa missão constitucional em praticamente todos os órgãos e entidades do Estado. Os membros do Ministério Público inclusive salientaram que:

"a qualidade técnica dos relatórios do tribunal é muito boa e que o tribunal conseguiu se estruturar de forma a se mostrar presente em seus jurisdicionados";

"(...) o tribunal já tem uma maior eficácia interna, controla com mais rigidez a questão da contratação de pessoal e os concursos públicos que não existiam no Estado, por conta da fiscalização, passaram a ser tratados de forma mais séria pelos gestores".

Foi enfatizado por um dos auditores substitutos que

"o tribunal está praticamente em dia com as análises de processos, havendo poucos atrasos".

Essa é uma realização concreta feita pelo TCE, que vem causando um efeito verdadeiro sobre seus jurisdicionados e até mesmo sobre a população (Suchman, 1995).

A despeito dessas realizações, o Tribunal ainda não executa todos os tipos de fiscalização a que foi formalmente designado. A Constituição Estadual em seu artigo 29 (Pernambuco, 1989), bem como a Lei Orgânica, artigo 35 (Pernambuco, 1991) estabelecem que as fiscalizações deverão ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Sobre a auditoria de natureza operacional, por exemplo, este foi um comentário de um dos conselheiros:

“esta forma de olhar os gastos públicos ainda é muito incipiente nos tribunais”.

Analogamente, opinou um auditor substituto:

“a prática da Casa é o da realização de auditoria contábil, financeira e orçamentária e a auditoria operacional, apesar de estar contemplada na Constituição há alguns anos, somente agora é que os tribunais têm despertado para ela”.

De fato, o Tribunal tem buscado se capacitar para começar a realizar esse tipo de auditoria, ainda de uma forma incipiente.

Outra atribuição formalmente designada ao TCE refere-se à observância, quando da fiscalização, do cumprimento dos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade por aqueles que detêm, sob qualquer forma, recurso público, conforme disposto no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1994); artigo 29, § 1º, da Constituição Estadual (Pernambuco, 1989) e artigo 1º, II, da Lei Orgânica do TCE-PE (Pernambuco, 1991). Essa análise atenderia ao anseio da população de informação acerca da qualidade da gestão dos recursos. Conforme o relato de um diretor:

"o modelo de controle brasileiro ainda é muito pautado pela legalidade. É uma questão histórica do surgimento desse modelo, a exemplo da França, Espanha e Portugal. Normalmente os tribunais quando agem em relação a economicidade, em relação a comparar preços contratados com preços de mercado e na maximização custo/benefício,

atuam de forma muito tímida. Com relação à legitimidade, eu diria que praticamente não atuam”.

Afirmou um auditor substituto sobre essa matéria que

“o tribunal ainda não observa, por exemplo, se uma despesa foi feita de forma legal, em sentido restrito, cumprindo todos os processamentos exigidos pela lei e se aquela despesa atende ao interesse da coletividade, se é necessária, se há outras mais importantes e mais prementes. Então dentro dos princípios ainda tem muita coisa que precisamos avançar.”

Enfatizaram dois dos diretores departamentais, ratificando as idéias acima:

"infelizmente isso é uma coisa que a gente tem que evoluir. O único critério que se leva em consideração nas rejeições de uma conta, na aprovação, no pedido de devolução de determinado recurso é o da economicidade. Mas os princípios da eficiência e da eficácia, no qual se estaria analisando a gestão, fazendo a auditoria de natureza operacional, a questão do controle interno e outros aspectos, estes não são levados em consideração";

"(...)existe uma falta de consciência, de amadurecimento ou de juízo de valor de quem julga, que não dá a devida importância para os outros princípios".

Sob a ótica de um dos membros da Ordem dos Advogados do Brasil, quando o Tribunal analisa as contas, não consegue avaliar a economicidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos e assim não é possível concluir como foi a gestão do administrador. Assim, diante dos relatos acima, pode-se afirmar que o Tribunal não está cumprindo sua missão de fiscalizar os recursos públicos, sob a ótica de todos os princípios constitucionais e, logo, não está sendo formalmente efetivo.

É imprescindível enfatizar que nos últimos anos houve uma série de outras responsabilidades incorporadas ao trabalho do Tribunal, sobretudo depois da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000), que objetivou trazer um equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, promovendo o controle do gasto público através da transparência, com a elaboração de relatórios que permitam, inclusive à sociedade, realizar um controle desses gastos. Nesse sentido, o Tribunal tem se mobilizado

internamente, capacitando os técnicos, criando mecanismos de controle e de recepção de documentos enviados pelos entes jurisdicionados, cujo volume aumentou consideravelmente, distribuindo cartilhas e ministrando cursos para que os gestores atendam aos novos ditames legais. Um dos auditores substitutos comentou, sobre esse ponto:

"o Tribunal de Contas de Pernambuco tem se mostrado um dos mais bem aparelhados e capacitados para receber a LRF, informando e orientando os seus jurisdicionados de forma que eles se adaptem as novas mudanças".

Outra atribuição do controle das contas públicas pelo TCE seria evitar que os gestores cometam irregularidades, pois a boa e correta utilização dos recursos significa o retorno em bens e serviços para a população. Para tanto, compete ao órgão a realização de inspeções, conforme preceitua o artigo 37 da Lei 10.651/91 - Lei Orgânica do TCE-PE (Pernambuco, 1991). Sobre esse ponto alguns diretores responderam que

"quando o Tribunal atua consegue inibir de certa forma alguns desmandos dos gestores";  
"(...) quando o Tribunal faz, ele consegue";  
"(...) a atuação do Tribunal quando preventiva tem se mostrado eficaz".

Um exemplo de uma atuação preventiva ocorreu no projeto denominado pelo TCE "Operação Eleições". Constituindo uma iniciativa inédita na história do Tribunal, na qual todos os técnicos da área municipal foram mobilizados no sentido de acompanhar a execução das despesas dos municípios nos últimos meses que antecediam as eleições, essa operação visava, sobretudo, conter o desvio de recursos para fins eleitoreiros. O sentimento deixado por esta atuação do TCE-PE, está demonstrado nas palavras de um dos diretores:

"a gente tem dados que mostram que no período eleitoral o volume de despesa caiu e isso é inimaginável em qualquer outra situação, que dirá durante as eleições. O Tribunal conseguiu evitar inúmeros prejuízos, sustar contratos, paralisar obras, verificar licitações montadas. Houve lugares

em que o Tribunal chegou que havia começado a obra e não tinha o processo licitatório, num flagrante ao princípio da legalidade”.

Além disso, um dos promotores do MP enfatizou que

“a operação eleições foi uma experiência muito boa, em que se deixaram momentaneamente duas vaidades de lado para tentar trabalhar em conjunto”.

Essa operação foi apoiada tanto pelo Conselho do Tribunal, que procurou adaptar a legislação interna para viabilizar a operação (publicou a Resolução nº 05, de 26 de julho de 2000, que instituiu o rito de procedimento sumário e o procedimento especial de destaque), como pelo Ministério Público, que passou a priorizar o ajuizamento de ações referentes aos processos do Tribunal, inclusive atuando conjuntamente no trabalho de campo. Acrescente-se que no inciso XI da Constituição Federal (Brasil, 1994) já existe a previsão de comunicar ao Poder competente quando detectada a irregularidade. No entanto, isso somente era feito, de fato, após o julgamento do Tribunal, mostrando que aspectos subjetivos como "vaidades" acham-se presentes no ambiente institucional que, precipuamente, valoriza não a eficiência do órgão ou a efetiva demanda de seus produtos, mas a adequação de seus procedimentos ao sistema de crenças do contexto social no qual foi criado. Ou seja, percebe-se que, para o Tribunal, até então, era mais importante exercer seu poder julgando as contas, mesmo que esse procedimento demorasse e então perdesse a tempestividade, do que remeter ao Ministério Público assim que a irregularidade fosse detectada, para que este executasse os devidos trâmites legais.

Isto posto, pode-se afirmar que o Tribunal conseguiu evitar que algumas irregularidades fossem cometidas pelos gestores públicos, mostrando que o órgão foi formalmente efetivo, quando de sua atuação na operação eleições.

Por fim, quando os entrevistados foram questionados sobre a efetividade do TCE, verificou-se que as opiniões ficaram divididas, sobretudo entre os atores internos.

Dois dos auditores substitutos responderam em sentidos contrários:

"já há uma grande evolução, pois o processo democrático é recente, mas o tribunal ainda não é formalmente efetivo, pois não controla eficientemente a aplicação dos recursos públicos";  
"(...) dentro da atual ordem constitucional alguns tribunais desempenham bem o seu papel e são efetivos".

Dois dos diretores também tiveram seus discursos diferentes, a saber:

"o tribunal atinge seus objetivos e de forma geral ele é efetivo";  
"(...) a sociedade é credora, o Tribunal é devedor da efetividade de sua ação".

Os promotores do MP foram taxativos ao afirmar que nem o Tribunal nem o Ministério Público eram efetivos, acrescentando que:

"a prova disso é o número de desvios que ocorre, os que são detectados e não são provados, fora os que sequer se vê".

Os membros da OAB também responderam que não achavam o Tribunal efetivo, sendo que um dos advogados justificou sua assertiva afirmando que

"uma quantidade muito grande de débitos imputados pelo Tribunal não são cobrados e não são devolvidos".

Para o representante do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas, o Tribunal ainda não é efetivo, pois este

"não tem conseguido ainda responder às perguntas da sociedade que é justamente o combate ao desvio do gasto público".

Verifica-se, assim, diante dos discursos acima, que há percepções diferentes acerca da efetividade das ações do Tribunal, sobretudo entre os atores internos que, apesar de enfatizarem que o Tribunal é efetivo, não apresentaram qualquer justificativa em seus depoimentos que comprovassem essa afirmação. Ao contrário, quando questionados

especificamente sobre determinadas competências, esses respondentes afirmaram que havia um longo percurso a ser percorrido no sentido de cumprir suas atribuições e resgatar a dívida que a instituição tem para a sociedade. Percebe-se claramente que as respostas dos atores internos apresentaram um caráter eminentemente subjetivo ao afirmarem que o Tribunal é efetivo, na medida em que visam, aparentemente, entre outros fatores, proteger não só o órgão do qual são servidores, mas também seu próprio trabalho.

No entanto, ficou claro que, mesmo para aqueles que acreditam que o Tribunal já é efetivo, existe uma vontade manifesta de que ele ainda pode fazer muita coisa, demonstrando que há uma efetividade desejada. Esse assunto será abordado logo a seguir.

