

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - RJ**  
**ESCOLA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRANSPARÊNCIA,**  
**A RESPOSTA INSTITUCIONAL À PRESSÃO SOCIAL:**  
**O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**MÁRCIO DOS SANTOS BARROS**

Outubro de 2008

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - RJ**  
**ESCOLA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRANSPARÊNCIA,**  
**A RESPOSTA INSTITUCIONAL À PRESSÃO SOCIAL:**  
**O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getulio Vargas para obtenção do grau  
de mestre em Administração Pública.**

**MÁRCIO DOS SANTOS BARROS**

Outubro de 2008

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - RJ**  
**ESCOLA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E DE PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TÍTULO**

**TRANSPARÊNCIA, A RESPOSTA INSTITUCIONAL À PRESSÃO SOCIAL:  
O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:**

**MÁRCIO DOS SANTOS BARROS**

**E**  
**APROVADA EM \_\_/\_\_/\_\_\_\_**

**PELA COMISSÃO EXAMINADORA**

**Prof<sup>a</sup> \_\_\_\_\_**  
**Dr<sup>a</sup> Alketa Peci – FGV (orientadora)**

**Prof. \_\_\_\_\_**  
**Dr Frederico Lustosa**

**Prof. \_\_\_\_\_**  
**Dr<sup>a</sup> Rosa Maria Chaise**

# **DEDICATÓRIA**

**Esta dissertação é dedicada**

**a meu Pai, Carlos, paradigma de inteligência, ética e dedicação, companheiro e incentivador de todos os passos importantes em minha vida;**

**à minha esposa, Adriana, pela compreensão, apoio e abnegação;**

**a meus filhos, Guilherme e Fernanda, os que mais sentiram minha ausência, a quem peço desculpas pelos inúmeros dias de privação de minha companhia, jamais de meu amor.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Inúmeras pessoas merecem meu agradecimento. Muitas nem sabem o quanto seu apoio, sua crença em minha capacidade de superar obstáculos, seu simples sorriso de cumplicidade foram importantes para me fazer prosseguir. Os que nos querem bem, amigos de dentro e de fora do Tribunal, cuja importância na vida de qualquer pessoa só pode ser avaliada pelos que receberam a graça de possuí-los.**

**Mas não posso deixar de mencionar:**

**Os companheiros do Mestrado, todos profissionais de excepcional qualidade. Juntos trilhamos o ineditismo, com muita dedicação, com muito esforço. Atingir nosso objetivo com união, companheirismo e apoio permanentes tornou-nos um grupo especial, ao qual tenho orgulho de pertencer.**

**Os amigos da CENAP, exemplos a perseguir por sua cultura e espírito público. E, dentre eles, duas citações precisam ser feitas. À Rosa Maria, primeiramente pelo permanente incentivo e pela amizade tantas vezes demonstrada ao longo dos anos. Depois, pelo paciente trabalho de orientação, de sugestão de melhorias em meu texto, de fazer-me refletir de maneira mais apropriada sobre certas questões, passos fundamentais para que eu pudesse atingir o padrão necessário à apresentação deste trabalho.**

**Ao Jean Marcel, grande caráter, dotado de uma simplicidade que só os nobres de coração possuem. Inteligência fulgurante que tantas vezes iluminou meu espírito quando eu me encontrava perdido nas trevas do desconhecido. A todos deveria ser dada a benção de encontrar, em seu caminhar, pessoas assim. Sinto-me honrado por tantas provas de amizade.**

**Sou-lhes eternamente grato.**

**Não se pode reformar a instituição sem anteriormente ter reformado os espíritos, mas não se pode reformar os espíritos se anteriormente não tivermos reformado a instituição (Edgar Morin).**

## RESUMO

Este trabalho pretende identificar mudanças organizacionais emergentes no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ que ocorrem no cenário contemporâneo conhecido como era da informação. A busca da compreensão da dinâmica institucional é orientada por conceitos advindos da teoria da complexidade, pelos quais se acredita que o sistema de controle externo dos serviços públicos possa ser compreendido em um ambiente político, técnico e legal com crescentes níveis de aprendizagem e inovação. Ao perquirir as prováveis causas de tais transformações, procura-se comprovar a suposição de que o TCE-RJ está tornando-se mais transparente. Para tanto, são definidos os contornos e alcances do princípio da transparência, com base em pesquisas bibliográfica e documental, e realizadas análises de fenômenos percebidos em uma pesquisa explicativa por intermédio de entrevistas semi-estruturadas realizadas em dois grupos: com uma amostragem representativa do universo de dirigentes do primeiro escalão de órgãos e entidades jurisdicionados e outra amostra obtida no universo das lideranças formais e informais existentes no corpo instrutivo da instituição. A conclusão do trabalho ratifica as indagações iniciais, indicando que a entidade está tornando-se mais transparente. As mudanças sociotécnicas que hoje ocorrem no Tribunal são, em grande parte, provocadas pela crescente pressão social por resultados mais efetivos no controle de gastos públicos. Sob o ponto de vista sistêmico, podem-se vislumbrar fissuras em uma redoma protetora que envolve a instituição – antes hermética às contingências externas e que, hoje, funciona como um sistema complexo adaptativo (SAC). Aspectos como mudanças da estrutura organizacional, o estabelecimento de um planejamento estratégico e a crescente democratização do processo decisório estão produzindo uma nova cultura organizacional. O amadurecimento do Corpo Técnico contribui para estabelecer as pré-condições para o desenvolvimento de uma gestão onde a participação dos técnicos do Tribunal assume grande importância para o seu desenvolvimento como órgão destinado a gerar efeitos republicanos na sociedade a partir de seu processo decisório cada vez menos hermético.

## ABSTRACT

The present work aims to identify emerging organizational changes in the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro – TCE/RJ that are happening in the contemporary scenery known as the Age of Information. The search for the comprehension of the institutional dynamics is oriented by concepts originated from the theory of complexity, which believe that the public services external control system can be understood in a political, technical and legal environment with growing levels of learning and innovation. While chasing the possible causes of these changes, we try to prove the hypothesis that the TCE/RJ is turning into a more transparent organization. For this purpose, we define the outlines and reaches of the principle of transparency, based in bibliographical and documental researches, and analyze the phenomenon perceived in a explanation research through semi-structured interviews performed with two groups: a sample representing the universe under jurisdiction entities top level directors and the other obtained in the universe of formal and informal leaderships existing in the educational body of the institution. The conclusion of the present work confirms the initial questions, indicating that the organization is really becoming more and more transparent. The social-technical changes that are happening today at the TCE/RJ are caused by the growing social pressure for more effective results in the control of public expenditures. Under the systemic point of view, we observe cracks in the protective bell-glass that evolves the institution – previously hermetic to the external contingencies and that works today as a SAC – Adaptive Complex System. Aspects such as organization structural changes, the introduction of strategic planning and the growing democratization of the decision process are producing a new organizational culture. The seniority of the Technical Headcount contributes to establish the pre-conditions for the development of a administration where the participation of the TCE/RJ technical employees adds importance to its development as an institution that generates republican effects in the society from its less hermetic decision process.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:**

TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

CE – Constituição do Estado do Rio de Janeiro

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LC – Lei Complementar

Corte de Contas – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Tribunal – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SAC – Sistema Adaptável Complexo

COPEP – Comissão Permanente de Estudos e Pesquisa

TCU – Tribunal de Contas da União

SIGFIS – Sistema Integrado de Gestão Fiscal

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Modelo teórico: Sistema Sócio-técnico do TCE, aberto por meio de fissuras informacionais .....	18
<b>Figura 2</b> – Modelo teórico: Sistema Sócio-técnico do TCE, aberto por meio de fissuras institucionais e as conseqüências delas decorrentes .....	102
<b>Figura 3</b> – Sistema que relaciona aprendizagem com mudança .....	106
<b>Figura 4</b> - Modelo descritivo da evolução do TCE ao longo do tempo .....	114

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 - O Problema .....	12
1.2 - Suposição .....	15
1.3 - Questão a Ser Respondida .....	20
1.4 - Objetivos Intermediários do Estudo .....	20
1.5 - Delimitação do Estudo .....	21
1.6 - Relevância e Atualidade do Estudo .....	22
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	23
2.1 - O <i>Approach</i> do Problema .....	23
2.1.1 - Desalienação do trabalho .....	23
2.1.2 - As afinidades eletivas .....	25
2.1.3 - A escolha da teoria da complexidade .....	26
2.2 - Teoria da Complexidade .....	28
2.2.1 – Os primórdios da Teoria da Complexidade.....	28
2.2.2 – A aplicação da Teoria da Complexidade às organizações sociais.....	30
2.2.3 - SAC .....	36
2.2.4 - Organização .....	41
2.3 - Transparência .....	46
<b>3. METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	57
3.1 - Tipos de Pesquisa .....	57
3.2 - Universo e Amostra .....	58
3.3 - Coleta de Dados .....	59
3.4 - Tratamento dos Dados .....	60
3.5 - Limitações Metodológicas .....	61
<b>4. RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	63
4.1 - Pesquisa Legislativa sobre as Competências do TCE .....	63
4.2 - Pesquisa no Portal do TCE e demais Instrumentos de Comunicação Institucional .	64
4.3 - Pesquisa nos Documentos Internos do TCE .....	67
4.3.1 - Planejamento estratégico .....	67
4.3.2 - Deliberações e resoluções .....	71

4.4 - Entrevista Semi-estruturada .....	74
4.5 - Entrevista Participativa .....	76
4.5.1 - O TCE e sua missão institucional .....	78
4.5.2 - A colaboração do TCE para o cumprimento da missão do jurisdicionado ..	80
4.5.3 - As exigências processuais do TCE .....	82
4.5.4 - Os efeitos do trabalho do TCE para os jurisdicionados .....	83
4.5.5 - O Portal do TCE.....	85
4.5.6 - A compatibilidade entre a organização formal do TCE e sua atuação .....	86
4.5.7 - O TCE e os últimos cinco anos .....	88
4.5.8 - O TCE nos próximos cinco anos.....	90
4.5.9 - As condições proporcionadas pelo TCE para o crescimento profissional e a melhoria do desempenho dos servidores .....	92
4.5.10 - A transparência trazendo melhorias qualitativas ao trabalho do TCE .....	93
4.5.11 - Os fatores que dificultam as mudanças no TCE .....	95
4.5.12 - A imagem do TCE na mídia .....	96
4.5.13 - O TCE e a população .....	97
4.5.14 - Como produzir melhores resultados para a população ..	98
<b>5. CONCLUSÕES.....</b>	<b>102</b>
5.1 – A Identificação das Principais Mudanças que Vêm Ocorrendo no TCE.....	102
5.1.1 - A Adaptação da Estrutura Organizacional .....	103
5.1.2 - O Planejamento Estratégico .....	104
5.1.3 – A Valorização e o Aprendizado dos Servidores e a Cultura Institucional.....	106
5.2 - O Contorno e o Alcance do Princípio da Transparência .....	108
5.3 - A Aplicabilidade da Teoria da Complexidade .....	108
5.4 – O Mapeamento dos Esforços Necessários à Alavancagem das Mudanças.....	111
5.4.1 – A Modificação dos Relatórios .....	112
5.4.2 – A Divulgação Institucional.....	112
5.4.3 – O Tele-trabalho .....	113
5.4.4 – A Área da Inteligência.....	114
5.4.5 – A Organização Formal.....	114
5.5.5 – Uma Nova Gestão.....	115
5.5 - A Transparência no TCE.....	115
5.5.1 - O Modelo Descritivo.....	116

5.6 – O Futuro e seus Percalços .....	120
---------------------------------------	-----

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>125</b>
---	------------

## **ANEXOS**

<b>Anexo 1</b> – Pesquisa sobre a quantidade de matérias jornalísticas produzidas pela mídia escrita sobre o TCE .....	130
<b>Anexo 2</b> - Competências do TCE .....	131
<b>Anexo 3</b> - Plano Estratégico do TCE – 2004/2007 .....	140
<b>Anexo 4</b> - Plano Estratégico do TCE – 2008/2011.....	150
<b>Anexo 5</b> - Questionário semi-estruturado .....	156

# 1 - INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o tema do trabalho proposto, suas justificativas, sua relevância, a metodologia utilizada e os objetivos a serem alcançados.

## 1.1 - O PROBLEMA

É possível afirmar que as organizações são sistemas sociais formalmente estruturados para atingir determinados fins (DRUKER, 1962). Quando essas organizações são criadas, não espontaneamente, mas por força de lei, suas atribuições e seus fins serão estabelecidos por esse ato normativo – ou, até mesmo, como no caso de uma Entidade Fiscalizadora Superior<sup>1</sup>, pela Constituição Federal – e, certamente, salvo alteração ou revogação do texto constitucional ou infraconstitucional, perdurarão por tempo indeterminado.

É o que ocorre com um órgão público de relevância excepcional, que as Leis Magnas do Brasil, de há muito, vêm instituindo: os Tribunais de Contas. O Sistema Tribunais de Contas é constituído por 34 tribunais, com jurisdição<sup>2</sup> em todo o território nacional. Nosso estudo se dirige para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, a partir de agora denominado, tão-somente, TCE.

Os Tribunais de Contas atuam como órgãos autônomos, uma vez que auxiliam o Poder Legislativo a exercer o controle externo, mas não lhe são subordinados, como a nenhum dos demais Poderes. A jurisdição, as competências e a composição do TCE foram, com base na Constituição Federal, estabelecidas em sua Lei Orgânica – Lei Complementar Estadual 63, de 1º de agosto de 1990. A partir de então, novas leis acrescentaram-lhe competências. Por outro lado, regulamentações próprias – deliberações, com efeitos externos, e resoluções, com efeitos internos – vieram moldar

---

<sup>1</sup> Entidades Fiscalizadoras Superiores são aquelas responsáveis, nos diversos países, pelas auditorias governamentais e integram a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Adotam, por essa razão, e com a aprovação de seus membros (170), a Carta Magna da Auditoria Operacional que estabelece as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela Intosai.

<sup>2</sup> Território (União, Estado, Município ou Distrito Federal) sobre o qual o poder é exercido por determinada autoridade em função de suas competências.

as relações do TCE com seus jurisdicionados e estabelecer a forma operacional a ser adotada para o exercício de suas competências que, genericamente, podem ser consideradas como de fiscalização dos recursos públicos, tanto no que diz respeito às receitas ou arrecadação, quanto no que diz respeito às despesas ou a sua aplicação.

Em face desse “arranjo institucional” e dessa visão legalista, a ação dos agentes públicos, seus servidores, é preestabelecida e absolutamente rígida, pois, somente agindo dentro dos rigores traçados pelos manuais de procedimentos, o fim preconizado ou predefinido pela norma legal poderá ser materializado. Assim, não lhes cabe produzir de *per si* mudanças na operacionalização de sua missão. Muito menos lhes é facultado falhar em sua atuação, pois sendo essa, ao menos em sociedades democráticas, sempre de cunho social, pelo princípio do fim público, realizá-la de modo a frustrar ou a desatender os resultados esperados produzirá, certamente, o desatendimento do interesse comum.

Como conseqüência, para a produção dos resultados esperados, seus gestores – aqui vistos como detentores do poder de decidir os caminhos que serão trilhados para a consecução dos objetivos institucionais – foram, progressivamente, desenvolvendo racionalidades instrumentais capazes de, por um lado, fortalecer a instituição e, por outro, gerar as regras que estabelecem os limites e a forma pela qual a fiscalização será realizada.

Sendo um órgão técnico por excelência, o resultado do trabalho ou a produção intelectual dele decorrente sempre bastou para justificar sua existência. Por que repensar a instituição? Não há concorrência, já que a atividade é monopolista por determinação constitucional<sup>3</sup>. Não há questionamentos de maior monta sobre sua atuação, somente eventuais reclamações dos jurisdicionados – normais na relação entre fiscalizador e fiscalizado – naturalmente inibidas pela relação de forças ainda estabelecida, gerando um verdadeiro temor reverencial por parte dos jurisdicionados.

Anular a barreira existente entre o cidadão e o governo é o desafio fundamental para o desenvolvimento do conhecimento social no cidadão. O Cidadão apreende que o Governo não é uma entidade isolada e

---

<sup>3</sup> Desconsideremos, por absoluta falta de base de sustentação, ao menos quanto a esse aspecto, alguns brados, nos anos 90, sugerindo a substituição dos Tribunais de Contas por auditorias independentes.

independente, descobre que é uma ferramenta de ação, a própria sociedade representada em instituição, que age e efetiva programas e projetos devido aos seus anseios, exigências e objetivos.... O poder público afastado do mito de temor reverencial, transforma-se em instrumento realizador dos objetivos sociais operacionalizado indiretamente pelo cidadão (CALDERON, 2003: 4).

Em verdade, essa ausência de questionamentos decorre não somente da relação de forças estabelecida entre os envolvidos, mas também de outra premissa: o TCE não sofre maiores pressões externas de dois de seus principais *stakeholders*<sup>4</sup>: a população, já que esta pouco o conhece – o que foi comprovado nas pesquisas realizadas ao longo deste trabalho –, e a mídia, porque não é o Tribunal uma entidade visada ou objeto de maiores preocupações, campanhas ou perseguições – como mostra a pesquisa efetuada pela Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração do TCE, até 2006, cujos dados são apresentados no Anexo 1.

Por força dessas características, o TCE poderia ser considerado uma instituição quase imune a efeitos externos, uma instituição fadada a manter-se rígida e inflexivelmente dependente de sua história, de sua tradição. Distante da realidade hodierna, distante do cidadão, tenderia cada vez mais a incrustar-se, produzindo resultados validados e valorizados apenas internamente.

Estaríamos diante de uma entidade visualizável pelo modelo clássico de Taylor, em que a influência do ambiente externo à instituição – entendido como “todos os elementos existentes fora dos limites da organização e que tenham potencial para afetar a organização como um todo ou parte dela” (BOWEDITCH & BUONO, 1992: 142) – seria menosprezada, visão antecedente à concepção dos sistemas abertos.

Por essa ótica, as interações e o desenvolvimento institucional, tanto no aspecto organizacional, quanto no humano e no tecnológico, ocorrem apenas *interna corporis*. Seus *inputs* e seus *outputs* são prefixados, uma vez que decorrem da legislação. Sua ação é condicionada a um número estável de tarefas. Protegida do mundo exterior por uma redoma – construída pela institucionalização constitucional da entidade e pelas premissas anteriormente estabelecidas –, com ele não efetua trocas e, portanto, não necessita perquirir os efeitos externos de suas ações, o resultado final da sua atuação.

---

<sup>4</sup> Segundo o Encarta Dictionary, disponibilizado pelo sistema operacional Vista, da Microsoft, “*person or group with a direct interest, involvement, or investment in something*”.

Hodiernamente, um novo olhar deve ser lançado sobre a questão, pois há claros indícios de reversão desse quadro tradicionalista. Segundo alguns autores, a sociedade industrial clássica de Max Weber não mais existe (KUMAR, 1997) e surgiram novas correntes de pensamento para estudar as chamadas sociedades pós-industriais. Dentre elas, a que analisa a questão da “sociedade da informação” merece atenção, uma vez que alguns dos efeitos por ela produzidos estão ocorrendo na organização sob análise. “A nova sociedade é hoje definida, e rotulada, por seus novos métodos de acessar, processar e distribuir informações” (KUMAR, 1997: 15). “A sociedade está construída em torno de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, tons e símbolos” (CASTELLS, 1999: 436).

Assim, o problema consiste em verificar como a sociedade da informação vem produzindo efeitos no TCE, quais os fatores que os impulsionam e suas conseqüências nos fluxos internos e externos da instituição.

## **1.2 - SUPOSIÇÃO**

Segundo Castells (2001), na Era da Informação, a nova sociedade é caracterizada por uma nova economia (economia informacional global), uma nova cultura (cultura da virtualidade real) e uma nova estrutura social dominante (a sociedade em rede). A sociedade em rede permite que, ao contrário do passado, quando a informação agia sobre a tecnologia, as tecnologias passem a agir sobre a informação. “Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio” (CASTELLS, 2001: 498). Com isso, novas formas de organização e de interação social são formadas pelas redes de informação eletrônicas, transformando o tecido social e as relações de poder.

A sociedade vislumbrada por Castells se reproduz, em menor escala, dentro das próprias instituições. Pelas redes, de forma mais direta e mais rápida fluem as informações. Se isto leva à individualização, leva, também, a uma “descentralização coordenada do trabalho”. O espaço físico começa a ser substituído pelo espaço virtual,

eliminando barreiras físicas, hierárquicas ou sociais e facilitando o tele-trabalho<sup>5</sup> (MASI, 2000).

O processo de trabalho é cada vez mais individualizado, e a mão-de-obra está desagregada no desempenho e agregada no resultado através de uma multiplicidade de tarefas interconectadas em diferentes locais, introduzindo uma nova divisão do trabalho mais baseada em atributos/capacidades de cada trabalhador que na organização da tarefa (CASTELLS: 499).

É bem verdade que a sociedade em rede elimina barreiras, aumentando o relacionamento das instituições com seus *stakeholders*. Mas não existe instituição imune ao meio em que atua. Assim, no TCE, pressões políticas decorrentes da forma adotada para a escolha de seus dirigentes, e pressões pela excelência do trabalho decorrentes da forma adotada para escolha dos seus servidores estão presentes de há muito no seu contexto. Entretanto, sempre foram absorvidas ou compensadas. As decisões tomadas de forma colegiada pelos seus dirigentes (conselheiros) reduzem a possibilidade de atuação do viés político. A qualificação dos servidores do TCE, todos concursados, os leva a produzir trabalhos em um padrão capaz de inviabilizar a grande maioria dos questionamentos técnicos. Assim, as respostas dadas pelo Tribunal à sociedade sempre garantiram a manutenção do seu *status quo*.

Devido às características da sociedade da informação, a até então impermeável redoma em que se assentavam as regras institucionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores começou a sofrer fissuras. Por essas fissuras passaram a ingressar no TCE demandas ou pressões da sociedade civil – forma ainda incipiente de controle social, decorrente do exercício da cidadania<sup>6</sup> –, e também da mídia – alimentadora das pressões sociais e por elas alimentadas – que vêm exigindo do Tribunal o paulatino, porém contínuo, repensar dos seus meios, para que os fins

---

<sup>5</sup> Merecem estudo aprofundado as conseqüências do tele-trabalho. Trabalhar fora do ambiente do trabalho, por hipótese, em casa, produz inúmeros efeitos em questões como moradia, trânsito, espaço físico ocupado pelas empresas, que afetam profundamente o ambiente urbano e a qualidade de vida dos envolvidos.

<sup>6</sup> O conceito de cidadania aqui utilizado parte da elaboração de Marshall (1987) que entende estarem integrados em sua composição os direitos civis (de liberdade individual), os direitos políticos (votar e ser votado) e os direitos sociais (bem-estar econômico, segurança, participação na herança social, viver de acordo com os padrões prevalentes na sociedade). Acrescentamos aos três os direitos de quarta geração (difusos, a exemplo do meio ambiente) e, em especial, os direitos de quinta geração, relacionados à participação na deliberação política. Talvez pudéssemos agregar a todos esses o que chamaríamos de direitos de sexta geração, os relacionados a uma democracia cognitiva (MORIN, 2006) que permitiria o exercício mais contundente dos demais direitos e estaria relacionada à efetiva transparência das ações produzidas pelo Poder Público, de forma que a população pudesse, em sua relação com o Estado, fazer escolhas com efetivo conhecimento de causa.

clamados de maior e mais clara divulgação das ações dos administradores públicos sejam obtidos com mais intensidade. São indícios claros da quebra de um paradigma.

Com a crescente democratização de seu acesso, o fluxo das informações dentro do TCE vem sendo horizontalizado, produzindo conseqüências, tanto nas relações de poder quanto nas ações de fiscalização, e necessitam análise mais acurada para a compreensão de seus alcances e de seus desdobramentos.

É bem verdade que não foi com o desenvolvimento da sociedade da informação e seus efeitos nas organizações que as mudanças que estamos examinando no sistema social – rígido, por excelência – começaram a ser produzidas, mas quando da constatação de sua inexorabilidade. A certeza de que a sociedade da informação estava efetivamente produzindo efeitos modificadores nas organizações, em especial naquelas que compõem a estrutura administrativa do Estado, ocorreu a partir do momento em que o processo de democratização do País, formalmente iniciado com a Constituição Federal de 1988, tornou-se assente no Estado brasileiro, e a pressão social pela informação qualificada, pela informação que representa conhecimento, obteve uma resposta governamental que passou a integrar, formalmente, o Sistema Normativo Nacional, por força do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a denominação de transparência.

Em face dos modernos meios de comunicação, o cidadão obtém cada vez mais acesso à informação. Produzida de forma copiosa e detalhada, porém fragmentada e em linguagem técnica, acaba por gerar o que poderíamos chamar de um “processo de exaustão”, na medida em que o cidadão percebe que a fartura de informações disponibilizadas contribui, na verdade, para a sua desinformação. Para ele são, apenas, dados, só transformáveis em informação quando puderem ser compreendidos ou trabalhados de uma forma qualificada, ou seja, produzindo utilidade, gerando conhecimento. Dessa percepção surge uma nova exigência, agora no sentido de dotar a informação disponibilizada de novos formatos, mais sintéticos e explicativos e voltados para as questões que efetivamente importam ao interesse público.

A democratização do Estado e a conseqüente pressão social são as causas, mediata e imediata; o desenvolvimento da sociedade da informação é o instrumento, ao

mesmo tempo catalisador e propulsor; a transparência é a consequência. Todo esse processo representa a quebra do paradigma tradicional.

A transparência é, assim, a resposta governamental à pressão social. Trata-se de um processo que começa no interior da instituição, mas que visa produzir efeitos externos. Isto porque não existe transparência em relação ao resultado do trabalho se não houver, antes, a transparência em relação aos processos internos, em uma constante re-auto-alimentação.

Estamos tratando de um sistema aberto, em constante troca com o meio, que, evoluindo do modelo tradicional dos sistemas fechados, pode ser representado da forma a seguir estabelecida, que demonstra, exatamente, essa inter-relação:

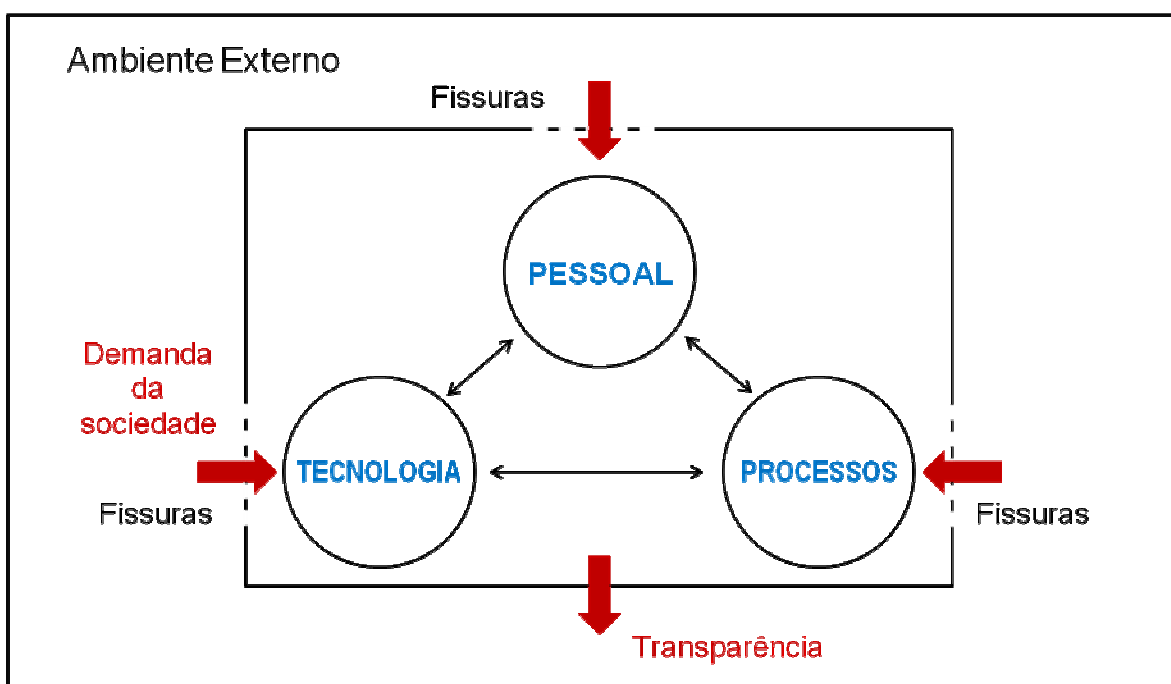


Figura 1 – modelo teórico: Sistema Sócio-técnico do TCE, aberto por meio de fissuras informacionais (adaptado de Danis & Taylor, 1972)

Nesse sistema, as fissuras provocadas pelas constantes demandas da sociedade acabam produzindo mudanças capazes de afetar a tecnologia, os processos e os recursos humanos da instituição. Para responder às pressões, a instituição tende a ser mais transparente.

Ainda que sujeito a incorrer na “inadequação de conceitos” alertada por Ramos (1973), asseveramos que a busca do efetivo exercício do princípio jurídico da transparência contribui e continuará contribuindo para produzir inúmeras mudanças nas instituições públicas. E não estamos nos referindo apenas a mudanças tecnológicas, presentes na sociedade da informação, mas também a mudanças culturais e comportamentais dos agentes públicos, capazes de incentivar e produzir decisões e resultados mais democráticos, porque participativos, consensuais e voltados para o cidadão.

Na medida em que o desejável controle social começa a ser exercitado em maior escala, essa força exógena passa a produzir uma pressão que se auto-alimenta de novas exigências, gerando significativas mudanças na relação das entidades públicas com a sociedade, obrigando aquelas a um redirecionamento de suas prioridades. Não mudam os objetivos, mudam os meios escolhidos para atingi-los. No caso do TCE, partindo da visão legalista e formalista tradicionalmente adotada, caminhamos para uma visão finalística que privilegia o conteúdo e o alcance da ação da administração.

As pressões sociais, o constante desenvolvimento do controle social, obrigam o novo pensar das e nas instituições. Essas deixam de buscar o fim em si mesmas e passam a aceitar, e mais do que isto, direcionar seus esforços no sentido de atender às demandas externas. Assim, novas formas de trabalho e novos arranjos institucionais começam a se materializar. Em verdade, o processo é mais intenso ainda.

O mais recente impulso na direção de reformas demonstrou que tantos Estados desenvolvidos quanto aqueles em processo de desenvolvimento estão tendo de se confrontar com aumentos na pressão (interna e externa) para se adaptarem às forças culturais, econômicas, políticas e sociais da globalização (PEIXOTO, 2008: 6).

Como efeito da prática do princípio da transparência, a marcante racionalidade instrumental<sup>7</sup> do sistema sofreu abalos e espaços foram criados para o

---

<sup>7</sup> As organizações são sistemas sociais, ou seja, pessoas formalmente organizadas, em interação, com vistas a atingir determinados objetivos predeterminados ou planejados. Cria-se, assim, uma relação entre as pessoas e as instituições, a chamada relação sujeito-objeto. Quando essa relação é medida pela utilidade que o sujeito tem na relação, privilegiando, portanto, o objeto ou a instituição em detrimento do sujeito, dá base ao que denominamos gênese funcionalista ou utilitarista. Essa teoria busca, por meio da racionalidade técnica, instrumental ou funcional, relacionando meios e fins, um processo organizacional que visa alcançar objetivos prefixados na “*formalização mecanicista das relações sociais em que a divisão do trabalho é um imperativo categórico, através do qual se procura justificar a prática administrativa dentro dos sistemas sociais organizados*” (Tenório, 2004: 33).

surgimento de uma nova racionalidade, substantiva<sup>8</sup>, que passa a valorizar a relação instituição-sociedade e, por conseguinte, a maneira pela qual a última vê a primeira.

A lógica administrativa pós-industrial ganhou força na última metade do século XX, com uma clara orientação para a visualização do ser humano em sua dimensão integral e multidimensional. Seus fundamentos ancoram-se na racionalidade substantiva (Ramos, 1981), no sistema natural, e sua abordagem ambiental insere tanto o sistema fechado quanto o sistema aberto. Isto significa que as interações internas e externas entre os agentes geram modificações no todo da organização (SILVA & REBELO, 2003: 785).

Apesar de suas características institucionais, o TCE está se amoldando aos novos tempos. Para tanto, para que possa valorizar a relação instituição-sociedade – exigência da crescente pressão social decorrente da sociedade da comunicação – o Tribunal necessita mudar e está mudando, transformando-se em uma entidade mais transparente. Essa é nossa suposição. Os motivos, as condições em que este processo ocorre e a forma como pode ser alavancado representam o objeto de nosso estudo.

### **1.3 - QUESTÃO A SER RESPONDIDA**

As mudanças que vêm ocorrendo no TCE estão tornando-o uma entidade mais transparente?

### **1.4 - OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS DO ESTUDO**

1 – identificar as principais mudanças em curso no TCE;

---

As racionalidades funcionais, decorrentes da divisão do trabalho no mundo capitalista, portanto, com fins econômicos, procuram convencer o empregado de que ele é um participante ativo das decisões institucionais, mas, em verdade, provocam sua desumanização, sua alienação. A inexorabilidade do mercado o aprisiona em uma “*jaula de ferro*”, na conhecida expressão cunhada por Weber (1999).

<sup>8</sup> Na gênese fenomenológica, a relação entre sujeito e objeto é medida pela interpretação que o sujeito faz do objeto. Assim, ressalta-se a importância do sujeito, cuja valorização está relacionada a sua capacidade de produzir resultados institucionais relevantes. O objeto não encontra consistência fora do sujeito produtivo. Este, como ator social dentro das organizações, deve desenvolver suas relações de forma a produzir os fins de acordo com sua maneira particular de perceber a ação racional. Capacitá-lo para agir de forma produtiva, valorizá-lo, enfim, passa a ser objetivo institucional. Produz-se, assim, a racionalidade substantiva, em que a ação social é relacionada a valores pessoais, éticos e estéticos e caracterizada pela percepção da prevalência do sujeito na relação sujeito-objeto, contrapondo-se à racionalidade instrumental.

2 - identificar o contorno e o alcance do princípio da transparência;

3 - investigar como a aplicação da teoria da complexidade, em especial no que se refere ao aspecto gerencial, pode favorecer o desenvolvimento de práticas mais transparentes no exercício do controle externo, subsidiando a busca de soluções para uma aproximação maior entre o TCE e a sociedade.

4 - mapear os esforços necessários para que as mudanças no TCE sejam alavancadas.

### **1.5 - DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

O presente estudo, devido a sua abrangência, é centrado, apenas, na questão da transparência e sua importância na modificação do pensar e do agir administrativo, e como as respostas institucionais estão tornando o TCE uma entidade mais transparente. Não podemos negar que outros fatores influenciam as instituições, gerando mudanças ou impedindo que essas venham a ocorrer. Assim, questões políticas, circunstâncias especiais decorrentes de situações não previstas, mudanças na alta direção da instituição, novos fatores exógenos e outros tantos podem atuar a favor ou contra as mudanças, a favor ou contra a transparência.

Além do mais, ainda que vislumbremos, nas mudanças já ocorridas, uma crescente democratização ou consensualização do processo decisório institucional, isto não garante, apesar de facilitar, a produção de resultados concretos na interação com a sociedade.