#### **4.4 Efetividade desejada**

A conceituação da efetividade desejada neste trabalho está relacionada com a expectativa dos atores, visando a atingir aos objetivos sociais quando da atuação do Tribunal. Percebe-se, através dos discursos, que essa expectativa existe, e que algumas delas começam a tomar contornos de concretização dentro do órgão.

Nas entrevistas, constatou-se que, para que o Tribunal fosse efetivo, seria necessário que este não somente exercesse as competências que formalmente lhe são atribuídas, como também outras que possibilitem oferecer respostas mais rápidas à sociedade, o que certamente lhe daria maior legitimidade. Nóbrega (2002) enfatiza que não basta somente que as ações dos administradores públicos estejam dentro da legalidade. É necessária também a adoção de procedimentos, cujos resultados sejam positivos, tempestivos e eficazes, para que as necessidades coletivas sejam atendidas.

Um desses procedimentos – manifesto pelos entrevistados – que poderia dar uma maior efetividade à atuação do Tribunal seria a realização continuada de auditorias concomitantes à execução do orçamento público, que inclusive já foi realizada pelo órgão sob o título de operação eleições. Esse tipo de trabalho despertou a atenção de todos os envolvidos, atores internos e externos, pois possibilitou um retorno imediato das ações empreendidas com a correção de desvios e o encaminhamento célere aos órgãos competentes para que as devidas providências fossem tomadas. Pode-se dizer, inclusive, que essa nova forma de fiscalizar muda o enfoque do resultado do trabalho, pois a auditoria *a posteriori* – após a execução da despesa – detecta as irregularidades depois que já ocorreram, cabendo ao Tribunal levantar o dano e aplicar a multa devida. Já a auditoria concomitante visa a impedir que ocorra o prejuízo. Um exemplo citado por um dos diretores, que desperta para essa nova forma de auditar foi o do caso da construção do TRT de São Paulo, em que foram desviados 196 milhões de reais. O diretor comentou:

"se o Tribunal de contas tivesse agido de acordo com o controle concomitante não tinha havido esse desvio e a sociedade não tinha tido esse prejuízo, pois todo mundo sabe que esse dinheiro não vai ser devolvido".

Um dos membros do Ministério Público também opinou positivamente acerca dessa matéria afirmando que

"os órgãos de controle deveriam investir mais no preventivo do que no repressivo, pois assim se conseguiria um retorno mais imediato".

Assim, percebe-se uma concordância geral entre todos os entrevistados internos e externos de que a realização dessa nova forma de fazer auditoria seja implementada. Sob o ponto de vista da teoria, pode-se afirmar que essas colocações estão em harmonia com a literatura colocada neste trabalho, quando enfatiza que o ambiente institucional é infundido de valores resultantes das necessidades sociais (Srouf, 1998). De fato, essa nova forma de fiscalizar surgiu exatamente da ausência de efetividade das ações

anteriores, que não produziam os resultados esperados, pois para a sociedade hoje se tornou mais relevante não o que foi roubado, mas o que deixou de ser desviado. Castro (2002, p. 301) ressalta que o controle da corrupção é muito maior se realizado através de uma "fiscalização preventiva, concomitante à realização da despesa, impeditiva, coercitiva e pedagógica", pois mais vale evitar um erro do que penalizar um gestor, pois a penalidade não se tem revertido em benefício.

Atualmente, não só a população em geral, mas todo o sistema de controle entendem que não adianta somente fazer o trabalho, como já vinha sendo feito, mas também mostrar esse trabalho, produzindo decisões factuais, demonstrando a relevância dessa questão à medida que há um consenso acerca dessa necessidade. Talvez os atores estejam vislumbrando nessa nova forma de atuar uma maneira de garantir a sobrevivência de todo o sistema, haja vista ser uma demanda social.

Outra necessidade percebida pelos atores internos seria permitir que o órgão pudesse executar suas decisões. Isso hoje não lhe é permitido, devido a limitações legais, fazendo com que o TCE dependa tanto do Ministério Público como do Tribunal de Justiça para que suas decisões sejam cumpridas. Quanto ao assunto, alguns auditores substitutos se pronunciaram:

"(...) eu advogo a tese que o Tribunal deveria ser contencioso-administrativo, como é o caso da França, onde as decisões têm força judicial";

"(...) precisaria uma reforma constitucional que permitisse aos tribunais executar as próprias decisões, ter força jurisdicional e assim ele cumpriria seu papel".

Afirmou um dos conselheiros que

“que o maior ‘gargalo’ dos Tribunais de Contas é a dificuldade para tornar exequível as suas decisões, dado que é um órgão de natureza administrativa e não judiciária”.

Entre os atores externos, houve diversos comentários acerca da ausência de eficácia das decisões, apontando que muitas delas são revistas e muitas vezes anuladas pelo Tribunal de Justiça, o que atrapalha a visibilidade externa do órgão. Um dos membros da OAB comentou que

"é muito fácil anular uma decisão do Tribunal de Contas no judiciário. (...) 90% dos recursos que o Tribunal julga pela devolução não são devolvidos pelos gestores. Nos casos de aposentadorias e pensões muitas vezes o Tribunal decide que o servidor tem direito a determinado valor e o órgão de origem entende diferente e não paga conforme o Tribunal determinou".

Apesar de todos citarem a dificuldade que o Tribunal tem de fazer com que suas decisões sejam efetivas, de forma a produzir efeitos concretos sobre os jurisdicionados, somente os atores internos, em especial o corpo julgador da Casa, manifestaram a necessidade de o Tribunal possuir natureza judicante, emitindo a última palavra em seus julgamentos. Nesse caso, apesar dos fatos, o reconhecimento dessa necessidade implicaria perda de poder por parte das outras instituições, além de concessão de maior poder ao Tribunal, que inclusive fiscaliza estas instituições. Motta e Caldas (1997) enfatizam que o povo brasileiro possui a característica de dar um "jeitinho" nas mais diversas situações, sobretudo naquelas em que há a possibilidade de adaptar a lei às necessidades vigentes, o que, nesse caso, seria mais fácil de conseguir, se outras esferas pudessem reavaliar a matéria. Talvez essa tenha sido a idéia do legislador, imbuído do espírito patrimonialista, de conceder poder administrativo e não judicante a uma instituição que poderia fiscalizá-lo ou talvez, alicerçado no espírito burocrático weberiano, permitir que, sob a égide do estado democrático de direito, todas as decisões pudessem ser revistas e decididas por outro poder. De fato, o que ora existe de concreto, é uma questão de ponto de vista diferente do que há nos documentos e que somente poderia ocorrer através de uma reforma de ordem constitucional.

Uma necessidade percebida pelos membros do Ministério Público refere-se à mudança na forma de julgamento das contas dos prefeitos e governadores. Segundo os ditames constitucionais, o Tribunal de Contas do Estado emite um parecer prévio e o julgamento efetivo ocorre nas Câmaras Municipais, no caso dos prefeitos, ou na Assembléia Legislativa, no caso do governador. Nesse caso, o trabalho do Tribunal fica devendo em efetividade, pois no julgamento não só são considerados os aspectos técnicos levantados pelo órgão, como também os políticos, dado que as casas legislativas são órgãos eminentemente dessa natureza. Um agravante desse fato ocorre porque a Justiça somente pode considerar o julgamento do Legislativo, dificultando o trabalho do Ministério Público, por exemplo, quanto à impugnação de candidatura de agente público que tenha sido apontado em relatório do Tribunal como praticante de ato de improbidade administrativa. Um dos promotores asseverou, nesse sentido:

"as decisões administrativas proferidas pelo TCE deveriam ser definitivas em relação a toda e qualquer decisão, pois o legislativo não tem a competência técnica para julgar e, quando o faz, passa a valer a decisão política".

Pode-se dizer, também nesse caso, que este é um ponto de vista diverso daquele existente nos documentos, que somente poderia ser mudado através de uma reforma constitucional. Parece ser relevante, no entanto, minudenciar essa questão, salientando que não é pertinente, dentro do sistema vigente que prega o controle dos cidadãos sobre seus governantes, essa análise política das contas dos governadores e dos prefeitos, tendo em vista que, nas demais contas de qualquer outro agente político, prevalece a análise técnica. Há aqui uma prerrogativa deixada pelo legislador na Constituição que pode ser explicada através de algumas análises desenvolvidas por Bresser Pereira (*apud* Pinho, 1998) que destaca que apesar de a Constituição de 1988 mostrar-se inovadora em alguns pontos, há também a existência de focos patrimonialistas, como se o

passado tivesse se juntado ao novo, não permitindo que aquele sucumbisse e deixasse de existir.

A questão da inelegibilidade foi um ponto levantado pelos atores internos do TCE que merece destaque. Conforme o discurso de um dos diretores:

"o Tribunal se tornaria mais efetivo frente à população se conseguisse que a partir da rejeição das contas o gestor ficasse inelegível por um período suficiente, talvez até diminuindo um pouco o prazo atual. Essa mudança é necessária para que a população possa perceber, de fato, que o gestor foi punido. (...) a maior pena ao administrador público deveria ser a inelegibilidade que é o que mais constrange, por isso é preciso uma mudança urgente nesta lei".

Dentro das normas que caracterizam o ambiente institucional do TCE, esta é uma daquelas que não traz efetividade às decisões da instituição (Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990), pois mesmo com contas rejeitadas pelo TCE, esse agente público ingressa na Justiça e, independente de suas alegações – sem a avaliação do mérito – é-lhe concedido o direito de continuar gozando dos mesmos privilégios que tinha antes do julgamento por parte do TCE. Essa atitude do legislador está em total descompasso com os anseios e valores da sociedade, buscando somente privilegiar os agentes políticos. Essa norma existente no ambiente institucional do TCE é uma prova cabal de que, nas bases políticas brasileiras, encontram-se presentes forças tradicionais responsáveis pela criação de leis que visam a atender interesses clientelistas, ainda dominantes, confirmando as alegações das bases teóricas desenvolvidas neste trabalho.

Também foi manifesto entre os entrevistados a necessidade de que o Tribunal seja mais contundente em suas decisões, sendo que dois dos diretores citaram:

"o órgão deveria pedir o bloqueio de bens, o afastamento do prefeito corrupto, a intervenção no município, a sustação de contratos irregulares, ou seja, o Tribunal deveria tomar

medidas de pronto atendimento que fizesse com que a sociedade percebesse suas ações e passasse a confiar nelas";  
" (...) o tribunal inibe muito pouco, deixando muito espaço para o mau administrador, ressaltando que o Tribunal deveria estar mais presente, não só para coibir, mas também para orientar".

De fato, essas medidas dariam maior efetividade às decisões do TCE. No entanto, para implementá-las seriam necessárias mudanças na legislação e também no relacionamento com os demais poderes responsáveis pela punição dos agentes públicos, no sentido de dar seguimento às ações do TCE. É importante frisar que algumas sugestões expostas acima já foram implementadas no passado pelo Tribunal, pois em alguns casos há o suporte jurídico que permite essa atuação. No entanto, a organização não conseguiu lograr êxito em suas investidas, deparando-se com a rejeição dos demais órgãos de controle, que não deram o respaldo necessário.

Assim, percebe-se que o órgão tem buscado mobilizar-se em conformidade com as regras e regulamentos impostos a ela, tentando não se chocar com os valores vigentes das outras instituições, sob pena de perder o suporte cultural que lhe permite continuar atuando. Esse entendimento está em consonância com os trabalhos de Meyer e Scott (1983), que enfatizam que as organizações necessitam de uma aprovação social e suporte cultural que são usados para justificar sua existência.

Os entrevistados manifestaram, também, a necessidade de uma maior aproximação do órgão com a sociedade. O Tribunal já vem abrindo alguns canais nesse sentido, mas a opinião geral é que ainda há muito por fazer. Segundo um dos auditores substitutos:

"essa aproximação ocorreria precipuamente a partir do momento em que o Tribunal desse uma resposta mais ágil à sociedade o que permitiria a esta participar efetivamente do processo, apontando outras irregularidades, para que o Tribunal pudesse prestar de forma mais completa a sua missão, trabalhando como uma parceira: o Tribunal precisa

da sociedade do mesmo jeito que a sociedade precisa do Tribunal".

Os depoentes expressaram que uma forma de aproximar o Tribunal da sociedade se daria através da disponibilização de informações sobre a gestão do prefeito de seu município, mostrando quanto e como tem sido gasto esse recurso, ou seja, dando transparência às ações.

Um dos membros do Ministério Público comentou:

“o Tribunal publica suas ações no Diário Oficial, mas ninguém lê; possui uma página na Internet, mas esta ainda é um canal elitizado; a mídia televisiva é muito cara e a Ouvidoria não atinge toda a massa, ou seja: o Tribunal faz alguma publicidade, mas não dá transparência”.

Opinou um dos auditores substitutos que

"os tribunais devem custar por ano uns 3 milhões de reais no orçamento, então a sociedade precisa ter retorno desse valor despendido e se os tribunais não melhorarem e não se aproximarem da população, fazendo com que suas decisões e suas deliberações sejam mais inteligíveis, mais transparentes, evidentemente teremos uma crise muito grande e estaremos fadados à extinção".

De fato, já existem algumas emendas no Congresso Nacional que tratam da extinção dos Tribunais de Contas no Brasil, dada a pouca efetividade do órgão frente à sociedade. Acrescente-se que, para os gestores públicos, políticos e ordenadores de despesas é interessante a extinção da instituição, pois não se submeteriam mais ao seu controle.

Desta forma, a necessidade de aproximação da instituição com a sociedade passa a ser uma medida urgente, pois, nesse caso, somente a população tem o verdadeiro poder de mudança para provocar e pressionar o próprio Judiciário, além do Congresso Nacional para, ao invés de extinguir, fazer as mudanças necessárias na legislação que ajudem o Tribunal a ser mais efetivo. Esse posicionamento de dar transparência às suas ações reflete a nova dimensão dada à Administração Pública que enfoca o cidadão como

controlador das ações dos gestores públicos. Essa necessidade percebida nos discursos acima advém de uma pressão do ambiente que atualmente encontra-se infundido desse valor.

O representante do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco propôs algumas medidas que, se fossem executadas, ajudariam o Tribunal a aproximar-se da sociedade como:

“o Tribunal precisa mostrar a sua seriedade de trabalho através de suas decisões, divulgá-las, chamar as sociedades civis organizadas para colaborar e trazer discussões do gasto público, aproximar-se das universidades objetivando a realização de estudos novos que possam fortalecer as decisões do tribunal. Crescendo o respeito com a sociedade ambos poderão fazer coro para que as mudanças necessárias sejam feitas”.

Esse ponto de vista dos depoentes, apesar de verdadeiro, ainda é muito limitado, quando olhado para o Estado como um todo, pois, mais do que uma reforma administrativa empreendida pelo TCE, faz-se necessário reformas estruturais que almejem alterações nos valores culturais vigentes. Nogueira (*apud* Pinho, 1998, p. 76) enfatiza que a reforma na administração "depende de uma profunda revisão das funções e práticas estatais, das instituições políticas e das relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico é perverso e de baixa qualidade".

Diante do exposto, constata-se, que, de fato, existem várias expectativas em relação à atuação do Tribunal, que se constituem na efetividade desejada pelos atores que interagem com o órgão. Esses desejos, por sua vez, são fruto de lacunas entre aquilo que o Tribunal efetivamente faz e aquilo que os atores gostariam que este fizesse. Essas limitações existentes entre a efetividade formal e a desejada serão discutidas no tópico a seguir.

## 4.5 Lacunas entre efetividade formal e desejada

De um lado, buscou-se neste trabalho caracterizar se o Tribunal estava atuando em conformidade com as normas e regulamentos que o disciplinam, como forma de avaliar se estava sendo formalmente efetivo. De outro, procurou-se avaliar se havia outras necessidades manifestas pelos atores, caracterizando a efetividade desejada. Neste ponto, buscar-se-á apontar quais os fatores que impedem que a efetividade formal seja igual à desejada.

Um elemento citado por boa parte dos entrevistados como uma limitação refere-se à imagem negativa que a sociedade possui dos tribunais de contas. Um dos motivos de tal imagem se deve sobretudo aos péssimos exemplos que alguns órgãos vêm dando ao longo dos últimos anos. Um dos diretores ressaltou que

"há tribunais horríveis onde existe o banditismo, o narcotráfico e a pilantragem".

O depoimento de um dos promotores do Ministério Público enfatiza o mesmo ponto, a saber:

"existem tribunais que são péssimos e deveriam estar extintos ou ser reestruturados: há uma diversidade muito grande".

De fato, por diversas vezes, desde a criação, alguns titulares dos órgãos ocuparam lugares nas colunas policiais, acusados de envolvimento em diversos crimes, a exemplo da reportagem publicada na revista *Veja*, em janeiro de 2002. Essa matéria apontava diversas irregularidades relacionadas à malversação de recursos públicos, provocadas por presidentes de tribunais que contrataram com prefeitos para fazer publicidade pessoal, em troca de favores e "venda" de decisões, enfatizando que "há muito se denuncia que os tribunais de contas no Brasil gastam dinheiro demais, empregam

parentes demais e fiscalizam de menos" (Gaspar, 2002, p. 36). Segundo um auditor substituto:

"o que fica no exemplo da imprensa são os tribunais ruins, pois é isso que vende jornal. Dificilmente sai uma notícia informando que o TCE fez suas ações, ou que é moderno e eficiente".

Acrescente-se que, de acordo com O'Donnell (1998), a mídia somente assume o papel de denunciar os atos errôneos de autoridades públicas porque, muitas vezes, os órgãos governamentais competentes não o fazem. Nesse caso, os meios de comunicação tendem a tornar-se uma corte de justiça substituta na medida em que expõem as condutas irregulares e nomeiam os responsáveis, informando à população os detalhes que acham relevantes. Essa atitude, no entanto, não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados, mesmo existindo uma legislação que ofereça um suporte para punir, fazendo gerar um sentimento de descontentamento e de descrença das ações do governo por parte da opinião pública.

Com efeito, o mau exemplo de alguns tribunais de contas contamina a imagem dos demais, comprometendo a existência de todos, na medida em que passa a perder o apoio daqueles que o mantêm, no caso a sociedade. Importante ressaltar que este foi um ponto de consenso entre todos os entrevistados, lançado como um grande limitante do processo de abertura dos tribunais para a sociedade, pois não pode um órgão encarregado do controle e, sobretudo, da contenção de práticas corruptas ser o primeiro a atuar em desconformidade com as opções permitidas em leis, contrários ao bem-comum. Bugarin (2001) ressalta que um dos determinantes para a legitimidade social está na competência e na honestidade da gestão pública. No entanto, a análise desse fator limitante, que não permite que a efetividade formal seja igual à desejada, deve ser feita de forma mais abrangente, buscando-se as raízes que o originaram .

Um dos primeiros motivos que podem ser percebidos como determinantes para que ocorram essas diferenças entre os tribunais reside no fato de que esses órgãos, no Brasil, não compõem um sistema único. Em cada estado existe um órgão que atua de forma autônoma e independente dos demais, sem uma coordenação ou padronização. Um dos promotores do MP ressaltou que

“seria necessário que houvesse uma reforma no âmbito dos tribunais, num processo de modernização para que o contágio se dê ao contrário, ou seja, os bons contaminem aqueles que não vêm cumprindo suas funções”.

Um dos conselheiros, no sentido de resolver essas questões, opinou que:

“o ideal seria que os tribunais fossem um só, do Amazonas ao Rio Grande do Sul, com algumas adaptações regionais, para que não houvesse tantas diferenças”.

Quanto ao tema, um dos integrantes do Sindicato dos Servidores do TCE-PE ressaltou que

"é necessário que os tribunais tenham uniformidade de procedimentos para que consigam ter mais força junto à sociedade".

Essa questão, percebida por todos os segmentos, inclusive pelo próprio conselho do TCE-PE, apresenta-se como uma alternativa para o nivelamento das instituições. No entanto, para ser efetivada, torna-se necessária uma modificação no sistema jurídico vigente que envolve inclusive uma mudança de valores, pois historicamente cada tribunal se constitui em um órgão autônomo e independente, atuando cada qual em seu estado ou no âmbito da União. Essa mudança, pois, implicaria uma mudança de ordem institucional, que envolve avaliar como essa nova situação se adaptaria aos centros de poder existentes na comunidade (Selznick, 1971).

Ressalta-se que outro fator que contribui sobremaneira para a imagem que a sociedade tem dos tribunais se deve à forma de provimento do cargo de conselheiro, cujo critério para escolha, atualmente, é eminentemente político. Através das entrevistas

percebeu-se que as opiniões ficaram divididas entre os atores internos do TCE, sobretudo entre os auditores substitutos de conselheiros. Nesse sentido alguns deles enfatizaram que

“a coisa avançaria mais se abrissem mais vagas no conselho para o pessoal técnico, como membros da OAB, do Ministério Público e técnicos do TCE. Essa medida daria mais legitimidade e faria com que a sociedade não visse o tribunal como órgão político e sim como órgão técnico”;  
 “(...) das sete vagas para conselheiros somente duas são reservadas a técnicos e se essa composição mudasse haveria maior independência do órgão”.