O estudo é limitado ao TCE, não sendo, em princípio, generalizável aos demais Tribunais de Contas, ainda que esses guardem certa similaridade nas questões aqui apresentadas.

## 1.6 - RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO ESTUDO

A atuação do TCE, realizando o controle das contas públicas, afeta, direta ou indiretamente, a vida de todos. No momento em que uma instituição com tais características, tradicionalmente distante da visão crítica do cidadão, vem aprofundando suas relações – de forma proativa e cada vez mais baseada no princípio republicano<sup>9</sup> – com o meio em que interage, buscar respostas que justifiquem o fato e caminhos que fortaleçam sua continuidade trará benefícios a todos, ajudando a moldar a sociedade que pretendemos construir para o futuro.

Assim nosso estudo visa estudar a instituição de uma forma nova, não só apresentando as transformações ocorridas como também sugerindo formas de aprofundar essas mudanças com o objetivo de tornar o TCE mais transparente e mais republicano.

---

<sup>9</sup> O princípio republicano aqui é visto pela ótica de Habermas, que defende um redirecionamento da concepção liberal do processo democrático – em que o aparato da administração pública vê a sociedade como um sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, e a política “tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder público para garantir fins coletivos” (HABERMAS *apud* TENÓRIO, 1998: 18). Na concepção republicana, os membros das comunidades se dão conta de sua dependência recíproca, assim sua liberdade não é utilizada de forma individual, mas se convertem em “atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais” (HABERMAS *apud* TENÓRIO, 1988: 18), capazes de desenvolver uma racionalidade comunicativa, um diálogo (HABERMAS, 1998). Poder-se-ia então falar de uma democracia mais do que representativa, uma democracia participativa consolidada por uma cidadania deliberativa.

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo, dividido em três partes, trata do embasamento teórico utilizado na elaboração desta dissertação. A primeira parte cuida da forma como, partindo do caso concreto, conduzimos nosso raciocínio para a adoção do referencial teórico utilizado; a segunda apresenta os principais aspectos da teoria da complexidade e, em especial, aqueles aplicáveis à instituição sob análise; a terceira estuda, em toda a sua abrangência, o princípio da transparência.

### 2.1 - O *APPROACH* DO PROBLEMA

#### 2.1.1 - Desalienação do trabalho

Para embasar e justificar a mudança de rumos no *modus faciendi* do TCE – não nos objetivos institucionais, que permanecem fiéis à legislação que os estabeleceu – podemos referenciar o trabalho de Caldas e Fachin (2005) que aponta o fato de que, com o crescimento, a partir dos anos 80, das vertentes interpretacionistas, críticas e pós-modernas, expansões à ortodoxia funcionalista dos estudos organizacionais, surgiram novas possibilidades de exploração do funcionalismo além do tradicional contingencialismo. Essa visão tradicional é considerada simplista pelos autores, uma vez que superestimava

a capacidade de as organizações perceberem, reagirem e responderem a ditames ambientais, e subestimava forças ambientais aleatórias e de longo prazo que tornariam a ação do administrador muito menos significativa para a sobrevivência organizacional (CALDAS & FACHIN, 2005: 47).

São exatamente essas forças ambientais aleatórias cada vez mais atuantes e com poderosa capacidade de influência que trazem os ventos da mudança. Como são cada vez mais atuantes, são cada vez mais percebidas. Sendo mais percebidas, são cada vez mais influentes. Esse processo, permanente, facilitado, em grande parte, pela sociedade da informação, vem conduzindo a uma inevitável mudança de paradigma, em benefício de todos os atores envolvidos. Internamente, o caminho aponta para uma “desalienação do trabalho” na forma vislumbrada por Marcuse (1969).

Essa reflexão tem como ponto de partida a vertente da teoria crítica, em especial da Escola de Frankfurt, que pode ser considerada parte da tradição representada pelo paradigma do humanismo radical, onde

o homem é dominado por uma superestrutura ideológica, com a qual está em interação e que dificulta a relação entre ele mesmo e sua verdadeira consciência. Trata-se da alienação do homem, impedindo seu pleno desenvolvimento (BURREL & MORGAN *apud* DRAGO, 1992: 59).

Essa relação dialética entre consciência e mundo, em que a primeira está submetida à razão universal que reflete a existência do espírito acima e além do indivíduo, é a visão do mundo hegeliano que exerceu grande influência no humanismo radical, assim como em Marx.

Segundo Drago (1992), Marcuse, nos anos 60, incorpora à perspectiva hegeliano-marxista as idéias de Freud e de Weber. Procura desenvolver essa relação entre personalidade humana e totalidade, incorporando os conceitos freudianos de “princípio do prazer” e “princípio da realidade”. Nesse sentido, o processo de civilização representa uma substituição gradativa do princípio do prazer – e, conseqüentemente, da liberdade – pelo princípio da realidade, em que o ser humano converte-se num ego organizado, um sujeito consciente, esforçando-se na obtenção de utilidade econômica (trabalho), sem prejuízo para si próprio e para seu meio vital. Assim, a sociedade moderna é essencialmente totalitária e a tecnologia, um sistema de dominação. A sociedade tecnológica torna-se unidimensional – apropriando a consciência dos indivíduos, tornando-os absolutamente fiéis à organização e imunes a qualquer ação anti-organizacional – impedindo a possibilidade de liberação do Eros, por permanente repressão. A consciência é moldada e controlada pela mídia. Faz-se presente, assim, o homem unidimensional, com seu inconsciente apropriado pelas organizações hipermodernas, terminologia adotada por Pages (1987).

Entretanto, a civilização não elimina definitivamente o princípio do prazer. É possível – nas sociedades livres, em que a pobreza e a miséria tendem a ser minimizadas – a busca da liberdade no próprio trabalho, e não além dele. “Existem hoje todas as forças materiais e intelectuais necessárias à realização de uma sociedade livre” (MARCUSE, 1969: 16). Só o trabalho não alienado poderá trazer felicidade ao homem. Essa ruptura com o que até então parecia inexorável pode ocorrer por meio de uma

contra-administração tecnocrática, capaz de eliminar os horrores da administração tecnocrática existente, ou por “tendências heréticas” ou “retorno do reprimido”, trilhando as fissuras ou os interstícios ainda existentes na sociedade. “No interior da sociedade estabelecida, os interstícios ainda estão abertos: utilizá-los é uma das nossas tarefas mais importantes” (MARCUSE, 1969: 37). Partindo da mesma premissa, Drago argumenta que a

teoria das organizações teria como objeto a organização lúdica, transformada pela desalienação do trabalho e, por conseqüência, pelo fim da Tecnocracia. Seria a organização do futuro (DRAGO, 1992: 64).

### 2.1.2 - As afinidades eletivas

A questão comporta outros enfoques. Weber nos trouxe a idéia das “afinidades eletivas”. Entendendo que a sociedade é fragmentária e contraditória, conclui que não pode, por isso, ser apreendida em sua totalidade. Assim,

o foco das análises sociais deve, portanto, recair sobre “domínios de ação”, seja sobre as esferas de vida – o governo, a religião, as leis, a economia –, seja sobre as organizações – a família, as empresas, a vizinhança –, seja sobre os grupos de *status* [...] Essas relações ora são antagônicas, ora afins: resultam em afinidades eletivas (THIRY-CHERQUES, 1997: 6).

Weber entendia que o conflito se expressa na coexistência de duas éticas, não na sociedade, mas no mesmo indivíduo: a ética da convicção, baseada nos princípios, em que o sujeito se vê como único responsável por suas intenções, e a ética da responsabilidade, baseada nos efeitos, em que o sujeito se vê responsável não por suas intenções, mas pelos seus atos e suas conseqüências. Há, entre ambas, uma tensão permanente e uma convivência dialética, uma “afinidade eletiva” entre a renúncia ao mundo e a ética absoluta e outra, entre a afirmação do mundo e a ética da responsabilidade. No contexto social, quanto maior o conflito ou o descompasso entre as ações e as convicções dos indivíduos, mais frágil seria a ética e maior seria o desconforto social dos indivíduos. Acaba por concluir que o homem “autêntico” terá que combinar as duas éticas e que a vida política e a dedicação ao Estado poderão reconciliar as duas visões de mundo. E assevera: “Uma ética de fins últimos e uma ética de responsabilidade não são contrastes absolutos, mas antes suplemento, que só em unísono constituem um homem genuíno” (WEBER *apud* THERY-CHERQUES, 1997: 20). Essa combinação poderá conduzir as instituições a um novo patamar capaz de

permitir a satisfação dos servidores, a sua valorização e o exercício ético de suas atribuições no serviço público.

### **2.1.3 - A escolha da teoria da complexidade**

Essa busca pela “desalienação do trabalho”, pelas “afinidades eletivas” ocorre dentro de entidades sujeitas a toda espécie de pressões e em processo de mudança. Daí a imensa dificuldade para analisar a questão e encontrar os mecanismos capazes de solucioná-la. São desafios cujas respostas talvez não estejam nas tradicionais teorias da administração, uma vez que, no contexto sob análise, não é possível privilegiar aspectos técnicos, comportamentais ou ambientais. Em nossas buscas pelas diversas escolas não encontramos aquela que abrangesse as inúmeras variáveis capazes de explicar a dinâmica da instituição sob análise e reduzir a imprevisibilidade do seu amanhã.

Só encontramos refúgio e conforto na própria idéia da incerteza e da busca da complementaridade, o que nos direcionou, como uma decorrência natural, à idéia da complexidade. E aqui é possível constatar que o uso, aqui e ali, de conceitos e expressões de outras teorias administrativas serviram, na verdade, para balizar-nos na trilha que conduz à complexidade.

Em sua aplicação à teoria administrativa, pode-se depreender que os integrantes da organização não têm condição de prever as conseqüências da maioria de seus atos após determinado número de interações, principalmente quando essa interação ocorre com o ambiente externo, em face da ausência de linearidade nesses processos (MORIN, 2007).

Entretanto, os integrantes tendem a se auto-organizar quando certas condições são disponibilizadas: incentivo da alta administração, informações gerais e estratégicas disponibilizadas e intensa possibilidade de comunicação e interação (MORIN, 2007).

A auto-organização não elimina as chefias, mas ressalta a importância das lideranças, sejam elas formais ou informais, da organização.

Contar com a capacidade do sistema de auto-organizar não significa abrir mão, portanto, da ação gerencial. Ao contrário, significa direcioná-la para

um conjunto de indivíduos influentes, identificados e selecionados por seu potencial de alavancagem dentro da organização, que normalmente chamamos de liderança (AGOSTINHO, 200: 47).

Sem que seu engajamento ocorra efetivamente, as dificuldades de adoção de um novo paradigma institucional parecem ser insuperáveis. Como garantir que isso ocorra? E mais, uma vez ocorrendo, como garantir seu sucesso? Como garantir que os servidores serão envolvidos no processo?

Para responder a essas perguntas, é necessário compreender a instituição e seus servidores, em especial seu Corpo Técnico, ou seja, os profissionais responsáveis pela atividade-fim do Tribunal. Há 20 anos o ingresso desses servidores só ocorre por concurso público, garantindo uma qualificação técnica dos quadros rara no serviço público, além de uma visão ideológica comum sobre a importância da instituição e seu papel no ordenamento jurídico nacional. Há, assim, o que se pode chamar de um modelo – ou *schema*, na expressão adotada por Gell-Mann (1997) – a partir do qual as visões e a respectiva orientação para as ações no mundo real guardam uma coerência entre si. Por outro lado, é importante observar que esta coerência guardada entre os servidores não provém de um controle central e está em constante mudança, em um ambiente de conhecimento em rede, com processos de auto-organização, autonomia e criatividade. Tal percepção nos leva a considerar que a teoria da complexidade pode trazer contribuições no sentido da construção de um modelo que traga respostas ao fenômeno social em estudo; respostas à forma como as lideranças institucionais, formais ou não, poderão desenvolver suas habilidades para a obtenção dos resultados almejados pelo TCE e pela sociedade.

Para dar cunho prático ao nosso trabalho, buscamos referenciar a linha proposta no Instituto Santa Fé por Simon (1976), Gell-Mann (1997), Holland (1997), Axelrod (1997) e outros, em especial no que se refere aos sistemas adaptáveis complexos – são sistemas capazes de aprender, assunto que abordaremos mais adiante – para acentuar a necessidade de atuação das lideranças formais e informais na busca dos mecanismos de incentivo à auto-organização, alavancando os aspectos mais relevantes do processo em consonância com os objetivos institucionais.

## 2.2 - TEORIA DA COMPLEXIDADE

### 2.2.1 – Os primórdios da Teoria da Complexidade

Essa teoria busca seus fundamentos na escola filosófica da complexidade, que vê o mundo como um todo indissolúvel, exigindo, por este motivo, uma abordagem transdisciplinar<sup>10</sup> para a construção do conhecimento. Esse elo que aproxima as disciplinas e, ao mesmo tempo, está fora delas está fortemente relacionado ao desafio da aprendizagem e já foi vislumbrado por Demo (1999).

Ao contrário do ensino, que se esforça por repassar certezas e que são reconfirmadas na prova, a aprendizagem busca a necessária flexibilidade diante de uma realidade apenas relativamente formalizável, valorizando o contexto do erro e da dúvida. Pois quem não erra, nem duvida, não pode aprender. Pode estranhar, mas esta visão mais dinâmica do processo de aprender encontra hoje fundamentos mais explícitos nas áreas das ciências naturais, do que na pedagogia ou nas ciências ditas humanas. Combate-se a propensão instrucionista da pedagogia atual, fixada no treinamento de fora para dentro e marcada pela idéia de ensino. Essas teorias reforçam a aprendizagem como processo de formação da competência humana política, mais do que apenas o substrato técnico-instrumental. São menos teorias de como ensinar, do que de como aprender (DEMO, 1999).

Os estudos iniciais sobre a complexidade ocorreram em meados da década de 50 e relacionavam-se com a matemática, a física, a química e a ciência da computação.

---

<sup>10</sup> Transdisciplinaridade não é multidisciplinaridade, nem interdisciplinaridade. A multidisciplinaridade diz respeito ao estudo de um objeto de uma mesma disciplina por várias disciplinas ao mesmo tempo. A interdisciplinaridade diz respeito à transferência de métodos de uma disciplina para outra, o que às vezes acaba por gerar mais disciplinas avulsas. A transdisciplinaridade diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento e não pode ser alcançada dentro do quadro de referência da pesquisa disciplinar.

A transdisciplinaridade não é inimiga da disciplinaridade, complementa-a. Mas é, comumente, confundida com a interdisciplinaridade e com a multidisciplinaridade. Isso é explicado amplamente pelo fato de que as três ultrapassam as fronteiras disciplinares. Essa confusão é muito prejudicial na medida em que esconde as diferentes metas dessas três diferentes abordagens.

Os três pilares da transdisciplinaridade são: os níveis de realidade; a lógica do terceiro incluso e a complexidade, que determinam a metodologia da pesquisa transdisciplinar (BASARAB, 1997).

Cabe mencionar que o princípio do terceiro excluído, também chamado do meio excluído, afirma que, havendo duas proposições contraditórias, se uma for verdadeira, a outra será necessariamente falsa e, reciprocamente, sem que seja possível terceira solução. Entre a afirmação e a negação, não há um meio termo; seja o atributo de A e sua contraditória não-A, um sujeito qualquer B é, necessariamente A, ou não-A. Costuma-se enunciar o princípio do terceiro excluído sob a forma de proposições: “De duas proposições contraditórias, uma é verdadeira e a outra é falsa.” Se duas proposições são contraditórias, a verdade ou a falsidade de uma implicam, respectivamente, a falsidade ou verdade da outra. (CRETELLA JUNIOR, 1970, vol. X: 21)

Com a obra *Introdução ao Pensamento Complexo*, Morin (2000) justifica a propriedade do pensamento complexo quando apresenta a seguinte definição de homem:

O ser humano é um ser racional e irracional, capaz de medida e desmedida; sujeito de afetividade intensa e instável. Sorri, ri, chora, mas sabe também conhecer com objetividade; é sério e calculista, mas também ansioso, angustiado, gozador, ébrio, extático; é um ser de violência e de ternura, de amor e de ódio; é um ser invadido pelo imaginário e pode reconhecer o real, que é consciente da morte, mas que não pode crer nela; que acredita no mito e na magia, mas também na ciência e na filosofia; que é possuído pelos deuses e pelas idéias, mas que duvida dos deuses e critica as idéias; nutre-se dos conhecimentos comprovados, mas também de ilusões e de quimeras (MORIN, 2000: 59,60).

Está assim o ser humano em constante movimento dualístico, produzindo seu desenvolvimento por meio de perplexidades e incongruências, sentimentos e racionalidades. Essa dinâmica é que produz a complexidade. A vida é movimento, estabilidade dinâmica ou estabilidade com criatividade, não pode parar. Heráclito de Éfeso (540 aC - 470 aC) já nos alertava sobre o fluxo permanente de mudança – segundo ele tudo flui – em sua conhecida máxima de que um homem não se banha duas vezes no mesmo rio, pois já não é mais o mesmo homem, e também não é mais o mesmo rio. Não soa diferente a afirmação de Camões em *Os Lusíadas*, Canto V, Parte II: “quão fácil é ao corpo a sepultura”, no sentido de que o comodismo e a ausência de ação, de dinâmica, levam à morte.

A idéia básica da teoria da complexidade é a interação. Diferentemente de um quebra-cabeça, em que cada peça tem seu lugar, em certos organismos, alguns tipos de peças podem interagir umas com as outras de várias maneiras diferentes, permitindo assim a produção de incontáveis arranjos ou resultados. Um exemplo são as estruturas moleculares, formadas pelas combinações de alguns poucos tipos de átomos, onde a identidade das moléculas não seria obtida pelos tipos e quantidades dos átomos envolvidos, mas pelas ações que se estabelecem entre eles.

O pensamento complexo é, pois, essencialmente, o pensamento que trata com a incerteza e que é capaz de conceber a organização. É o pensamento capaz de reunir (*complexus*: aquilo que é tecido conjuntamente), de contextualizar, de globalizar, mas, ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual, o concreto (MORIN, 2000: 207).

A teoria da complexidade afasta-se da teoria mecanicista, reducionista (causa e efeito linear – se/então), em que o aleatório é fruto da ignorância; não separa, mas une;

sujeito e objeto estão implicados no mesmo processo, não se constituindo em pólos dicotômicos.

O “paradigma da complexidade” representa o “conjunto de princípios de inteligibilidade que, ligados uns aos outros, poderiam determinar as condições de uma visão complexa do universo” (MORIN, 2008: 330). Ele é capaz de religar as partes ao todo. Assim, complexo é o caminho que conduz às religações ou conexões. Por elas é possível compreender e explicar ou reaprender. A complexidade coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Ela representa a realidade emaranhada de nosso mundo fenomênico. Substitui o modelo disjunção/dedução/unidimensionalização pelo modelo distinção/conjunção, que permite reconhecer sem separar e associar sem reduzir. Destruindo o dogma do determinismo, o propósito do pensamento complexo é tanto o de globalizar quanto o de ressaltar o desafio da incerteza, reconhecendo o singular, o individual, o concreto.

A aplicação da teoria da complexidade se dá, em princípio, em relação aos sistemas vivos. Nada impede, entretanto, que se o faça para as organizações sociais, pois suas características também aí estão presentes.

Os primeiros passos dados no sentido de utilizá-la em organismos sociais ocorreram em meados da década de 80, quando o Instituto Santa Fé, em busca de “um arcabouço teórico comum para a complexidade, capaz de iluminar tanto a natureza quanto a humanidade” (WALDROP *apud* AGOSTINHO, 2003: 15), atraiu o presidente do Citicorp. Este vislumbrou a possibilidade de o instituto auxiliá-lo a entender melhor a economia mundial, o que os economistas profissionais não estavam conseguindo. Com os frutos da parceria e a posterior criação de uma *joint venture* com a empresa de consultoria Ernest & Young, inúmeras empresas, entre elas a Honda e a GM, passaram a aplicar a teoria da complexidade ao *business*.

### **2.2.2 – A aplicação da Teoria da Complexidade às organizações sociais**

Até metade do século passado, a maioria das ciências utilizava como método de conhecimento a redução, no sentido de que, para que fosse possível o conhecimento do todo, seria necessário conhecer cada uma de suas partes. O determinismo era seu

principal conceito, ou seja, a aplicação da lógica mecânica das máquinas aos problemas humanos e sociais, uma linearidade que não percebia ou não se importava com o novo e o inesperado.

Sua conseqüência é a especialização que, ao fatiar a totalidade, retira o objeto de análise de seu contexto, não aceitando suas intercomunicações com o ambiente. Essa compartimentalização das disciplinas separa a parte do todo, produzindo uma abstração, uma cisão do concreto. A racionalização abstrata e unidimensional leva a um conhecimento parcial da realidade e a toda problemática daí decorrente, com a constante frustração do resultado esperado. Morin (2003) nos propõe, assim, uma reforma do pensamento capaz de rearticular e organizar a parte no todo, de completar um pensamento que separa – voltado para a compartimentalização, o reducionismo, o mecanicismo, a fragmentação da complexidade do mundo – com um pensamento que une. Ao mesmo tempo em que busca distinguir, sem separar, busca reunir, atraindo para si “o nó górdio do problema das relações entre o empírico, o lógico e o racional” (MORIN, 2007: 8).

A inteligência que só sabe separar fragmenta o complexo do mundo em pedaços separados, fraciona os problemas, unidimensionaliza o multidimensional. Atrofia as possibilidades de compreensão e de reflexão, eliminando assim as oportunidades de um julgamento corretivo ou de uma visão de longo prazo (MORIN, 2006: 14).

A reforma do pensamento proposta por Morin substitui as bases do clássico “paradigma da simplificação”, que durante muito tempo dinamizou o conhecimento científico, pelo “paradigma da complexidade”.<sup>11</sup>

O “paradigma da simplificação”, pelo princípio da disjunção, isolou uns dos outros os três grandes campos do conhecimento científico: a física, a biologia e a ciência do homem. Isto obrigou a redução do complexo ao simples, um corte no real de forma a tornar possível a descoberta de uma ordem que atendesse a cientificidade. Como esse pensamento é incapaz de conjugar o uno e o múltiplo (*unitat multiplex*),

---

<sup>11</sup> Segundo Gell-Man (1997), essa dualidade entre o simples e o complexo seria simbolizada pelo quark e pelo jaguar. O quark representaria as leis físicas básicas que governam todo o universo e toda a matéria nele contida. O jaguar simbolizaria a complexidade do mundo a nossa volta, “o rico tecido do mundo que experimentamos directamente e do qual nós próprios fazemos parte” (GELL-MAN, 1997: 37), em especial aquela que se manifesta nos sistemas adaptáveis complexos.

torna-se abstratamente unificador, ao anular a diversidade ou, ao contrário, abstratamente separador, ao justapor a diversidade sem conceber a unidade. É a “inteligência cega” que “destrói os conjuntos e as totalidades, isola todos os seus objetos do seu meio ambiente. Ela não pode conceber o elo inseparável entre o observador e a coisa observada” (MORIN, 2007: 12).

O “paradigma da simplificação” é o pai da burocracia que estabelece as normas do proceder em um mundo absolutamente compartimentado e rígido, feito apenas de regras, jamais de exceções.

Pelo “paradigma do complexo” é possível vislumbrar uma organização/administração mais heurística, voltada para os princípios e não para as regras, compatível com a constitucionalização do Direito Administrativo<sup>12</sup>.

Na lição de Morin,

O método da complexidade pede para nós pensarmos nos conceitos, sem nunca dá-los por concluídos, para quebrarmos as esferas fechadas, para restabelecermos as articulações entre o que foi separado, para tentarmos compreender a multidimensionalidade, para pensarmos na singularidade com a localidade, com a temporalidade, para nunca esquecermos as totalidades integradoras (2008: 192).

Não trata o pensamento complexo de

abandonar os princípios da ordem, da separabilidade e da lógica, mas de integrá-los em uma concepção mais rica. Não se trata de contrapor um holismo vazio ao reducionismo mutilador; trata-se de reatar as partes à totalidade ... Portanto, o propósito do pensamento complexo é, ao mesmo tempo, o de reunir (contextualizar e globalizar) e de ressaltar o desafio da incerteza (MORIN, 2003: 72/75).

Segundo Morin (2007), algumas premissas devem ser estabelecidas. A complexidade não elimina a simplificação. Integra-a. Apenas recusa suas conseqüências reducionistas. Complexidade não é completude. Procura, sim, articular os campos

---

<sup>12</sup> Para o Direito Administrativo moderno, o Estado, em lugar de executor (incompetente) de todas as ações visando atender necessidades públicas (muitas vezes mal especificadas, ou, ao menos, questionáveis), tende a ser regulador e provedor de políticas públicas.

Nas suas relações com os parceiros (públicos e privados), devem prevalecer os princípios sobre as cláusulas existentes (constitucionalização do Direito Administrativo) e uma relação de colaboração com eficiência e produção de resultados concretos que afetem de modo positivo o cidadão usuário, relegando a segundo plano os procedimentos burocráticos incompatíveis com aqueles resultados (BINENBOJM, 2008).

desmembrados; aspira ao conhecimento multidimensional, mas não almeja a onisciência, impossibilidade axiomática. Reconhece a incompletude e a incerteza. Por fim, a complexidade não pode ser confundida com complicação, “emaranhamento extremo das inter-retroações” (MORIN, 2007: 69), sendo, apenas, um de seus elementos.

Demo (2002), ao discorrer sobre as características da complexidade, nos fala da não-linearidade que implica, mais que emaranhados, labirintos que podem levar à complicação, mas não à complexidade. O complexo pode provir do simples. A noção que temos das coisas que consideramos simples provém de nossa perspectiva de captação, não do próprio objeto.

Para enfrentar o dilema da complexidade, Morin nos propõe algumas alternativas em diferentes passagens. Em sua “Introdução ao Pensamento Complexo” (2007) refere-se a três princípios que podem ajudar a pensar a complexidade: o dialógico, o da recursão organizacional e o hologramático. Em “Ciência com Consciência” (2008) estabelece os 12 (na verdade, 13) mandamentos da complexidade e oito avenidas que conduzem aos desafios da complexidade.

Entre as avenidas, podemos citar: a “irreduzibilidade do acaso e da desordem”, pois que, uma vez presentes no universo e em constante evolução, produzem incerteza; a “transgressão” dos limites de uma abstração generalista que elimina a singularidade, a localidade e a temporalidade do universal quando deveria uni-los; a “complicação”, a partir do momento em que se percebe que os fenômenos biológicos e sociais produzem um número incalculável, portanto impossível de estudar, de interações e de inter-retroações; o “princípio *order from noise*”, que se contrapõe ao princípio clássico do *order from order*, significando que os fenômenos organizados podem nascer de uma agitação ou de uma turbulência desordenada.

No livro escrito com Le Moigne, “A Inteligência da Complexidade” (2000), Morin apresenta o pensamento da complexidade como um edifício de muitos andares. A base formada a partir de três teorias capazes de promover a introdução no universo dos fenômenos organizados, onde a organização é feita com e contra a desordem:

1 - A teoria da informação, ferramenta para tratamento da incerteza, da surpresa e do inesperado na medida em que é capaz de extrair a informação num universo onde existem a redundância e o inesperado. Não é um conceito de chegada, e sim de partida, uma vez que só nos revela um aspecto limitado e superficial de um fenômeno inseparável da organização<sup>13</sup>;

2 - A teoria da cibernética, relacionada à idéia do ciclo causal, em que a causa age sobre o efeito e o efeito sobre a causa, gerando um conjunto de processos reguladores baseados em múltiplas retroações, em busca da estabilização do sistema ou sua homeostase;

3 - A teoria dos sistemas, que trata das qualidades emergentes que nascem da organização de um todo e que podem retroagir às partes, fazendo com que o todo se torne maior ou menor do que a soma das partes. Além do mais, “o sistema só pode ser compreendido se nele incluirmos o meio ambiente, que lhe é ao mesmo tempo íntimo e estranho e o integra sendo ao mesmo tempo exterior a ele” (MORIN, 2007: 22). Essas teorias, tanto em sua fecundidade quanto em suas insuficiências, pedem uma nova teoria da organização.

A essas teorias devem ser acrescentados, na terminologia adotada por Morin (2007), no “segundo andar”, os desenvolvimentos conceituais trazidos pela idéia da auto-organização. Por fim, “no último andar”, reaprender pela religação implica ativar os três princípios fundamentais antes referidos. Usando uma distinta simbologia, com os mesmos efeitos:

O sistemismo e o cibernético são como o primeiro estágio de um foguete que permite o desencadear de um segundo estágio, a teoria da auto-organização, a qual, a seu turno põe em combustão um terceiro estágio, epistemológico, o das relações entre o sujeito e o objeto (MORIN, 2007: 30).

Em “A Inteligência da Complexidade” (2000) e também na “Necessidade do Pensamento Complexo” (2003) propõe-nos, ainda, sete princípios-guia, complementares e independentes, capazes de guiar os progressos cognitivos do

---

<sup>13</sup> Morin (2007) reviu seu entendimento. Passou a entender que, cada vez mais, a teoria da informação é um instrumento teórico heurístico e não uma chave fundamental para a intelegibilidade.

pensamento complexo, constituídos pelos três princípios antes referidos, pela auto-eco-organização e pelas demais avenidas não citadas anteriormente. São eles:

1 - O princípio sistêmico ou organizacional, que une o conhecimento das partes com o conhecimento do todo, nos termos da máxima de Pascal: “eu acredito ser impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes e de conhecer as partes sem conhecer o todo”. Opõe-se, assim, à idéia reducionista, estabelecendo que o todo é diferente da soma das partes. Sendo diferente, pode ser mais, quando há incentivo para a produção de qualidades ou propriedades novas, inexistentes na organização, que retroagem às partes estimulando a expressão de sua potencialidade, e chamadas de “emergentes”. Pode, também, ser menos, quando ocorre a inibição, pela organização do conjunto, das qualidades ou propriedades das partes.

2 - O princípio “hologramático” afirma que a parte está no todo, mas também o todo está na parte, o que rompe velhos esquemas simplificadores. Assim como o patrimônio genético está presente em cada célula, a sociedade está presente em cada indivíduo, que absorve suas normas, sua cultura, sua linguagem.

3 - O princípio do ciclo retroativo, do anel discursivo ou da recursão: vai além do princípio da retro-alimentação ou do *feedback*, rompendo com a causalidade linear, fazendo com que efeitos e produtos de um processo sejam simultaneamente necessários a sua produção e a sua causação; assim os efeitos retroagem sobre as causas desencadeadoras; a causa age sobre o efeito e o efeito age sobre a causa. Permite o conhecimento dos processos auto-reguladores. A retroação permite ou a redução do erro, em busca do equilíbrio do sistema, ou a ampliação dos efeitos já ocorridos. Este princípio está relacionado à teoria da cibernética, à idéia do ciclo causal, em que a causa age sobre o efeito e o efeito sobre a causa, gerando um conjunto de processos reguladores baseados em múltiplas retroações, em busca da estabilização do sistema ou sua homeostase;

4 - O princípio do ciclo recorrente supera a noção da regulação pela de auto-produção e pela de auto-organização, em que os produtos e as conseqüências são, eles próprios, produtores e originadores daquilo que produzem.

5 - O princípio de auto-eco-organização estabelece que a dialógica entre a ordem, a desordem e a organização, através de inúmeras inter-relações, está constantemente em ação nos mundos físico, biológico e humano. Sendo os seres vivos auto-organizadores e auto-produtores, precisam retirar do meio a energia para seu consumo – e até para extrair as informações e integrá-las na organização – o que garante sua autonomia. São, portanto, inseparáveis a autonomia e dependência, ambos auto-eco-organizadores. Assim como só com a morte de células há a renovação, a vida e a morte são complementares, apesar de permanecerem antagônicas.

6 - O princípio dialógico, relacionado à “crise de conceitos fechados e claros”, à ruptura com a idéia cartesiana de que a clareza das idéias representa um sinal de verdade. Isso permite aceitar racionalmente a associação de noções contraditórias, que deveriam, aparentemente, se repelir simultaneamente, mas que são indissociáveis, indispensáveis para a compreensão de um mesmo fenômeno complexo. Estabelece que realidades profundas unem verdades aparentemente contraditórias, o que nos leva a compreender a máxima de Pascal (1623/1662), que “o contrário de uma verdade não é o erro, mas uma verdade ao contrário”; é preciso unir o que aparentemente está separado, uma vez que os fenômenos são simultaneamente concorrentes, antagônicos e complementares. Seria a substituição do paradigma de disjunção/redução/unidimensionalização pelo paradigma de distinção/conjunção.

7 - O princípio da reintrodução do conhecimento, que estabelece que todo conhecimento é uma reconstrução/tradução por um espírito/inteligência em uma cultura e um tempo determinados. Assim, é mera ilusão a tentativa de eliminação do observador nas ciências sociais, uma vez que não há como escapar de seu subjetivismo. Portanto, deve-se integrá-lo à observação.

### **2.2.3 - SAC**

Retornando à idéia básica da interação, ela pode produzir incontáveis resultados, gerar qualidades emergentes ou ações coerentes, sempre de baixo para cima, ou seja, sem um comando central, colocando ordem em situações aparentemente caóticas.

É preciso pensar um novo conceito de organização, “no qual a ordem e a desordem caminham juntas em um mundo sem fronteiras” (SILVA & REBELO, 2003: 779).

A coerência sem direção central garante a sobrevivência ou a estabilidade do sistema, uma identidade que não pode ser reconhecida na parte, mas que só pode ser reconhecida no todo. A adaptação, assim, é a chave para a auto-organização de elementos ativos e autônomos, organizados em rede<sup>14</sup>. Os sistemas com tais características são denominados adaptáveis complexos – também conhecidos como SACs – porque, como já mencionamos, são capazes de aprender. Adquirem informações sobre seu ambiente e sobre a forma como com ele interagem, identificando padrões, condensando-os em um modelo ou *schema*, na terminologia de Gell-Mann, e agindo no mundo real com base nele. O SAC

adquire informações sobre o seu ambiente circundante e as suas interações com esse ambiente, identificando regularidades nessa informação, condensando essas regularidades numa espécie de “esquema” ou modelo e, finalmente, actuando de alguma forma sobre o mundo real com base nesse esquema. Em cada um dos casos existem vários esquemas em competição e os resultados da acção sobre o mundo real realimentam o sistema, influenciando a competição (GELL-MAN, 1997: 43).

A informação chega aos sistemas por meio de um fluxo de dados. Esse fluxo é dividido entre regularidades, que são apreendidas, e material, tratado como acidental. As regularidades são resumidas sob a forma de “esquemas” sujeitos a variações. Cada um desses “esquemas” resultantes recebe informações adicionais – por vezes porções posteriores do mesmo fluxo do qual ele foi abstraído. Essas realimentações exercem “pressões seletivas”, produzindo a competição entre os vários esquemas. Alguns são diluídos numa hierarquia ou até mesmo eliminados. Outros conseguem sobreviver, sendo promovidos, passando a adquirir um alto valor (GELL-MAN, 1997).

Essa ação, coerente e com permanência suficiente para adquirir uma identidade, é chamada por Holland (1997) de “identidade agregada emergente”.