Outros auditores substitutos argumentaram que o critério político que se tem hoje na Constituição não é o ocasionador do desempenho ruim de alguns tribunais e justificaram afirmando:

“nos Estados Unidos, por exemplo, o auditor geral é nomeado pelo presidente e referendado pelo Congresso. No Canadá a coisa é assim também e ninguém questiona isso, pelo contrário, funciona, sendo que o maior problema não está no critério de seleção, mas na qualidade da classe política”;  
 “(...) os critérios para o ingresso no cargo de Conselheiro são muito rígidos e salutar, o problema reside nas indicações que ocorrem em alguns Estados que passam ao largo dos requisitos constitucionais (e isso não é privilégio dos TCEs)”.

Analisando essa questão, depreende-se, num primeiro momento, que elas parecem contrárias. No entanto, pode-se afirmar que tanto uma quanto a outra defendem, na realidade, a moralização dos conselhos dos tribunais de contas, independente de como se dê o critério de provimento do cargo, demonstrando que essa não é a questão central. Aliás, os primeiros auditores substitutos não expurgam totalmente a indicação política, colocando-a simplesmente em situação de paridade com as indicações técnicas. O cerne do problema está no ambiente de onde provêm os conselheiros que, sabe-se, é permeado de práticas patrimoniais que passam por cima de regulamentos, objetivando atingir interesses pessoais e que, inclusive, transcendem, em muitos casos, as normas estabelecidas.

Como forma de exemplificar esse discurso um dos promotores do MP citou que

“recentemente quando o MP e o TCE tentaram fiscalizar a Assembléia Legislativa do Estado, os dois órgãos sofreram várias retaliações de ordem legal e até constitucional que culminou com a saída do Procurador Geral do Estado. (...) a Administração Pública é refém da conjuntura política, sendo que no Nordeste, sobretudo, é muito forte a questão do coronelismo”.

Na verdade, essa não deveria ser a resposta de uma civilização culturalmente acostumada às questões de controle. Sobretudo, isso decorre de uma sociedade que, historicamente, não considera o que é público como de todos, mas o que é público como privado, atendendo aos interesses de uma minoria. Segundo Ramos (1983), a base da cultura brasileira, originada do tipo de colonização feita no Brasil, ainda está muito presente na sociedade moderna, demonstrando que aspectos institucionais interferem diretamente na efetividade das ações do TCE, na medida em que os valores e as crenças do ambiente determinam as atribuições organizacionais (Selznick, 1971).

Não se pode esquecer, e os auditores substitutos lembraram com muita propriedade, que lutar pela extinção da indicação política significa ir de encontro aos valores vigentes no ambiente institucional, o que poderia ser decisivo para a descontinuidade do órgão, pois é nesse ambiente que o Tribunal busca os recursos necessários para continuar atuando. Essa análise se comprova através do comentário de um dos conselheiros que afirmou que

"um dos motivos pelos quais o Tribunal não conseguia cumprir suas atribuições devia-se a falta de recursos financeiros, pois o legislador vem concedendo cada vez mais atribuições ao Tribunal e não vem repassando recursos que permitam cumprir com essas novas competências”.

Consoante Pfeffer e Salancik (1978), o controle dos recursos representa uma grande fonte de poder, pois garante a existência da instituição.

Esse discurso demonstra como as relações de poder existentes no ambiente externo do TCE interferem na definição das forças sociais do ambiente interno, conforme enfatizado por Srour (1998), colocando a Administração Pública como refém da conjuntura política e fazendo com que a questão política interfira nas questões institucionais. Nesse caso, percebe-se que o Tribunal não busca legitimação somente frente à sociedade mas, também, junto à classe política, que pode, através da elaboração de leis, alterar o papel do Tribunal, alargando suas competências, de um lado, ou extinguindo-o, do outro.

Outro aspecto levantado que também compromete a imagem da instituição frente à sociedade refere-se ao conteúdo de algumas decisões pronunciadas pelo Conselho do Tribunal, tendo em vista que muitas delas não levam em consideração o posicionamento do relatório elaborado pelos técnicos da casa. Nesse sentido, alguns diretores comentaram que:

"as decisões não trazem a firmeza ou a pontualidade daquilo que caracterizou a tomada de decisão, ora atentando com maior relevância para um item ora para outro";  
"(...) as decisões tomadas são muito difusas; quando muda a composição do conselho muda o enfoque";  
"(...) o corpo de técnicos possui até uma linha coesa, mas o corpo de julgadores, por vezes, julga contas irregulares pelos mesmos motivos que julga outras regulares, não se conseguindo formar jurisprudência e isto se deve ao viés político dos conselheiros que decidem não baseado nas leis, mas segundo seus valores".

Um dos conselheiros enfatizou que

"internamente no Tribunal é muito freqüente existirem decisões diferentes pelo mesmo motivo e isso faz com que o órgão perca força, pois fica muito fácil derrubar uma decisão dessas na Justiça. (...) pior do que isso são as diferenças de posicionamento em relação aos outros tribunais do Brasil".

Esses discursos estão em consonância com a teoria desenvolvida neste trabalho que enfatiza que na sociedade brasileira, inclusive nas organizações, estão presentes práticas patrimoniais que influenciam as tomadas de decisões.

Com relação às decisões emanadas pelo Tribunal, um dos membros do Ministério Público ressaltou:

"esse elemento é um dificultador do nosso trabalho, mas é contornável na medida em que em alguns casos simplesmente se desconsidera o julgamento do Tribunal de Contas, observando somente as provas técnicas levantadas nos relatórios de auditoria".

Percebe-se, nesse caso, uma crise de legitimidade do Tribunal frente ao ambiente, na medida em que os valores intangíveis – maculados nas decisões – moldam o comportamento de maneira oposta aos elementos concretos (Suchman, 1995), reafirmando o conceito de que a questão subjetiva existente no ambiente institucional é bastante forte.

Esse é um problema também enfrentado internamente na Casa, pois é fonte de desestímulo por parte do corpo técnico que, muitas vezes, vê que todo o trabalho foi desconsiderado sem uma justificativa plausível para tal. Um dos auditores substitutos, nesse sentido, comentou:

"em algumas situações, o julgador deve observar todos os aspectos, inclusive as implicações políticas quando toma uma decisão. O que não pode acontecer, de fato, é o que vem ocorrendo em alguns Estados da federação, onde o componente político é majoritário".

Discutida a questão da imagem, um outro fator limitante para que a efetividade formal não seja igual à desejada está relacionado ao desconhecimento que a própria sociedade tem da existência dos tribunais, ou seja, além do fato de que o Tribunal possui um imagem negativa entre aqueles que conhecem o órgão, ainda existe a discussão de que uma grande parcela da população sequer sabe que o Tribunal existe, quanto mais o que ele faz – isto é, qual o seu papel. Em 2001, o Tribunal contratou uma empresa com o fim de

realizar uma pesquisa em seis cidades de Pernambuco, com a aplicação de 1.800 questionários, para avaliar a imagem da instituição e dos serviços por ela prestados. Segundo a conclusão da pesquisa, a maior parte dos entrevistados (52,22%) não conhecia o Tribunal, menos de um quarto (24,50%) conhecem as suas finalidades e, destes, 94,53% afirmaram que o órgão é necessário, sendo que daqueles que conhecem a instituição, 48,36% afirmaram que o Tribunal cumpre parcialmente com suas obrigações (Perfil, 2001).

Diante desse fato, foi unânime entre os entrevistados que é necessário que os tribunais precisem se mostrar à sociedade, porque a população não sabe nem de sua existência. Um dos diretores de departamento afirmou que

“antes de partir para informar é preciso a gente primeiro se apresentar, pois a maior parte da sociedade não tem idéia muito correta do que é o Tribunal e quais são as suas funções”.

Um dos membros do Ministério Público enfatizou que

“os órgãos de controle estão muito distantes da população e a sociedade pouco os identifica”.

De fato, não há como o Tribunal ser efetivo, se suas ações são desconhecidas para a sociedade, pois a efetividade aplica-se à promoção de objetivos sociais (Penteado, 1991), que, nesse caso, não vêm sendo atingidos.

Uma das conseqüências do fato de a sociedade desconhecer o Tribunal é que ora não exige seus direitos e ora espera que o Tribunal faça mais do que lhe compete. Um dos diretores afirmou:

"de um lado o Tribunal tem tentado informar sobre suas ações, mas só o faz para quem o motiva, para quem procura o Tribunal. Como a sociedade desconhece a instituição, não o procura. De outro lado, quem conhece a instituição, muitas vezes espera que os tribunais façam mais do que lhes compete legalmente como prender os corruptos e fazer com que devolvem o dinheiro desviado".

O membro do Sindicato dos Servidores do TCE-PE acrescentou que:

“é difícil para a sociedade entender que a rejeição das contas de um prefeito, possibilita recurso no Poder Judiciário, que a inelegibilidade depende do Tribunal Eleitoral e do Tribunal de Justiça, que não compete ao TCE colocar o prefeito na cadeia ou fazer com que ele devolva o dinheiro desviado”

Tem-se nas palavras acima outro elemento limitante para que a efetividade formal não seja igual à desejada, pois a ação do TCE, para ter resultados, necessita de uma atuação tanto do Ministério Público quanto dos Tribunais de Justiça. No Ministério Público, conforme citado por um dos promotores, não há estrutura adequada e ideal. Este, por sua vez, depende do Judiciário que também não possui as melhores condições. O citado promotor exemplificou essa situação, mostrando o caso da operação eleições, no qual o TCE constatou as irregularidades e remeteu para o MP, que ajuizou as ações e as encaminhou para o TJ, com toda a rapidez que a situação ordenava. No entanto, dois anos depois, ainda estão neste órgão mais de 180 processos ainda não julgados. Daí a necessidade sentida pelos atores internos de dotar o TCE de poder jurisdicional, para que possa cobrar o cumprimento de suas decisões, sem depender da atuação dos demais órgãos. Nesse sentido, um dos conselheiros comentou que, quando era presidente, tentou estreitar as relações com os dois órgãos, sendo que

"com o MP foi um sucesso, mas o TJ possui uma resistência muito grande em dar celeridade às nossas decisões. (...) existe um ciúme muito grande dos desembargadores daquela casa, pois nós temos os mesmos direitos que eles e por isso existem tantos entraves em dar seguimento as nossas ações".