---

<sup>14</sup> A estrutura em rede (*network organization*) é baseada na desagregação das funções principais de uma instituição e sua transferência para unidades menores e separadas, com autonomia de funcionamento, mas interligadas por um pequeno núcleo central que exerce o papel de organizador e coordenador dessas funções. “Grupos em rede constituem-se em estruturas de mudança flexível e adaptativa, voltados para a facilitação da implementação de mudanças organizacionais profundas. Trata-se de uma estrutura com grupos de trabalho que funciona *on-the-job*, acoplada à lógica de processos existente” (ANDRADE *et alli*, 2006: 399).

Os sistemas adaptáveis complexos são muito diferentes da maior parte dos sistemas que já foram objeto de estudo científico. Exibem coerência perante a mudança, através da ação condicional e da antecipação, fazendo-o na ausência de um comando central. Simultaneamente, os SACs parecem incluir determinados pontos-chave, nos quais pequenas alterações das entradas podem produzir grandes mudanças direcionadas (HOLLAND, 1997: 66).

Esses pontos-chave, em que pequenas alterações nas entradas podem produzir grandes mudanças direcionadas, são fundamentais para os objetivos deste trabalho. São os chamados “pontos de alavancagem”, capazes produzir grandes resultados com pequenos esforços. O sucesso da gestão em um mundo complexo, não linear, pressupõe que as antigas soluções podem não ser mais as soluções ideais. Assim, detectar as lideranças formadoras de opinião e com elas interagir em busca do apoio necessário à produção dos resultados esperados pode representar um ponto de alavancagem e um possível caminho de sobrevivência das chefias nos SACs.

Os SACs são compostos por agentes – “elementos ativos e diversificados, quer na forma, quer na capacidade” (HOLLAND, 1997: 33) – que interagem com base em certas regras – “gama de estímulos possíveis e o conjunto de respostas permitidas para um dado agente” (HOLLAND, 1997: 31). Uma vez que esses agentes se adaptam – na acepção da biologia, adaptação é o processo pelo qual um organismo se ajusta a seu ambiente –, vão alterando as regras na medida em que vão acumulando experiência. São os agentes adaptáveis. Entretanto, esse padrão de mutação constante, esse esforço de adaptação é, em parte, despendido na adaptação a outros agentes adaptáveis.

Em um SAC é fundamental a interação entre os agentes porque é a partir desse processo que a adaptação acontece. Assim as pessoas passam a exercer papel relevante, o de agentes da transformação (agentes adaptáveis) do sistema que são capazes de alavancar o desenvolvimento institucional. Passa a ser assim a organização o *locus* adequado para a busca da auto-realização do indivíduo.

Para Holland (1997), sete são os elementos básicos de um SAC.

O primeiro elemento, a **agregação**, é uma propriedade relacionada com a emergência de comportamentos complexos em larga escala, tendo como ponto de partida interações agregadas de agentes menos complexos. Pode tanto ser representado

por um organismo inteligente constituído de partes relativamente menos inteligentes, como por agentes agregados atuando como agentes de um nível mais elevado (meta-agentes).

O segundo elemento, a **marcação**, é um mecanismo universal de agregação e delimitação de fronteiras nos SACs, que se usa para manipular simetrias. Constitui-se no elemento por trás da organização hierárquica de um SAC (agente/meta-agente/metameta-agente). Como exemplo é possível citar a bandeira ou a cor usada para agrupar membros de um partido político.

O terceiro elemento, a **não-linearidade**, é uma propriedade dos SACs, na medida em que não é possível obter um valor preciso a partir da soma das partes. Assim, interações não lineares não permitem prever seu resultado, tais como em um jogo de futebol.

O quarto elemento, a **propriedade dos fluxos**, é visto como uma rede de nós e ligações. Os nós representam os processadores ou agentes e as ligações, as interações possíveis. As grandes ligações, as interações críticas que delimitam as redes, são definidas pelas marcações. Há duas propriedades nos fluxos. A primeira é o efeito multiplicativo possível de ocorrer quando se injetam recursos adicionais em determinado nó. Esta propriedade é fundamental para a percepção dos “pontos de alavancagem”, atalho potencializador das soluções gerenciais.

O quinto elemento, a **propriedade da diversidade**, é o produto de adaptações progressivas. Relaciona-se ao mimetismo<sup>15</sup>, à adaptação ao meio, na linha das teorias de Darwin (defendidas no livro “Origem das Espécies”, publicado em 1859) sobre a evolução das espécies e a seleção natural. “A novidade eterna é a imagem de marca dos SACs” (HOLLAND, 1997: 56).

O sexto elemento, um **mecanismo de modelo interno** que permite a antecipação, é outra marca dos SACs. Encontra grande similaridade com o que Gell-Mann (1997) designou como *schema*. Também está relacionado ao mimetismo. Uma

---

<sup>15</sup> “Fenômeno que consiste em tomarem diversos animais a cor e configuração de objetos em cujo meio vivem, ou de outros animais de grupos diferentes” (FERREIRA, 1975: 931).

dada estrutura em um agente constitui um modelo interno se pudermos inferir algo acerca do ambiente do agente através do simples exame dessa estrutura. Esta, por sua vez, determina o comportamento do agente. Caso as ações resultantes antecipem conseqüências úteis futuras, o agente possui um modelo interno eficaz, caso contrário, ineficaz. A evolução tratará de eliminar os ineficazes.

O sétimo e último elemento é constituído pelo **mecanismo dos blocos constituintes**. Está relacionado com a repetição das situações modeladas. Trata-se da reutilização de elementos já experimentados – por força da seleção natural e da aprendizagem – em dada situação complexa. É a utilização recorrente de blocos, ainda que estes possam reaparecer sem a exata combinação feita anteriormente. Servem para impor regularidade em um mundo complexo, tais como as notas musicais, capazes de transmitir a infinita variedade das músicas. Surgindo uma nova situação, é possível combinar blocos já experimentados relevantes (modelos internos) para modelar a situação de uma forma que sugira ações e conseqüências apropriadas.

Segundo Gleise (*apud* REBELO, 2004: 117), os SACs “residem na fronteira do caos e possuem estabilidade, memória e dinamismo suficiente para processar e agir com base em novas informações”, gerando auto-organização. Trata-se de um mundo de destruição criativa, onde o equilíbrio pode significar fracasso.

Não que este processo ocorra sem dor. “A situação de caos nos é penosa, a criatividade nos sobressalta, o imprevisto machuca a alma de quem tanto precisa de apoio e segurança” (DEMO, 2002: 10).

Como os SACs são capazes de aprender e se auto-organizar, fazendo surgir propriedades emergentes, se forem detectadas as maneiras como isso ocorre será possível desenvolver uma gestão propícia à preservação ou ao incentivo das condições que conduzam à emergência das melhores soluções.

Por que muitas organizações não se desenvolvem, por que muitos projetos demoram e fracassam, por que ocorrem avanços casuais, distantes do que havia sido planejado? A teoria da complexidade pode explicar, ao menos em parte, essas questões.

Sendo compatível com a velocidade das mudanças da sociedade contemporânea, pode trazer novos *insights* para a compreensão das organizações.

#### **2.2.4 - Organização**

Segundo Agostinho (2003), quatro são as etapas capazes de explicar como a ação autônoma individual leva à auto-organização sistêmica: autonomia, cooperação, agregação e auto-organização.

A autonomia decorre da própria definição de sistema complexo adaptativo, uma vez que a emergência duradoura que confere identidade ao sistema é decorrência de uma série de processos autônomos. Por isso é capaz de evoluir e de se adaptar. Essa adaptabilidade reduz a necessidade de controles e o excesso de níveis hierárquicos. A autonomia produz o aumento da diversidade, o que gera aprendizado e redução de erros. Também ajuda a solucionar conflitos, resolvendo-os em seu nascedouro e impedindo sua disseminação.

A cooperação está relacionada ao fluxo de conhecimentos que são gerados em face da perspectiva de retribuição. Sem a presença da autoridade central a cooperação é incentivada com base na percepção de ganhos pessoais. A teoria da cooperação de Axelrod (*apud* AGOSTINHO, 2003) aponta as maneiras de transformar o ambiente com vistas a promover a cooperação entre os indivíduos, cuja base não necessariamente é a confiança entre eles. Seus alicerces são: em primeiro lugar, a durabilidade e a frequência das relações, fazer com que o futuro seja mais importante que o presente; depois, a reciprocidade, que ocorre quando os indivíduos são capazes de reconhecer os outros de interações passadas, relativamente simétricas em termos de poder. Em verdade decorre da percepção de cada um de que seu desempenho (ganho) pode ser superior àquele que obteria sem a cooperação dos demais.

A agregação se dá pela identificação de objetivos e competências. A identidade organizacional e as intenções compartilhadas são a base estável que evita a desintegração da organização; sempre que a decisão não puder ser tomada pelo grupo – quando atinge seu “nível de incompetência”, na terminologia adotada por Laurence Peter (1998) –, ocorrerá no nível de agregação ou no nível hierárquico superior.

A auto-organização se dá pela escolha consciente acrescida da influência que o membro possa ter no grupo. Cabe aos administradores estimular certas conexões mais relevantes, expandindo canais de comunicação e percepção (ou recursos). Este processo produz o afastamento da prescrição e do controle, substituídos pela garantia de eficiência e eficácia do *feedback*.

Não é por ser impossível o controle total dos SACs que devemos negar as chefias ou lideranças. Elas passam a ser mais sutis, porém não menos intensas. Aflora a necessidade gerencial de desenvolver novas competências e renovar conhecimentos, porque o poder deixa de ser legitimado pela posição, exigindo mais talento. O administrador deve atuar dentro do sistema. O estudo de caso narrado por Agostinho (2003) demonstra, inclusive, a importância estratégica dos líderes sob este novo enfoque, uma vez que sua retirada fez declinar o sucesso de um processo de gestão autônoma aplicado em uma fábrica.

Por outro lado, a existência de pontos-chave ou pontos de alavancagem (HOLLAND, 1997), em que a ação gera efeito amplificador, pode ser a pedra de toque para o gerenciamento do processo de auto-organização direcionado para os objetivos institucionais estabelecidos. Descobri-los e sobre eles atuar poderá potencializar os resultados esperados ou, ao menos, servir-lhes como um atalho.

As lideranças precisam passar a agir como acupunturistas<sup>16</sup> que, entretanto, e é essa a grande dificuldade, desconhecem, a princípio, os meridianos sobre os quais deverão atuar.

Além do mais, é preciso cuidado. Se o todo pode torna-se maior que a soma das partes, também pode tornar-se menor, ou seja, mal detectado ou mal estimulado o

---

<sup>16</sup> A acupuntura é um método de tratamento que equilibra o Qi, que é a Energia ou Força Vital, devolve a saúde e a qualidade de vida à pessoa. Pontos de acupuntura são pontos focais de Qi localizados em canais de energia ou *pathways*. Quando os fluxos de energia correm livremente por esses *pathways*, a saúde é mantida. Quando esse fluxo de energia é deficiente, excessivo ou bloqueado, a saúde é rompida, resultando em enfermidade. Micro-agulhas aplicadas naqueles pontos específicos – meridianos, os caminhos por onde circulam a Energia Vital – fazem com que o Qi do corpo seja restabelecido ao equilíbrio e o fluxo de energia, devolvido ao normal. A boa circulação do Qi garante a homeostase ou harmonia da energia dos meridianos.

meridiano, o efeito pode ser contrário, desestruturador do sistema. É um processo novo, sujeito a riscos, mas também a sucessos que justificam a tentativa de sua aplicação.

“O modo complexo de pensar não tem somente a sua utilidade para os problemas organizacionais, sociais e políticos. O pensamento que afronta a incerteza pode esclarecer as estratégias do nosso mundo incerto. O pensamento que une pode esclarecer uma ética da reunião e da solidariedade. O pensamento da complexidade tem igualmente os seus prolongamentos existenciais que postulam a compreensão entre os humanos (MORIN, 2000: 213).

Na acirrada competição do mundo moderno, as organizações deixaram de ver o homem como mera peça de sua engrenagem. Seu sucesso depende da criação sistemática de novos conhecimentos que sejam rapidamente disseminados e incorporados pela organização inteira. Essa é, segundo Campos (2001), a empresa “criadora de conhecimento”, cujo único negócio é a inovação contínua. Torna-se assim, a empresa, “um núcleo de ensino e aprendizado, em que o fluxo da informação fluirá em uma rede de comunicação intensa de trocas, na qual se ensina e se aprende ininterruptamente”. É evidente que tal fato leva a uma nova postura dos funcionários, em que a participação nos acontecimentos institucionais e o desenvolvimento de novas habilidades são a chave para o resultado final. A criação do conhecimento novo é produto da interação dinâmica entre o indivíduo e a organização, o que os leva, necessariamente, ao compartilhamento dos objetivos e dos valores.

A adaptação a esse ambiente institucional exige mudanças na estrutura e no funcionamento da instituição, de forma a absorver os indivíduos vistos como cérebros revolucionários – professores, consultores e solucionadores de problemas – que vão mover e amoldar a estrutura organizacional. Segundo Campos (2001), esse é o cenário propício para a criação de uma organização inconformista. Assim,

como o homem é o único diferencial competitivo das organizações nesse ambiente de turbulência máxima, o funcionário que apresentar mais inconformismo com os processos políticos, objetivos e estratégias da organização deverá ser reconhecido como o de maior potencial a ser explorado”... “A organização inconformista visa à construção de capacidades individuais para criar e romper barreiras, no intuito de liquidar com as maneiras habituais de pensar e agir... uma nova proposta de transformação pela sua habilidade de criar, adquirir e transferir conhecimentos revolucionários e em modificar comportamentos para refletir as novas perspectivas (CAMPOS, 2001: 11/12).

Nesse contexto, a atuação eficaz do administrador só é possível dentro do sistema, já que as inúmeras variáveis não são controláveis. Ainda segundo Campos

(2001), os líderes do futuro terão que desenvolver as seguintes características: novos níveis de percepção e compreensão das realidades do mundo e de si mesmos; motivação para aprender e mudar; força emocional para gerenciar a ansiedade decorrente do novo modo de vida; novas habilidades para analisar premissas culturais, identificar premissas funcionais e disfuncionais e desenvolver processos criativos; disposição e capacidade para envolver os demais e evocar sua participação; disposição e capacidade para compartilhar poder e controle, permitindo o florescimento de lideranças por toda a organização.

Não é, portanto, uma tarefa simples. Só é possível identificar o caminho, não o destino.

O desafio da complexidade por um lado nos faz renunciar ao mito da elucidação total do universo; por outro, nos encoraja a prosseguir na aventura do conhecimento que é o diálogo com o universo (MORIN, 2008: 190/191).

Qualquer ação que se produza no sentido da complexidade não poderá estar baseada em programas, próprios para seqüências lógicas e interligadas, propícios a um ambiente estável. Esta ação deverá estar baseada em estratégias, pois só elas permitem avançar no incerto e no aleatório porque procuram reunir o máximo de certezas para enfrentar as incertezas (Morin, 2008). E não só lutam contra o acaso. Também o utilizam, vendo-o, não apenas como um fator negativo, mas como uma oportunidade a aproveitar.

A estratégia difere do programa, pois este representa a determinação, *a priori*, de uma seqüência de ações tendo em vista um objetivo, o que só o torna eficaz em condições estáveis, não mutáveis. Havendo perturbação nessas condições o programa perderá seu rumo. A estratégia, apesar de também ser estabelecida tendo em vista um objetivo, busca incessantemente reunir informações e acasos para o permanente desenvolvimento das ações em busca dos rumos que melhor se adaptarão àquele ambiente incerto (MORIN, 2006).

A partir do momento em que alguém empreende uma ação, esta começa a escapar de suas intenções. Ela

entra num universo de interações e finalmente o meio ambiente apossa-se dela num sentido que pode tornar-se o contrário da intenção inicial. Com

freqüência a ação retorna como um bumerangue sobre nossa cabeça (MORIN, 2007: 81).

Onde só houvesse ordem, não existiria criação, evolução ou vida. Onde só houvesse desordem não haveria elementos de estabilidade, portanto condições para existência do organismo e da organização. Ordem e desordem são necessárias à organização.

A desordem pode levar à desintegração, à decadência. Não há nenhuma receita pronta para esse desequilíbrio, mas a melhor maneira de lutar contra a degenerescência está na regeneração permanente, o que exige flexibilidade e estratégia.

Mas para que uma organização desenvolva uma estratégia, é necessário que ela não esteja concebida para obedecer à programação, que possa absorver os elementos capazes de contribuir para a elaboração e o desenvolvimento da estratégia (MORIN, 2007: 90).

Sempre há o risco de que elementos burocráticos, formais, conservadores impeçam a ação complexa, levando a uma situação em que a estratégia não se implementa, permanecendo no terreno das intenções e do texto escrito – o Plano Estratégico. Exemplo prático dessa assertiva será apresentado mais adiante.

É preciso deixar uma parcela de iniciativa a cada escalão e a cada indivíduo. Mas então Morin nos coloca uma questão: como integrar nas empresas as liberdades e as desordens que podem trazer a adaptabilidade e a inventividade, mas também a decomposição e a morte? A verdadeira solidariedade dos membros é a única coisa que permite o incremento da complexidade, a capacidade de criar soluções aos problemas. O tetragrama ordem/desordem/interação/organização, princípios interdependentes, sem que nenhum seja prioritário, representaria as condições e os limites da explicação (MORIN, 2007).

São esses os principais pontos da teoria da complexidade aplicáveis às ciências sociais e, em especial, às organizações sociais, que tomamos como base, como referencial teórico para a realização deste trabalho. Seus princípios serão utilizados para interpretar os fenômenos percebidos por meio das entrevistas e, ainda, na construção de um modelo operante do TCE.

### 2.3 - TRANSPARÊNCIA

Como resposta às pressões populares, fruto da sociedade da informação, surge um conceito novo e de transcendental importância que precisa ser mais trabalhado, porque não foi ainda tratado como merece: a transparência.

A transparência não é criação do Direito, da Economia ou das Finanças. É vocábulo de uso comum na língua portuguesa e que, segundo Caldas Aulete (1970), é “qualidade do que é transparente”, e transparente é o “que deixa passar os raios de luz, que se percebe facilmente, claro”.

Para Ferreira (2004: 787), transparente é o “que se deixa atravessar pela luz, permitindo a visão nítida dos objetos que se encontram atrás”.

Foi a Lei Complementar federal 101, de 4 de maio de 2000, que incorporou esse vocábulo ao seu texto, introduzindo, formalmente, o princípio da transparência no arcabouço jurídico do Direito Administrativo. Logo em seu art. 1º, § 1º, estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios...”, já associando, assim, a correção de desvios a um controle social. Mais adiante, nos art. 48 e 49, estabelece os instrumentos de transparência da gestão fiscal, determinando que aos mesmos será dada ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico.

E assim o determinou para significar que a gestão fiscal da administração pública deve ser informada, com clareza e nitidez, e acessada por todos os cidadãos, eis que estes são os destinatários da sua atuação. Ou seja, a administração pública existe para, principalmente, servir aos cidadãos, prestando-lhes os necessários serviços públicos, que por eles são pagos (através de impostos ou taxas). Por esse motivo devem ter o direito de receber, por parte dessa mesma administração, esclarecimentos ou informações relacionadas, entre outros assuntos, aos planos e orçamentos, às prestações de contas, ao relatório resumido da execução orçamentária e ao relatório da gestão

fiscal. Para tanto, esses documentos devem ser divulgados, ou postos à disposição do cidadão, em linguagem simples, clara, transparente, palatável, detalhando o que a administração faz e como faz com os recursos que recebe. Ainda mais, devem os cidadãos ser incentivados a participar, indiretamente, da gestão pública, bem como da realização de audiências públicas, conforme estabelecido no art. 48 e parágrafo único, no art. 49, no art. 9º, § 4º e no art. 55, § 2º, todos da LRF.

Portanto, está aí subentendida a idéia de participação popular na gestão administrativa, de controle social, apenas possível em um Estado Democrático de Direito – em que o cidadão é, sempre, fonte e destino de qualquer poder –, em uma democracia participativa em que exista uma cidadania participativa, direito de quinta geração e corolário do princípio republicano, conceitos já esclarecidos nas notas de rodapé 4 e 7.

Sendo assim, e de acordo com a lei mencionada, podemos conceituar a transparência – não só da gestão fiscal, mas também de toda ação pública –, que em última análise decorre de um controle social, como o princípio que deve a administração pública adotar a fim de que as atividades por ela exercidas em benefício da coletividade (sociedade) sejam por esta conhecidas, mediante o acesso a informações pertinentes e a sua comunicação em linguagem compreensível, atécnica, simplificada.

Ou seja, a transparência das atividades exercidas pela administração pública deve e precisa ser exercida não só em benefício da sociedade – eis que a administração pública, componente do Estado, como o governo (SILVA, 2005), existe para o indivíduo, para o cidadão; não é o cidadão que existe para o Estado – como, também, ser por esta conhecida e, até, compartilhada.

Por força da transparência, a administração pública tem que atuar de uma maneira aberta, baseada em princípios estatuídos nos textos legais e ser capaz de, a qualquer momento, responder a questionamentos dos cidadãos ou de quaisquer interessados.

Isso parece ser da essência dos governos republicanos, pois neles

ninguém pode exercer o poder em benefício próprio ou de grupos e corporações às quais pertença, mas deve fazê-lo para a realização do bem público, que é o bem do povo (*res publica, res populi*). Todo o cidadão tem o direito fundamental de saber a verdade e tomar conhecimento daquilo que foi feito em nome do povo, do qual ele, cidadão, é um dos componentes (COMPARATO, 2006: 635).

O princípio da publicidade e o princípio da transparência têm um objetivo comum: mediante ampla divulgação, o conhecimento, pelos cidadãos, dos atos (uni ou bilaterais) emitidos ou praticados pela administração pública.

Ainda hoje, nem as constituições, nem as leis ou mesmo a doutrina, salvo algumas exceções, estabelecem uma nítida diferença entre publicidade e transparência; há entre elas uma espécie de simbiose; elas se confundem.

De fato, a CF, em seu art. 37 e § 1º, estabelece que a administração pública

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social [...].

Diz, ainda, a CF, em seu § 3º do art. 31:

As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

No inciso XXXIII do art. 5º, reza: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular”.

Também o § 5º do art. 150 da CF refere-se à transparência, embora assim não a denomine, quando estabelece, *verbis*: “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

É pressuposto para a obediência ao art. 165, § 6º da CF, pois

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 5 de outubro de 1989, também se refere à divulgação dos atos, sem nominar o princípio que observa, como se depreende da norma estabelecida no art. 120, no § 2º do art. 333, no art. 119 e no art. 79, *verbis*:

Mediante proposição devidamente fundamentada de dois quintos dos Deputados ou de cinco por cento dos eleitores inscritos no Estado, será submetido a plebiscito popular questão relevante para os destinos do Estado [...]; A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei devidamente articulado e subscrito por [...]; O Estado garantirá, na forma da lei, o acesso às informações que permitam ao indivíduo, às entidades e à sociedade o acompanhamento das atividades de impacto social, tecnológico, econômico e ambiental [...]; O controle dos atos administrativos do Estado e dos Municípios será exercido pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público, pela sociedade, pela própria administração e, no que couber, pelo Tribunal de Contas do Estado.

Segundo Silva (2005: 336):

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo [...]. A publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial ou por edital afixado no lugar de divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e início do produção de seus efeitos.

Para Di Pietro (1998: 410), o princípio da publicidade,

agora previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição, aplica-se ao processo administrativo. Por ser pública a atividade da Administração, os processos que ela desenvolve devem estar abertos ao acesso dos interessados.

De acordo com Meirelles (1990: 82)

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos além de assegurar os seus efeitos externos, visa propiciar o seu conhecimento pelos interessados diretos e pelo povo em geral.

Medauar (2000: 151) assevera: “O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado [...]”.

De acordo com Carvalho Filho (1999: 14):

O último princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do

princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Apesar de não integrar o Direito Administrativo, o Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990, assim dispõe em seu art. 6º, inciso II; no art. 31; no art. 46; e no § 3º do art. 54:

São direitos do consumidor: [...]; III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem [...]; A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidade, quantidade [...]; Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance; Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor.

A Lei Federal 9.790, de 23 de março de 1990, que cuida da qualificação das pessoas jurídicas como organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, estabelece no inciso VII, letra b, do art. 4º, que seus estatutos disponham sobre

publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

Por força dessa confusão, muitos julgam até se tratar a transparência de uma outra expressão para o antigo e consagrado princípio da publicidade. Mas seria atecnia do legislador a utilização de outra palavra para tratar de publicidade, cujo conteúdo e alcance já foram absolutamente solidificados pela doutrina. Não estamos tratando de texto literário em que a repetição de palavras denota falta de estilo ou de conhecimento lingüístico. Nos textos jurídicos a repetição se dará quando e onde for necessário usar exatamente o mesmo conceito.

Assim, e diante dos textos legais em vigor – Lei Complementar 101/00, Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, e Portaria Interministerial 140, de 16 de março de 2006 (estes dois últimos dispõem e disciplinam a divulgação de dados e informações da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores) –

podemos estabelecer uma distinção, ainda que incipiente, entre publicidade e transparência.

Ambos os princípios têm em vista o mesmo objetivo: a divulgação dos atos oficiais, para o conhecimento dos cidadãos; mas podemos apontar duas diferenças que ocorrem quando da realização desse mesmo objetivo:

1) A primeira diz respeito ao âmbito de sua abrangência; a publicidade, via de regra, como vimos, é realizada através de publicação em jornal oficial (Diário Oficial), que é de circulação restrita e é objeto de consulta ou utilização por alguns profissionais – que, por força de ofício, nele encontram atos legislativos, judiciais e administrativos indispensáveis ao exercício de suas profissões (advogados, principalmente) – ou agentes públicos, ambos precisando acompanhar, por força dos seus respectivos ofícios, os atos normativos estabelecidos por cada um dos três Poderes.

Já a transparência tem em mira outro campo, mais vasto: é o público em geral, todos os cidadãos, os letrados e os iletrados, os patrões, os empregados, os funcionários públicos e aqueles que não possuem qualquer ligação com a administração pública.

2) A segunda diferença é encontrada na forma da realização de uma e de outra. No caso da publicidade, esta é feita pela transcrição integral (ou resumidamente, como no caso dos contratos), pura, do próprio ato emitido, em seu original, seja através de sua mera publicação em jornal, seja pela sua inserção na internet. Desses atos originais (leis, decretos, sentenças, licenças, autorizações administrativas, portarias, tomadas de contas, deliberações, atos de aposentadoria, contratos, balancetes, etc.) podem, inclusive, ser extraídas certidões, para usos diversos (provas admitidas em direito, interesse pessoal, exercício profissional, etc., conforme o art. 5º, XXXIV, b, da CF). São, pois, documentos técnicos que podem e devem ser examinados por quem é, também, um técnico, ou pessoa que atua, profissionalmente, nessas áreas.

No caso da transparência, esta é realizada através de uma notícia simples, resumida, clara, informando ou dando uma satisfação ao povo em geral sobre o teor dos atos que a administração pública pratica, em qualquer dos Poderes. Não é o ato original, não é o ato emitido que se transcreve, mas, isto sim, é a notícia sobre ele, é a informação

sobre ele, é o seu resumo ou o seu detalhamento, em linguagem palatável, simples, a fim de que todos os cidadãos dele tomem ou possam tomar conhecimento. Afinal, o destinatário das atividades públicas é o povo, é o cidadão que, via de regra, não é versado em matéria financeira, econômica ou contábil, motivo por que se faz necessária a formulação de um instrumento (informação, notícia) que, em linguagem comum, atécnica, permita aos cidadãos em geral aferir onde e como o Poder Público emprega o seu dinheiro.

Eis a razão, pois, para que nasça a transparência das atividades públicas – feita, também, através da divulgação dos atos oficiais, porém não na sua inteireza, na forma como foram emitidos, na sua mera transcrição, mas de uma maneira que traduza, indique, em linguagem simplificada e compreensível para o cidadão comum, o que esses atos contêm – pois que é através dela que são oferecidas, à sociedade civil e ao povo em geral, as informações ou notícias singelas, simples, relativas a esses documentos, permitindo, assim, que possam compreender o que a administração realiza ou realizou.

Mas não é só; a transparência também ocorre quando se permite, direta ou indiretamente, a participação popular na realização ou compartilhamento das atividades públicas, como acontece quando de sua presença na realização de audiências públicas e nos processos de elaboração e discussão de planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos e na apreciação das contas apresentadas pelo Executivo, como estabelecido nos art. 43 e 49 da LRF.

Motta (2008), uma das exceções mencionadas, tocou no cerne da questão ao asseverar que:

Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação etc.); transparentes, porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle (2008: 449/450).

A visão de Mileski (2002) também ressalta diferenças nítidas

...a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorizar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação

ao cidadão sobre a estrutura e funções do governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de conta (MILESKI, 2002: 17).

Assim fica claro que publicidade e transparência não são sinônimos. Enquanto aquela diz respeito a tornar público, divulgar os atos da administração, esta se refere à forma intelegível como isto ocorrerá, visando objetivos específicos relacionados ao controle social. Determina, portanto, que a divulgação da informação será feita de forma palatável, acessível, compreensível para o cidadão comum. É quando a informação se torna conhecimento, produzindo, no processo piagetiano de desconstrução/reconstrução, ou na “potencialidade disruptiva” mencionada por Demo (2003), o novo conhecimento, indutor das mudanças que vão consolidar o desenvolvimento da sociedade. Preconiza, em verdade, uma revolução no *layout* e no conteúdo das publicações oficiais, de forma a permitir que o controle social sobre as práticas administrativas possa ser efetivado. Morin, com grande sagacidade, já dizia que “conhecimentos fragmentados só servem para uso técnico” (2006: 17).

A transparência concretiza a cidadania e legitima a decisão do administrador. A cidadania só pode ser corretamente exercitada caso disponha o cidadão das informações para tanto necessárias. A decisão do administrador só possuirá legitimidade caso seja clara e inequivocamente demonstrado o atendimento do interesse público.

Atendendo aos reclamos da sociedade devidamente organizada e dos meios de comunicação que denunciavam a prática de várias irregularidades por autoridades públicas, resolveu o Executivo Federal, por meio do Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, criar mais um instrumento, o Portal da Transparência, com o objetivo de tornar a prática dos atos dos administradores públicos menos sujeita a essas malfadadas irregularidades, tentando evitar, inclusive, a corrupção.

De acordo com o referido decreto (art. 1º),

O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores – Internet – tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

- I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;
- II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

Assim, os órgãos e entidades da administração direta e indireta deverão manter na internet uma página denominada “Transparência Pública”, para divulgação de dados e informações relativas a sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. A página é disciplinada pela Portaria Interministerial 140, de 16 de março de 2006, que em seu art. 7º assim estabelece:

As páginas da Transparência Pública conterão informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, além de outros conteúdos que vierem a ser estabelecidos, utilizando obrigatoriamente o banco de dados de que trata o art. 3º.

No art. 16, a portaria determina que essas informações devem ser apresentadas “[...] de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática”; no art. 18, determina, também: “As informações serão divulgadas na forma extensiva e decodificada, com a utilização de linguagem simples e objetiva”.

Também os Tribunais de Contas, cientes de que a administração pública e o governo, integrantes do Estado, têm a obrigação de informar ou esclarecer aos cidadãos, ao povo, ao contribuinte a sua forma de atuação e se essa atuação vem trazendo resultados favoráveis, vêm eles, de algum tempo para cá, instituindo padrões de atuação condizentes com esse objetivo, como se infere das práticas a seguir.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, através do seu programa Diálogo Público, realiza um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a sociedade, o Congresso Nacional e os gestores públicos. Esse programa utiliza-se da realização de ações de capacitação (palestras, oficinas de trabalho) e da distribuição de publicações de cunho educativo.

Promove, também, o TCU, visitas monitoradas de alunos de escolas e universidades às suas unidades em todos os estados e Distrito Federal.

Realiza, ainda, seminários, em que todos os cidadãos são convidados a participar desse intercâmbio de idéias, de conhecimentos técnicos e de experiências em favor do aperfeiçoamento da administração pública.

Além disso, para permitir e facilitar a apresentação, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades (§ 2º do art. 74 da CF), coloca à disposição dos interessados, no *site* do TCU, *link* “Ouvidoria”, um formulário eletrônico, bem como um outro formulário, no *link* [Ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:Ouvidoria@tcu.gov.br), para receber críticas, sugestões e reclamações sobre os serviços do Tribunal.

Por fim cabe fazer, ainda, uma referência. O princípio da transparência pode ser entendido como uma qualificação adicional do princípio da publicidade. Essa qualificação se tornou necessária na medida em que a mera publicidade se mostrou insuficiente para o exercício do controle social. Por esse motivo, o princípio da transparência possui uma relação estreita com outro princípio, o da efetividade. Na medida em que a administração pública passa a se preocupar com os efeitos produzidos pelas suas ações e a forma de medi-los, a divulgação dos resultados obtidos só fará sentido se realizada de forma clara e inequívoca.

Essa nova preocupação estatal começa a ser delineada a partir do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, realizado no governo Fernando Henrique, em seu primeiro mandato (1995 a 1998), que teve como mentor o ministro Bresser Pereira.

A proposta era executar a reforma da administração pública em três dimensões: a institucional-legal, com modificações de leis e instituições; a cultural, com a substituição dos valores burocráticos pelos valores gerenciais; a da co-gestão, colocando em prática as novas idéias gerenciais e oferecendo à sociedade um serviço público com mais controle, mais qualidade e mais barato (BRESSER PEREIRA, 2008).

As mudanças legislativas ocorridas desde então criaram novas entidades, qualificaram outras, mas acima de tudo criaram mecanismos de avaliação de resultados, com estabelecimento de metas para as entidades. É o caso do contrato de gestão firmado pelo poder público com as agências executivas (art. 52, § 1º da Lei 9.649/98) e as

organizações sociais (art. 5º da Lei 9.637/98) e dos termos de parceria firmados com as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP (art. 9º da Lei 9.790/99). O êxito dessas inovações depende, em grande parte, da capacidade de cobrança e de fiscalização da sociedade. E esta só poderá exercitá-las na medida em que obtiver acesso às informações necessárias e na forma que puder utilizá-las. Ressalta, assim, a estreita relação entre a efetividade e a transparência.

### **3 - METODOLOGIA DA PESQUISA**

Para se atingir os objetivos propostos, algumas pesquisas foram realizadas, atendendo a metodologia a seguir.

#### **3.1 - TIPOS DE PESQUISA**

De acordo com a taxionomia que desenvolvemos (VERGARA, 2006), quanto aos fins a pesquisa foi classificada como descritiva, porque procurou estabelecer a evolução histórica recente, bem como expor as características do Tribunal sob análise. Mas a pesquisa foi também explicativa, por força da pretensão de esclarecer o cenário e justificar os motivos que levaram o TCE às mudanças detectadas.

Quanto aos meios de investigação, foram adotados os procedimentos a seguir.

Primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, uma vez que o estudo foi sistematizado a partir de dados secundários publicados em livros, revistas especializadas, teses, dissertações, diários oficiais e artigos disponíveis nas diferentes mídias, com os seguintes objetivos: sedimentar o conceito de transparência e verificar a evolução, nos últimos anos, da legislação relacionada ao TCE no sentido de dar tratamento formal ao princípio da transparência.