Essa questão do "ciúme" comprova claramente que a dimensão subjetiva traz grandes influências para as organizações, inclusive afetando o desempenho do órgão, demonstrando que esse é um elemento que não pode ser esquecido quando se realiza a análise de organizações institucionais. De fato, mais do que uma reforma legal, precisa-se de uma reforma cultural para que se possa alterar a legislação vigente. Culturalmente, há

interesses na morosidade e na complexidade do sistema que estabelece várias instâncias para o mesmo assunto, possibilitando muitos recursos. O'Donnell (1998) ressalta que o Poder Judiciário no Brasil possui um orçamento próprio, o que lhe dá um alto grau de autonomia em relação aos demais poderes. No entanto, tal situação não vem sendo utilizada para a melhoria do serviço; ao contrário, essa independência tem servido somente para beneficiar os integrantes das Cortes, sobretudo os juízes e outras pessoas ligadas a estes, que possuem altos salários e enormes privilégios, sem a preocupação de qualquer prestação de contas aos demais poderes e, principalmente, à sociedade. Essa prática evidencia o fato de que a burocracia no Brasil é entremeada de variáveis patrimoniais, na medida que nosso sistema jurídico está montado visando, sobretudo, a atender a conveniências políticas pessoais que, conforme enfatizado por Lambert (1970), apresenta-se como modernizante, mas, no seu âmago, ainda é corrupto e arcaico.

Outro ponto que se constitui em outra lacuna existente entre a efetividade formal e a desejada é a ausência de coordenação da função de controle, tendo em vista que essa função se encontra disseminada em diversos órgãos, dificultando a localização de um responsável. Cabe à Administração a realização do controle interno; ao Ministério Público, o controle nas atribuições de defesa do cidadão; ao Judiciário, o controle realizado mediante provocação; ao Legislativo, o controle externo em seu aspecto político; e, em seus aspectos técnicos, aos Tribunais de Contas; e, ainda, à polícia o controle repressivo, sendo cada um desses órgãos responsável por uma faceta de um mesmo processo. Um dos advogados da OAB ressaltou que

"o povo cobra do Poder Legislativo a elaboração das leis; do Judiciário, o exercício da função judicante; do Executivo a construção de bens e a produção de serviços e a função de controle, que seria a concretização dos princípios da administração pública, não possui um órgão específico que capte essa reivindicação do povo. Existem problemas de natureza institucional que é maior que qualquer medida

interna que o tribunal possa tomar para ter eficácia de suas decisões e para ser efetivo junto à sociedade e se legitimar".

Cumpra destacar que aqui há uma questão de ponto de vista diferente do que há nos documentos, pois a divisão dos poderes do Estado é uma posição dominante na modernidade, que surgiu como forma de minimizar o abuso de poder, caso estivesse centrado nas mãos de um só, que teria, dessa forma, um poder absoluto. Além disso, a idéia de criação de órgãos autônomos que controlam os três poderes clássicos visam a submeter os governantes ao império de uma lei, coibindo o abuso de poder, em consonância com os princípios norteadores do estado democrático de direito. Ademais, há um consenso de que a realização de controle interno e externo não se configura em duplicidade de atuação, existindo dessa forma para permitir uma avaliação de um sobre o outro, de forma que possa estabelecer uma cadeia que resguarde a boa conduta. Destarte, analisando sob a dimensão institucional, a estrutura dessas organizações reflete as expectativas e os valores expressos do ambiente, que foram criados independentes da eficiência de sua atuação, em consonância com a literatura exposta neste trabalho.

Comentário:

Comentário:

Merecem ser mencionadas, ainda, algumas deficiências existentes internamente no Tribunal e percebidas pelo atores internos, que, se resolvidas poderiam dar contribuição para o atingimento da efetividade desejada. Uma das limitações citada por um dos diretores refere-se à qualidade de informação que o Tribunal disponibiliza, pois segundo este

“os bancos de informações têm muitas falhas”.

Outro aspecto levantado refere-se à formalidade processual que, segundo outro diretor,

“é um dos motivos alegados pelos jurisdicionados na Justiça para derrubar as decisões do tribunal”.

Vale ressaltar que o advogado da OAB também citou

“que os processos do Tribunal são muito mal instruídos, sendo fácil para a outra parte entrar com uma ação declaratória de nulidade do título e vencer pela inexistência de provas que comprovem o ilícito”.

Outra questão levantada por um dos diretores refere-se à quantidade de processos analisados pelo Tribunal, que, conforme enfatizado

“são processos pouco relevantes, mas que a lei nos obriga a dar pareceres, impedindo, até por falta de tempo e de pessoal, que se analise outras coisas mais importantes”.

O tribunal é obrigado pelo Código de Administração Financeira do Estado – Lei nº 7741/78 – a analisar muitos processos parciais de despesa relacionadas a subvenções sociais, convênios, despesa normal, repasses financeiros, auxílios e contribuições, que demandam muito tempo e trazem poucos resultados significativos.

Esses aspectos levantados pelos atores referem-se a mudanças de procedimentos administrativos que, se melhorados e otimizados, podem ajudar a produzir resultados positivos que satisfaçam as necessidades da população. Moraes (1999) afirma, entre outros aspectos, que a busca da qualidade do serviço público, da eficácia e da eficiência ressaltam a gestão efetiva, sendo este um determinante atual da legitimidade social.

Um outro ponto ressaltado pelos membros da OAB refere-se à não divulgação, por parte do Tribunal, dos achados nos relatórios de auditoria enquanto este ainda não foi devidamente julgado. A OAB entende que essa atitude por parte do TCE viola o dever de informar ao público o que está acontecendo e acrescenta:

“acho que durante o transcurso da auditoria deveria se manter o sigilo, mas depois de apurado e finalizado os procedimentos, os fatos deveriam ser públicos”.

Esse advogado comentou, ainda, que são muitos os casos em que a sociedade procura a OAB – que é o órgão responsável por garantir a preservação da ordem jurídica – para intermediar uma ação no Tribunal de Contas, afirmando que isso ocorre porque

“o Tribunal criou a cultura da lei da mordça e, em função disso, a sociedade não o identifica, pedindo por vezes a intervenção da OAB, demonstrando uma pequena crise de legitimidade”.

O Ministério Público também abordou essa questão afirmando que

“existe uma cultura no Tribunal que se ele remete o processo direto ao MP estaria se antecipando ao mérito, divulgando informações que ainda não foram julgadas”.

No entanto, o promotor entende que os órgãos decidem em instâncias diferentes e uma decisão de um não anula o andamento do processo de outro. Um dos diretores da Casa afirmou que

“existe uma resistência interna de não divulgar essas informações, mas não há impedimento nenhum à medida que você diga processo não julgado, como uma informação técnica”.

Um dos conselheiros reconheceu que existe essa cultura por parte do corpo julgador, enfatizando que

“se essa resistência for quebrada, todos vão lucrar com isso”.

Mudar esse procedimento, com efeito, implicaria uma mudança de posicionamento do conselho, constituído pelas maiores autoridades e que possuem o poder de alterar esse trâmite administrativo. Por outro lado, vale destacar que, se houvesse também um consenso entre os servidores da Casa acerca dessa matéria, seria mais fácil tentar persuadir e pressionar o conselho para que a mudança fosse efetivada. Note-se que, historicamente, já ocorreram situações em que os servidores conseguiram implementar novos procedimentos utilizando-se de seus argumentos técnicos que justificassem essas mudanças – na literatura este fato é denominado de poder especializado (Hall, 1984).

Por fim, quando da realização das entrevistas, perguntou-se aos depoentes o que eles pensavam acerca do que a sociedade esperava do Tribunal de Contas. As respostas apresentadas constituíram-se em expectativas acerca da atuação do órgão que, em linhas gerais, refletem o que de fato os atores pensam sobre qual deveria ser o verdadeiro papel do Tribunal, como demonstrado a seguir:

◆ TCE-PE – conselheiros, auditores substitutos e diretores:

Controle da aplicação dos recursos públicos; acompanhamento das contas públicas para evitar que os desvios ocorram; cumprimento do dever constitucional de forma ética, eficaz e eficiente; promoção de respostas para a sociedade; atuação firme para que suas ações realmente consigam coibir os desmandos administrativos e a corrupção; fiscalização da aplicação dos recursos e transparência; guarda dos recursos públicos, atuando com firmeza, com vistas a coibir os desmandos dos maus gestores, para que isso possa retornar em bens e serviços para a comunidade.

◆ Sindicato dos Servidores do TCE-PE:

Combate ao desvio do gasto público, inclusive, mostrando os seus trabalhos para a sociedade.

◆ Ministério Público:

Cumprimento de seu papel constitucional de prestar uma fiscalização adequada dos gastos públicos, atentando para os desvios; encaminhamento das irregularidades detectadas para que os demais órgãos de controle busquem a responsabilização; avaliação da qualidade dos gastos não só do ponto de vista contábil, patrimonial ou financeiro, mas de resultado.

◆ Ordem dos Advogados do Brasil:

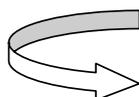
Eficácia das decisões; transparência e aproximação com a sociedade.

Para se ter uma visão geral do exposto, foi elaborado um quadro-resumo (Quadro 4.5.1), que permite uma visualização clara, sintetizada, entre aquilo que o

Tribunal executa – a efetividade formal – e aquilo que seriam as expectativas dos respondentes – a efetividade desejada – trazendo as lacunas que não permitem que uma seja igual a outra.

Quadro 4.5.1 Comparativo entre efetividade formal, desejada e lacunas

Atores	Efetividade formal	Efetividade desejada
TCE-PE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumprimento dos preceitos estatuídos na Constituição Federal, arts. 70 e 71; Constituição Estadual, arts. 29,30 e 86; Lei orgânica - 10.651/91; Lei 101/00; Regimento interno e Resoluções;</li> <li>Análise de prestação de contas, tomada de contas, denúncias, aposentadorias, concursos públicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de auditorias concomitantes;</li> <li>Possibilidade de dar executoriedade às decisões;</li> <li>Possibilidade de tornar o gestor inelegível quando este tivesse suas contas rejeitadas;</li> <li>Contundência em suas decisões;</li> <li>Aproximação do órgão com a sociedade;</li> </ul>
MP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Observância dos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade quando da realização de suas fiscalizações;</li> <li>Atuação preventiva, concomitante à execução do orçamento público, dando ciência ao poder competente quando da detecção de irregularidade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de auditorias concomitantes;</li> <li>Mudança na forma de julgamento das contas dos chefes do executivo;</li> <li>Aproximação do órgão com a sociedade;</li> </ul>
OAB		<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de dar executoriedade às decisões;</li> <li>Aproximação do órgão com a sociedade;</li> </ul>
Sindicato		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aproximação do órgão com a sociedade;</li> </ul>



Atores	Lacunas
TCE-PE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imagem negativa que a sociedade tem dos TCs;</li> <li>Critério de escolha do conselho dos TCs;</li> <li>Conteúdo das decisões contrárias aos critérios técnicos;</li> <li>Desconhecimento por parte da sociedade da existência dos TCs;</li> <li>Dependência de outras instituições para dar executoriedade às suas decisões;</li> <li>Falhas qualitativas nos bancos de dados;</li> <li>Descumprimento de formalidades processuais;</li> <li>Obrigatoriedade de análise de grande quantitativo de processos de pouca relevância;</li> <li>Divulgação dos achados de auditoria;</li> </ul>
MP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imagem negativa que a sociedade tem dos TCs;</li> <li>Ausência de uniformidade de procedimentos;</li> <li>Critério de escolha do conselho dos TCs;</li> <li>Conteúdo das decisões contrárias aos critérios técnicos;</li> <li>Desconhecimento por parte da sociedade da existência dos TCs;</li> <li>Dependência de outras instituições para dar executoriedade às suas decisões;</li> <li>Divulgação dos achados de auditoria;</li> </ul>
OAB	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de coordenação da função de controle;</li> <li>Descumprimento de formalidades processuais;</li> <li>Divulgação dos achados de auditoria;</li> </ul>
Sindicato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imagem negativa que a sociedade tem dos TCs;</li> </ul>

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Desconhecimento por parte da sociedade da existência dos TCs.</li></ul> |
|--|---|

Diante de todo o apresentado, o sentimento que fica, na realidade, ao avaliar as atividades dos tribunais de contas, é que estes têm promovido esforços importantes para exercer o controle sobre a devida aplicação dos recursos públicos e atender ao seu papel constitucional. Apesar disso, percebe-se que esse papel, calcado sobre normas e regulamentos, na prática, é bastante alargado, criando-se entre os atores que interagem com o TCE-PE uma expectativa de que outras competências e atribuições são necessárias para que a instituição atinja sua efetividade plena e assim consiga se legitimar e ganhar espaço na sociedade. Além disso, ficou latente que, entre aquilo que o órgão deveria fazer e o que gostariam que ele fizesse, existem lacunas que são geradas pelas particularidades advindas do ambiente institucional no qual o Tribunal está inserido e também pelos arranjos de poder que se formam dentro e fora da organização. Pode-se afirmar, inclusive, consoante os relatos dos atores internos e externos, que o ambiente institucional e as estruturas de poder interferem diretamente no atingimento dos objetivos do órgão e, conseqüentemente, na efetividade das ações do Tribunal, atuando ora como limitante, ora como propulsor de grandes reformas.

Com efeito, a existência de práticas coronelistas na sociedade nordestina, inclusive dentro da classe política; a cultura do atendimento a interesses pessoais; a ausência de um sistema centralizado de controle; a diversidade técnica entre os tribunais; e a morosidade do sistema judicial são elementos presentes no ambiente institucional que interferem diretamente na efetividade a ser alcançada. Ademais, a imagem que a sociedade tem dos tribunais; o próprio desconhecimento da existência do órgão e de suas atribuições; a lei da mordaza que vige informalmente; e a forma de provimento dos conselheiros são

fatores que decorrem da articulação das estruturas de poder existente dentro e fora da instituição.

É importante acrescentar que o ambiente institucional e as estruturas de poder não estão associados somente aos elementos negativos que impedem a efetividade das ações do Tribunal. Pelo contrário, essas forças são também responsáveis pelas grandes mudanças positivas que vem ocorrendo com o órgão, inclusive impulsionando-o a se aprimorar cada vez mais. Conforme Merle Finsod (*apud* Ramos, 1983), “para funcionar efetivamente (...) os administradores devem ter suporte político. Eles serão condenados à frustração se estiverem divorciados da estrutura de poder”. Esse suporte político deve ser buscado no ambiente, ao qual a organização tem que se moldar para ter legitimidade e assim continuar existindo (Scott e Meyer, 1983).

Assim, conforme enfatizado por Vieira, Carvalho e Lopes (2001), o poder é elemento central para condução de interesses de grupos organizacionais, sendo responsável pela institucionalização de valores vigentes. Esses valores, por sua vez, estão em consonância com o grau de comprometimento das autoridades que comandam a instituição, sendo que a efetividade das ações será tanto maior quanto for esse comprometimento (Penteado, 1991). Ou seja, se o colegiado do Tribunal estiver comprometido com a missão do órgão, infundido desse valor, certamente o órgão crescerá em efetividade.

Desta feita, percebe-se claramente a relação entre as efetividades formal e desejada com o ambiente institucional e as estruturas de poder, demonstrando que mudanças nos arranjos de poder e no contexto afetam diretamente os objetivos alcançados.

## **5**

### **Conclusões e recomendações**

---

Depois da análise dos dados com o intuito de investigar a questão central deste trabalho, chegou-se a algumas conclusões, que permitem responder as perguntas que nortearam esta pesquisa.

Os tribunais de contas existem efetivamente no cenário brasileiro desde 1893, com a instalação do Tribunal de Contas da União, e desde 1967 no Estado de Pernambuco. Ao longo dos anos, as suas atribuições oscilaram muito, ora ganhando maior importância, ora restringindo suas competências, em função das correntes políticas que estavam no poder e que conduziam os mandamentos constitucionais. O cenário de reformas de que instalou no país desde 1988, com a promulgação da Constituição brasileira, promoveu um processo de alargamento das competências do TCE, sobretudo em virtude da maior exigência da população em coibir os desmandos, a improbidade administrativa e a corrupção desenfreada de alguns administradores públicos, que, agindo dessa forma, repassam à sociedade o ônus de pagar por direitos que não existem ou a que nunca terão acesso.

O ambiente institucional do Tribunal é definido socialmente pela Constituição Estadual e por leis infraconstitucionais que o caracterizam e que impõe tão amplo leque de competências, estabelecendo a abrangência de sua atuação. Dentre essas competências está a prerrogativa de emitir um parecer prévio sobre as contas dos chefes maiores de Estado, tornando-os inelegível, caso haja a rejeição das contas. Além disso, é permitido o julgamento das contas de toda pessoa que guarde, gerencie, utilize bem ou valor público, imputando a essa os débitos correspondentes. Outra característica do ambiente refere-se à discussão sobre natureza jurídica do órgão e de suas decisões que, em que pese estarem consagrados através de normas e regulamentos, ainda carecem de maiores esclarecimentos legais que visem a consolidar os entendimentos existentes. Nessa história, destacam-se os conselheiros como personagens centrais e como mitos responsáveis por terem dado vida ao órgão quando de sua instalação e por manterem, até os dias de hoje, um incessante processo de desenvolvimento e de aprimoramento. Assim, o ambiente no qual o Tribunal está inserido é permeado de regras e regulamentos que definem a sua atuação, segundo os valores do contexto, independente da eficiência de seus produtos, conforme apregoam Meyer e Rowan (1977) e Pereira (1997).

Nesse ambiente se desenvolvem as relações de poder do TCE, que são exercidas através dos elementos formais da estrutura organizacional, na qual se sobressaltam as diferenças de *status* entre os departamentos, geradas em função das alocações de recursos financeiros e humanos, incluindo-se materiais e equipamentos. Verifica-se, também, a implantação de uma burocracia racional, de tipo weberiana, que busca a modernização da máquina administrativa, através da realização de concursos públicos, da utilização da tecnologia, da implantação de mecanismos de controle, mas que desenvolve, ao lado dessa visão modernista, práticas tradicionais, numa dinâmica de interesses, no qual o moderno se une ao antigo, consagrando o dualismo das relações de

poder do TCE, consoante os ensinamentos de Pinho (1998) e Ramos (1983) que asseveram que a sociedade brasileira não perdeu a sua característica patrimonialista, apesar de ter passado por várias reformas.

A efetividade de ações surge nesse cenário como solução de ordem estratégica para a continuidade do órgão. Seu conceito é definido na literatura como atendimento às exigências da comunidade que cause um efeito verdadeiro sobre esta. Sob o aspecto formal, a efetividade do TCE-PE encontra-se caracterizada através das normas e regulamentos constantes na Lei maior do Estado e dos regulamentos internos da instituição, tais como Lei Orgânica, Regimento Interno e Resoluções. Apesar de uma legislação farta no tocante a essa matéria, para os atores externos que responderam ao questionário de pesquisa, o Tribunal ainda não se mostra efetivo em sua missão de realização de um controle real e concreto, tendo em vista que os desmandos e desperdícios ainda são práticas corriqueiras em nossa sociedade. Os atores internos do TCE ficaram divididos em suas opiniões, alguns considerando o órgão efetivo, outros não. No entanto, aqueles que mencionaram que avaliavam o órgão como efetivo não apresentaram nenhuma justificativa concreta para tal posicionamento, merecendo destaque, então, o caráter subjetivo existente nas colocações apresentadas, que visam, sobretudo, proteger o seu trabalho e órgão do qual são servidores.

Todos, entretanto, manifestaram que existem expectativas com relação às atribuições do órgão, revelando que há, de fato, uma efetividade desejada. Foi percebida a necessidade de que o órgão realizasse auditorias concomitantes continuamente; que fosse dotado de força judicante, para dar executoriedade as suas decisões; que julgasse as contas de prefeitos e não somente emitisse um parecer prévio; que as decisões do Tribunal pudessem tornar, de fato, inelegível o agente público que tenha contas rejeitadas; que o

Tribunal coibisse e orientasse mais e que se aproximasse da sociedade, buscando uma parceria com a população.

Muitos dos desejos expressos acima para serem efetivados esbarram em limitações que impedem que a efetividade formal seja igual à desejada. Destacam-se, por exemplo, a imagem negativa que a instituição passa à sociedade; o desconhecimento que a sociedade tem da existência e das atribuições da instituição; a impossibilidade de executar suas decisões ou a dificuldade de lhes conferir eficácia, de forma que possam surtir efeito; a ausência de coordenação da função de controle; deficiências internas e falta de transparência com a prática da mordada.

Verificou-se que esses elementos citados como lacunas entre a efetividade formal e a desejada, conforme ficou evidente no item 4.4 deste trabalho, são fruto de:

- Fatores de ordem institucional, envolvendo a forma como foi criado, além da própria história dos órgãos de controle que expressam os valores existentes no ambiente, independente da eficiência de sua atuação, conforme defende Selznick (1971);
- Traços patrimonialistas existentes na sociedade brasileira e no Tribunal de Contas que influenciam a tomada de decisão, em consonância com Pinho (1998), Motta e Caldas (1997), Faoro (1984) e Pfeffer e Salancik (1978);
- Limitações de ordem financeira, como fonte de poder, que impedem que o órgão vá de encontro aos valores vigentes no ambiente institucional, demonstrando que as forças sociais externas influenciam as ações internas;

- Necessidade de legitimação no ambiente externo, sobretudo, junto à classe política e aos demais poderes, que podem alterar a atuação da instituição, de acordo com Srour (1998) ;
- Desconhecimento por parte da sociedade acerca da existência e das atribuições do órgão, ocasionada pela pouca efetividade de suas ações (Penteado, 1991);
- Existência de questões subjetivas como “ciúme”, que interferem nas ações da Casa (Pereira, 1997);
- Imposições de ordem legal que dificultam uma atuação mais eficiente e eficaz do órgão; e
- Aspectos ligados à manutenção de poder que impedem uma ação mais efetiva, conforme enfatizado por Hall (1984).