Em segundo lugar foi realizada uma investigação documental nos atos oficiais internos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para verificação da evolução histórica recente da instituição no que diz respeito às suas atribuições e sua relação com as transformações ocorridas na estrutura organizacional e nos procedimentos relacionados à transparência.

A seguir foi realizada uma pesquisa de campo por intermédio de entrevistas semi-estruturadas, aplicadas em dirigentes de órgãos do primeiro escalão e de entidades jurisdicionadas, buscando avaliar como esses, que representam as instituições, vêem o TCE e a forma como o relacionamento entre eles ocorre. O objetivo dessa pesquisa foi

detectar, subliminarmente, se indícios de transparência eram percebidos pelos jurisdicionados.

Simultaneamente, foi realizada uma pesquisa participante, desenvolvida a partir da interação entre o pesquisador e as pessoas implicadas no problema sob investigação, ou seja, as principais lideranças formais e informais do TCE. As lideranças formais são representadas por servidores que exercem cargo de chefia; as lideranças informais são representadas pelos demais servidores que, pela experiência acumulada pelo tempo de trabalho e pelo exercício de diversas funções na instituição, exercem uma natural liderança e são, por isso mesmo, formadores de opinião.

Nesta ação buscamos identificar como a relação sujeito-objeto vem sendo conduzida na instituição, os principais entraves para que a “desalienação do trabalho” seja alcançada no menor espaço de tempo possível e os pontos de alavancagem - terminologia adotada por Holland (1997) – ou pontos-chave capazes de permitir o gerenciamento do processo de auto-organização institucional direcionado à potencialização do processo de mudança institucional.

### **3.2 - UNIVERSO E AMOSTRA**

As pesquisas de campo utilizaram duas amostras, ambas não estatísticas e não probabilísticas. O número de entrevistados foi sendo ampliado até o ponto adequado à obtenção dos conteúdos a serem trabalhados, ou seja, na medida em que as respostas às questões formuladas passaram a identificar um padrão.

Em relação à pesquisa semi-estruturada, seu universo foi representado pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCE. Foram selecionadas, de forma aleatória simples, casual, instituições estaduais e municipais, até que a amostra contribuísse, de forma apropriada, para atingir os objetivos propostos, o que ocorreu após 12 entrevistas, seis com autoridades do primeiro escalão do estado (secretários estaduais e dirigentes de empresas públicas) e seis com autoridades do primeiro escalão dos municípios (prefeitos, vereadores).

Quanto à pesquisa participante, seu universo foram os servidores da área-fim (Controle Externo) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e a população amostral foi obtida por tipicidade – dado o fato de que a conhecemos profundamente – uma vez que foram selecionados para a pesquisa elementos representativos da população alvo, ou seja, lideranças formais e informais, totalizando 12 servidores, seis líderes formais (chefias da Secretaria Geral de Controle Externo) e seis líderes informais (assim entendidos aqueles que, por sua experiência e conhecimento, possuem natural ascensão sobre os demais servidores).

### **3.3 - COLETA DE DADOS**

No que diz respeito à pesquisa de campo, os dados foram coletados de duas formas.

Primeiramente, por meio de uma entrevista semi-estruturada aplicada em alguns órgãos e entidades jurisdicionadas ao TCE. Em cada um deles foi solicitado a um representante do primeiro escalão, se possível seu dirigente máximo, que respondesse a sete perguntas – cinco de múltipla escolha, com uma única resposta, e duas, também de múltipla escolha, em que foi permitida mais de uma resposta – e oferecida a possibilidade de apresentar sugestões ou comentários adicionais. Com essa pesquisa foi possível identificar as percepções e as expectativas do jurisdicionado em relação ao TCE.

Em segundo lugar, como ponto de partida para a aplicação da teoria da complexidade no TCE, os dados foram coletados por meio da observação participante junto às principais lideranças formais e informais da instituição, servidores com potencial participação ativa no processo de mudança institucional. Assim foi possível identificar as principais questões que integram o leque de preocupações e anseios dos servidores.

A linha adotada é identificada com a visão de Demo (2002) ao argumentar que a intensidade dos fenômenos complexos introduz dimensões produtivas imprevisíveis e incontroláveis e que toda previsão é apenas uma aproximação, tendo

como referência alguma série histórica ou procedimentos já conhecidos e repetidos do fenômeno. Daí o uso pertinente da pesquisa qualitativa, que busca ir além dos indicadores empíricos mensuráveis diretamente, buscando captar dimensões de maior profundidade das vivências subjetivas e particulares. Por meio de entrevistas semi-abertas, em profundidade, é possível uma proximidade maior com o fenômeno estudado.

### **3.4 - TRATAMENTO DE DADOS**

O tratamento dos dados foi realizado da forma apresentada a seguir.

O tema, em geral, foi tratado com base na triangulação de dados (VERGARA, 2005), uma vez que utilizamos diversas fontes: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo.

As pesquisas documental e bibliográfica que serviram para subsidiar e dar base teórica ao trabalho sofreram tratamento com base na análise de conteúdo, apoiada em procedimentos interpretativos.

A pesquisa de campo, realizada por entrevista semi-estruturada com os dirigentes dos órgãos e entidades jurisdicionados, sofreu um tratamento de natureza descritiva, considerando-se como visão geral a classe de respostas de maior frequência, ou a moda, em relação a cinco possibilidades: produção de efeitos muito favoráveis, produção de efeitos favoráveis, não produção de efeitos, produção de efeitos desfavoráveis, produção de efeitos muito desfavoráveis.

Para privilegiar os procedimentos qualitativos das entrevistas com os servidores do TCE, buscamos uma postura interpretativa capaz de compreender, em todo o seu significado, o relato obtido. A opção por essa metodologia decorre do fato de que assumem importância vital para os resultados as experiências vividas pelos entrevistados, todos funcionários de larga experiência na instituição. Assim, para obter maior clareza no fenômeno selecionado, a experiência vivida compartilhada representa a melhor fonte de dados. A pesquisa foi feita com um número limitado de

entrevistados, em qualidade e profundidade, com gravação em áudio para posterior transcrição.

É importante ressaltar que para a escolha da forma de tratamento dos dados também tivemos que considerar os limites relacionados a recursos para a pesquisa, tempo, audiência, estilo e possibilidade real de sua realização, o que nos forçou a limitar em 12 o número de jurisdicionados entrevistados e em 12 o número de lideranças entrevistadas. Tal restrição, entretanto, como já afirmado, não prejudicou os resultados apurados pelo fato de que foram suficientes para estabelecer um padrão de respostas.

Não podemos deixar de consignar que a referência intencional do pesquisador é fato integrante da consciência, concretizado pela ação voltada ao objeto da indagação. Lembremo-nos do sétimo princípio guia de Morin (princípio da reintrodução do conhecimento). O pesquisador é parte integrante da pesquisa. Assim, e em reconhecimento a este fato, procuramos não direcionar ou conduzir as respostas dos pesquisados, não exercer influência para não tornar a pesquisa tendenciosa (ZOUAIN e TORRES, 2005). Apenas nos dispusemos a criar um clima de confiança e liberdade para que os assuntos fluíssem normalmente.

A investigação buscou reconhecer, entre outros aspectos, os pontos de alavancagem que agilizaram as mudanças e que indicarão os caminhos para a continuidade do processo. Daí surgiram os dados mais importantes para a pesquisa: fazer emergir, por sua relevância, os pontos que, muitas vezes, se encontram subjacentes ou adormecidos nos processos mentais dos entrevistados.

Cabe ressaltar que, de forma compatível com a metodologia adotada, o trabalho não possui a pretensão de fazer generalizações. Sua preocupação é apenas em relação à instituição pesquisada.

### **3.5 - LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS**

Como em toda e qualquer metodologia adotada, existem limitações naquela que foi objeto de nossa escolha.

A utilização da triangulação, com o uso de diferentes fontes de dados e a aplicação de diferentes métodos de coleta, por si só representa uma limitação. Isto porque não há, em um primeiro momento, interação maior entre as fontes e, principalmente, entre os métodos, sendo assim necessário despender acentuados esforços para que haja efetiva complementação entre eles no momento da conclusão do estudo.

A análise de conteúdo, por depender de procedimentos interpretativos, pode levar o pesquisador a conclusões apressadas ou distantes da melhor compreensão do problema.

Por fim, quanto ao tratamento dos dados da entrevista em profundidade realizada com os servidores do TCE, sua generalização, ou seja, a possibilidade de aplicar-se a um grande número de fenômenos do mesmo tipo, não pode ser feita. Ao procurar explorar e desvendar conhecimentos por meio de experiências vividas pelo sujeito, com a adoção de amostra intencional e não estatística, seus resultados somente poderão ser considerados válidos – desde que haja validade interna – para parcelas da população com fortes semelhanças com os sujeitos da amostra da pesquisa (APPOLINÁRIO, 2004). Isso implica que as conclusões ou soluções obtidas só terão validade para o grupo estudado, não sendo possível, em princípio, generalizá-las para os demais Tribunais de Contas.

Apesar de tudo, em função do objeto do estudo, a metodologia utilizada configura-se a mais indicada.

## **4 - RESULTADOS DA PESQUISA**

### **4.1 - PESQUISA LEGISLATIVA SOBRE AS COMPETÊNCIAS DO TCE**

A Constituição Federal determina, no parágrafo único do art. 75, que as constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos. Além do mais, estabelece que as normas relativas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, aplicáveis ao Tribunal de Contas da União (art. 70 a 74), sejam aplicáveis, também, no que couber, isto é, quando adequado, quando pertinente, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, os quais exercerão o controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo correspondente (art. 71 e 75 e parágrafo único).

Por estas razões, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 5 de outubro de 1989, cuidou do seu Tribunal de Contas nos seguintes artigos: 79, 123 a 125, 127, §§ 1º e 2º, 128, 130 a 134, 309, § 3º e 348 e, ainda, no art. 36, § 1º do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Mas as competências do TCE não são só aquelas estabelecidas na Constituição Estadual, mas, também, em decorrência dela, as estabelecidas na sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual 63, de 1º de agosto de 1990) e em atos normativos próprios, desde que, é evidente, observem os princípios e normas constitucionais, como as suas deliberações. Além disso, podem ser estabelecidas novas competências em leis do estado e, até, em leis federais, se estas se referirem a matérias que cabe à União legislar privativamente ou constituírem normas gerais (art. 22 e 24 e §§ 1º e 2º da CF).

É o caso da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 (hoje em dia considerada como lei complementar, em face do disposto no art. 165, § 9º, I, da CF), recepcionada pela atual Constituição Federal, e que estabelece normas gerais de direito financeiro. Também deve ser mencionada, por sua importância, a Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ambas estão amparadas nos art. 24, I e II e §§ 1º e 2º, 163, I, 165 e § 9º, I da CF, que permitem à União, mediante lei complementar, legislar sobre normas gerais de direito financeiro, finanças públicas e orçamentos; ou seja, podem legislar sobre a obtenção de receitas, a execução das despesas e a gestão dos

patrimônios públicos que são atividade financeira do Estado, matérias estas sujeitas, por força de mandamento constitucional, à fiscalização das Cortes de Contas.

Ainda devem ser mencionadas as Leis 8.666/93 (licitações e contratos administrativos), 8.987/95 (concessões e permissões de serviços públicos), 9.637/98 (qualifica entidades como organizações sociais), 9.790/99 (cria as organizações da sociedade civil de interesse público), 10.520/02 (institui o pregão), 11.079/04 (institui normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas) e 11.107/05 (institui normas gerais para a contratação de consórcios públicos).

Assim, pesquisamos na legislação referida a lista exaustiva das competências do TCE. Foram encontradas 70, que são apresentadas no Anexo 2. Dessas, apenas duas – relacionadas a denúncias dos cidadãos (XXIV – “Decidir sobre eventuais denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”) e a impugnações de licitantes (XLIX – “Receber representação de qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica, e decidir sobre irregularidades cometidas quando da aplicação da Lei 8.666/93”) são direcionadas ao cidadão, em atividades que podemos considerar como de controle social. Não há qualquer referência sobre a forma como a apresentação de seus resultados será feita ao cidadão, sobre a transparência.

Esta constatação comprova a assertiva que fizemos anteriormente no sentido de que os fins institucionais do TCE permanecem os mesmos, suas competências não se alteraram. Se mudanças ocorreram por força da adoção do princípio da transparência, essas dizem respeito aos processos internos, ao *modus faciendi*. Assim, será possível encontrar, mais adiante, quando tratarmos da pesquisa realizada nos documentos internos do TCE – planejamento estratégico, deliberações e resoluções – uma quantidade maior de regras relacionadas ao objeto de nossa pesquisa.

#### **4.2 - PESQUISA NO PORTAL DO TCE E DEMAIS INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL**

O Portal do TCE constitui importante veículo de comunicação com a sociedade. Em constante aperfeiçoamento, com participação dos técnicos do Controle

Externo, vem sofrendo permanente evolução visual e conceitual. A página de abertura exhibe 146 chamadas a diferentes funcionalidades e já é possível sua acessibilidade por deficientes visuais, importante ganho para a cidadania, seja no contato com a instituição, seja nos arquivos para *download*.

Seus principais acessos são:

- Notícias sobre o TCE-RJ e outros tribunais na mídia;
- Prestando Contas à Sociedade, com as seguintes funcionalidades: Certidões Emitidas, Relatórios da LRF, Número de Processos Relatados, Notificações Expedidas, Citações Expedidas, Editais Analisados, Inspeções Especiais e Extraordinárias e Multas Aplicadas;
- Ferramentas de acesso rápido a outros *sites*;
- Perfil dos Municípios do RJ;
- Fale Conosco, um *blog* para contato direto com o cidadão;
- Notícias em destaque;
- Resultados do TCE-RJ, infelizmente, ainda puramente quantitativos;
- Consulta a Processos, ainda disponibilizada de forma pouco transparente, dificultando o acesso à informação desejada, como foi observado na pesquisa realizada com as lideranças do TCE;
- Consulta a Atas das Sessões;
- Versão eletrônica da Revista TCE-RJ Notícia e TCE Multimídia.
- Notícias *on Line*;
- Enquetes;
- Documentos e Publicações, tais como legislação do TCE, catálogo de preços e banco de *links*.

Merece comentário, por sua importância, a disponibilização de um trabalho sobre o perfil dos municípios fluminenses, com informações sobre legislação, contas, estudos socioeconômicos, notícias do município e *links* relacionados. Inclui, também, a

edição mais recente dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, contendo a legislação, informações e análises sobre o período 2001/2006, as contas de gestão dos últimos 10 exercícios e as transferências constitucionais realizadas no exercício de 2006. Há, ainda, a possibilidade de acesso a um ambiente de Apoio aos Jurisdicionados – com informações sobre o SIGFIS<sup>17</sup>, o SICODI<sup>18</sup> e a ECG<sup>19</sup>.

Apesar de já possuir um conteúdo de porte, o *site* do TCE está por merecer melhoramentos. Apenas metade dos jurisdicionados o consulta com frequência, como foi verificado na pesquisa que realizamos, apresentada no item 3.4. Entre os servidores do Tribunal, objeto da pesquisa apresentada no item 3.5, há também inúmeras sugestões de mudanças, tais como: criação de um canal mais direto de comunicação com a população, apresentação de informações mais qualitativas e menos quantitativas, criação de uma base de dados que permita o cruzamento de informações, divulgação de experiências exitosas das administrações públicas, facilitação do acesso a dados processuais e permissão de pesquisa em respostas dadas às consultas formuladas ao TCE.

Está claro, portanto, que, apesar dos avanços, ainda não foi possível estabelecer, através do Portal do TCE, uma relação permanente com todos os jurisdicionados, muito menos com o cidadão.

Outros instrumentos importantes de comunicação institucional são as publicações do Tribunal, que compreendem – além da mencionada Revista TCE-RJ Notícia – a Série de Estudos sobre Políticas Públicas no Estado do Rio de Janeiro e a Revista Síntese – que

---

<sup>17</sup> O Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS foi instituído pela Deliberação 222, de 29 de janeiro de 2002. Trata-se de um sistema que, utilizando tecnologia atualizada, informatiza as etapas do controle das contas públicas (começando pelo fluxo de dados entre os órgãos fiscalizados e o TCE), subsidia o planejamento e programação das inspeções e permite a realização de pesquisas sobre os atos de gestão dos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados.

<sup>18</sup> A Deliberação 234, de 12 de junho de 2006, instituiu o Sistema de Comunicação Digital – SICODI, que disciplina as comunicações entre o TCE e os responsáveis por órgãos jurisdicionados, através de técnicas de assinatura digital e certificação de conteúdo de mensagens eletrônicas através da internet.

<sup>19</sup> A Escola de Contas e Gestão do TCE – ECG-RJ foi criada pela Deliberação 231, de 30 de agosto de 2005. Funciona, ao mesmo tempo, como escola corporativa e escola de governo.

objetiva disseminar a produção de estudos, análises e pesquisas técnicas e científicas relacionadas aos temas de gestão pública nas diversas áreas de governo –, ambas produzidas pela ECG. Em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, em 2006 e 2007, foram produzidos e divulgados três trabalhos sobre os temas FUNDEB, Ajuste Fiscal e Segurança.

Diretamente para a população, em linguagem acessível, foram publicadas: a cartilha “Plano Diretor” (2006), com o objetivo de apresentar uma visão geral do Estatuto da Cidade e, em especial, do Plano Diretor, principal instrumento da política urbana municipal; e uma adaptação da cartilha educativa “Tudo às Claras”, produzida, em 2005, pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, do Tribunal de Contas de Pernambuco, que traduz para o cidadão comum, em linguagem de revista em quadrinhos, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **4.3 - PESQUISA NOS DOCUMENTOS INTERNOS DO TCE**

#### **4.3.1 - Planejamento estratégico**

O principal documento que detecta, com clareza, as adequações estratégicas necessárias ao ajuste da missão institucional do TCE aos novos tempos é o “Planejamento Estratégico para o Quadriênio 2004/2007”, que produziu inovações de grande monta na visão institucional, e cujas premissas constam da própria apresentação do documento, ao dispor que

Uma das características mais marcantes da sociedade moderna é o constante surgimento de novos desafios. Os governos e as organizações voltadas para o interesse público enfrentam, cada vez mais, situações complexas em contextos diversificados, que exigem um paradigma gerencial baseado em flexibilidade na gestão, descentralização de funções e desenvolvimento de seu capital humano.

Preconiza, assim, um novo paradigma gerencial capaz de enfrentar um novo contexto, diversificado, refletindo situações complexas que, para serem resolvidas, necessitam de flexibilidade, descentralização e capacitação. São, inegavelmente, características baseadas no princípio da complexidade.

Sem esse foco não é possível atender às atuais demandas sociais, logo,

Torna-se imprescindível que a Administração Pública tenha capacidade de pôr em prática mudanças contínuas que levem à melhor qualidade

dos serviços oferecidos, à maior produtividade dos modelos utilizados e à convergência do foco das ações a serem realizadas. Sem essas características, torna-se difícil às instituições governamentais cumprir suas responsabilidades junto à população.

O cumprimento das responsabilidades para com a população exige um novo diálogo que resulte em respostas de interesse da sociedade. Portanto, o caminho a adotar deve, necessariamente,

avaliar as políticas públicas, de acordo com uma metodologia compatível com a transparência e a responsabilização efetivamente democráticas. O controle, por isso mesmo, deve enfatizar a avaliação do sistema de planejamento e da gestão das políticas públicas em toda a sua complexidade.

Portanto, torna-se necessário avaliar os sistemas de planejamento e de gestão pública de forma abrangente, em toda sua extensão, de forma a que seja possível, adotando uma metodologia compatível com a transparência, produzir resultados concretos.

Como consequência, o plano teve como objetivos:

ampliar o conceito da fiscalização, tendo efetividade como paradigma de avaliação; atuar mais ativamente na orientação e capacitação dos jurisdicionados; rever a modelagem da estrutura e dos macro-processos da organização; criar meios efetivos de difusão de normas e integração entre setores, bem como canais que aumentem a qualidade da comunicação para integração das equipes; e desenvolver uma política de Recursos Humanos voltada para a valorização de seus servidores.

Muda o paradigma da fiscalização. Em lugar da legalidade, assume relevância a efetividade, o que amplia sobremodo o conceito de fiscalização. Para tanto, é necessário capacitar o jurisdicionado, rever os processos internos e criar meios para integração e cooperação entre os setores do Tribunal, além de adotar políticas de valorização de seus servidores.

Com base em princípios norteadores, o Plano Estratégico do TCE pretendeu atender os seguintes anseios dos diversos interessados em suas ações, seus *stakeholders*:

1. Adequação dos órgãos jurisdicionados a novos conceitos e a conseqüente formulação de políticas públicas efetivas e socialmente relevantes;
2. Eficácia e eficiência na ação do Tribunal;
3. Integração com a sociedade visando à ampliação do controle exercido pelo Tribunal;
4. Estabelecimento de indicadores de desempenho capazes de dimensionar quantitativa e qualitativamente a ação do Tribunal, bem como de seus jurisdicionados;
5. Motivação e aprimoramento do Corpo Técnico.

Portanto, o TCE não se descuidou de projetar, para os anos seguintes, a adoção de mecanismos próprios, adequados, que lhe possibilitassem atuar no contexto social, mediante atos e providências capazes de promover uma interação com a sociedade, razão final da atuação do Poder Público. Assim, é parte integrante dos princípios norteadores do plano “estimular o controle social e dar respostas às demandas da sociedade, como meios para o fortalecimento da imagem institucional”.

E para atender ao controle social exercido pelos cidadãos, deve o TCE:

- 1 - Divulgar de forma ampla a ação fiscalizadora do Tribunal, suas teses, trabalhos de pesquisa, pareceres e jurisprudência, por meio de relatórios institucionais, boletins informativos e da Revista do TCE, de maneira a ressaltar a importância do papel que desempenha.
- 2 - Dar continuidade à disponibilização via internet de informações sobre a atuação da instituição, possibilitando à sociedade o acompanhamento da atuação do Tribunal e dos Poderes e órgãos jurisdicionados.
- 3 - Criar programas voltados ao desenvolvimento de iniciativas que integrem o Tribunal à sociedade, tornando o cidadão um ente participativo no processo de fiscalização.

O Plano Estratégico 2008/2011 manteve a linha programática de seu antecessor e preconizou o desenvolvimento de um novo instrumental capaz de estabelecer indicadores de desempenho que ajudarão a medir os resultados alcançados na implementação de cada programa do TCE, o que não foi, ainda, posto em prática. É importante ressaltar que, de acordo com a Secretaria-Geral de Planejamento (SGP), as sugestões encaminhadas pelos servidores deram valiosa contribuição ao plano, que consagra o modelo gerencial com foco nos resultados e orientado para o cidadão.

Este novo Plano Estratégico estabelece uma série de objetivos para o TCE no quadriênio. Cada objetivo vincula programas a ações, produtos e indicadores. Os objetivos são:

1. dar visibilidade às ações do TCE-RJ, com vistas ao fortalecimento de sua imagem institucional perante a sociedade;
2. responder tempestivamente às demandas da sociedade;
3. adotar novas modalidades e aprimorar técnicas de controle externo;
4. contribuir para a melhoria da gestão pública no estado e nos municípios;
5. implementar sistemas de informações gerenciais e de custos;
6. adotar continuamente novas técnicas de tecnologia da informação;
7. valorizar a qualidade aprimorando os procedimentos internos;

8. implantar novo modelo interno de gestão, para melhorar o desempenho das atividades em todos os níveis de atuação, priorizando o planejamento e a efetividade;
9. agregar efetividade às ações do Tribunal;
10. promover a integração e a comunicação entre os setores;
11. aperfeiçoar as políticas de recursos humanos;
12. desenvolver vínculos inter-institucionais;
13. adotar os princípios do desenvolvimento sustentável.

O plano evidencia uma ampliação da complexidade, decorrente dos crescentes anseios da população e da necessidade de desenvolvimento econômico e social, o que torna necessária a associação de uma gestão moderna, com disciplina fiscal e mecanismos de participação do cidadão.

Essa perspectiva é calcada no tripé prestação de contas, transparência e responsabilização. Isto favorece o surgimento de inovações na gestão pública benéficas ao aperfeiçoamento do controle social e ao desenvolvimento sustentado.

Pela primeira vez, o TCE estabelece indicadores de desempenho, em busca da adoção de um modelo de controle prospectivo, voltado para atingir resultados em prol da sociedade.

Alguns dos indicadores de desempenho propostos referem-se ao incremento das ações de fiscalização, como o aumento do número de auditorias efetuadas pelo TCE e a redução no tempo de tramitação dos processos em cada setor. Outros refletirão avanços como a qualificação de servidores através de cursos, seminários e palestras ou melhorias na saúde com a conseqüente redução de faltas ao trabalho e licenças médicas. Seu desenvolvimento ainda está por acontecer.

Ao dimensionar seus objetivos, o TCE quer estreitar a comunicação com o cidadão, dar plena visibilidade às ações desenvolvidas e ampliar o conceito da fiscalização, tendo a efetividade do interesse público como um ideal a perseguir. É, assim, um Plano Estratégico voltado para o cidadão.

Pretende ter como paradigma de avaliação a atuação ativa no controle prévio e na capacitação dos jurisdicionados; rever a modelagem da estrutura e dos macro-

processos da organização; criar meios efetivos de difusão de normas e integração entre setores, bem como canais que aumentem a qualidade da comunicação para integração das equipes; e dar continuidade a uma política de recursos humanos voltada para o aperfeiçoamento técnico, para a capacitação gerencial de seus servidores e para o aproveitamento dos talentos existentes.

A matriz estratégica proposta consolidou-se a partir de processo participativo, no qual foram ouvidos todos os setores do TCE-RJ.

A missão do TCE passa a ser realizar o controle externo valorizando a efetividade e o planejamento da gestão pública, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, é necessário agir com transparência, ou seja, dar divulgação aos seus atos e aos atos de seus jurisdicionados, ampliando o contato com a sociedade. É, também, necessário efetivar o plano, concretizar seu conteúdo.

#### **4.3.2 - Deliberações e resoluções**

O TCE produz dois tipos principais de atos: as deliberações, com efeitos externos, e as resoluções, com efeitos internos. Entre as deliberações, algumas merecem referência.

A Deliberação 222, de 20 de janeiro de 2002, é a única que faz alguma referência à transparência, ao estabelecer, em suas premissas:

**CONSIDERANDO** que a moderna administração pública, a par do zelo na aplicação de suas normas que visam o interesse do bem-estar coletivo, deve promover ampla divulgação de informações referentes ao planejamento e à execução orçamentária e financeira, inclusive em meios eletrônicos, em atendimento ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal, previsto no § 1º do artigo 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Seu objetivo foi instituir o Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS e, junto com a Deliberação 223, de 24 de setembro de 2002, disciplina o encaminhamento, pelos jurisdicionados, por meio magnético, das informações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais e dos atos administrativos sob fiscalização do TCE.

Outras deliberações sinalizam no sentido de maior interação com os jurisdicionados e a sociedade em geral. A Deliberação 231, de 30 de agosto de 2005, transforma o Instituto Serzedello Corrêa – ISE na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – ECG, órgão autônomo vinculado à Presidência, destinado a

promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, modelos e metodologias comprometidas com inovação, transparência, responsabilização, melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

A Deliberação 234, de 12 de junho de 2006, instituiu o Sistema de Comunicação Digital – SICODI, que é um importante passo na modernização e desenvolvimento institucional do TCE. Trata-se de uma ferramenta tecnológica que permite o envio pela internet de comunicações, notificações, citações e outros tipos de atos e decisões do Plenário.

A Deliberação 236, de 31 de agosto de 2006, instituiu o Prêmio Gama Filho, destinado ao reconhecimento de trabalhos acadêmicos cuja temática verse sobre as áreas administrativa, financeira, econômica, jurídica e/ou social da administração pública estadual e municipal no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Entre seus objetivos encontra-se

a relevância do incentivo à realização de estudos e pesquisas de interesse público que podem servir para a formulação e inovação de práticas tendentes à solução e ao incremento do desenvolvimento administrativo, financeiro, econômico, jurídico e/ou social da administração pública fluminense.

A Deliberação 237, de 31 de agosto de 2006, instituiu o Prêmio Melhores Práticas, destinado ao reconhecimento de práticas que levaram ou que possam levar inovação ou incremento às diversas áreas da administração pública estadual ou municipal, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Entre seus objetivos encontra-se

a necessidade de constante aperfeiçoamento da administração pública mediante a busca por formas gerenciais inovadoras, com a utilização de novas metodologias de gestão do conhecimento e da tecnologia de informação.

Quanto às resoluções, cabe mencionar as que criaram duas novas áreas de fiscalização, com propostas de desenvolvimento de trabalhos de auditoria operacional: Resolução 239, de 4 de dezembro de 2003, que criou a Subsecretaria de Auditoria e

Controle da Gestão e da Receita – SSR; e Resolução 247, de 31 de agosto de 2006, que criou a Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia – SSO.

Releva também mencionar: a Resolução 249, de 12 de dezembro de 2006, que estabeleceu o novo quadro de pessoal e o plano de carreiras do Tribunal; a Resolução 253, de 12 de dezembro de 2006, que reformulou a “Revista do TCE”, que só divulgava votos, tornando-a Revista “Síntese”, que também publica artigos dos técnicos do TCE e convidados; e a Resolução 247, de 31 de agosto de 2006, que criou a Comissão Permanente de Estudos e Pesquisa – COPEP<sup>20</sup>.

Apresentamos, a seguir, o quadro resumo das resoluções e deliberações do TCE que estão relacionadas com o objeto de nosso estudo.

DELIBERAÇÕES	OBJETO
222/02	referência à transparência e instituição do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS
223/02	disciplina o encaminhamento das informações do SIGFIS
231/05	transformação do ISE em Escola de Contas e Gestão – ECG
234/06	instituição do Sistema de Comunicação Digital – SICODI
236/06	instituição do Prêmio Gama Filho
237/06	instituição do Prêmio Melhores Práticas
RESOLUÇÕES	OBJETO
239/03	criação da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita – SSR
247/06	criação da Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia – SSO
249/06	estabelecimento do Quadro de Pessoal e do Plano de Carreiras
253/06	Reformulação da Revista do TCE
247/06	criação da COPEP

Quadro resumo das deliberações e das resoluções mencionadas

<sup>20</sup> A COPEP – Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas – da Escola de Contas e Gestão do TCE foi criada para elaborar trabalhos de caráter acadêmico e/ou científico com o objetivo de propor políticas públicas alternativas por meio da avaliação crítica das práticas de gestão e da divulgação do conhecimento, bem como pelo estímulo à produção de novos saberes e à pesquisa cooperativa sobre temas relacionados à administração pública.

Ainda que não estabelecidas por deliberações ou resoluções, outras novidades merecem referência: em primeiro lugar, o uso intensivo da intranet<sup>21</sup>, gerando uma nova forma de relacionamento entre os servidores, via criação de comunidades e fórum de discussões; depois, a Agenda Ambiental<sup>22</sup>, visando estimular atitudes e procedimentos que conduzam à utilização racional dos recursos naturais e dos bens de consumo.

#### 4.4 - ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

A pesquisa realizada pela entrevista semi-estruturada teve como objetivo verificar como as autoridades do primeiro escalão da administração pública estadual e municipal (secretários de estado, deputados, prefeitos, secretários municipais ou vereadores) avaliam o grau de informação que possuem sobre o Tribunal e a percepção sobre a qualidade do trabalho por ele produzido. As seguintes questões foram objeto de investigação:

1. O trabalho de fiscalização do TCE auxilia o funcionamento da administração e o cumprimento das metas de seu órgão/entidade?
2. As inspeções realizadas pelos servidores do TCE oferecem sugestões úteis para os trabalhos da sua administração?
3. Quais mudanças seriam desejáveis na atuação do TCE?
4. Quais as conseqüências, para a sua administração, dos processos colocados em diligência pelo TCE?
5. Sem a presença do TCE a sua administração seria facilitada?
6. Com que frequência o *site* do TCE é consultado?
7. A população em geral conhece o TCE?

Na resposta ao item 1, 2\3 dos pesquisados acreditam que o trabalho de fiscalização do TCE ajuda muito o funcionamento da administração e o cumprimento de

---

<sup>21</sup> O número de acessos saltou, em seis meses (de julho de 2006 a janeiro de 2007), de 5.923 para 132.047 (dados da Subsecretaria de Informática – SSI).

<sup>22</sup> Lançada em 22 de março de 2007, a Agenda Ambiental do TCE já produziu inúmeros resultados: além da efetiva conscientização das pessoas, a coleta de lixo seletiva, denominada “aTo CErtO”, já beneficiou comunidades que tiram do lixo seu meio de sobrevivência, uma vez que cinco toneladas de lixo reciclável são recolhidas a cada mês no Tribunal e, mediante convênio com a COMLURB, destinadas às estações de transferência operadas por cooperativas de catadores.

suas metas. Há inclusive sugestões no sentido de que a fiscalização *in loco* deveria ser feita com maior frequência. Aqui fica claramente subentendido o fato de que a realização de inspeções, muito mais do que o resultado da análise processual, é a responsável pela efetiva orientação do jurisdicionado, opinião também partilhada, como veremos, pelos servidores do TCE.

A opinião acima é corroborada pelo entendimento relativo ao item 2, de que, apesar de as inspeções do TCE fazerem, para 1\4 dos entrevistados, muitas exigências, os demais entendem que as exigências são normais e consideram que, durante as inspeções, os servidores do TCE oferecem sugestões que são quase sempre úteis para o trabalho. Nenhum entrevistado entendeu que as inspeções atrapalhassem o dia-a-dia da administração.

Quanto às mudanças que seriam desejáveis na atuação do TCE (item 3), a oferta de maior número de cursos nas áreas técnica e administrativa foi sugerida por 2\3 dos entrevistados. Mas metade deles sugeriu, também, que fossem fornecidas mais orientações técnicas.

Quanto ao item 4, 2\3 dos entrevistados consideram que as decisões dos TCEs são lentas, necessitando ser agilizadas. Ressalta observar que este é também o entendimento dos servidores do Tribunal. O reflexo da demora também se faz sentir, segundo metade dos entrevistados, quando os processos são colocados em diligência, pois, apesar de a solução final ser satisfatória na maioria das vezes, já que os esclarecimentos são aceitos ou são estabelecidas determinações para serem cumpridas pela administração, em ambos os casos o resultado final demanda um tempo maior do que o esperado. É importante ressaltar que não há queixas sobre processos não resolvidos.

Por outro lado, no item 5, ao imaginar a hipótese de inexistência do trabalho do TCE, coerentemente, a grande maioria dos entrevistados considera que sua administração seria dificultada. Apenas um entrevistado em cada cinco entendeu que sua administração em nada mudaria.

Quanto ao *site* do TCE (item 6), metade dos entrevistados o consulta freqüentemente, enquanto os demais estão divididos entre os que o consultam com alguma freqüência ou o consultam raramente.

Quanto ao conhecimento do TCE pela população (item 7), os pesquisados entenderam, em sua maioria absoluta, que, apesar de já ter ouvido falar da instituição, apenas uma pequena parte da população conhece o trabalho do TCE. Apenas um pesquisado acredita que o TCE é desconhecido pela população e, ao contrário, apenas um acredita que a população conhece o TCE e o vê como um aliado no controle dos gastos públicos.