Assim, entre a efetividade formal e a desejada existem intervalos que podem ser explicados através de imposições de ordem legal, dos valores e crenças do ambiente institucional e ainda das dinâmicas de poder exercidas, tanto internas quanto externamente, mostrando que esses elementos são determinantes para o atingimento dos objetivos do órgão.

Deve-se salientar que todo o enfoque dado neste trabalho é resultado de uma preocupação do Tribunal de Contas, que tem buscado se adaptar à nova configuração dada à Administração Pública, no sentido de avaliar o trabalho através dos resultados alcançados, colocando o cidadão no papel de sujeito ativo, com direito de saber e de participar de todo o processo. Várias medidas estão sendo implementadas no TCE-PE e continuam em andamento, visando a buscar a eficiência, a eficácia e a efetividade. No entanto, percebe-se que algumas alterações são de cunho superficial, não mexendo com valores e com os arranjos de poder vigentes. Ou seja, as práticas tradicionais de índole

patrimoniais ainda se encontram atuantes no Brasil, precipuamente na Administração Pública, interferindo diretamente nos rumos que devem ser tomadas, conforme a teoria apresentada nesse trabalho, segundo autores como Pinho (1998), Motta e Caldas (1997) e Faoro (1984).

Não se pode, entretanto, desmerecer os esforços implementados pelo órgão no sentido de buscar uma qualificação técnica cada dia melhor. A cada nova lei promulgada, o Tribunal busca se capacitar para atuar de forma eficaz. Novas formas de fiscalizar estão sendo estudadas tentando coibir e detectar as irregularidades, a exemplo da auditoria operacional, auditoria informatizada de pessoal, prestação de contas eletrônica. O uso da tecnologia também foi uma medida adotada que está possibilitando dar transparência e qualidade ao trabalho. Nunca, em tão pouco tempo, tantas medidas foram implantadas visando à eficiência, à eficácia e à efetividade no serviço, em consonância com o programa de mudanças vigente no país. Aliás, qualquer medida nesse sentido deve ser avaliada de forma que esteja vinculada aos pressupostos maiores da organização do Estado, na medida que sua percepção e sua operacionalização estão submetidas ao jogo de forças e de interesses sociais também externos.

Cumprir destacar que cabe ao Estado a função de fiscalizar, constituindo-se a instituição Tribunal de Contas num dos modelos mais avançados de controle, pois conta, para auditar, com um corpo técnico selecionado após rigoroso concurso público e com um corpo de julgadores que, atuando sob a forma de colegiado, minimiza as vontades individuais e contém os abusos de poder que poderiam ocorrer se as decisões fossem tomadas de forma individual.

Em que pese o fato de ser esse um modelo ideal, sabe-se, em contrapartida, conforme citado neste trabalho, que no Brasil, hoje, existem vários tribunais cujos julgadores não estão comprometidos com a causa da instituição. A Lei Maior de nosso país

atribui condições rígidas para a escolha desses titulares que, por uma prática costumeira, sem respaldo na norma jurídica, somente são chamados os parlamentares do Poder Legislativo. Não cabe aqui simplesmente uma crítica à instituição, como muito tem feito a imprensa, mas também é importante desenvolver uma conscientização da sociedade para exigir desses homens eleitos pelo povo – os parlamentares – o devido cumprimento da lei e a prática de buscar o interesse coletivo e não articulações de cunho privado quando da escolha de futuros ocupantes do cargo de conselheiros.

É imprescindível frisar que este ano mais uma cadeira ficará vaga no Tribunal, devido à aposentadoria de um dos conselheiros. Percebe-se no cenário político que alianças já se formam, objetivando preencher esse lugar. Urge, pois, que a imprensa se mobilize não somente para criticar, mas para mostrar à população e aos próprios políticos a necessidade de atendimento dos critérios constitucionais, valorizando sobretudo a idoneidade moral e a reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados acima, atentando para o fato de que esta pessoa não necessariamente seja um parlamentar ou ex-parlamentar.

É necessário coibir as práticas patrimonialistas desde seu nascedouro, fazendo prevalecer os critérios racionais condizentes com a ética. A Constituição atribui ao Tribunal a análise do aspecto técnico das contas públicas, ficando a cargo do Legislativo a avaliação política. Assim, não há por que privilegiar somente os parlamentares, que trazem suas raízes políticas para dentro do órgão, quando existe uma exigência técnica preponderante que deveria caracterizar as indicações e as decisões da instituição.

Devido a esses entraves que cercam a atuação dos tribunais de contas, fala-se em extinção no cenário nacional, desses órgãos. No entanto, se a atuação pública, não obstante independente, ainda encontrar-se revestida de articulações e conchavos, o que

comentar da entrada da iniciativa privada nesse ramo, que não goza dessa independência, tendo em vista que visa ao lucro e depende de contratos para lograr êxito?

Com efeito, na história já foram registrados vários escândalos envolvendo essas empresas privadas, que maculam informações em benefício daqueles que as pagam. Assim, é fato que os Tribunais de Contas encontram-se aquém de seu dever de controle dos desmandos administrativos e da corrupção, entretanto é notório que o modelo é válido na medida em que é o único que preserva o mínimo de independência, com propostas inclusive de aperfeiçoamento.

Ao Tribunal cabe o grande desafio de implementação de medidas que visem trazer eficiência e eficácia às suas atividades, implantando, no que for de sua alçada, as mudanças propostas nesse trabalho que, segundo os respondentes, poderiam tornar o Tribunal mais efetivo. Cite-se, por exemplo, um maior aperfeiçoamento dos bancos de dados que fornecem as informações ao cidadão, um estudo minucioso objetivando detectar as falhas processuais existentes no TCE, que impedem que suas decisões sejam cumpridas e, ainda, a otimização de seus processos envidando esforços para alterar a legislação que obriga a instituição a analisar processos parciais.

Merece destaque, ainda, um esforço daqueles que compõe a Casa no sentido de quebrar a cultura de impedir que os achados de auditoria sejam divulgados antes do julgamento. Esse procedimento, na realidade, configura-se em uma atitude de proteção do órgão que não faz sentido, tendo em vista que existe um objetivo maior que é coibir as práticas abusivas. Torna-se necessário, ao invés de se fechar, que o Tribunal busque parcerias com os demais órgãos de controle, comunicando de imediato as irregularidades detectadas, a exemplo de como procedeu na “operação eleições”, que efetivamente surtiu efeito para a sociedade civil organizada.

Acredita-se que um dos maiores pressupostos para alcançar a efetividade está relacionado à transparência e à aproximação com a sociedade. Somente através dessa aproximação, o Tribunal pode fornecer subsídios para que a população exija seus direitos e colabore com o trabalho do TCE. Ademais, vale ressaltar que quanto melhor o Tribunal trabalhar, ou seja, quanto mais o Tribunal obstaculizar atos ilegais e corruptos, pior será a repercussão dessas irregularidades frente aos políticos e aos agentes fiscalizados que praticarem esses atos. No entanto, através da transparência de seu trabalho, a sociedade pode visualizar os resultados das ações do órgão e dar melhor rumo ao exercício dos seus direitos políticos, inibindo que qualquer medida de extinção logre êxito. A legitimidade frente à sociedade tornou-se uma necessidade imperiosa para garantir a sobrevivência do TCE.

Vivemos num país onde as desigualdades sociais são enormes, deparando-se com crises na área da educação, da segurança pública, da saúde pública, da energia, ou seja, não há, por parte das autoridades, um respeito aos direitos fundamentais do cidadão que, em contrapartida, sentem-se cada vez mais sufocados com a imensa carga tributária que lhe é imposta para manter esse estado de coisas. Na história do Brasil, registra-se que o povo já conseguiu afastar o chefe maior do Estado por sua conduta antiética permeada de traços patrimonialistas. Resta, agora, que esse povo mantenha-se vigilante, sobretudo elegendo seus representantes que darão andamento às reformas do país.

Ao Tribunal de Contas é recomendável, por fim, mostrar sua importância no cenário político e civil brasileiro, pois somente assim poderá barganhar mais recursos, além de mudanças na legislação, de forma que lhe dê maior independência, sem o receio de ser considerado um “cabide de empregos” desnecessário à ordem pública. Ao contrário, ele pode ser considerado um instrumento efetivo de cidadania, fazendo surgir novos

valores e crenças no ambiente institucional, que alterem as estruturas de poder de nossa sociedade.

Ressalte-se que este estudo não tem a pretensão de exaurir a matéria desenvolvida neste trabalho, que é bastante complexa, mas apenas contribuir para demonstrar a interligação entre as variáveis poder e ambiente institucional com a efetividade de ações.

Sugere-se, pois, como ampliação deste trabalho, para compor estudos futuros, uma pesquisa, através de uma comparação de casos, em outra instituição de controle – um Tribunal de Contas de outro Estado, por exemplo – com o objetivo de verificar como aspectos ligados a diferenças culturais, derivados do tipo diverso de colonização, influenciam os elementos analisados nesta pesquisa.

## 6

### **Referências bibliográficas**

---

AIKEN, Michael; HAGE, Jerald. Organic organization and innovation. **Sociology**, n. 5, p. 63-82, 1971.

ALASUUTARI, P. **Researching culture** : qualitative method and cultural studies. London : Sage, 1995.

ALBUQUERQUE, Ruy L. Memória do tribunal de contas do Estado de Pernambuco. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 1, n. 1, p. 17-22, jan./jun. 1989.

ALDRICH, Howard E. **Organizations and environments**. New Jersey : Prentice-Hall, 1979.

BERGER, Peter L.; BERGER, Brigitte; KELLNER, Hansfried. **The homeless mind**: modernization and consciousness. London : Penguin Books, 1973.

BERGER, Peter L.; LUCKMAN, Thomas. **A construção social da realidade** : tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis : Vozes, 1978.

BOLETIM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de auditoria** : indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília, n.40, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9. ed. São Paulo : Saraiva, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14 , § 9º. da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 maio 1990. Disponível em < <http://www1.senado.gov.br/servlets/NJUR>> . Acesso em 25 ago. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei de responsabilidade fiscal . Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 maio 2000.