Cabe observar, ainda, que foi espontaneamente sugerida por metade dos entrevistados uma aproximação maior dos técnicos do TCE com as administrações, até mesmo por meio de treinamentos regionalizados, de forma a oferecer orientações e esclarecimentos para minimizar a insegurança dos funcionários em relação aos procedimentos administrativos e melhorar seu desempenho.

As entrevistas nos levam a concluir que os jurisdicionados gostariam de uma relação mais profunda com o TCE, o que sugere a adoção de práticas mais transparentes de forma a permitir maior interação entre as partes.

#### **4.5 - ENTREVISTA PARTICIPATIVA**

A entrevista foi realizada com 12 servidores que exercem suas funções no Controle Externo, área-fim do TCE. Desses, seis ocupam formalmente cargos de chefia e seis são líderes informais da instituição.

As seguintes questões formaram o roteiro dos assuntos discutidos nas entrevistas:

- 1 - Você acha que o TCE cumpre corretamente sua missão institucional?
- 2 - O trabalho do TCE ajuda o jurisdicionado a cumprir sua (dele) missão?
- 3 - As exigências processuais do TCE são todas necessárias?

- 4 - O resultado final dos processos conduz à melhoria da administração do jurisdicionado?
- 5 - O trabalho produzido pelo TCE facilita ou dificulta a vida do jurisdicionado?
- 6 - As informações disponibilizadas no *site* do TCE atendem aos jurisdicionados e à população?
- 7 - A organização formal do TCE é compatível com os trabalhos que executa?
- 8 - Como você vê o TCE daqui a cinco anos?
- 9 - Que mudanças ocorreram nos últimos cinco anos?
- 10 - Você acha que o TCE lhe proporciona as condições necessárias para seu crescimento profissional e para a melhoria de seu desempenho?
- 11 - Você acha que a busca pela transparência poderá trazer modificações qualitativas nos trabalhos produzidos pelo TCE?
- 12 - Que mudanças você sugeriria na atuação do TCE com o objetivo de produzir melhores resultados para o jurisdicionado?
- 13 - Você considera existirem entraves capazes de dificultar as mudanças necessárias à melhoria da atuação do TCE? E fatores que as facilitam?
- 14 - Como você vê o TCE na mídia?
- 15 - Como você acha que a população avalia o TCE?
- 16 - O que pode ser feito para produzirmos melhores resultados para a população?

Os resultados obtidos permitiram antever inúmeros caminhos capazes de produzir as mudanças institucionais desejadas, em especial as que se referem a procedimentos preconizados pela teoria da complexidade.

Quando o texto aparecer entre aspas, significa que reproduzimos *ipse literis* o pronunciamento do entrevistado, sendo o mesmo, para garantir o sigilo, nominado por letras.

Importa ressaltar que são desprezíveis as diferenças de entendimento entre as lideranças formais – decorrentes da ocupação de cargos de chefia – e as lideranças informais – decorrentes da natural ascendência de certos servidores em função de seu passado e experiência na instituição. Seria aceitável esperar que as chefias, devido a suas atribuições, fossem naturalmente refratárias às mudanças institucionais. Tal hipótese não se confirmou. Tanto uns como outros percebem o Tribunal da mesma forma. Em nenhum momento foi feita qualquer observação que indicasse que as eventuais responsabilidades da chefia impediriam um novo pensar administrativo ou a adoção das decisões necessárias à evolução institucional. Isto demonstra o amadurecimento do Corpo Técnico do TCE, indicando estar o mesmo pronto para as mudanças.

Compatível com a idéia dos sistemas adaptativos complexos (SACs), foi importante observar que os comportamentos emergentes com parcelas de imprevisibilidade conseguem atuar segundo um *schema*, com *scripts* mentais individuais e compartilhados, ainda que com dispersão física de seus integrantes. Esse *schema* não é, evidentemente, estático. É revisado e reordenado permanentemente em função de estímulos que recebe do ambiente e das interações entre os indivíduos.

#### **4.5.1 - TCE e sua missão institucional**

A primeira questão foi discutida a partir do seguinte pressuposto: conforme estabelecido no Plano Diretor 2004/2007,

a missão constitucional ou legal do TCE é exercer com eficiência e eficácia a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das administrações públicas estadual e municipais quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos, com o objetivo permanente de assegurar a gestão fiscal responsável, em benefício da sociedade.

Contudo, é necessário superar limites e estabelecer novos paradigmas. Hoje, os Tribunais de Contas prestam relevante serviço à sociedade, fiscalizando a conformidade dos gastos públicos com a lei, assim como a sua economicidade, mas existe a necessidade de ir além.

Atualmente, diversas instituições de controle externo em todo o mundo possuem como escopo a auditoria do desempenho e a avaliação dos programas executados pelos órgãos governamentais e, certamente, este caminho deverá ser trilhado pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Ao conduzir-se no sentido de tornar-se um analista governamental, sem,

no entanto, deixar de observar os desígnios constitucionais e legais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro pretende contribuir para a evolução dos órgãos da administração pública e para o aprimoramento do controle social a ser exercido pela população fluminense.

Como símbolo deste compromisso, o Tribunal atribui-se uma missão institucional que amplia a imposição normativa, servindo como fundamento para sua atuação nos anos vindouros, que é **realizar o controle externo, valorizando a legitimidade e o planejamento na gestão pública, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social no Estado do Rio de Janeiro.** (grifos do original)

Assim, há duas missões que devem ser cumpridas pelo TCE. A primeira, tradicional, decorrente da CF; a segunda, decorrente do novo paradigma estabelecido pelo Plano Estratégico, amplia e supera a imposição normativa, objetivando contribuir para o desenvolvimento econômico e social do estado. O TCE as cumpre? Fica evidente que, neste último caso, para cumprir os objetivos do Plano Estratégico, faz-se necessária uma interação maior com os jurisdicionados e a adoção de procedimentos mais transparentes.

Os entrevistados acreditam que o TCE cumpre, com a qualidade técnica necessária, sua missão constitucional/legal. Essa é entendida como sua missão tradicional, a de fiscal da legalidade. Entretanto, essa tarefa é cumprida com algum sacrifício. Primeiramente, por força da necessidade de novos recursos humanos na atividade-fim. Como, por força da Lei Complementar 63/90, só podem exercer funções no controle externo servidores efetivos do TCE, como seu ingresso só se dá por concurso público e este não ocorre há mais de 10 anos, há uma defasagem na quantidade de técnicos, agravada pelo aumento das atribuições das Cortes de Contas em decorrência de legislações mais recentes, em especial a LRF, e o conseqüente aumento do número de processos analisados. Além do mais, há uma clara percepção de que muito tempo é gasto com os processos, com grande preocupação com a quantidade em detrimento da qualidade. Por outro lado, pouca atenção é dada ao planejamento dos trabalhos para o ano – sempre interrompido ou alterado em função de exigências pontuais, decorrentes de solicitação dos conselheiros ou de denúncias na mídia – e à realização das auditorias de campo, “*nossa verdadeira missão*” (C).

Em relação à missão estratégica (planejamento e auditoria operacional), o Tribunal ainda não conseguiu cumpri-la ou, ao menos, poderia fazê-lo com resultados

mais proveitosos. Há, claramente, um distanciamento entre as intenções do Plano Estratégico – “o discurso” – e as práticas adotadas no dia-a-dia da instituição, que não criam as condições necessárias para que aquelas sejam implementadas. O fato de a auditoria operacional, essencial para tanto, não estar efetivamente implantada no TCE dificulta sobretudo a questão. Alguns pronunciamentos produzem boa síntese: *“Falta uma ação mais propositiva” (E)*. *“Contribuímos muito pouco além do legalismo. Isto se deve ao fato de não termos desenvolvido até o momento um trabalho que nos permita realizar auditorias de desempenho” (A)*. *“A adoção da auditoria operacional permitiria o uso de uma linguagem que ajuda a comunicação com o cidadão” (F)*.

Esses depoimentos deixam claro o fato de que não basta a existência de uma norma interna estabelecendo a missão estratégica do TCE. Ela não é uma norma cogente; não tem aplicação automática. Se entre o planejamento e a execução há um distanciamento, faz-se necessária a mudança dos processos internos do Tribunal, esforço este que exige apoio da alta direção e cooperação dos técnicos, um esforço conjunto em busca das soluções almejadas. Se já há inúmeras questões consensuais, a cooperação pode ser mais facilmente obtida, faltando tão-somente o incentivo e a criação do espaço para tal, ou seja, uma relação mais próxima e transparente entre conselheiros e servidores. Este talvez o ponto mais nevrálgico de todos, tendo em vista o longo histórico de distanciamento entre o Corpo Deliberativo e o Corpo Instrutivo (a começar pelo elevador privativo), diferentemente de tantos outros TCs.

#### **4.5.2 - A colaboração do TCE para o cumprimento da missão do jurisdicionado**

Entendem os entrevistados que a ajuda que o TCE proporciona aos jurisdicionados para que esses possam cumprir sua missão é efetiva, principalmente quando da realização das auditorias em campo, opinião semelhante, como vimos, àquela obtida nas entrevistas com os jurisdicionados. As recomendações dos relatórios de auditoria foram consideradas de grande utilidade pelos jurisdicionados, ainda que não sejam realizadas nos moldes do TCU, com todo o instrumental que, nos últimos anos foi

por eles utilizado<sup>23</sup>. Cabe mencionar que, desde o ano 2000, há tentativas esparsas no sentido de dotar os técnicos do TCE dos conhecimentos necessários à realização de auditorias nos programas de governo. Atualmente, de maneira mais efetiva, quatro técnicos do TCE estão participando de uma longa atividade de treinamento em auditoria operacional no TCU, o que nos permite supor que, em breve, estaremos aptos a produzir trabalhos nessa ordem. Enquanto isso, e sempre que possível, são realizados diagnósticos do órgão ou entidade e recomendadas ou determinadas melhores práticas. A Coordenadoria de Auditoria de Desempenho – CAD já realiza algumas auditorias específicas, tais como sistemas, administração hospitalar e receita.

No contexto de auxílio ao jurisdicionado para cumprimento de sua missão, grande e fundamental avanço foi produzido pela Escola de Contas e Gestão, em seu duplo papel, para fora e para dentro, capacitando os técnicos dos jurisdicionados e também os servidores do Tribunal, aumentando a qualidade técnica dos seus relatórios de inspeções e sua capacidade de identificar problemas e propor soluções.

A ação do TCE em ajuda aos jurisdicionados poderia ser mais contundente, entretanto, se a forma de trabalho fosse alterada, priorizando as inspeções. “*As inspeções são as maiores armas que o Tribunal possui para exercer sua missão*” (F). Muito ajudaria, também, se o TCE fosse mais célere nas suas decisões e se respondesse com presteza e qualidade às consultas que lhe são formuladas. Foram, ainda, considerados fatores incrementais: maior número de treinamentos para servidores e jurisdicionados; priorização da análise de processos que pudessem gerar algum tipo de benefício para o interesse público e para o direcionamento da atuação do jurisdicionado. “*Analisar um processo que não terá, sabidamente, nenhuma consequência é perda de tempo*” (H).

---

<sup>23</sup> O Tribunal de Contas da União – TCU entende a auditoria de natureza operacional – ANP como o processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

A ANP compreende duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional, que busca examinar em que medida as organizações governamentais estão operando de forma econômica, eficiente e eficaz e trata de aspectos relacionados a práticas antieconômicas e ineficientes, cumprimento de metas previstas, aquisição, proteção e utilização dos recursos de órgãos e entidades públicas e cumprimento de dispositivos legais; a avaliação de programas, que tem por objetivo avaliar a efetividade de programas e projetos governamentais, assim como a economicidade, eficiência, eficácia e equidade de sua implementação.

O TCU, em suas auditorias operacionais, utiliza-se de diversas técnicas de auditoria, tais como: *benchmarking*, indicadores de desempenho e mapas de produtos, mapas de processos, análise RECI, marco lógico, análise *stakeholder*, análise *SWAT*, matriz de verificação de risco e entrevistas.

Por outro lado, foi lembrado que é preciso que haja receptividade por parte dos jurisdicionados, o efetivo desejo de cumprir sua missão. Nesse sentido, o TCE, por intermédio da ECG, vem desenvolvendo um trabalho importante no sentido de motivar e orientar os servidores públicos, capacitando-os para o enfrentamento desse desafio e a adoção de melhores práticas administrativas.

Caso consideremos, entretanto, que a missão do jurisdicionado é a formulação e a execução das políticas públicas mais adequadas, ainda nos encontramos numa forma embrionária de atuação, sem prestar grande ajuda, uma vez que *“não possuímos mecanismos desenvolvidos para avaliar os programas de governo”* (B), o que somente seria possível se o *“Tribunal tivesse uma relação de maior proximidade e transparência com seus jurisdicionados”* (F).

#### **4.5.3 - As exigências processuais do TCE**

Há consenso sobre a necessidade de redução das exigências processuais, muitas entendidas como desnecessárias, meramente burocráticas, ocasionando um retrabalho e um esforço desnecessário tanto por parte do Corpo Técnico quanto do jurisdicionado, impedindo a realização de outros trabalhos de maior valor. As exigências poderiam ser simplificadas sem perda de qualidade. É comum a existência de exigências idênticas para processos com materialidades distintas. Falta objetividade, o que poderia ser obtido caso fossem estabelecidas regras mais claras para procedimentos e análise dos processos, permitindo que houvesse uma linha comum na instrução processual, o que evitaria decisões díspares.

Também foi apontado excesso de zelo com o direito de defesa do jurisdicionado, o que gera um atraso processual muito grande. Há muita preocupação com o contraditório e não com a solução do problema. Por outro lado, a própria tramitação interna dos processos é muito burocratizada e morosa, uma vez que o acesso a outro órgão do mesmo nível hierárquico não pode ser feito horizontalmente, necessitando tramitar pela autoridade superior. Nos processos *“é enorme a quantidade de folhas que são meros despachos para outras autoridades, sem qualquer análise de*

*mérito, pura perda de tempo” (B). “Faz-se necessário rever processos, racionalizar, modernizar-se, dar importância ao que é importante” (J).*

O excesso de exigência foi visto como uma questão cultural, uma vez que os próprios técnicos, tanto quanto os conselheiros, são muito apegados ao formalismo, em um sistema que se auto-alimenta. São interessantes os depoimentos a seguir: “Ao encarar o trabalho de uma forma burocrática, é mais fácil seguir um modelo e ficar apontando a questão do legalismo, em lugar de procurar entender a resposta do jurisdicionado e procurar extrair seu significado” (I). “É preciso parar de suspeitar do jurisdicionado” (A).

Além do mais, há que se considerar que o excesso de exigências pode não ser justificável no momento em que o custo da fiscalização supera o custo do objeto fiscalizado. Foi observado que “o TCE deveria ser mais efetivo em campo. Às vezes a relação custo/benefício faz com que não se justifique a análise de certos processos” (D).

A crença na possível mudança existe, mas, para que esta ocorra internamente, no Controle Externo, é necessário que algumas pessoas em postos-chave estejam comprometidas com o processo de mudança, com o processo de desenvolvimento de um novo modelo. Além do mais, é necessário algum respaldo de, ao menos, parte do Corpo Deliberativo, principalmente de quem ocupar a Presidência, principal interlocutor do Corpo Técnico.

#### **4.5.4 - Os efeitos do trabalho do TCE para os jurisdicionados**

O resultado final das exigências processuais, o retorno do processo ao jurisdicionado com suas exigências ou observações, foi apontado como um dos principais pontos que poderão levar à melhoria da atuação da administração. Para tanto, sempre que possível deverá ser feita uma “auditoria de retorno”, ou seja, a verificação do cumprimento do que foi estabelecido nos processos, principalmente devido à descontinuidade administrativa a cada gestão. Felizmente, foi detectada a existência de um movimento de profissionalização da função pública (capacitação) que reduziria esse impacto. Além do mais, “água mole em pedra dura tanto bate até que fura; é preciso mostrar ao jurisdicionado que existe um padrão melhor de funcionamento, existe um

norte” (A). Neste sentido, há um trabalho pedagógico realizado pela ECG, um trabalho educacional, de caráter orientador, realizado com o jurisdicionado, objetivando incutir-lhe novas idéias de boas práticas, preparando-os para que atuem de forma significativa na mudança.

Mas é inegável que as exigências do TCE obrigam a melhoria técnica dos jurisdicionados, em especial os do controle interno, que devem atuar como auxiliares do controle externo.

Por outro lado, o trabalho do TCE ajuda muito o jurisdicionado como órgão ou ente da Federação. Atrapalha o mal-intencionado, apesar de não haver indicadores mais detalhados sobre a aplicação de penalidades aos jurisdicionados.

A vida do jurisdicionado também pode ser dificultada pelo fato de que é comum o estabelecimento de um número muito grande de exigências, por vezes de cumprimento difícil, gerando inúmeras idas e vindas dos processos. Foi apresentado, como exemplo, um caso de aposentadoria cujo processo, decorrente de uma sucessão de erros, já tramitava há cinco anos no Tribunal, e sua decisão final produzia graves conseqüências para a vida do servidor e para as contas do ente, causando inevitáveis prejuízos para o interesse público.

Mesmo considerando a opinião positiva, há críticas no sentido de que a administração do jurisdicionado teria mais ajuda se o TCE fosse menos legalista.

Ressalta um aspecto que merece a devida ponderação: *“Como o Tribunal não vê o todo, está sempre vendo o picadinho, as suas ações são sempre muito pontuais (aquele edital, aquele contrato, aquela prestação de contas), mesmo a inspeção, ela é um apanhado de pequenas coisinhas”* (D). Logo, como instrumento de melhoria das práticas administrativas (avaliação do setor de compras, avaliação do papel do controle interno etc.) seu papel seria muito pequeno.

Interessante observação foi feita por um entrevistado, relacionada com a cultura institucional. Ele entende que, na visão dos jurisdicionados, o TCE atrapalha, *“apesar de não ser a visão de alguns de nossos técnicos que acham que estão, com sua*

*visão legalista, melhorando a administração pública, impedindo desvios, roubos. São bem intencionados, apesar de não perceberem a ineficácia da ação” (H).*

#### **4.5.5 - O Portal do TCE**

O Portal do TCE foi visto como uma evolução. Há, por exemplo, a disponibilização dos “Estudos Socioeconômicos dos Municípios”<sup>24</sup>, um *blog* de acesso às contas de gestão. Entretanto, ainda é preciso evoluir muito. Inúmeros aspectos foram apontados, a começar pela suas dificuldades de navegação, inclusive para os próprios servidores do Tribunal. Falta um canal de comunicação com o cidadão. Quanto ao resultado do trabalho do TCE, há muitas informações quantitativas e poucas qualitativas. Faltam dados para a população em geral, até porque, *“as contas de gestão representam, apenas, uma visão do conselheiro relator” (E)*. Falta maior disponibilidade de dados de receita e despesa. O SIGFIS, que os apresenta, não pode ser acessado de fora do TCE. Não há uma base de dados para cruzamento de informações. Deve haver um *“avanço no que diz respeito a informações amigáveis, mais transparentes, mais acessíveis ao cidadão comum; traduzir para o leigo ler” (I)*. Mais uma vez, assim, se coloca a questão da transparência como fundamental para o êxito das ações do TCE.

*“Também devem ser divulgadas e exploradas as experiências exitosas, as situações positivas e não só divulgar as situações erradas” (K)*. Apesar de interessante a idéia, só seria possível divulgar tais fatos após uma auditoria de resultados, o que ainda não é feito de forma habitual pelo TCE.

---

<sup>24</sup> Tais estudos, produzidos pelo TCE, dizem respeito às prestações de contas de administração financeira do município, sua lei orgânica, estudos socioeconômicos, localização por satélite, transferências constitucionais, e navegando pelos *links* relacionados, é possível obter dados históricos, principais atividades econômicas incluindo contatos e informações turísticas, previsão do tempo e ainda sua localização cartográfica. Atualizado anualmente, apresenta um conjunto de conhecimentos que pode servir tanto como fundamento para a elaboração de políticas públicas no âmbito de cada cidade ou região, quanto de base para consulta pelos diversos interessados na realidade e no desenvolvimento dos municípios fluminenses. O objetivo é contribuir para o planejamento municipal e o desenvolvimento equilibrado de todas as regiões, com ações voltadas para os interesses e necessidades do cidadão. Desde a edição de 2007, os estudos abordam novas questões, como segurança pública, além de dedicar um capítulo especial aos *royalties* do petróleo e as perspectivas de sustentabilidade local e regional.

A consulta a processos também precisa ser facilitada. “*É comum o jurisdicionado ligar para o TCE porque não consegue consultar processos, solicitando a utilização do sistema interno do Tribunal para tanto (SCAP)<sup>25</sup>*” (B).

O *site* também não permite o acesso a consultas. Colocar respostas a consultas no *site*, como fazem alguns tribunais, seria uma boa medida. Falta indexação, falta mais facilidade para denúncias, que, por sua vez, para serem mais efetivas, deveriam estar diretamente relacionadas a um banco de dados de planejamento de inspeção.

Assim, o *site*, claramente, deve ser modificado para que possa servir, efetivamente, de fonte de informação para o jurisdicionado e para o cidadão. “*Seria desejável a utilização de um link denominado “Ouvidoria”, nos moldes do TCU, não só para facilitar as denúncias de irregularidade, mas também para receber críticas e sugestões*” (J).

#### **4.5.6 - A compatibilidade entre a organização formal do TCE e sua atuação**

A maioria dos entrevistados entende que a organização formal do TCE é compatível com a forma como o trabalho é desenvolvido presentemente na instituição, tipicamente conservadora: muitos níveis hierárquicos, verticalização e pouca agilidade.

A existência de inúmeros níveis hierárquicos, cuja função principal é a revisão do trabalho efetuado nos níveis inferiores, o retrabalho, impede, inclusive nos níveis hierárquicos superiores, que as atividades típicas dessas autoridades – planejamento, supervisão etc. – sejam realizadas. Assim, é necessário modernizar a estrutura, produzir mudanças para melhor atender o jurisdicionado e permitir maior eficiência na realização dos trabalhos, principalmente quando relacionadas à missão estratégica do TCE.

---

<sup>25</sup> O SCAP – Sistema Integrado de Controle e Acompanhamento de Processos permite pesquisar os votos e os pareceres do Corpo Instrutivo nas atas das sessões, nos votos, nos ofícios e nos registros/certificados de processos.

A excessiva departamentalização faz com que a realidade de cada jurisdicionado seja fatiada e conhecida apenas parcialmente pelas diversas áreas. *“Isso divide o conhecimento”*. Assim, há a área de prestação de contas, a área de licitações, a área de pessoal, a área de obras de engenharia, a área de receita. Como a comunicação institucional não é boa, isto dificulta ainda mais a futura integração de todos esses saberes à prestação de contas. Daí as seguintes observações: *“Não conhecemos integralmente nenhum jurisdicionado; as informações estão dispersas” (B)*. *“O SCAP não dá informações sobre outras áreas” (L)*. *“A análise da despesa deveria ser feita junto com a análise da receita” (D)*.

Aqui, mais uma vez é ressaltado o problema cultural. *“A organização formal do TCE é compatível com o exame da legalidade. Cada vez vai se colocando mais papel dentro do processo” (E)*. Para ações mais voltadas para melhoria das práticas administrativas, menos formais, seria necessário rever o papel das atuais estruturas internas. *“Os níveis de gerência são apegados ao exame do papel e não ao planejamento, ao pensar o TCE. Em outros tribunais a primeira instrução é a que vai ao conselheiro” (J)*. Parece bastante evidente que as instâncias intermediárias do TCE deveriam se preocupar mais com o planejamento, o gerenciamento e não com a re-instrução.

Ainda que não houvesse uma mudança formal na estrutura, as atribuições das atuais chefias poderiam ser diferentes. Há proposta no sentido de, mantendo a atual estrutura, transformar os subsecretários em assessores diretos do secretário-geral e os inspetores em coordenadores de grupos de trabalho constituídos pelos demais servidores do Controle Externo, cujas equipes seriam periodicamente modificadas, segundo um planejamento prévio.

Ao se pensar a instituição nos termos preconizados por sua missão estratégica, certamente mudanças deveriam ser realizadas. Entretanto, não seriam suficientes. Há necessidade de mais integração entre as áreas. A informática não é voltada para o atendimento das necessidades do Controle Externo. Mais importante é a mudança nos processos de trabalho. Há grande dificuldade na obtenção, formalmente, de informações sobre o que é realizado em outras áreas e que seriam úteis para o planejamento da ação de determinados órgãos. Essa questão é superada, em parte, nas relações informais que

vão sendo, paulatinamente, formalizadas, no momento em que a preocupação com o assunto, até para evitar a superposição de atribuições, começa a se generalizar. *“A utilização, por todo o Controle Externo, de uma matriz de risco já desenvolvida por alguns servidores do Tribunal para planejamento de inspeções e o efetivo respeito às suas indicações seria desejável, apesar da eventual reação de alguns servidores”* (J).

#### **4.5.7 - O TCE e os últimos cinco anos**

As respostas a esta indagação são fundamentais para os resultados deste trabalho. Foram percebidas, com clareza, inúmeras modificações ocorridas no Tribunal nos últimos cinco anos. *“O Tribunal mudou da água para o vinho”* (A). Foram citados, além da melhoria das instalações, o processo de informatização e seus novos instrumentos, a qualificação do Corpo Técnico, o novo quadro de pessoal e o respectivo plano de carreiras e o fortalecimento da imagem do TCE.

*“A grande mudança foi o advento da ECG, um modelo entre a escola corporativa e a escola de governo, mas que tem tido um papel relevante no sentido de implementar mudanças”* (E). *“As pessoas que estavam muito acomodadas estão com vontade de estudar e tem possibilitado a elas a participação em vários cursos, inclusive de pós-graduação”* (H).

Também foram feitas referências elogiosas à Comissão de Estudos e Pesquisas – COPEP, vista como um espaço de livre pensar e *“um grande avanço na oxigenação dos cérebros do Tribunal”* (D).

O Corpo Técnico evoluiu muito. A qualidade do trabalho também, conseqüência, principalmente, de dois fatores: em primeiro lugar, o último concurso público, realizado há 10 anos, permitiu o *“ingresso de profissionais jovens, motivados e de grande capacidade técnica”* (C); depois, os treinamentos realizados. Nos últimos anos, houve um *“grande interesse dos funcionários em participar de cursos de capacitação, o que foi possível graças ao respaldo da Presidência e o apoio da ECG”* (F). Mas sempre é possível melhorar, aperfeiçoar a análise processual e a tramitação e, *“muitas vezes, descobrimos isto com os cursos que realizamos”* (I). Foi sugerida a utilização de um *check list* a ser desenvolvido de forma a destacar, para os funcionários menos experientes, os pontos principais do trabalho, pois *“quem se preocupa com tudo*

*acaba não analisando na profundidade necessária o que realmente é importante. É preciso excluir o supérfluo” (L).*

O desenvolvimento da matriz de risco para planejamento das auditorias na Subsecretaria de Controle Estadual – SUE foi considerado um exemplo marcante de trabalho produzido com grande colaboração de inúmeros técnicos, uma criação coletiva, um avanço para dar maior sentido ao trabalho de campo, às auditorias, uma fuga ao tradicional, uma prova de que podemos produzir trabalhos de grande impacto interno, desde que haja apoio das chefias e da Presidência do Tribunal.

A criação do SIGFIS foi considerada muito importante. Com base nas informações disponibilizadas pelo sistema, é possível planejar inspeções, estabelecendo previamente exigências que serão feitas. Infelizmente, no dia-a-dia, não há tempo para fazer isto. Sua divulgação no *site*, desde que trabalhada a informação, foi considerada muito importante.

Foram feitas menções à criação da Subsecretaria de Controle e Gestão da Receita – SSR, que é uma área de controle que não existe na maioria dos tribunais. Prova disto é que outros tribunais vêm buscando informações sobre sua atuação. Também foi mencionada a criação da Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia – SSO, responsável, entre outras atribuições, pelo acompanhamento físico das obras realizadas pelos jurisdicionados.

Apesar do avanço no número de equipamentos informatizados, o atendimento às necessidades do Controle Externo, em termos de *softwares*, ficou aquém do esperado. Faltam relatórios automatizados, como existentes, por exemplo, nos Tribunais de Contas da Bahia e de Santa Catarina.

Foi referenciado, também, que o Tribunal melhorou por força de todas essas questões anteriormente realçadas, mas que tal fato não representaria um salto qualitativo, uma mudança global, tratando-se apenas de mudanças episódicas. Teria sido mais um aperfeiçoamento do que já era anteriormente feito. Alguns fatos isolados, tais como a aprovação de novas deliberações reduzindo a quantidade de processos, a

realização de algumas auditorias-piloto de desempenho e o ingresso de alguns servidores em cursos de mestrados foram, ainda, apontados como melhorias.

É fácil perceber, assim, que apesar de inúmeras mudanças já sofridas pelo Tribunal nos últimos anos, há, ainda, um longo caminho a percorrer. Constatase, também, que nem todas as mudanças realizadas tinham uma relação direta com o princípio da transparência.

#### **4.5.8 - O TCE nos próximos cinco anos**

Há otimismo em relação ao futuro do TCE. Este fato decorre, em parte, das inúmeras modificações ocorridas nos últimos anos, que permitiram que a instituição se modernizasse e os servidores fossem mais bem capacitados. A maioria dos entrevistados acredita que, nos próximos anos, inúmeras modificações ocorrerão nas atividades de controle capazes de permitir um exercício mais efetivo das atividades do TCE. O trabalho deverá ser mais técnico e menos politizado, na medida em que a atual dissociação entre o Corpo Técnico e o Corpo Deliberativo – conselheiros reunidos em Plenário para tomar decisões – for reduzida. Em verdade, o Corpo Deliberativo não atua como tal, prevalecendo a posição isolada de cada conselheiro.

Entretanto, algumas questões, apesar de formalmente institucionalizadas, na prática não funcionam como foram formalizadas. *“Basta que a direção do Tribunal não tenha interesse em desenvolver determinada questão para que esta seja esvaziada ou mudada sua orientação”* (L) *“A ECG só tem autonomia no papel”* (I). Essas ponderações são decorrentes da excessiva centralização da administração do Tribunal na figura do seu eventual presidente. Não há envolvimento maior dos conselheiros no dia-a-dia do TCE. *“O Conselho de Administração deveria ser mais atuante; o Tribunal ganharia muito”* (F). Apesar disto, a técnica vem se impondo por uma força que vem de baixo para cima, com a crescente capacitação do Corpo Instrutivo. Isto acaba por provocar discussões técnicas, com participação das assessorias dos conselheiros, mais bem aparelhadas, e que acabam provocando novas decisões. Há uma visível e crescente

sensibilização do Conselho Deliberativo<sup>26</sup> para essa questão.

Existem outras forças atuando e que não podem ser menosprezadas: a opinião pública, a crescente democratização das instituições do Estado, os meios de comunicação. É preciso ponderar, entretanto, que muitas das modificações desejáveis dependerão da autoridade que esteja no poder. Dependerão também, da existência de uma massa crítica importante de servidores que trabalhem no sentido da mudança: *“atender melhor a expectativa da sociedade, ou seja, saber se os governos estão empregando bem seus dinheiros, dando resultados”* (H). Apesar do atraso, o TCE vem procurando investir nos servidores, com vistas a capacitá-los para a realização de auditorias de desempenho.

O aspecto político dificulta a evolução do Tribunal. A tendência é que o TCE acompanhe as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e trabalhe dando maior retorno ao cidadão de seu efetivo papel, já que, em alguma hora, quando descobrir a verdadeira função do TCE, a sociedade passará a cobrar mais. *“Assim, o TCE, obrigatoriamente, terá que dar uma resposta à sociedade”* (B).

Há, entretanto, servidores desmotivados. Os que não acreditam em grandes mudanças vêem o TCE inserido em uma questão político-partidária, em face da forma de nomeação dos conselheiros e da forma como alguns processos são decididos. *“Falta independência da política. Daí o picadinho, a visão legalista”* (F). A mudança, para estes, só ocorreria por um desejo do Conselho Deliberativo. Além do mais, quem estivesse nos postos-chave do Controle Externo teria que comungar da mesma opinião.

A questão da motivação, apesar de não ter sido muitas vezes explicitada, ficou subentendida com alguma frequência em certas respostas. É uma questão de grande importância e que precisa ser trabalhada pelo Tribunal com urgência.

---

<sup>26</sup> A expressão “Conselho Deliberativo” é utilizada no sentido de nominar os conselheiros do TCE quando reunidos em sessão plenária para tomar decisões. Quando as decisões dizem respeito a questões internas do Tribunal, inclusive administrativas, passa o Plenário a denominar-se “Conselho Superior de Administração” (art. 133 da Deliberação 167/92 – Regimento Interno do TCE).

#### **4.5.9 - As condições proporcionadas pelo TCE para o crescimento profissional e a melhoria do desempenho dos servidores**

Por este viés é possível verificar se o Tribunal contribui para o desenvolvimento de seus servidores, o que permite torná-los mais aptos para o exercício das atividades em um ambiente de cooperação, criatividade e transparência. Os entrevistados entendem que o TCE pode proporcionar plenas condições para o crescimento profissional e a melhoria do desempenho de seus servidores. São exemplos a facilidade na realização de cursos e eventos em geral, o plano de carreira recentemente aprovado que valorizou os profissionais, aumentando as perspectivas de progressão, estimulando os estudos, criando avaliação de desempenho e gerando inúmeras oportunidades de trabalho na instituição. A ECG vem levantando as necessidades de capacitação e formação internas.

Percebe-se nos gestores atuais a vontade de possibilitar que as pessoas cresçam profissionalmente. Como exemplo pode ser citado o curso de mestrado oferecido a aproximadamente 70 servidores internos e a 30 servidores externos, e a participação de servidores do TCE em eventos realizados em outras instituições, possibilitando que as pessoas viajem para participar de seminários e eventos semelhantes, oportunidades difíceis de encontrar em órgãos públicos. Entretanto, a falta de pessoal dificulta a liberação de todos os interessados para os cursos pretendidos. Além disto, esta questão não está ainda, completamente institucionalizada. Apesar da implantação do AQF<sup>27</sup>, o que permite a progressão profissional dos servidores com base nos cursos realizados, o fato é que ainda ocorrem alguns retrocessos. Seja por *“por ciúmes, incompreensão, rigidez ou desinteresse”* (D), o TCE não está preparado para agir em certas circunstâncias. Por não admitir a excepcionalidade da situação acaba por não oferecer o indispensável apoio institucional a seus servidores. Perde o servidor cujo mérito não é reconhecido e divulgado. Perde o TCE que não percebe o quanto sua imagem seria beneficiada com a divulgação do fato.

---

<sup>27</sup> O Adicional de Qualificação Funcional – AQF foi instituído pelo artigo 29 da Lei 4.787/06. É concedido aos integrantes das carreiras técnicas do Controle Externo, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos através de ações de capacitação, em áreas de interesse do TCE (art. 1º da Resolução 251, de 12 de dezembro de 2006).

Os entrevistados entendem que outras medidas devem ser tomadas para permitir um crescimento profissional e a melhoria de desempenho dos servidores. Um aumento da quantidade de pessoal ou redução da carga de trabalho iria aumentar a qualidade; a oferta de novos cursos, não tradicionais, relacionados a questões de gestão e a questões comportamentais, cursos com uma visão menos instrumental e mais holística, permitiria o desenvolvimento de novas habilidades. É preciso, entretanto, que as pessoas possam colocar em prática o que aprendem. Diversos servidores já fizeram cursos de auditoria operacional e não tiveram a oportunidade de disseminar esse conhecimento.

*“Apesar de todas as ingerências políticas, o TCE é um lugar onde, se você se dedicar, vai ter um campo de trabalho, jamais será relegado ao ostracismo. É um trabalho intelectual, você põe sua opinião no processo, as pessoas lêem, embora haja uma política de valorização profissional” (I).*

Entretanto, sempre é possível progredir. *“Melhor seria uma política de pessoal mais arrojada, com concursos mais periódicos (os últimos foram realizados em 1993 e 1998), o que evitaria a acomodação e oxigenaria a Casa. Seria desejável uma política de pessoal em que fosse obrigatória a mudança de setor, conhecer novas coisas, se reciclar” (C).*

#### **4.5.10 - A transparência trazendo melhorias qualitativas ao trabalho do TCE**

Houve unanimidade no entendimento de que a busca da transparência tende a trazer mudanças qualitativas nos trabalhos produzidos pelo TCE. A transparência foi entendida como um processo biunívoco. Na medida em que as informações são disponibilizadas com maior clareza ao cidadão, sua cobrança também aumenta – pois se torna uma conquista da cidadania –, assim como nossa responsabilidade sobre a qualidade e a inteligibilidade do que está sendo informado. Muito mais importante do que a transparência das ações internas do TCE é a transparência do resultado da ação do TCE para a sociedade. Isto é, também, uma questão cultural, na medida em que tal tendência nos obriga a parar de querer ver tudo para priorizar as questões efetivamente

importantes que possam gerar os subsídios necessários à população. Essa questão é importantíssima para aprimorar o nosso trabalho, uma vez que representa uma fonte de pressão externa a nos obrigar ao permanente aprimoramento do trabalho.

A transparência é fundamental para melhorar a qualidade dos serviços. Como exemplo pode ser citado o fato de que houve redução de erros nas informações processuais produzidas pelo jurisdicionado quando o Tribunal permitiu, durante o exercício de 2004, a resposta a consultas telefônicas. Entretanto, *“o volume das infrações subiu, agora que não é mais permitida a resposta. O fato positivo dessa proibição é que resguarda o funcionário do TCE contra as eventuais utilizações inescrupulosas da informação”* (J). Esta questão merece algumas observações. Permitir que o jurisdicionado tome conhecimento, previamente, do entendimento do Tribunal sobre certos assuntos – ainda que sempre em teoria, jamais sobre situações reais –, alguns, eventualmente, controvertidos, representa uma questão fortemente relacionada com a transparência. Sua consequência é a melhoria na capacidade dos servidores daquela entidade, significando, portanto, mais autonomia e redução nos erros cometidos por seus servidores no dia-a-dia de seu trabalho. Quanto ao perigo da utilização indevida da informação, essa possibilidade é inerente ao fato de possuí-la (a informação) e deve ser ponderada com todas as demais em que a informação é utilizada com correção.

Foi apontado o fato de que, se a sociedade e a imprensa conhecessem mais o nosso papel, funcionaríamos melhor, inclusive agilizando as respostas por parte do Conselho Deliberativo, *“egressos da política e preocupados com a exposição pública”* (J).

Outras sugestões foram apresentadas para a melhoria da transparência, tais como: rever o Portal do TCE, tornando-o mais acessível ao cidadão; produção de cartilhas pela ECG para distribuição ao cidadão; dar palestras em faculdades e escolas, informando à sociedade o papel do TCE.

Entretanto, foi feita a ressalva de que a transparência não é um discurso e sim uma prática diuturna. Como exemplo, foi apresentado o SIGFIS, cujo potencial de utilização para a transparência é imenso, mas não vem sendo utilizado com esse objetivo. É necessário envolver um número maior de pessoas em seu desenvolvimento e

na análise de seus dados. *“Tribunais que utilizaram a mesma plataforma e produziram adaptações ao SIGFIS já obtiveram resultados mais auspiciosos”* (J).

#### **4.5.11 - Os fatores que dificultam as mudanças no TCE**

Há algumas pressões no sentido de que as mudanças necessárias não ocorram. São decorrentes de diversos fatores: da cultura organizacional; da forma como as chefias são recrutadas; da natural aversão à mudança em todos os níveis; do fato da entidade ser conservadora; da predominância da cultura do papel; do receio de perda de poder pela democratização da informação; da preocupação na produção de um relatório volumoso, abrangendo todos os pontos possíveis, já que *“quem quer ver tudo acaba perdendo o foco”* (A).

A desaprovação de sugestões do Corpo Técnico pela alta direção foi apontada como um fator importante que, certamente, produz reflexos na motivação dos servidores.

Uma questão recorrente foi o excesso de processos a serem instruídos, o que não permite sobra de tempo para pensar em mudanças e melhorias. *“Parece uma linha de produção”* (D). Os processos informados no início do mês têm uma qualidade muito maior do que a dos processos informados no fim do mês, por força da pressão no sentido de que a meta quantitativa seja atingida.

A falta de motivação, assunto já abordado anteriormente, também surge aqui. Muitos não acreditam nas mudanças, por entenderem que não haverá respaldo dos conselheiros. Mas isto não impediria um trabalho de convencimento junto à Presidência, até porque *“teria cunho político e poderia ser a marca de uma administração”* (B).

Falta integração e cooperação entre as pessoas que poderiam conduzir o processo de mudança. Há muita dispersão entre elas. Falta comunicação entre os técnicos. *“É preciso que haja uma mudança de mentalidade, ver o que é efetivamente importante”* (A).

Também há pressão no sentido contrário, de apressar as mudanças, produzidas pela sociedade, pela mídia e pelos próprios servidores, cada vez mais bem preparados. Mas essas mudanças, não de forma, mas de conteúdo, profundas, somente ocorrem de fato em um processo biunívoco, em que haja envolvimento tanto do Corpo Técnico quanto dos conselheiros, de cima para baixo e de baixo para cima. “*Mudanças impositivas, realizadas de cima para baixo, normalmente não são técnicas e não obtêm sucesso*” (L).

Verifica-se que não foram poucos os que previram inúmeras dificuldades a serem superadas. Entretanto, também foram apresentados fatores facilitadores e atalhos tendentes a produzir as mudanças desejadas, uma busca de auto-organização capaz de alavancar os mecanismos da mudança. São eles: o fato de os servidores serem estáveis e bem preparados, a facilidade de treinamentos, o padrão moral dos servidores e a própria consciência geral da necessidade de produção de melhores resultados.

#### **4.5.12 - A imagem do TCE na mídia**

Quanto à imagem do TCE na mídia, a maioria dos entrevistados entende que, nos últimos anos, sua presença no noticiário tem aumentado – o que foi comprovado pela pesquisa de mídia, apresentada no Anexo 1 –, apesar de ainda ser insuficiente. Sendo não só o Tribunal, mas também a sociedade ainda muito legalista, e em função da crise ética e moral que vivemos (desfalques, desvios), a demanda por seus serviços cresce a cada dia e, portanto, também sua exposição na mídia.

Críticas dos meios de comunicação ainda ocorrem em função da forma de escolha dos conselheiros do TCE<sup>28</sup>, sob a argumentação de que, sendo o Tribunal, por força constitucional, um órgão eminentemente técnico, de auxílio ao Poder Legislativo, seria incompatível com essa regra que os conselheiros sejam escolhidos pelo

---

<sup>28</sup> Nos termos estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, conforme o art. 92 da Lei Complementar 60/90 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos:

I - dois pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa, sendo um dentre os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicado em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - cinco pela Assembléia Legislativa.

governador do Estado e pela Assembléia Legislativa. Isto o transformaria em um órgão político. Apesar de sempre ser possível imaginarmos uma emenda constitucional capaz de estabelecer, por exemplo, *“concurso público para os conselheiros, a exemplo do que ocorre para os juízes, não é isto que garantirá maior isenção ao Conselho Deliberativo”* (B). Deve ser esclarecido para a mídia que, *“apesar de as decisões serem técnicas, deve sempre haver nelas um componente político”* (D), bom senso, analisar se a gestão foi democrática, com participação popular, se produziu efetividade para os anseios populares. *“Nesse sentido, o desenho do TCE é interessante”* (D). *“No Plenário, várias opiniões vão ser apresentadas, havendo a possibilidade de agregar valor à decisão final”* (E). Erradamente, *“para a mídia e para a sociedade ser político é ruim, leva à politicagem”* (D).

Entretanto, em geral as notícias sobre o TCE são positivas (conforme pesquisa apresentada no Anexo 1) e relacionadas ao trabalho que lá é feito: *“o Tribunal apurou, o Tribunal notificou, o Tribunal está fazendo uma devassa etc.”* (C). De quando em vez, surgem matérias negativas, tais como os gastos do TCE, a necessidade de concurso público para os conselheiros, alguma acusação específica a algum membro do Tribunal, mas *“nunca relacionadas ao Tribunal como instituição”* (F).

*“Algumas vezes, o que se vê na mídia são tentativas de apagar incêndios ou dourar a pílula. Ninguém fala pelo Tribunal tecnicamente, explicando ou justificando nosso trabalho”* (K). *“Mas há pouca coisa para divulgar porque o resultado de nosso trabalho não tem um formato que atenda o cidadão”* (B). *“O que sai na mídia é muito pouco porque, na verdade, ela não nos conhece. Assim não há cobrança. Quando leio alguma notícia é sem aprofundamento”* (J). Essas últimas observações sugerem que o Tribunal precisa repensar sua relação com a mídia. A oferta de respostas ou matérias mais transparentes e, portanto, palatáveis, permitiria não só uma melhor divulgação do TCE como também maior compreensão de seu trabalho, não só pela mídia como também pela população.

#### **4.5.13 - O TCE e a população**

Por outro lado, foi unânime o entendimento de que a população ainda desconhece o TCE, apesar desta situação haver evoluído um pouco. Por não saber o que

ele faz, não o vê como aliado, nem é por ela utilizado como tal. Falta mais divulgação. *“A sociedade pode dar mais respaldo ao nosso trabalho; ao mesmo tempo aumentará sua cobrança por resultados, o que nos obrigará a melhorar” (B).*

O TCE deveria fazer algo para ser mais conhecido. Conscientizar os alunos nas escolas e universidades poderia produzir resultados no médio prazo. A Comunicação Social poderia adotar alguma nova política de divulgação, pois *“mesmo os mais bem informados, se nos conhecem, pouco sabem sobre nosso trabalho” (K).*

Após tantas observações similares, fica claro que somente os que, por dever de ofício, têm mais contato com o Tribunal é que efetivamente são capazes de compreender seu papel. Portanto, e de forma similar à questão anterior, é preciso repensar a relação do Tribunal com a população e a resposta haverá sempre de apontar para a transparência nessa relação.

#### **4.5.14 - Como produzir melhores resultados para a população**

Sugestões para a produção de melhores resultados para a população foram apresentadas de forma copiosa e criativa, desde as tradicionais alterações no organograma até as mudanças da cultura institucional, demonstrando ser esta, efetivamente, uma preocupação de todos.

É preciso divulgar mais os trabalhos do TCE, mostrar que podemos ser úteis à sociedade. Produzir informações que sejam de interesse da sociedade, de forma simples e compreensível, pode ser um caminho como, por exemplo, divulgar os gastos dos órgãos públicos. Foi lembrada a importância da criação de uma ouvidoria do TCE, mais um mecanismo de acesso direto à população. Ainda foi ressaltado como o Tribunal pode ajudar o controle social, disponibilizando informações e preparando a população com a oferta de cursos como os que já são feitos para os conselheiros municipais de saúde e educação e para futuros pregoeiros. É fundamental ajudar o cidadão a compreender porque e como deve ser realizado o controle social e, ainda, divulgar a importância do planejamento, a necessidade da participação popular na elaboração do orçamento e do Plano Diretor, para o estabelecimento de prioridades e suas cobranças. Promover palestras e seminários com a participação da população pode ser um caminho

que produza bons resultados, assim como fazer revistas explicando, em linguagem simples, o que faz o Tribunal.

*“Fiscalizar de maneira mais consistente as áreas de maior interesse social tais como saúde e educação, informando a população os resultados, as determinações e as sugestões; incentivar o controle social. Mais agilidade na verificação das denúncias” (C).*

A promoção de encontros técnicos para redução do tamanho dos relatórios, para melhorar o foco, também foi sugerida. Para tanto, seria possível a produção de um sumário executivo, um *highlight* sobre os principais pontos do trabalho. Trata-se de um relatório mais fácil de ser consultado. Além do mais, a inclusão de alguns indicadores de desempenho em séries históricas já o transformará em um embrião de um trabalho de auditoria de resultados, de grande utilidade para a população avaliar o desempenho de determinada gestão.

O TCE deveria desenvolver um canal de comunicação com a sociedade. *“É muito difícil trabalhar de mão única, sem saber como pensa a sociedade que vai ser afetada pelo trabalho desenvolvido, como ela gostaria que o trabalho fosse feito” (K).*

*“Dar menos ênfase à questão fiscalizadora e dar maior ênfase à questão das políticas públicas, o que possibilita que a sociedade possa avaliar a atuação de um governo, portanto votar melhor, escolher melhor seus representantes” (A).*

Rever processos internos, reduzir prazos; evitar a duplicação de funções com a *“revisão da revisão da revisão”*. Continuar investindo na formação e capacitação das pessoas. São os *“investimentos que gerarão os melhores e mais definitivos resultados” (J)*. Não demorar nas nossas ações; acompanhar o jurisdicionado mais de perto. *“Repensar o papel do Tribunal, as nossas ações, trancar todo mundo, jogar a chave fora e só sairmos quando chegarmos a um acordo” (B).*

A cultura organizacional voltada para números, para punições, precisa mudar. Mas isto só ocorrerá quando houver a quantidade necessária de pessoas preparadas para impactar essas discussões. Já é possível perceber mudanças comportamentais nas

pessoas que passaram pelos cursos de pós-graduação e mestrado, que voltam com visões diferentes do trabalho.

Portanto, é importante continuar a atividade de treinamentos técnicos. Entretanto, é fundamental exigir que, para participar do curso, o servidor esteja exercendo funções na área, sob pena de o treinamento não ter utilidade. Fazer um filtro por currículo (escolaridade, servidor efetivo) para equalizar o nível dos alunos; priorizar a participação dos servidores que darão continuidade ao trabalho. Oferecer cursos na área da gestão pública e comportamental.

*“Na medida em que a instituição começar a demonstrar sua função para a sociedade, prestar mais serviços ao cidadão, a parte política vai ter que diminuir porque o Tribunal vai ser mais cobrado” (E).* A transparência dos atos deve tornar mais claro o processo decisório do TCE.

Foi comentada a existência de um projeto de Lei Orgânica dos Tribunais de Contas tramitando no Congresso Nacional. Pode ser algo moralizador, capaz de retirar um pouco esse ranço político-partidário, fugir do jogo político. Em algum momento isto será revisto. *“O ideal é pensar em algo que surja de baixo para cima, que é uma conquista real” (D).*

A importância do TCE e a forma como seus servidores se relacionam com a instituição ficam bem claras na seguinte observação: *“Eu amo o TCE. Nossa função é primordial. Se ele melhorasse sua atuação, acho que o País não estaria nesse caos que está.” (B)*

É interessante verificar que, apesar da utilização de metodologias distintas para a pesquisa sobre a opinião das autoridades e para a pesquisa sobre a opinião dos servidores do TCE, ambas guardam uma coerência entre si, o que denota que é possível delinear os caminhos para a modernização institucional, em benefício de todos.

Após muitas horas de entrevista em profundidade não é possível deixar de salientar que comprovamos plenamente a qualificação dos servidores do Tribunal, seu espírito público, sua abnegação e a forte relação afetiva que os une ao TCE. Mesmo os que se sentem momentaneamente sem motivação não sofrem da desmotivação do

abandono, aquela que se volta para outros objetivos, mas sim da desmotivação da impotência, proveniente da incapacidade de produzir as mudanças que tragam resultados, efetividade social a seu trabalho. Foram apresentadas análises bastante maduras da realidade institucional e oferecidas preciosas sugestões de mudanças, fatos que, indubitavelmente, enriqueceram sobremodo este texto.

## **5 - CONCLUSÕES**

Após os estudos e as análises realizadas é-nos possível, agora, responder às questões formuladas. Analisaremos, preliminarmente, as questões intermediárias do estudo para, por fim, apresentarmos os comentários relativos à questão central: o fato de as mudanças que vêm ocorrendo no Tribunal estarem tornando-o uma entidade mais transparente. Ainda, apresentaremos um modelo evolutivo do TCE ao longo do tempo.

### **5.1 A IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS QUE VÊM OCORRENDO NO TCE**

Claras mudanças institucionais ocorreram. Podemos citar como relevantes: no nível dos processos, a adoção, ainda que parcial, da matriz de risco para a realização de auditorias; no nível tecnológico, o desenvolvimento do SIGFIS; no nível humano, a realização de diversos cursos, em especial os cursos de extensão, todos capitaneados pela ECG. Cabe lembrar que o acesso a essas atividades de capacitação se dá não só pelos técnicos do Controle Externo, mas também pelos servidores dos jurisdicionados.

Todos esses aspectos conduzem o Sistema Tribunal à busca de um novo equilíbrio, agora assentado na base do reconhecimento social, e que pode ser demonstrado na figura a seguir.

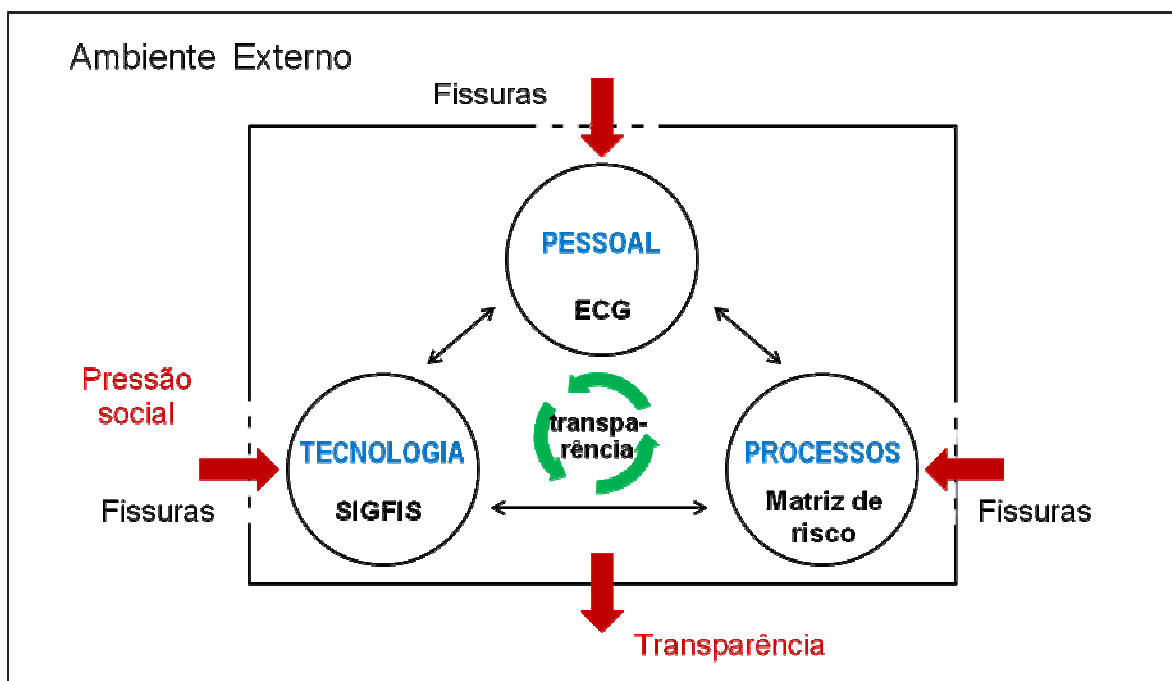


Figura 2 – modelo teórico: Sistema Sócio-técnico do TCE, aberto por meio de fissuras informacionais e as conseqüências delas decorrentes.

A causa fundamental para o novo agir da administração pública, em especial do TCE é, sem dúvida, a pressão social. Essa pressão produziu fissuras na até então protegida redoma em que se inseria o Tribunal. Passaram então a ingressar novas demandas que estão exigindo mudanças nas áreas de pessoal, tecnológica e de processos, gerando mais transparência interna, de forma a permitir respostas também transparentes e compatíveis com as demandas. Essas mudanças, espontâneas ou não, são possíveis graças ao surgimento de uma nova cultura organizacional, por sua vez, também fortemente influenciada pela pressão social.

### 5.1.1 - A adaptação da estrutura organizacional

Iniciando este processo de adaptação, a estrutura organizacional começou a se modificar. Surgiram novas áreas de trabalho (receita e fiscalização de obras de engenharia), criaram-se organismos internos com objetivo de dar sustentação e profundidade às mudanças (Escola de Contas e Gestão), novos agrupamentos informais surgiram e, um deles foi, posteriormente, institucionalizado.

Trata-se da COPEP. Seu nascimento se deu em 2006, a partir de discussões em grupo formado por afinidades eletivas, independentemente da posição hierárquica ocupada por seus participantes. Com respaldo das chefias e até mesmo seu incentivo, com a autorização da direção do Tribunal, o grupo acabou sendo formalizado. Devido à sua formalização, outros profissionais passaram a integrar a comissão. É interessante observar que, ao longo do tempo, mesmo formalizado, o grupo sofreu uma natural depuração, pelo afastamento espontâneo de alguns desses profissionais que não possuíam as mesmas afinidades eletivas. Hoje a COPEP se constitui na vanguarda técnica do Tribunal.

### **5.1.2 - O planejamento estratégico**

O surgimento da nova cultura organizacional permitiu ao TCE repensar seus objetivos, o que ficou claramente estabelecido no planejamento estratégico, ponto de partida, ou, ao menos, de inspiração, para todas as mudanças. A nosso ver este é também um claro indício da importância da pressão social que, quebrando a resistência do TCE (fissuras), contribuiu e continua contribuindo para a produção de inúmeras modificações na instituição.

Ocorre que, apesar de não ser possível negar as mudanças ocorridas, essas não o foram na quantidade e na qualidade desejadas. Ficou claro que há, ainda, muito a fazer. Os dois Planos Estratégicos do Tribunal (2004/7 e 2008/11) não chegaram a transformar a realidade por falta de divulgação e de criação de condições para o debate e o desenvolvimento de medidas necessárias. Esta questão não foi diretamente objeto de nossa investigação. Emergiu ao longo do trabalho, mais por força da ausência de comentários do que pela presença. Como é possível que o mais importante documento criado pela instituição, com efetiva participação dos servidores (ao menos o primeiro plano), e delineador do futuro do Tribunal seja assim desconhecido? Em verdade sua divulgação é realizada no mesmo espaço onde são fixados os anúncios fúnebres. O TCE é uma entidade que deseja se modernizar. Entretanto, não conseguirá fazê-lo a tempo e à hora se não produzir um real esforço nesse sentido, se não adaptar sua gestão aos novos tempos.

Não se pode deixar de observar que a simples existência de um Plano Estratégico, ainda que bem elaborado, não moderniza nenhuma instituição. No máximo a torna uma instituição bem intencionada. Só a efetiva concretização de conteúdo do plano terá o condão de conduzi-la ao futuro.

O planejamento estratégico não pode ser mero ritual burocrático. Ele representa o olhar da instituição sobre seu futuro e suas premissas devem ser utilizadas para dar direção e coerência, tanto ao processo decisório quanto às rotinas desenvolvidas para a trajetória estratégica da instituição. Liderar esse processo é papel inafastável da alta administração, responsável pelo envolvimento dos servidores, via informação e delegação de competências, traduzida por uma postura mais cooperativa e participativa, com menos controle e intervenção.

Além do mais, o processo de planejamento não pode ser feito dentro de um paradigma mecanicista – no qual as relações de causa e efeito são lineares. Lembremos da diferença entre programa e estratégia. Enquanto aquele só é eficaz em condições estáveis, esta tem sua aplicabilidade em ambientes incertos. Assim, nenhum Plano Estratégico pode ser um dogma e a ação estratégica dele decorrente tem que possuir a flexibilidade necessária para adaptar-se a cada momento às novas circunstâncias, sejam elas previstas ou imprevisíveis.

A instituição precisa ter o potencial de aprender com o seu ambiente externo. Para tanto é preciso, além de compreendê-lo e analisá-lo, adotar uma postura ativa em busca das informações que possam manter a instituição atualizada sobre os anseios e as expectativas de seus *stakeholders*, os afetados direta ou indiretamente pela ação institucional. E essa adaptação é essencial para o comportamento estratégico, pois envolve o processo contínuo de escolhas para a sintonia com a missão estabelecida.

### **5.1.3 – A valorização e o aprendizado dos servidores e a cultura institucional**

É de fundamental importância a valorização do servidor. Isto só será possível dando-lhe autonomia para atingir metas, criando-lhe oportunidades de aprendizado e desenvolvimento de suas potencialidades, reconhecendo seu bom desempenho e cedendo-lhe espaço para o surgimento de oportunidades de alavancagem capazes de revigorar todo o sistema.

Segundo Lima (2007, p. 79)

[...] no setor público, a relação servidor-organização precisa mudar. A nova realidade determina que essa relação não pode se alicerçar na segurança que a organização pública possa oferecer ao servidor, como estabilidade, benefícios diferenciados em relação ao setor privado; complacência paternalista e proteção. Esses são elementos que não podem mais fazer parte da retórica, muito menos da ação, para que o servidor público se identifique e se comprometa com a qualidade na administração pública.

Druker já se manifestava, em 1980, sobre o que entendia como o recurso potencialmente mais produtivo da organização, o trabalhador intelectual (*knowledge worker*). Sendo tais profissionais mais capazes e autônomos, tendem a trabalhar com maior grau de independência em relação à hierarquia, porém em maior sintonia com seus pares, aliados e colaboradores do resultado a alcançar, como percebeu Tolovi Jr. (1995). Na sociedade da informação, a aprendizagem dos indivíduos e das empresas tornou-se uma variável estratégica bastante eficaz (FLEURY & FLEURY, 1997).

Interessante figura, tendo por base o nível de aprendizado e o nível de mudança existente nas organizações, é apresentada por Campos (2001).

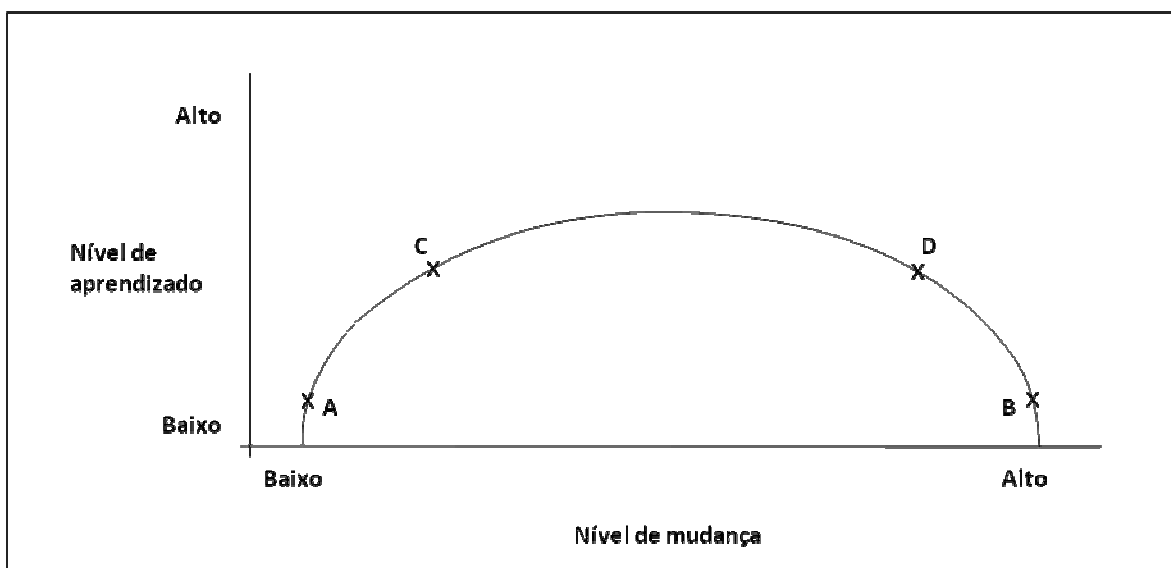


Figura 3 – Nível de aprendizado em relação ao nível de mudança  
 Fonte: FIOLE & LYSLE *apud* CAMPOS, 2001: 28

A posição A é típica das empresas burocráticas, sem novos aprendizados e sem tentativas de mudança. Só é apropriada em ambientes previsíveis e estáveis onde há pouca necessidade de mudança e pouco incentivo ao aprendizado.

A posição B é típica de empresas dinâmicas que mudam constantemente de estratégia, mas possuem muito pouco aprendizado. Comum em momentos de crise, essa necessidade de mudança em sua *performance* produz impactos com pouco senso de direção.

A posição C gera poucas mudanças, mas aprendizados importantes. Apropriada para ambientes turbulentos, onde a renovação e a inovação são importantes para a sobrevivência, mas a mudança em excesso levaria a organização a perder seu senso de direção.

A posição D, com sua alta propensão à mudança e ao aprendizado, é adequada a um ambiente de turbulência moderada.

A complexidade interna e o dinamismo de tal organização não são suficientes para suportar o volume de estresse causado pelo ambiente externo. Sugere-se uma estratégia que produza folga dentro da organização. [...] Essas organizações são projetadas para estar em constantes mudanças com poucas regras definidas, de maneira que são melhores não só para o aprendizado, como também para a formulação e solução de problemas (Campos, 2001: 28).

O TCE está evoluindo da posição A para a posição C. A rapidez desse processo de mudança, entretanto, dependerá da capacidade institucional de implementar efetivamente as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico, o que não ocorreu no primeiro quadriênio (2004 – 2007) nem apresenta perspectivas de ocorrer agora. É fácil perceber que entre os objetivos estratégico do TCE e sua operacionalização há um *gap* a exigir novas providências administrativas e mudanças culturais.

É preciso, assim, relativizar uma questão. Não se pode negar a mudança da cultura organizacional. Mas ela não foi, ainda, completada, está em curso. O mais importante é perceber que essa alteração cultural não ocorre apenas no nível técnico, mas, também, entre os conselheiros do TCE. Não fosse assim, não haveria espaço para a construção de um Plano Estratégico tão claramente voltado para o atendimento do cidadão.

## **5.2 - O CONTORNO E O ALCANCE DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

O contorno e o alcance do princípio da transparência foram identificados, na medida em que foi possível caracterizá-los e demonstrar que a transparência não se confunde com publicidade, uma vez que, mais do que divulgar a ação da administração, concretiza a cidadania, permitindo o controle social, e legitima a decisão do administrador. Além do mais, é princípio inseparável da efetividade da ação pública, que só pode ser verificada se houver clareza na divulgação de seus resultados.

## **5.3 – A APLICABILIDADE DA TEORIA DA COMPLEXIDADE**

As entrevistas realizadas com as lideranças formais e informais da instituição apresentaram respostas claras e objetivas, um conhecimento de causa sobre a instituição, seus objetivos e as mudanças necessárias a seu desenvolvimento. Foi possível detectar um padrão, um *schema*, que demonstra uma visão comum, compartilhada entre todos. Isto demonstra inequívoco amadurecimento do Corpo

Técnico, o que estabelece as pré-condições para o desenvolvimento de uma gestão baseada nos princípios da complexidade.

Da análise da pesquisa, emergiram, por sua frequência e importância, os seguintes temas: controle social, pressão social, transparência, efetividade, interação e motivação. Todos foram detectados ao estabelecermos, no início do trabalho, o Problema e a Suposição. Parece claro, portanto, que tocamos nos pontos essenciais e que são objeto da preocupação dos servidores mais influente da instituição. Ressalta lembrar que a “desalienação do trabalho” pode ser o caminho para o reencontro da motivação perdida por muitos servidores. Portanto, a efetiva implantação de algumas das medidas preconizadas pelos entrevistados certamente trará um efeito multiplicador extremamente benéfico para a auto-estima dos funcionários, atuando como potencializador, ponto de alavancagem para a geração de melhores resultados e para o fortalecimento institucional.

É factível a busca da auto-organização quando certas condições são oferecidas aos servidores: incentivo da alta administração, informações gerais e estratégicas disponibilizadas, autonomia e intensa possibilidade de comunicação e interação. Num segundo momento, com a ajuda das lideranças formais e informais do Tribunal, será possível alavancar os aspectos mais relevantes do processo em consonância com os objetivos institucionais.

Fica clara a importância do exercício de um novo papel da administração que, em lugar de se concentrar nas regras e nos controles, passe a promover as condições para que desempenhos superiores possam surgir da atuação de servidores autônomos, informados e motivados.

O choque entre a tradição e a inovação estará sempre a permear as relações do TCE. A tradição determina que as decisões devem ser submetidas ao passado. Decide-se como sempre se decidiu, de acordo com a tradição. Independentemente da necessidade em si do trabalho, este é bem feito e, portanto, deve ser mantido. Nessas circunstâncias, o planejamento cede lugar à programação. Não se desenvolve uma gestão proativa. Mas este é apenas um lado da questão.

De tempos em tempos, ocorrem mudanças normativas. Mudadas as regras, estabelecidas novas competências, a instituição procura adaptar-se. Nesses casos há uma espécie de absorção das novas competências aos processos já existentes. Não há propriamente mudança. Há crescimento.

Quando, entretanto, solidifica-se o sentimento da necessidade de mudanças para adaptação a novos tempos, mudanças de fundo, não há que se falar em absorção. O processo é mais complexo e demorado. O planejamento percebe a necessidade de um alinhamento estratégico e estabelece seus pressupostos. Apesar disso, as ações do dia-a-dia impedem o agir voltado para o longo prazo, não dando coerência ao discurso estratégico.

Por fim, desapegando-se das rotinas, da habitualidade burocrática, surge, em algum espaço institucional, a oportunidade da produção de trabalhos inovadores, porém perfeitamente identificados com a estratégia estabelecida que busca na sociedade, nos fatores externos à instituição, o cumprimento de sua missão. Assim os processos internos são desenvolvidos para a produção qualitativa dos resultados finais, entendendo-se ainda que, fora deste objetivo, os demais processos são mero registro burocrático, pois não trazem benefício para a sociedade; desperdício de tempo e dinheiro.

É neste ponto que o TCE se encontra. Assim, o pensar a instituição começa a ser modificado, invertendo a ordem até então natural, em que os resultados internos condicionam os resultados externos. Em verdade os resultados finais (missão) esperados é que irão condicionar os resultados internos, modificando-os na medida em que se tornem incompatíveis com aqueles.

Há indício de mudanças comportamentais em ação, tais como a democratização do processo decisório, em que as decisões, paulatinamente, deixam de ser exclusivamente decorrentes de ordens superiores e passam a ser tomadas por consenso entre os envolvidos, acatadas e incentivadas pela autoridade competente.

Exemplo marcante deste fato foram os Encontros Técnicos realizados em 2005, com a participação de 2.251 servidores, e as Oficinas realizadas em 2007, com a

participação de 611 servidores<sup>29</sup>, quando diversas questões de cunho técnico controvertido foram objeto de ampla discussão e acordo. São desenvolvidas novas racionalidades instrumentais e novas racionalidades substantivas, não de formas opostas e contraditórias, mas com características de interdependência e complementaridade. Assim, paulatinamente, a normatização cede espaço à razão e o individualismo cede espaço à colaboração. O reflexo dessa nova postura na atuação junto ao jurisdicionado é a noção de que a repressão deve ser substituída pela orientação, o que se evidencia nas respostas dos jurisdicionados ao questionário aplicado.