BRAZ, Petrônio. **Manual de direito administrativo**. São Paulo : LED, 1999.

BROSSARD, Paulo. Inelegibilidade fictícia. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 4, n. 4, p. 19-20, dez. 1992/abr. 1993.

BROWN, Richard Harvey. Bureaucracy as praxis: toward a political phenomenology of formal organizations. **Administrative Science Quarterly**, n. 23, p. 365-382, 1978.

BUGARIN, Bento José. O sistema de fiscalização dos recursos públicos federais adotado no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 64, 1995.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência : um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan./mar. 2001.

BULGACOV, Sérgio. Estudo comparativo e de caso de organizações de estratégias. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.5, n.11, 1998.

BURNS, T.; STALKER, G. M. **The management of innovation**. London : Tavistock Publications, 1961.

CARVALHO, Cristina A. **Poder, conflito e controle nas organizações modernas**. Maceió : EDUFAL, 1998.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu : ANPAD, 1999. 1 CD.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3 , p. 296-302, mar. 2002.

CLEGG, Stewart R. **Frameworks of power**. London : Sage, 1989.

\_\_\_\_\_. **Modern organizations** : organization studies in the postmodern world. London : Sage, 1990.

COBRA, Marcos. **Administração de marketing**. São Paulo : Atlas, 1990.

CORREIA, Fernando. Discurso de posse. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v.1, n. 1, p. 23-26, jan./jun. 1989.

DAFT, Richard. **Teoria e projeto das organizações**. São Paulo : LTC, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 5, 1994.

DiMAGGIO, Paul. J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. G. (Ed.). **Institutional patterns and organizations** : culture and environment. Cambridge : Ballinger, 1988. p. 3-21.

DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, n. 48, p. 147-160, 1983.

ETZIONI, Amitai. **Análise comparativa de organizações complexas**: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos. Rio de Janeiro : Zahar ; São Paulo: EDUSP, 1974.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** : a formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro : Globo, 1984.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. O julgamento pelos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 6, n. 6, p. 33-35, jan./dez. 1996.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1974. v. 1.

FONTE, Romeu da. Discurso do Conselheiro Romeu da Fonte saudando a posse de Fernando Correia na Presidência. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v.10, n. 10, p. 199-200, jan./dez. 1999.

GALBRAITH, J. Kenneth. **Anatomia do poder**. 3. ed. São Paulo : Pioneira, 1989.

GASPAR, Malu. Quando o mau exemplo vem de cima. **Veja**, São Paulo, n. 1734, p. 36-39, jan. 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, mar./abr. 1995.

HAGE, Jerald. An axiomatic theory of organizations. **Administrative Science Quarterly**, n. 10, p. 289-320, 1965.

HALL, Richard H. **Organizações** : estrutura e processos. Rio de Janeiro : Prentice-Hall do Brasil, 1984.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina A. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1991.

LAMBERT, F. Tendências da reforma administrativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, 1970.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados : um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : FGV, 1999. Cap. 12, p. 387-403.

LUKES, Steven. Poder e autoridade. In: BOTTOMORE, Tom; NISBET, Robert. **História da análise sociológica**. Rio de Janeiro : Zahar, 1980. Cap. 16, p. 823-880.

MARANHÃO, Jarbas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v.1, n. 1, p. 45-48, jan./jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas : a constituição de 1988 e o Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 2, n.2, p. 219-236, jan./dez. 1990.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. El nuevo institucionalismo : factores organizativos de la vida política. **Zona Abierta**, n. 63/64, p. 1-43, 1993.

MARTIN, J. Breaking up mono-method monopolies in organizational analysis. In: HASSARD, J.; PYM, D. (Ed.). **The theory and philosophy of organizations** : critical issues and new perspectives. London: Rutledge, 1990.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial : a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo : Malheiros, 1996.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations : formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, n. 80, p. 340-363, 1977.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. Centralization and the legitimacy problems as local government. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Organizational Environments** : ritual and rationality. Beverly Hills : Sage, 1983. p. 199-215.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. 2. ed. London : Sage, 1994.

MISOCZKY, Maria Ceci A. Campo de poder e ação em Bourdieu : implicações de seu uso em estudos organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais ...** Campinas : ANPAD, 2001. 1 CD.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa** : emenda constitucional n. 19/98. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo : Atlas, 1996.

MOTTA, Carlos P. C. **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

MOTTA, Fabrício M. Apontamentos sobre o ministério público junto aos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 2, n.1, p. 10-15, jan. 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo : Atlas, 1997.

NÓBREGA, Airton Rocha. O princípio constitucional da eficiência. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 24-25, jan. 2002.

O'DONNELL, Guilherme. **Horizontal accountability and new polyarchies**. Notre Dame : Kellogg Institute, 1998. (Working paper; n. 253).

OLIVEIRA, Antônio C. O tribunal de contas e a nova constituição. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, n. 1, p. 59-73, jan./jun. 1989.

OLIVER, Christine. The influence of institutional and task environment relationship on organizational performance: the canadian construction industry. **Journal of Management Studies**, v. 34, n. 1, p. 99-124, jan. 1997.

OUCHI, William G. The relationship between organizational structure and organizational control. **Administrative Science Quartely**, n. 22, p. 95-113, 1977.

PENTEADO, Silvia A. T. **Participação na universidade** : retrato em preto e branco. São Paulo : Uniceb, 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : FGV, 1999.

PEREIRA, Maria J. L. de B. **Faces da decisão**: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão. São Paulo : Makron Books, 1997.

PERFIL PESQUISAS TÉCNICAS. **Relatório de pesquisa quantitativa** : Custódia, Santa Cruz, Serra Talhada, Lajedo, Goiana e Joaquim Nabuco – Pernambuco. [S.l. : s.n.] 2001. Disponível em <<http://elefante/enquete/relcepecidades.html>>. Acesso em: 01 nov. 2001.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco** : 1989. Recife : CEPE, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica do TCE-PE** : texto em vigor : n. 10.651, de 25 de novembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e dá outras providências. [S.l.: s.n., 1991]. Disponível em <<http://www.tce.pe.gov.br/normas/lei-org/lei.html>>. Acesso em: 20 maio 2002.

\_\_\_\_\_. Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 4, n. 4, p. 172-195, dez. 1992/abr. 1993.

PERROW, Charles. **Análise organizacional** : um enfoque sociológico. São Paulo : Atlas, 1972.

\_\_\_\_\_. **Complex organizations**: a critical essay. Glenview : Scott Foresman, 1998.

PFEFFER, Jeffrey. **Power in organizations**. Cambridge : Ma. Ballinger, 1981.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations** : a resource dependence perspective. New York : Harper & Row, 1978.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. de. Pela aplicabilidade com um maior rigor científico dos estudos de caso em sistemas de informação. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1997.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983.

RANSON, Stewart; HININGS, Bob; GREENWOOD, Royston. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 1-17, 1980.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social** : métodos e técnicas. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1985.

ROESCH, Silvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração** : guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil : é hora da relevância. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 4, n. 9, p. 8-27, 2. sem., 1982.

SCHWARTZMAN, Simon. **Desempenho e controle na reforma administrativa**. Brasília : ENAP, 1996. (Textos para discussão ENAP).

SCOTT, W. Richard. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Institutions and organizations**. Thousands Oaks : Sage, 1995.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The organization of societal sectors. In: MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. (Ed.). **Organizational environments** : ritual and rationality. Beverly Hills : Sage, 1983. p. 129-53.

SEIBEL, J. Erni. Administração e cultura ético-política. **Seqüência**, n. 26, p. 59-62, 1993.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**. Rio de Janeiro : FGV, 1971.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz; MACEDO, Fernando. Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu : ANPAD, 1998. 1 CD.

SROUR, Robert H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro : Campus, 1998.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy : strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

TAVARES, José. **A administração pública e o direito administrativo**. Coimbra : Almedina, 1992.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynner G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais** : modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo : Atlas, 1999. v 1, cap. 6, p. 196-219.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo : Atlas, 1995.

VIEIRA, Marcelo M. F. **A comparative study on quality management in the Brazilian and the Scottish prison service**. 1996. Tese (Doutorado em Administração) - University of Edimburgh, Escócia, Edimburgh, 1996.

VIEIRA, Marcelo M. F. **Definição de estrutura de poder**. Recife, 2000. [definição formulada em seção de orientação, em 28 nov. 2000].

VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina; LOPES, Fernando Dias. The organizational field structuring of the of museums and theaters in South of Brazil. In: THE EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Sub-theme 10**: Construction and elaboration of organizational fields. Lyon : EGOS, 2001.

VIEIRA, Marcelo M. F.; LEÃO JR., Fernando Pontual de Souza. Jogos de poder : institucionalização e mudança no Museu de Arte Moderna do Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis : ANPAD, 2000. 1 CD.

VIEIRA, Marcelo M. F.; MISOCZKY, Maria C. Instituições e poder : explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 1., 2000, Curitiba. **Anais...** Curitiba : ANPAD, 2000. 1 CD.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Madrid : Fondo de Cultura Económica, 1993.

YIN, Robert K. **Case study research : design and methods**. 2. ed. London : Sage, 1994.

ZUCKER, Lynne G. Institutional theories of organizations. **Annual Review of Sociology**, n. 13, p. 443-464, 1987.

## 7

### **Anexos**

---

#### **7.1 Anexo 1: Roteiro de entrevista**

1) O que o Sr. acha que a sociedade espera dos Tribunais de Contas e de suas decisões?

2) Quando da análise dos processos de prestações de contas, tomada de contas, denúncias e outros o Tribunal consegue informar à população como os recursos públicos foram gastos ou como foram empregados pelos gestores públicos? Justifique. De que forma? Haveria outras alternativas? Essa forma é a mais efetiva?

3) Quando da análise dos processos de aposentadorias, reformas e pensões, ou mesmo quando da análise dos concursos públicos, o Tribunal consegue atender aos anseios da sociedade ?

4) Quando da realização de inspeções e auditorias, o Tribunal consegue constatar irregularidades e evitar que as mesmas continuem acontecendo? Justifique.

5) As decisões do Tribunal valorizam os critérios enumerados na Constituição Federal (legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, economicidade)? Justifique.

6) O Tribunal vem cumprindo o papel para o qual foi criado?

7) Se não, o que o Sr. acha que deveria ser feito para o TCE cumprir esse papel?

8) O Sr. acha que o Tribunal é efetivo. Caso positivo, explique. Caso negativo, exponha como dar maior efetividade às ações do Tribunal. Que tipo de limitações faz com que ele não seja efetivo?