Na busca de um novo paradigma, assumem importância fundamental as lideranças formais – chefias institucionalizadas – e informais – profissionais com larga experiência, respeitados pelos demais servidores e formadores de opinião – para fazer aflorar mecanismos de auto-organização capazes de conduzir o TCE a um novo patamar em seu desenvolvimento. É possível imaginar uma nova estrutura institucional funcionando em rede como, aliás, já ocorreu na Escola de Contas e Gestão no primeiro ano de sua existência, ou qualquer outra forma organizacional, ou usos combinados, de acordo com as necessidades impostas pelo problema a ser enfrentado.

Só um sistema de pensamento aberto, privilegiando a multiplicidade e o convívio com diferenças poderá produzir soluções. Forçosamente não dogmático, seus valores estarão centrados na crença no ser humano e em sua capacidade evolutiva pela educação, pelo exercício da cidadania, pela cooperação entre seus integrantes e pela união de todos. Só privilegiando assim a autonomia e a realização pessoal poderão ser desenvolvidos progressos no sentido de atingir os resultados verdadeiramente desejados pela sociedade: justiça, progresso, bem-estar. É o que se espera de um agente adaptável de um SAC: agregar valor ao sistema ao longo do tempo.

#### **5.4 – O MAPEAMENTO DOS ESFORÇOS NECESSÁRIOS À ALAVANCAGEM DAS MUDANÇAS**

Ao longo das entrevistas foi possível verificar que inúmeras sugestões, muitas delas formuladas pelos próprios servidores, encontrariam solo fértil para prosperar e

---

<sup>29</sup> Dados fornecidos pela ECG.

serem adotadas pelo TCE e mereceriam, por conseguinte, estudos complementares. Foram mapeados os principais pontos de alavancagem que podem facilitar as mudanças qualitativas. Essas podem ser obtidas na medida em que houver incentivo das chefias para a formação de grupos para discussão de temas de interesse comum e o efetivo interesse de adotar as soluções preconizadas. Com número limitado de integrantes, porém com livre participação, esses grupos produziram propostas que, após receberem o filtro do Conselho Deliberativo, seriam aprovadas e implementadas. A formação desses grupos espontâneos permitiria o aprendizado organizacional e o surgimento das propostas que poderiam colocar o Tribunal em um novo patamar de modernidade, transparência e efetividade.

#### **5.4.1 – A modificação dos relatórios**

Ficou patente, tanto na visão do jurisdicionado quanto na visão dos servidores do TCE, que este é pouco conhecido pela população, o que dificulta sua relação com a sociedade. Uma mudança vem ocorrendo nos últimos anos, mas ainda insuficiente para estreitar essa relação. Novos esforços devem ser despendidos no sentido de produzir informações ou matérias mais transparentes, de fácil compreensão pela população.

Assim, para divulgação do produto final do trabalho do TCE, é fundamental o estudo e a proposição de mudanças na forma e no conteúdo dos relatórios por ele produzidos, de forma a que possa efetivamente informar o cidadão, permitir que ele, com maior conhecimento de causa sobre o trabalho produzido pelos dirigentes estaduais e municipais, possa exercer seus direitos de escolha de nossos mandatários. Este é um dos principais resultados práticos a serem obtidos e cujo conteúdo social não pode ser minimizado. É a essência do princípio da transparência.

#### **5.4.2 – Divulgação institucional**

É, como vimos, suposição geral que a mídia não se preocupa muito com o TCE, apesar da tendência de aumento do número de matérias publicadas, conforme a

pesquisa apresentada no Anexo 1, o que levará a população, certamente, a melhor conhecê-lo. As matérias relacionadas ao Tribunal só seriam divulgadas na medida em que possuíssem algum apelo jornalístico, mas nem sempre de forma correta ou clara. Isto, além de contribuir para o desconhecimento, para a falta de compreensão da importância do trabalho produzido pela instituição, produz conseqüências ainda mais gravosas para sua imagem, principalmente nos casos de eventual denúncia, que, independentemente de sua falsidade ou não, exige pronta resposta ou esclarecimento do Tribunal, como recente matéria da Revista Veja<sup>30</sup>, tarefa sempre mais difícil quando o trabalho prima por hermetismo. Poderia haver um esforço maior da Assessoria de Imprensa no sentido de promover junto aos meios de comunicação uma divulgação institucional esclarecedora para a população do trabalho executado pelo Tribunal.

#### 5.4.3 – O tele-trabalho

Foi verificada a existência de uma visão comum, uma “verdade”, uma identidade, tanto de percepção quanto de ação, reproduzida pelos integrantes do Corpo Técnico e que independe da presença física de seus membros. Assim, como, salvo nas ações em campo, nas inspeções, o trabalho – relatórios e instruções processuais – é realizado em meio magnético e individualmente, não em equipe; como no mundo da realidade virtual é irrelevante a localização física de seus integrantes; como, por meio magnético é possível, também, o contato pessoal, em tempo real, o que permite o esclarecimento de dúvidas, a orientação, a pesquisa e a troca de informações, é possível concluir que parte do trabalho hoje realizado no escritório pode, sem perda de qualidade, ser realizado em casa, no *home office*. É a idéia do tele-trabalho de Masi (2000). O espaço físico começa a ser substituído pelo espaço virtual, facilitando uma descentralização coordenada do trabalho, uma atuação em rede (CASTELLS, 2001).

Estabelecida pela chefia uma meta de produtividade, fornecida a orientação necessária ao servidor, não é imprescindível a ocupação de espaço no escritório, nem sempre o lugar mais tranquilo e inspirador para o trabalho intelectual. Em casa ou em qualquer outro lugar onde seja possível acessar a internet, a produção pode ser obtida,

---

<sup>30</sup> Publicada na seguinte edição: ano 41, nº 26, de 2 de julho de 2008.

talvez com mais qualidade. Redução de tempo de locomoção casa-escritório, redução dos custos daí decorrentes, liberdade de horário para a produção do trabalho (certos compromissos pessoais têm horário certo; o trabalho tem prazo certo), todos esses fatores concorrem para que estudos venham a ser realizados no sentido de viabilizar e institucionalizar, em um futuro que esperamos breve, o tele-trabalho no TCE.

#### **5.4.4 – A Área de inteligência**

Para a adequação aos novos tempos, e tendo em vista a diversidade e sofisticação das fraudes atuais, seria desejável a existência de uma área de inteligência junto ao Controle Externo exercido pelo TCE, para combater a corrupção em sua forma organizada. Sua tarefa seria detectar e apurar “fraudes estruturadas” – atos ilícitos praticados de forma sistemática e organizada por um conjunto de pessoas físicas e/ou jurídicas com o fim de lesar o Erário – que, pela sutileza dos métodos empregados, não podem ser completamente elucidadas pelas auditorias ordinárias.

#### **5.4.5 – A organização formal**

No que diz respeito à organização formal do TCE, a divisão em áreas de conhecimento (pessoal, engenharia, receita, despesa) poderia ser substituída por agrupamentos transdisciplinares, com mobilidade periódica, de forma a que a visão fragmentada hoje existente sobre cada instituição seja englobada, facilitando a prestação de contas e a avaliação da efetividade do jurisdicionado.

O planejamento estratégico exige novas ações para que seja efetivamente absorvido pelos servidores e pelos dirigentes do Tribunal. A criação de um núcleo voltado para o fortalecimento da gestão estratégica pode ser importante para sua efetiva implementação; a criação de uma ouvidoria capaz de atender com presteza o cidadão, aproximando-se, cada vez mais, da sociedade, também seria de grande ajuda para este novo processo de aculturação.

#### **5.4.6 - Uma nova gestão**

Em função das características intrínsecas, das peculiaridades inerentes à Entidade Fiscalizadora Superiora sob análise, também vista como um sistema adaptável complexo (SAC), vislumbramos a alternativa da adoção de uma nova gestão no TCE, baseada nos princípios da teoria da complexidade, capaz de aprofundar os conceitos de *schema* e de alavancagem, sendo essa possibilidade merecedora de investigação em futuros trabalhos.

A teoria da complexidade pode explicar, ao menos em parte, algumas questões correntes da gestão no Tribunal e, assim, produzir soluções ou indicar os caminhos que levem a instituição a uma maior adequação com as exigências de uma sociedade moderna e participativa.

### **5.5 - A TRANSPARÊNCIA NO TCE**

Foi possível responder à nossa questão básica de forma afirmativa: as mudanças que vêm ocorrendo no TCE estão tornando-o uma entidade mais transparente. Isto ficou provado, não só pela pesquisa documental, mas, acima de tudo, pela visão de seus próprios servidores. Assim, as mudanças institucionais que ocorreram no TCE, conduziram-no ao caminho da transparência.

Tal fato ocorre porque a pressão social, facilitada pela sociedade da informação, obriga o TCE a aproximar-se de seus *stakeholders* para melhor atendê-los. E a única maneira possível para essa aproximação ocorra é reduzindo o hermetismo tecnicista, produzindo relações mais abertas com os jurisdicionados e a população em geral. Assim, a transparência uma decorrência natural desse processo.

Essa questão pode ser mais bem explicada pelo modelo a seguir apresentado.

### 5.5.1 - O modelo descritivo

Desenvolvemos um modelo descritivo que busca sintetizar as linhas de pensamento adotadas nesse trabalho. Por seu intermédio demonstramos a evolução do TCE numa linha do tempo, deixando para trás procedimentos herméticos e adotando, cada vez mais, procedimentos transparentes, tornando sua ação, assim, mais republicana.

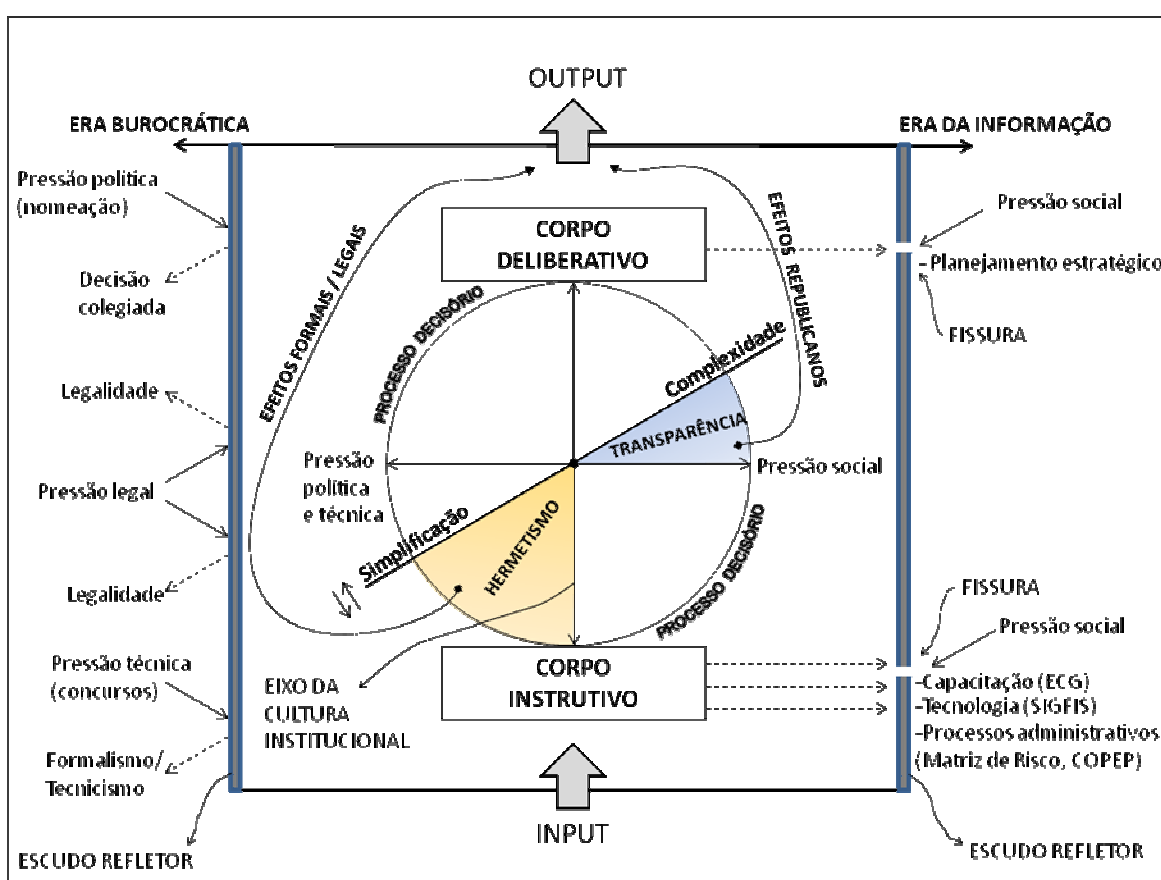


Figura 4: Modelo descritivo da evolução do TCE, visto como um SAC, ao longo do tempo.

Um olhar sobre o Tribunal permite detectar a existência de dois principais grupos: a alta direção, representada pelos conselheiros ou pelo chamado Conselho Deliberativo, e o Corpo Técnico ou Corpo Instrutivo, representado pelos servidores alocados à atividade-fim do TCE. Ambos os grupos, apesar de, até então, incólumes a pressões sociais mais generalizadas, sempre sofreram pressões específicas de alguns de

seus *stakeholders*, porém de formas diferentes. O Corpo Deliberativo, por força da forma adotada para sua nomeação (escolha baseada em critérios políticos), encontra-se sujeito a pressões políticas para o atendimento de questões pontuais. O Corpo Técnico, em face da obrigatoriedade da realização de concurso público para sua admissão, sofre pressões técnicas, no sentido da obtenção da capacitação específica para a produção de respostas com inquestionável fundamentação.

A defesa institucional que produziu o escudo protetor típico de entidades pouco ou quase nada influenciadas por seu ambiente externo também se manifestou de formas diferentes. O Corpo Deliberativo protege-se ao tomar decisões de forma colegiada, o que dilui ou absorve as pressões políticas e impede respostas individualizadas. Além disso, criou o Ministério Público Junto ao Tribunal e a Procuradoria do TCE, de forma a tornar o Tribunal mais independente de outras instituições do estado.

O Corpo Técnico produz trabalhos cada vez mais técnicos e com absoluto rigor formal, capazes de minimizar a possibilidade de questionamentos de sua fundamentação. Inúmeras deliberações são editadas para reduzir a possibilidade de respostas não padronizadas por parte dos jurisdicionados, tendendo, acentadamente, ao tecnicismo e ao formalismo.

Neste diapasão, em que as pressões são políticas e técnicas, os *outputs* do TCE contentam-se com a produção de efeitos formais e legais. A visão predominante é a aplicação da lei ao caso específico, produzindo soluções formais necessárias às instituições jurisdicionadas, mas desconsiderando quaisquer outros aspectos envolvidos, adotando o que poderíamos chamar de princípio da simplificação.

No momento em que evoluímos para uma sociedade da informação, as pressões passam a ser mais variadas. O Corpo Deliberativo passa a sofrer pressões da mídia, da sociedade organizada e de outros poderes instituídos<sup>31</sup>. Quanto ao Corpo

---

<sup>31</sup> É sintomática essa pressão, bem simbolizada, no atual momento, pela disputa entre a Alerj e o MP sobre questões relacionadas ao encaminhamento das declarações de rendimentos de todos os servidores dos Poderes à Assembléia (jornal O Globo de 05/092008: 21)

Técnico, as pressões que sofre decorrem do contato dos servidores com a sociedade em geral, seja nos treinamentos, seja nos trabalhos de inspeção.

As respostas institucionais agora, entretanto, não representam mais uma defesa tendente à manutenção do *status quo*, mas sim mudanças reais, forçando o Tribunal a aproximar-se de seus *stakeholders*. O Corpo Deliberativo forçou-se a uma grande mudança com conseqüências no futuro exercício da atividade de fiscalização, consubstanciada no Plano Estratégico do TCE. O Corpo Técnico vem progressivamente se adequando em distintas áreas. São claramente perceptíveis: a preocupação com a capacitação dos servidores via ECG, a readequação e reformulação dos processos internos (p. ex. a matriz de risco) e as inovações tecnológicas tendentes a agilizar e a facilitar a relação com os jurisdicionados (SIGFIS). Todas, em conjunto, vêm produzindo resultados que paulatinamente tornam o TCE mais apto a atender, com qualidade, as crescentes demandas dos seus *stakeholders*.

Passa a comportar-se o TCE como um SAC, na medida em que a visão comum dos servidores do Corpo Técnico independe de uma direção superior e está em constante mudança devido ao aprendizado. Faz-se necessário, assim, o estabelecimento de um novo paradigma, uma nova gestão capaz de alavancar este processo.

Nem todas as alterações, entretanto, foram absorvidas pela estrutura e pela cultura do TCE.

O planejamento estratégico necessita ser mais divulgado. Muitos servidores entrevistados desconheciam a existência do Plano Estratégico 2008/2011, e os demais apenas o conheciam superficialmente, apesar de o mesmo estar disponível no *site* do TCE. Aparentemente, é apenas um documento a mais, sem gerar compromisso entre os servidores e mais do que isto, sem gerar crédito pela sua execução. No entanto, seus princípios são de grande importância para a modernização do TCE. É importante que a direção do Tribunal inclua entre suas preocupações e em seus contatos com os servidores a divulgação de suas normas e a cobrança de suas metas.

Para sua efetiva implantação, deve a direção do TCE permitir e incentivar, jamais cercear, a existência de um espaço institucionalizado capaz de abrigar a

discussão, a cooperação e a criatividade, pressupostos para a solução dos diversos problemas detectados.

A capacitação não tem encontrado condições para avançar no desenvolvimento de novos saberes, exatamente aqueles que ajudariam uma nova cultura institucional. O SIGFIS ainda está subutilizado, não gerando informações de qualidade para a população, o principal motivo para sua existência. A matriz de risco, trabalho produzido com ampla participação dos servidores da área envolvida, objetiva o estabelecimento de critérios para a realização da programação das auditorias. Sua utilização, entretanto não foi generalizada, nem institucionalizada. Além do mais, exigências pontuais têm impedido sua utilização como efetivo instrumento de planejamento.

Assim o processo, claramente, está em sua fase embrionária.

Em uma perspectiva temporal, afirmamos que, quanto maior a pressão, quanto mais maleável e flexível a estrutura organizacional, maiores serão a absorção dessa pressão e o seu retorno para a sociedade, sob a forma de transparência e de decisões republicanas.

Decidir sobre mudanças institucionais de relevo é prerrogativa dos detentores do poder. Entretanto, salvo as situações confirmadoras da máxima de que toda regra tem exceção, fazê-las funcionar depende de seus executores, dos subordinados, dos servidores. Cooptá-los, mantendo sua autonomia, é assim, passo fundamental para o alcance do resultado pretendido e para que o eixo cultural da instituição possa ser movimentado na direção desejada.

É assim possível confirmar que as mudanças que ocorrem no TCE estão conduzindo-o a tornar-se uma entidade mais transparente. Entretanto, se avanços já foram realizados, ainda há muito por fazer. A intenção explicitada nos documentos internos analisados ainda não foi capaz de produzir resultados de maior monta. Isto se deve, em grande parte, à inadequação entre esses objetivos e o funcionamento da estrutura organizacional. Moldada para a produção de resultados formais, não possui o espaço para a atuação criativa. O distanciamento entre os órgãos dificulta a produção do

um trabalho em cooperação. Entretanto, nas vezes que este ocorreu (CENAP, construção da matriz de risco, oficinas e encontros técnicos), o produto gerado foi significativo em qualidade e criatividade, indo ao encontro do Plano Estratégico do TCE.

## **5.6 - O FUTURO E SEUS PERCALÇOS**

Uma vez demonstrado que as mudanças que ocorrem no TCE estão transformando-o em uma entidade mais transparente; uma vez identificadas as principais mudanças que vêm ocorrendo no TCE, levando-o a iniciar um processo de redirecionamento da forma de realização de seus objetivos; uma vez entendendo ser este processo desejável para o aprimoramento institucional; uma vez identificados pontos de alavancagem capazes de fortalecer e sedimentar as mudanças necessárias, resta-nos, agora, confiar na capacidade do servidor do Tribunal de produzir os resultados esperados.

Acreditamos que o trabalho não termina aqui. Uma nova pesquisa poderia ser realizada, não para identificar os efeitos que o comprometimento da administração pública com o princípio da transparência já produziu no TCE, mas sim para fazer aflorar uma nova cultura, indutora do aperfeiçoamento institucional e da busca de uma identificação maior com os anseios da sociedade civil. O aprofundamento do estudo do TCE como um SAC em muito contribuiria para elucidar uma série de questões com estes objetivos.

Cabe esclarecer que não foi nosso objetivo propor soluções ou respostas para o TCE, até porque, na complexidade, o que existe são as incertezas. Foi-nos possível visualizar caminhos, talvez alguns atalhos, capazes de alavancar soluções prováveis. Trilhá-los é missão dos que neles acreditem e não trilhá-los, missão dos que sejam capazes de encontrar novas alternativas. O que não é possível é imaginar que o tempo pára e que o dinamismo, a complexidade e as interações do mundo podem ser inseridos e guardados em uma fotografia, em um processo ou em um manual.

Miller (1997) prevê que a organização do futuro será um organismo absolutamente adaptável às exigências do ambiente. Seria a “organização-camaleão”, com suas cinco características fundamentais: grande flexibilidade, compromisso com o indivíduo, uso assíduo de equipes, sólidas competências principais e satisfação com a diversidade. Caminhar na direção dessas características parece ser imprescindível para o TCE.

Não é possível prever, nessa fase embrionária, até onde nos levarão essas mudanças. Se o conservadorismo retrógrado ainda terá forças para minimizá-las ou se as forças que as provocaram conduzirão as instituições a um novo patamar de satisfação, valorização e ética no serviço público. Papel fundamental é reservado ao servidor do Tribunal nesse contexto.

Retomando a idéia de Drago (1992), a organização do futuro conduziria, pelo fim da desalienação do trabalho, ao fim da tecnocracia. Mas não estamos tratando do futuro distante e utópico, quando a sociedade livre terá eliminado a pobreza e a miséria. A obtenção da liberdade no próprio trabalho será possível na medida em que o ser humano, baseado não só em sua capacitação tecnológica, mas, acima de tudo, em suas convicções, sua ética e sua missão pessoal, tenha a possibilidade de operar e produzir resultados de acordo com suas convicções. O servidor do TCE, consciente de seu papel e ansiando por exercê-lo, ou seja, prestar serviços úteis à coletividade – o que, certamente, estará alinhado com os objetivos institucionais de atendimento do interesse público – ao realizá-lo não produzirá, portanto, qualquer choque de interesses com a instituição. E como referimos anteriormente, a fissura por onde ingressa a pressão social, obrigando uma resposta institucional que possibilita essa saudável prática da liberdade ou do prazer no trabalho que atende, muitas vezes, pelo nome de transparência.

Se o cadinho de regras procedimentais introduzidas institucionalmente para garantir os objetivos puder ser suavizado – com a redução dos formalismos desnecessários e improdutivos – a ponto de não inibir as ações pessoais que, ainda que, algumas vezes, produzidas ao largo do regramento, mas em respeito aos princípios

jurídicos e respeitando a ética<sup>32</sup>, busquem e efetivem os mesmos objetivos, será possível produzir resultados concretos para a desalienação do trabalho – que preferimos caracterizar como a “nova consciência do trabalho” – e, portanto, trilhar um novo caminho com novas e satisfatórias relações profissionais no Corpo Técnico do TCE, capazes de produzir resultados concretos para a sociedade.

Já nos alerta Lima (2007: XII) que

Sob o princípio da legalidade, nenhum órgão ou entidade pública conseguirá ser melhor do que as piores e mais burocratizadas regulamentações e do que as mais fracas e equivocadas políticas públicas que direta ou indiretamente condicionem o cumprimento da missão institucional de nossos órgãos ou entidades.

Trata-se, em verdade, da busca de uma nova gestão, mais condizente com as expectativas emanadas pelos envolvidos (*stakeholders*), tais como os jurisdicionados, a sociedade e os meios de comunicação. Somente com novas práticas será possível cumprir a missão institucional com qualidade e de forma acessível a seus destinatários. Fazer corretamente, com qualidade no processo, utilizando de forma plena e racional os recursos disponibilizados – características da eficiência; fazer a coisa certa, atingindo a meta estabelecida, o resultado pretendido – características da eficácia; e, acima de tudo, ter capacidade de avaliar os efeitos externos produzidos pela ação, os ganhos sociais – característica da efetividade – sem o que eficiência e eficácia representam esforços inúteis. Eis o âmbito da gestão.

A má gestão, o desperdício de recursos públicos é materializado na própria busca da eficiência por si só. Nas palavras de Lima (2007: 8)

Nas organizações públicas a eficiência é muitas vezes sacrificada em nome dela mesma. O valor exagerado dado ao papel, ao relatório, ao carimbo, à assinatura, ao arquivo e à centralização faz da burocratização uma força

---

<sup>32</sup> A essência do regime político republicano encontra-se na distinção entre o interesse próprio de cada um em particular e o bem comum de todos, com a exigência de que este se sobreponha sempre àquele. Com base nesse princípio republicano é que devem ser moldadas as instituições sociais, sempre baseadas no respeito integral aos direitos humanos, na abolição de todo e qualquer privilégio pessoal ou corporativo, no impedimento à apropriação ou ao controle particular de bens ou serviços que, por sua natureza são comuns a todos os integrantes do corpo social e publicidade integral dos atos oficiais (COMPARATO, 2006: 617/622). Esta é a ética das instituições, correspondida pela ética dos servidores ao atuarem com honestidade, imparcialidade, coerência e integridade (ética como estabelecida no Plano Estratégico do TCE, anteriormente comentado).

irreverente, principalmente diante daqueles que têm no serviço público a única maneira de suprir algumas de suas dificuldades.

Agregar valor ao cumprimento da missão institucional é o objetivo último e vai além do mero cumprimento das metas físicas e financeiras – resultado material e imediato – atingindo os resultados mediatos que são, muitas vezes, intangíveis, mas representam a concretude dos anseios da sociedade: o resultado em sua plenitude. Sem essa dimensão social, sem efetividade, não há cumprimento da missão de nenhum órgão público.

Todos esses fatos permitem visualizar, não sem alguns riscos, um futuro promissor para o TCE e o pleno desenvolvimento de seus servidores na busca conjunta de ações que, sem abdicar dos princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência, orientem a administração pública no sentido de produzir, com transparência, resultados que atendam ao real interesse da coletividade, ou seja, produzam efetividade, contribuindo para aplacar ou minorar os anseios e necessidades da população.

**A Política não confronta a técnica; a Política não confronta a lei. Tão-somente adota a solução técnica e legal mais compatível com a complexidade de cada situação. Qualquer desvio dessa conduta compromete a ética e desatende ao cidadão.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADIZES, Ichak. **Os ciclos de vida das organizações; como e por que as empresas crescem e morrem e o que fazer a respeito**. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios, 1990.
- AGOSTINHO, Marcia Cristina Esteves. Administração complexa: revendo as bases científicas da administração. **RAE-eletrônica**, São Paulo: FGV, vol. 2, nº 2, jun-dez/2003.
- ANDRADE, Aurélio L. et alli. **Pensamento sistêmico – o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade**. São Paulo: Bookmark, 2006.
- ANDRADE, Everaldo Paiva. Unilateralidade & conexão. **Vértices**, Rio de Janeiro: Essentia, ano 4, nº 1, jan 2002.
- ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.
- AXELROD, R. M. Advancing the Art of Simulation in the Social Sciences. In: **Social Simulating Phenomena**. pp. 21-40, Berlin: Springer, 1997.
- AULETE, Caldas. **Dicionário Caldas Aulete**. 5ª ed. Portugal: Delta, 1970.
- BASARAB, Nicolas. **A evolução transdisciplinar a universidade – condição para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <[WWW.geocities.com/faneron/transdisciplinaridade](http://WWW.geocities.com/faneron/transdisciplinaridade)>. Acesso em 12 mai. 2008.
- BAUER, Rubens. **Gestão da mudança – caos e complexidade nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1999.
- BINEMBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos, *in* Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 13, marco/maio 2008, Salvador. [WWW.direito do estado.com/revista/rere](http://WWW.direito.do.estado.com/revista/rere). Acessado em 21/09/2008.
- BOWDITCH, James L. & BUONO, Anthony F. **Elementos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- CALDAS, Miguel P. & FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 a 1990. **Revista de Administração de Empresas – ERA**. São Paulo: FGV vol. 45, n. 2, p. 46-51, 2005.
- CALDERON, Helena. **Inclusão social**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 [WWW.clad.org.ve](http://WWW.clad.org.ve). Acesso em 15/09/2008.

- CAMPOS, Celso. **A organização inconformista**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura). V. 2.
- \_\_\_\_\_ A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. I. **A sociedade em rede**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2001.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo. Princípios de direito administrativo**. Vol. X, Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- COMPARATO, Fabio Konder. **Ética – direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DANIS, L. E. & TAYLOR, J. C. **Design of jobs**. Harmonds Worth: Penguin, 1972.
- DELUIZ, Neise. Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas. Rio de Janeiro: **Boletim Técnico do Senac**. vol. 21, n. 1, 1995.
- DEMO, Pedro. **Complexidade e aprendizagem**. São Paulo: Atlas, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Trambique do professor**. Brasília: UNB, 2003.
- \_\_\_\_\_. Educação e desenvolvimento – análise crítica de uma relação quase sempre fantasiosa. **RASTROS** revista virtual do Necon - Núcleo de Estudos em Comunicação, do Instituto Superior e Centro Educacional Luterano Bom Jesus/IELUSC. Ano I – edição nº 1, dez. 99. Disponível em <redebonda.cbj.g12.br/ielusc/necom/rastros/> Acesso em 15 mai. 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- DRAGO, Pedro Aníbal. Teoria crítica e teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas – ERA**. São Paulo: FGV. vol. 32, n. 2, abr./jun., p. 58-64, 1992.
- DRUKER, Peter F. **Prática de administração de empresas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1972.
- \_\_\_\_\_. **Mini Aurélio**. 6ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso Carlos Corrêa. **Aprendizagem e inovação organizacional; as experiências do Japão, Coréia e Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- GELL-MAN, Murray. **O quark e o jaguar**. Lisboa: Gradiva, 1997.
- GIOVANNINI, Fabrício. **As Organizações e a complexidade – um estudo dos sistemas de gestão de qualidade**. São Paulo: Dissertação de Mestrado da Universidade de São Paulo, 2002.

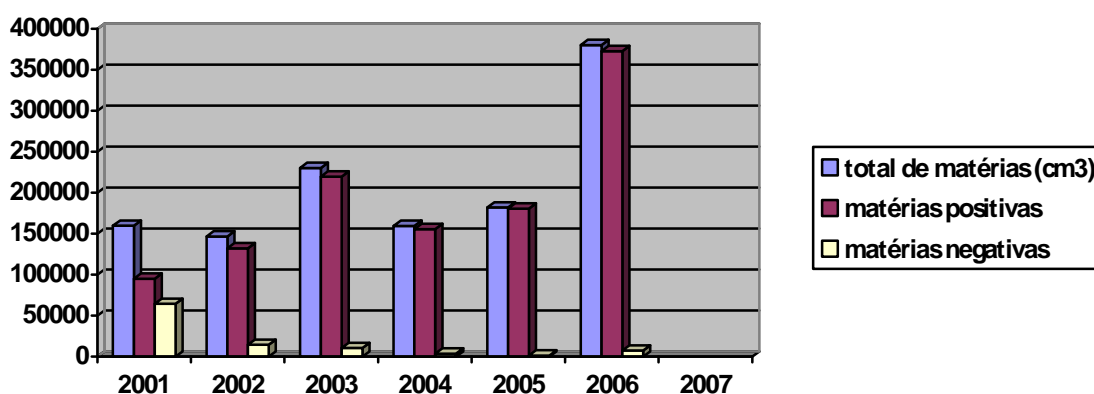
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- \_\_\_\_\_ . A Teoria Administrativa e a Utilização Inadequada de Conceitos. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro: FGV/Ebap, vol. 7, n. 3, jul./set., p. 5-17, 1973.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1988.
- HOLLAND, J. H. **A ordem oculta: como a adaptação gera a complexidade**. Lisboa: Gradiva, 1997.
- JAPIASSU, Hilton e MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em gestão pública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- MARCUSE, Herbert. **O fim da utopia**. São Paulo: Paz e Terra, 1969.
- \_\_\_\_\_ . **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- MASI, Domenico. **O ócio criativo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEDEIROS, Arilene Maria Soares e MARQUES, Maria Auxiliadora de Resende. Habermas e a teoria do conhecimento. Campinas: **ETD – Educação Temática Digital**, v. 5, n. 1, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- MILESKI, Hélio. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MILLER, Doug. A organização do futuro; um camaleão em toda a sua glória. *In*: Hessbein, Frances; Goldsmith, Marshall & Beckhard, Richard. **A organização do futuro; como preparar hoje as empresas de amanhã**. Organizado por Peter F. Druker Foundation. São Paulo: Futura, 1997.
- MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- \_\_\_\_\_ . A Necessidade de um Pensamento Complexo, *in* **Representação e Complexidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- \_\_\_\_\_ . **Introdução ao pensamento complexo**. 3ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

- \_\_\_\_\_ . **Introdução ao pensamento complexo**. 3ª ed. Porto Alegre: Meridional, 2007.
- \_\_\_\_\_ . **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- \_\_\_\_\_ . **Ciência com consciência**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- MORIN, Edgar & LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. 3ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Renovar, 2001.
- MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal, *in Boletim de Direito Municipal*, nº 6, São Pulo: NDJ, junho de 2008.
- PAGES, Max *et alii*. **O poder das organizações**. São Paulo: Atlas, 1987.
- PETER, Laurence J. **Todo mundo é incompetente, inclusive você**. 19ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- PEIXOTO, João Paulo M.. Statecraft no Brasil: ideologia e pragmatismo: *in Governando o governo*. São Paulo: Atlas, 2008.
- REBELO, Luiza Maria Bessa. **A dinâmica do processo de formação de estratégias de gestão em universidades: a perspectiva da teoria da complexidade**. Florianópolis: Tese de doutorado da Universidade Federal de Santa Catarina. 2004.
- SERVA, Maurício. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. Rio de Janeiro. *In: Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: FGV/Ebap, vol. 31, nº 2, mar./abr./1997.
- SILVA, Anielson Barbosa de & REBELO, Luiza M. Bessa. A emergência do pensamento complexo nas organizações. Rio de Janeiro: *in Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, jul/ago/2003.
- SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005.
- SIMON, H. **A administrative behavior**, 3ª edição expandida com nova introdução, New York: The Free Press, 1976.
- TENÓRIO, Fernando G. **Tem razão a administração?** 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004.
- \_\_\_\_\_ Gestão social: uma perspectiva social. Rio de Janeiro. *In: Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: FGV/Ebap, vol. 32, nº 35, set./out. 1998.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Max Weber e a ética nas organizações: cinco hipóteses sobre a cultura e a moral a partir de conceitos de Max Weber. Rio de Janeiro. *In: Revista de Administração Pública*, FGV/Ebap, vol. 31 nº 2, mar./abr/1997.
- TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. 26ª ed. São Paulo: Record, 2001.

- TOLOVI JR., José. Os novos paradigmas da administração. **ERA Light**. São Paulo: EAESP/FGV, 2(3):57-60, maio/junho/1995.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 2. v. Brasília: UNB, 1999.
- WIKIPEDIA, a **enciclopédia livre**. Endereço eletrônico <pt.wikipedia.org/wiki>. Acessado em 8.7.2006.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- \_\_\_\_\_ . **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão & CALDAS, Miguel P. Teoria crítica e pós-moderna: principais alternativas à hegemonia funcionalista. São Paulo. *In*: **Revista de Administração de Empresas – RAE**, vol. 46, n. 1, jan./mar./2006.
- ZOUAIN, Deborah Moraes & TORRES, Luciana da Silva. O método estudo de casos: experiências práticas comprovando a influência do desenvolvimento tecnológico sobre o desenvolvimento social, *in* **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

## ANEXO 1

### PESQUISA SOBRE A QUANTIDADE DE MATÉRIAS JORNALÍSTICAS PRODUZIDAS PELA MÍDIA ESCRITA SOBRE O TCE



fonte: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração do TCE

Nos últimos anos, a mídia escrita passou a produzir um número maior de matérias sobre o TCE. De um total de 160 mil cm<sup>2</sup> de matérias em 2001, em 2006 foi atingida a marca de 380 mil cm<sup>2</sup>. Isto demonstra que, paulatinamente, a instituição vem sendo objeto de mais atenção da mídia, o que a torna, por consequência, mais conhecida da população. Por outro lado, o volume das matérias negativas, à exceção de 2001 (40% do total das matérias), vem se mantendo em um patamar baixo (média anual de 3,75%), o que comprova, em primeiro lugar, que há poucas matérias jornalísticas que comprometam a imagem do Tribunal e, depois, o pouco questionamento da mídia, reduzindo, assim, sua visibilidade e a oportunidade de esclarecimento público de suas atribuições e de seu desempenho.

Observação: Não há dados sobre o período 2007/2008, porém é possível supor o aumento das matérias negativas, inclusive em revistas de circulação nacional. Independentemente da veracidade ou não de seu conteúdo, esses fatos causam impactos que só solidificam nosso entendimento de que as fissuras na até então quase hermética redoma em que se assentava o TCE vão aumentar cada vez mais.

## ANEXO 2

### LISTA DAS COMPETÊNCIAS DO TCE

I - Appreciar as contas apresentadas pelo governador do Estado (nas quais estarão incluídas, também, as do presidente da Assembléia Legislativa, do presidente do Tribunal de Justiça e do chefe do Ministério Público) e pelos prefeitos municipais (salvo o do Rio de Janeiro), nas quais estarão incluídas as do presidente da Câmara Municipal, para que cada uma delas receba um parecer prévio conclusivo<sup>33</sup>.

II - Appreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e a designação para funções de confiança), bem como dos atos de inativação e pensão dos servidores públicos efetivos, da administração direta, autárquica e fundacional pública e dos de reforma e transferência para a reserva e pensão dos militares, bem como a legalidade dos atos de transformação da aposentadoria por invalidez em seguro-reabilitação

III - Appreciar, para fins de registro, a fixação do subsídio de vereadores, prefeitos e vice-prefeitos;

IV - Appreciar a aplicação dada pela UERJ às suas receitas próprias;

V- Acompanhar o recebimento e aplicação de quaisquer recursos repassados pela União ao estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - Acompanhar, mediante inspeções e auditorias, a arrecadação da receita do estado e dos municípios e de suas entidades da administração indireta e de fundos;

VII - Fiscalizar os processos das desestatizações feitas pelo estado e municípios;

---

<sup>33</sup> Na realidade, e salvo em relação às contas dos chefes dos Poderes Executivos, esses pareceres sinalizam mais para um verdadeiro julgamento, como assevera Moreira Neto (2001: 270/272).

VIII - Verificar, através de cópias, para fins de conhecimento, a legalidade, legitimidade e economicidade de editais de licitação, de contratos (e aditivos, convênios, acordos, etc.), de receitas e despesas decorrentes de atos de aprovação de licitação, de atos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação e de apostilas;

IX - Verificar os processos de execução contratual das concessões e permissões da prestação de serviços públicos;

X - Julgar as contas dos administradores, ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta e de fundos, bem como de autoridades ou entidades privadas que recebam e apliquem subvenções e auxílios e, ainda, de servidores públicos, ou não, que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade grave, de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual ou Municipal, inclusive no caso de renúncia de receitas.

XI - Julgar as contas dos responsáveis por adiantamentos, se impugnadas pelo ordenador de despesas;

XII - Julgar as contas prestadas pelos responsáveis pela aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social;

XIII - Julgar as contas dos administradores de fundos e dos responsáveis pelos Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Senac, Sebrae, Associação das Pioneiras Sociais, etc.), que recebam contribuições parafiscais;

XIV - Julgar as contas prestadas por responsáveis pela aplicação de recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações, recebidas pelo estado e alguns municípios, em decorrência do aproveitamento, por terceiros, de seus recursos hídricos (para fins de geração de energia elétrica) e minerais, bem como da exploração de petróleo, de xisto betuminoso e de gás natural, da bacia sedimentar terrestre e da plataforma continental;

XV - Julgar as contas prestadas pelos responsáveis pelas organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, no que diz respeito a recursos e bens de origem pública, recebidos do estado ou dos municípios;

XVI - Julgar as contas dos responsáveis por organizações não governamentais (ONG) que recebam recursos do estado, ou repasses de outra entidade pública, particular ou internacional, cujo governo do estado ou qualquer dos seus órgãos, tenha sido interveniente;

XVII - Julgar as contas dos responsáveis pelas agências reguladoras (que são autarquias especiais), quando da utilização de recursos do estado ou dos municípios;

XVIII - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo estado ou municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a instituições públicas ou privadas de qualquer natureza;

XIX - Verificar a legalidade e economicidade da contratação de serviços (terceirização) a ser realizada com pessoas jurídicas, mediante licitação, para execução de atividade-meio;

XX - Fiscalizar a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

XXI - Fiscalizar os atos administrativos relativos à licitação na modalidade pregão;

XXII - Exercer, no que couber, o controle dos atos administrativos do estado e dos municípios e enviar ao Ministério Público Eleitoral o nome dos responsáveis cujas contas tenham sido rejeitadas, por irregularidade insanável e decisão irrecorrível do Tribunal – salvo se a questão tiver sido, ou estiver sendo submetida à apreciação do Judiciário – em relação às eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da decisão do TCE;

XXIII - Conceder prazo, sempre através de ato de notificação ou citação dirigido à administração e/ou ao responsável, diante de atos, contratos e contas que apresentem indícios de ilegalidade, ilegitimidade e antieconomicidade, para que os coloquem de

acordo com a lei ou, se for o caso, para que apresentem sua defesa e, ainda, conceder prazo, sempre através de diligência, dirigida ao órgão ou entidade, para que, em processos mal instruídos, ou incompletos, apresentem esclarecimentos, complementem dados ou informações, anexem novos documentos etc.;

XXIV - Decidir sobre eventuais denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;

XXV - Decidir a respeito, no caso de contrato ilegal, se a Assembléia Legislativa, as câmaras municipais, ou o Poder Executivo estadual e os prefeitos não efetivarem a sua sustação e as medidas cabíveis, no prazo de 90 dias;

XXVI - Declarar, por decisão da maioria absoluta de seus membros, a inidoneidade de contratado ou adjudicatário;

XXVII - Decidir sobre as comunicações que receber dos responsáveis pela fiscalização do termo de parceria (realizado entre o Poder Público e as OSCIP) e do contrato de gestão (realizado entre o Poder Público e as organizações sociais), quando esses responsáveis tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública;

XXVIII - Representar ao governador do estado, para os efeitos de intervenção nos municípios (art. 145, VII, da Constituição Estadual), quando suas contas não forem prestadas, na forma da lei, ou não tiver sido aplicado o mínimo exigido (25%) da receita municipal resultante de impostos, inclusive a decorrente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

XXIX - Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XXX - Determinar a instauração de tomada de contas especial, nos casos previstos no art. 10 da LC 63/90; o próprio Tribunal, de ofício, no exercício de sua fiscalização, determinará a conversão do processo em exame em tomada de contas especial, nos casos previstos no art. 52 da LC 63/90;

XXXI - Proceder, de ofício, à tomada de contas do responsável, caso ocorra a imputação, pelo Tribunal, de responsabilidade por despesas ilegal, ilegítima ou antieconômica;

XXXII - Oferecer pronunciamento conclusivo sobre indícios de despesas não autorizadas, após solicitação feita por Comissão Permanente de Deputados ou de Vereadores;

XXXIII - Impugnar ato e determinar a sua regularização; se, após cumprida a notificação ou citação (ou outro instrumento de comunicação) e/ou recebida a defesa, o Tribunal decidir pela ilegalidade, ilegitimidade ou antieconomicidade do referido ato, sustará a sua execução, comunicando o ocorrido à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal;

XXXIV - Impugnar contrato e determinar sua regularização; se, após cumprida a notificação ou citação (ou outro instrumento de comunicação) e/ou recebida a defesa, o Tribunal decidir pela ilegalidade, ilegitimidade ou antieconomicidade do referido contrato, comunicará o ocorrido à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, as quais compete sustar, ou não, a execução do aludido ato;

XXXV - Aplicar aos responsáveis, em caso de comprovada irregularidade de contas ou ilegalidade de receitas ou despesas (inclusive as decorrentes de contratos), as sanções previstas em lei, incluindo, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XXXVI - Aplicar multas, por infração da legislação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de normas estatutárias correlatas, por inobservância de prazos legais, regulamentares ou por ele fixados e por descumprimento de sua decisão;

XXXV - Aplicar penalidades, caso constate a existência de despesa ilegal, ilegítima ou antieconômica, decorrente de contrato já executado e não submetido, em tempo hábil, a seu exame, bem como, aplicar penalidades pelo não-cumprimento de diligência ou pela não-observância de seu prazo;

XXXVI - Propor, por intermédio de autoridade competente, as medidas necessárias ao arresto (medida cautelar de apreensão e depósito) dos bens, ou de sua indisponibilidade, dos responsáveis julgados em débito;

XXXVII - Decidir sobre recursos e pedidos de revisão;

XXXVIII - Decidir, em grau de recurso, sobre multas impostas por autoridades administrativas, no âmbito do controle interno ou em virtude de inobservância da legislação financeira;

XXXIX - Emitir decisão, com força de título executivo, nos casos de imputação de débito ou multa;

XL - Dar quitação, mediante publicação no órgão oficial, aos responsáveis cujas contas tenham sido julgadas regulares ou cujos débitos ou multas tenham sido recolhidos;

XLI - Dar quitação aos responsáveis cujas contas tenham sido julgadas regulares com ressalvas, mas com determinação para que sejam adotadas medidas corretivas;

XLII - Determinar o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, caso o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento;

XLIII - Determinar o arquivamento do processo quando as contas do responsável por dinheiros, valores e bens se tornarem iliquidáveis, por caso fortuito ou de força maior;

XLIV - Realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, câmaras municipais, bem como de suas comissões técnicas e de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive para verificação da execução de contratos;

XLV - Prestar informações solicitadas pela Assembléia Legislativa e câmaras municipais, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

XLVI - Responder a consultas formuladas pelos titulares dos Poderes do estado e dos municípios, bem como de suas administrações indiretas;

XLVII - Expedir normas e disposições que regulem assuntos decorrentes de sua competência constitucional (fiscalização e controle da execução orçamentária e da administração financeira);

XLVIII - Expedir instruções relativas à declaração de bens e rendas de autoridades e titulares de cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta e indireta de qualquer dos Poderes do estado e dos municípios, estabelecendo formulários e prazos máximos de remessa de sua cópia, controlando a legalidade e legitimidade desses bens e rendas e exigindo, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração, e, ainda, representando ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XLIX - Receber representação de qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica, e decidir sobre irregularidades cometidas quando da aplicação da Lei 8.666/93;

L - Exercer a fiscalização de forma desconcentrada, de acordo com a lei, dividindo-se em câmaras, mediante deliberação da maioria absoluta dos conselheiros;

LI - Prestar suas contas, anualmente, à Assembléia Legislativa, no prazo de 60 dias da abertura da sessão legislativa, para receberem o necessário parecer prévio, a ser formalizado pela Comissão Mista Permanente de Deputados;

LII - Exigir, da administração estadual e municipal, nos processos de prestação e tomada de contas, a presença de elementos e peças que entenda necessários para o seu julgamento;

LIII - Elaborar e alterar o seu Regimento Interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, e propor ao Legislativo o estatuto dos seus servidores;

LIV - Dispor sobre a formação, extinção, suspensão e ordem dos processos, bem como sobre os prazos e procedimentos processuais;

LV - Requerer a participação de seu representante, para acompanhar o procedimento administrativo instaurado para apurar a prática de ato de improbidade;

LVI - Adotar, em relação ao controle externo, e propor, em relação ao controle interno, normas e procedimentos simplificados, desde que não comprometam a eficácia de sua atuação;

LVII - Processar e julgar as seguintes infrações administrativas (apenas com multa) acaso praticadas por agentes públicos: a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; c) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;

LVIII - Alertar os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da L.C. 101/00, quando constatarem: a) a possibilidade de ocorrência das situações previstas no art. 9º; b) que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; c) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; d) que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; e) fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária;

LIX - Verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder ou órgão e alertá-los, caso ultrapassado 90% desse limite;

LX - Receber, para posterior exame, dos Poderes Executivos dos municípios, cópias da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;

LXI - Receber, para posterior exame, dos titulares de Poderes e órgãos dos municípios, cópia do Relatório da Gestão Fiscal;

LX - Receber, para posterior exame, dos Poderes Executivos dos municípios, cópias do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

LXI - Receber, para posterior exame e parecer prévio, as contas dos responsáveis pelos Poderes dos municípios;

LXII - Receber, para posterior exame, do Poder Executivo do estado, cópia do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;

LXIII - Receber, para posterior exame, dos titulares de órgãos e Poderes do estado, cópia do Relatório da Gestão Fiscal;

LXIV - Receber, para posterior exame e parecer prévio, as contas do chefe do Poder Executivo do estado;

LXIX - Receber, para posterior exame, do Poder Executivo do estado, a relação, em meio magnético, dos processos administrativos relativos à concessão de incentivos fiscais;

LXX - Receber, para posterior exame, dos órgãos da administração direta e indireta do estado, a base de dados eletrônicos para alimentação do SIGFIS (Sistema Integrado de Gestão Fiscal).

### ANEXO 3

## PLANO ESTRATÉGICO DO TCE-RJ - 2004/2007

### APRESENTAÇÃO

Uma das características mais marcantes da sociedade moderna é o constante surgimento de novos desafios. Os governos e as organizações voltadas para o interesse público enfrentam, cada vez mais, situações complexas em contextos diversificados, que exigem um paradigma gerencial baseado em flexibilidade na gestão, descentralização de funções e desenvolvimento de seu capital humano.

Prossegue no país a formulação de um modelo de Estado capaz de desempenhar suas funções com a estrutura que lhe restou após o advento das privatizações e do enxugamento da máquina pública. Torna-se imprescindível que a Administração Pública tenha capacidade de pôr em prática mudanças contínuas que levem à melhor qualidade dos serviços oferecidos, à maior produtividade dos modelos utilizados e à convergência do foco das ações a serem realizadas. Sem essas características, torna-se difícil às instituições governamentais cumprir suas responsabilidades junto à população.

Nesse panorama, o planejamento tem papel de destaque, na medida em que determina a melhor maneira de associar os recursos disponíveis com as necessidades da sociedade. A partir de uma visão mais provável dos cenários, pode-se determinar uma estratégia global, cujos programas, ações e atividades sejam tecnicamente viáveis e ordenados em um plano de desenvolvimento que, em última análise, resumirá as políticas públicas.

A Lei Complementar 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, representa um avanço para o controle das finanças públicas. Ela inaugura uma nova fase na Administração Pública brasileira, fundada na ação transparente e planejada, na responsabilização e no controle dos gastos. A concepção legal – e teórica – desse equilíbrio passa pela ação permanente e vigilante dos órgãos de controle interno e externo quanto ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, respeito a limites e condições para a renúncia de receitas, controle da dívida, dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar. Em suma, é a função planejamento ganhando destaque para dar suporte à ação de controle da

gestão.

Também a partir do exercício financeiro de 2000 ocorreram significativas alterações na classificação funcional-programática e na sistemática de elaboração dos orçamentos da União e dos Estados, assim como dos Municípios, esses últimos a partir de 2002. A ênfase agora são os programas governamentais, identificados por descrições claras do propósito a atingir, com datas de início e fim, além de pressupor a disponibilidade de recursos, para que se tenha indicadores que possam mensurar seus impactos, efeitos e resultados. Cabe ao órgão de planejamento e controle verificar se os resultados planejados estão sendo alcançados. Essa transformação que ocorre no Estado contemporâneo repercute em um controle com dimensão social. As contas estatais não são, por isso mesmo, apenas contas financeiras em seu sentido estrito, mas contas de um Estado que se integra ao ambiente socioeconômico e atua programaticamente.

Essa nova função do orçamento se preocupa em avaliar as políticas públicas, de acordo com uma metodologia compatível com a transparência e a responsabilização efetivamente democráticas. O controle, por isso mesmo, deve enfatizar a avaliação do sistema de planejamento e da gestão das políticas públicas em toda a sua complexidade.

É neste contexto que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro pautou o presente Plano Estratégico para o quadriênio 2004-2007, cujos objetivos visam a dar plena visibilidade às ações desenvolvidas; ampliar o conceito da fiscalização, tendo efetividade como paradigma de avaliação; atuar mais ativamente na orientação e capacitação dos jurisdicionados; rever a modelagem da estrutura e dos macro-processos da organização; criar meios efetivos de difusão de normas e integração entre setores, bem como canais que aumentem a qualidade da comunicação para integração das equipes; e desenvolver uma política de Recursos Humanos voltada para a valorização de seus servidores.

## **MISSÃO**

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 05 de outubro de 1989, e a Lei Complementar Estadual 63, de 01 de agosto de 1990,

podem ser consideradas as bases normativas fundamentais para a definição da missão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Às disposições dos citados instrumentos normativos foram acrescentados novos conceitos, tais como a análise da economicidade, o acompanhamento da execução contratual, o planejamento e a transparência, introduzidos, principalmente, pela Carta do Rio de Janeiro, resultante do XIX Congresso Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em 1997, e pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

Dessa forma, a missão constitucional ou legal do TCE-RJ é *exercer com eficiência e eficácia a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das administrações públicas estadual e municipais quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos, com o objetivo permanente de assegurar a gestão fiscal responsável, em benefício da sociedade.*

Contudo, é necessário superar limites e estabelecer novos paradigmas. Hoje, os Tribunais de Contas prestam relevante serviço à sociedade, fiscalizando a conformidade dos gastos públicos com a lei, assim como a sua economicidade, mas existe a necessidade de ir além.

Atualmente, diversas instituições de controle externo em todo o mundo possuem como escopo a auditoria do desempenho e a avaliação dos programas executados pelos órgãos governamentais e, certamente, este caminho deverá ser trilhado pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Ao conduzir-se no sentido de tornar-se um analista governamental, sem, no entanto, deixar de observar os desígnios constitucionais e legais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro pretende contribuir para a evolução dos órgãos da administração pública e para o aprimoramento do controle social a ser exercido pela população fluminense.

Como símbolo deste compromisso, o Tribunal atribui-se uma missão institucional que amplia a imposição normativa, servindo como fundamento para sua atuação nos anos vindouros, que é **realizar o controle externo, valorizando a legitimidade e o planejamento na gestão pública, com o**

**objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social no Estado do Rio de Janeiro.**

### **PRINCÍPIOS NORTEADORES**

Complementando a expressão de sua missão institucional, e como fundamento para o processo de elaboração de suas estratégias, o Tribunal de Contas definiu os seguintes princípios norteadores, que deverão estar presentes não só nas decisões institucionais, como nas ações de cada um de seus servidores:

- Cumprir com eficácia, transparência e celeridade as atribuições cometidas pela lei e pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, além de outras exigíveis, face ao interesse público;
- Atuar com qualidade e de forma efetiva;
- Estimular o controle social e dar respostas às demandas da sociedade, como meio para o fortalecimento da imagem institucional;
- Difundir interna e externamente uma cultura focada em resultados;
- Fortalecer o modelo atual de controle baseando-se em um novo enfoque voltado para a auditoria de desempenho e avaliação de programas;
- Estabelecer programas destinados à valorização e à capacitação gerencial do Corpo Técnico;
- Ampliar o apoio aos órgãos jurisdicionados na formulação de seus orçamentos e planos plurianuais, na elaboração de programas e políticas públicas, e no fortalecimento de seus controles internos.

Com a consagração de tais princípios, o Tribunal de Contas pretende atender aos seguintes anseios dos diversos interessados em sua ação:

- Adequação dos órgãos jurisdicionados a novos conceitos e a conseqüente formulação de políticas públicas efetivas e socialmente relevantes;
- Eficácia e eficiência na ação do Tribunal;
- Integração com a sociedade visando à ampliação do controle exercido pelo Tribunal;
- Estabelecimento de indicadores de desempenho capazes de dimensionar quantitativa e qualitativamente a ação do Tribunal, bem como de seus jurisdicionados;

- Motivação e aprimoramento do Corpo Técnico.

## **ESTRATÉGIAS E DIRETRIZES ESPECÍFICAS**

A partir da adoção das seguintes estratégias, desdobradas em diretrizes específicas, o Tribunal pretende efetivar sua missão institucional:

### **Modernização Organizacional**

1. Modernizar e padronizar instalações e procedimentos, aparelhando o Corpo Técnico com os instrumentos necessários ao cumprimento de suas funções.
  - Manter as unidades administrativas e de controle externo, dotando-as de instalações apropriadas, eficaz estrutura logística, de comunicação, e de informática, e dos equipamentos necessários ao efetivo cumprimento de suas funções;
  - Reformar os novos espaços adquiridos, adequando-os às peculiaridades e necessidades dos setores que irão ocupá-los, preservando suas características históricas;
  - Aperfeiçoar continuamente os canais de informação disponíveis, provendo os setores de instrumentos de consulta e pesquisa capazes de contribuir para o aprimoramento e a modernização de suas ações.
  
2. Garantir o cumprimento de suas decisões, aperfeiçoando os instrumentos de controle de prazos e de acompanhamento jurídico.
  - Formalizar o sistema de comunicação das decisões plenárias, garantindo o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa sem, contudo, permitir a procrastinação processual;
  - Criar o Fundo Especial do Tribunal de Contas, a ser capitalizado com fontes diversas, dentre as quais, transferências governamentais, doações e receitas derivadas das multas aplicadas pelo Plenário;
  - Garantir a execução, pela Procuradoria-Geral do Tribunal, das multas e débitos aplicados em Plenário.

### **Gestão de Recursos Humanos**

1. Estabelecer um sistema associado de avaliação de desempenho e reciclagem dos servidores.
2. Adequar o Plano de Carreiras dos servidores a uma nova realidade, na qual sejam recompensadas a capacidade criativa e a produtividade dos servidores, com o objetivo de gerar motivação e estimular o contínuo aperfeiçoamento.
  - Instituir comissão responsável pela reformulação do Plano de Carreiras dos servidores e pelo estabelecimento de parâmetros para sua avaliação de desempenho.
3. Investir de forma contínua e consistente na capacitação gerencial dos servidores, no treinamento instrumental voltado à realização de inspeções, auditorias de desempenho e avaliação de programas e, ainda, contribuir para o treinamento dos técnicos de órgãos jurisdicionados.
4. Desenvolver estudos sobre atualidades e tendências da administração pública, de forma a manter a efetividade das ações de fiscalização e avaliação, e contribuir para o aperfeiçoamento das ações governamentais.
  - Implantar a Escola de Contas do TCE-RJ, que, por meio de cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, promoverá o estudo, o desenvolvimento e a difusão de técnicas de controle externo e de modelos que objetivem a estruturação e o aprimoramento da burocracia estatal;
  - Promover o desenvolvimento de especialistas em áreas de interesse para a administração e para o processo fiscalizatório.
  - Dar continuidade à reciclagem dos profissionais do setor de informática e à realização de treinamentos para o público interno e servidores de órgãos jurisdicionados.

### **Reorganização dos Processos de Trabalho**

1. Aprimorar a execução de auditorias e inspeções, reforçando a análise da

economicidade, o acompanhamento da execução contratual e a compatibilidade entre as ações governamentais, a lei orçamentária anual e o plano plurianual.

2. Elaborar procedimentos visando a tornar a análise processual e a fiscalização mais céleres e efetivas.
  - Concluir a reforma do Regimento Interno e a elaboração do Manual de Auditoria e proceder suas implantações;
  - Revisar e estabelecer procedimentos e rotinas administrativas com a finalidade de obter celeridade, eficiência e economicidade nas ações desempenhadas;
  - Editar normas que propiciem a redução do quantitativo de processos submetidos ao Tribunal, com vistas a propiciar uma eficaz seleção dos processos a serem analisados;
  - Estabelecer procedimentos visando a reduzir e uniformizar o rito de análise processual, a fim de tornar mais eficientes e eficazes as ações das equipes de controle externo.
3. Ampliar a realização de auditorias operacionais, com ênfase nas áreas de sistemas informatizados, meio ambiente, atuária, administração hospitalar e, também, nas concessões e permissões para prestação de serviços públicos em suas respectivas agências reguladoras.
4. Realizar estudos e estabelecer procedimentos e técnicas visando à implementação de auditorias de desempenho e à avaliação de programas e políticas públicas.
  - Extrapolar a visão formal-legalista vigente, avaliando o desempenho dos Poderes e órgãos públicos jurisdicionados, e a eficácia e economicidade de seus programas e políticas.
5. Acompanhar sistematicamente os ambientes político, social e econômico, e os fatos relevantes para a fiscalização.
  - Realizar estudos contextuais que contribuam efetivamente para a formulação de políticas públicas e o estabelecimento de indicadores de

desempenho pelos órgãos e Poderes jurisdicionados e, ainda, para as decorrentes análises de desempenho.

6. Estabelecer novos parâmetros de análise, com destaque para a auditoria de receitas e o exame da oportunidade e legalidade da concessão de incentivos fiscais e de outras renúncias de receitas públicas.

### **Relações Institucionais**

1. Ampliar a integração com os Poderes e órgãos jurisdicionados orientando-os no cumprimento à lei, na gestão econômica de seus recursos e na formulação de políticas públicas efetivas, e, ainda, auxiliando-os na capacitação técnica de seus servidores.
2. Aprimorar sistemas e técnicas a partir do permanente intercâmbio com instituições do Brasil e do exterior ligadas ao controle governamental.
  - Promover o intercâmbio e a troca de informações, o aprimoramento técnico e o desenvolvimento de ações conjuntas com o Tribunal de Contas da União, o Instituto Ruy Barbosa e os demais Tribunais de Contas do Brasil;
  - Manter em vigor os Convênios firmados e estabelecer novos convênios objetivando o apoio à pesquisa, ao desenvolvimento organizacional e à capacitação dos recursos humanos.

### **Capacitação tecnológica**

1. Expandir o parque computacional, adquirir softwares e elaborar e aprimorar sistemas corporativos, formulando os necessários procedimentos e normas de segurança, visando ao estabelecimento de canais de informação confiáveis e eficazes.

- Garantir a eficiência do sistema de transmissão de dados *on line* entre as diversas unidades do Tribunal e entre este e os órgãos jurisdicionados;
  - Garantir proteção ao sistema de processamento e ao banco de dados; Dar aos Poderes e órgãos jurisdicionados acesso às informações processuais contidas no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos do Tribunal.
2. Pesquisar novas tecnologias e garantir acesso a sistemas e bases de dados externas relevantes para o controle externo.

### **Programa de Qualidade**

1. Pôr em prática projetos e treinamentos com o objetivo de estimular e fortalecer, entre ocupantes de cargos gerenciais e servidores, uma atuação com qualidade e criatividade visando ao atingimento de metas estabelecidas.
- Promover a integração das áreas de qualidade, treinamento e administração, com vistas à formulação de projetos difusores dos princípios da qualidade.
2. Estimular continuamente a participação dos servidores na criação e desenvolvimento de métodos e processos de trabalho e no aperfeiçoamento de canais de comunicação.

### **Comunicação Social**

1. Divulgar de forma ampla a ação fiscalizadora do Tribunal, suas teses, trabalhos de pesquisa, pareceres e jurisprudência, por meio de relatórios institucionais, boletins informativos e da Revista do TCE, de maneira a ressaltar a importância do papel que desempenha.
2. Dar continuidade à disponibilização via *Internet* de informações sobre a atuação da instituição, possibilitando à sociedade o acompanhamento da

atuação do Tribunal e dos Poderes e órgãos jurisdicionados.

3. Criar programas voltados ao desenvolvimento de iniciativas que integrem o Tribunal à sociedade, tornando o cidadão um ente participativo no processo de fiscalização.
  - Ampliar as iniciativas de integração com a sociedade, acrescentando aos eventos culturais promovidos e ao Prêmio João Lyra Filho, programas que esclareçam sobre a atuação do Tribunal de Contas e a forma como o cidadão pode contribuir com o processo fiscalizatório.

## ANEXO 4

### PLANO ESTRATÉGICO DO TCE-RJ - 2004/2007

#### 1. APRESENTAÇÃO

A Administração Pública, em toda a sua estrutura, vive o desafio de superar a escassez de recursos e gerar o máximo benefício à sociedade. Há, nesta busca, uma ampliação de sua complexidade decorrente dos crescentes anseios da população e da necessidade de desenvolvimento econômico e social, o que torna necessária a associação de uma gestão moderna, com disciplina fiscal e mecanismos de participação do cidadão.

O Estado passa a adotar um modelo de Administração Gerencial, com foco em resultados, capaz de prover maior agilidade, eficiência e melhoria dos serviços prestados à população, tornando-se mais orientado para o cidadão, destinatário de suas ações. Há valorização do planejamento como processo permanente, obedecendo a princípios técnicos, com vistas ao contínuo desenvolvimento institucional dirigido, prioritariamente, à melhoria das condições de vida da população.

No processo de profissionalização dos servidores públicos substitui-se a histórica relação de tutela pela avaliação de desempenho. A permanente capacitação e conscientização do pessoal existente e a contratação de novos quadros devem propiciar as mudanças necessárias à cultura organizacional, contribuindo, ainda, para garantir a continuidade administrativa ante as eventuais alternâncias políticas.

Essa nova perspectiva, calcada no tripé prestação de contas, transparência e responsabilização, favorece o surgimento de inovações na gestão pública benéficas ao aperfeiçoamento do controle social e ao desenvolvimento sustentado. Atualmente, no Brasil, constata-se um avanço com relação à questão da eficiência e do equilíbrio fiscal, uma vez que o conceito efetividade ora em voga é afeto ao quanto os programas públicos podem traduzir em elevação da qualidade de vida da população.

O Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para o quadriênio 2008-2011 é o primeiro de sua história a estabelecer indicadores de desempenho, o que reflete a busca pela adoção de um modelo de controle prospectivo, voltado ao atingimento de resultados em prol da sociedade.

Ao dimensionar seus objetivos, o TCE-RJ pretende estreitar a comunicação com o cidadão; dar plena visibilidade às ações desenvolvidas; ampliar o conceito da fiscalização, tendo efetividade como paradigma de avaliação; atuar ativamente no controle prévio e na capacitação dos jurisdicionados; rever a modelagem da estrutura e dos macro-processos da organização; criar meios efetivos de difusão de normas e integração entre setores, bem como canais que aumentem a qualidade da comunicação para integração das equipes; e dar continuidade a uma política de recursos humanos voltada ao aperfeiçoamento técnico, à capacitação gerencial de seus servidores e ao aproveitamento dos talentos existentes.

## 2. METODOLOGIA

A caracterização do contexto de atuação remete aos desafios que a organização há de enfrentar no presente e no futuro e, ao analisar as expectativas dos elos relevantes de legitimação, explicitam-se as demandas das clientelas interna e externa do Tribunal de Contas. A prospecção dos cenários exaure a matriz estratégica de oportunidades e ameaças externas, bem como os pontos fortes e os pontos fracos internos, propiciando a definição das competências a desenvolver na organização. Tal trabalho encontra-se resumido no tópico seguinte.

Negócio, missão, visão e valores ficam, assim, claramente identificados. As questões são levantadas para definição dos objetivos estratégicos do TCE-RJ sob quatro distintas perspectivas: a dos beneficiários, a das finanças, a dos processos internos e a de aprendizagem e crescimento institucional. A matriz estratégica proposta consolidou-se a partir de processo participativo, no qual foram ouvidos todos os setores do TCE-RJ.

Sucedem-se a Estrutura de Programação, com suas ações constituídas por programas, com identificação dos produtos e indicadores. O formato adotado, estruturado por tópicos, busca promover uma melhor assimilação dos conceitos e objetivos propostos, sendo, na verdade, mais um elemento voltado à eficácia do Plano Estratégico 2008-2011.

## 3. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

O Diagnóstico Organizacional teve como objetivo identificar as forças e fraquezas dos ambientes interno e externo. Esta análise dos ambientes possibilitou ao TCE-RJ se posicionar para obter vantagens de determinadas oportunidades, minimizar ou neutralizar ameaças do ambiente externo, e no ambiente interno, revelar e enfatizar seus pontos fortes e combater o impacto de seus pontos fracos.

A análise efetuada revelou o seguinte cenário:

### OPORTUNIDADES

- .. O anseio da sociedade por entidades de fiscalização que a um só tempo inibam e combatam com rigor a malversação e o mau uso dos recursos públicos, punindo aqueles que lhe deram causa;
- .. A publicidade de estudos, relatórios e decisões do Tribunal de Contas em apoio ao controle social, ampliando os canais de comunicação com a sociedade;
- .. A necessidade de modernização da gestão pública e a disponibilização de novas tecnologias;
- .. O intercâmbio de informações, a integração e a parceria com outros órgãos públicos e instituições de excelência visando ao aperfeiçoamento técnico e à unificação de entendimentos;

.. A centralização das informações referentes a todos órgãos jurisdicionados aliada à tendência de integração de sistemas informatizados possibilita que o TCE identifique e estimule as boas práticas a serem disseminadas no âmbito do Estado e dos municípios;

#### AMEAÇAS

- .. Descrença da sociedade nos órgãos públicos em geral e nos sistemas de controle de ações e gastos públicos;
- .. Desconhecimento da sociedade da real importância do Tribunal de Contas, de suas atribuições e dos resultados decorrentes de suas ações;
- .. Tentativa de enfraquecimento das competências constitucionais dos Tribunais de Contas;
- .. Conjuntura financeira e administrativa do Estado desfavorável, motivadora de cortes orçamentários;
- .. A geração de demandas oriundas da sociedade superior à capacidade operacional de atendimento.

#### PONTOS FORTES

- .. Capital intelectual - corpo técnico concursado, qualificado e multidisciplinar e com grande interesse em se especializar;
- .. Ambiente interno favorável à assimilação de inovações e mudanças na estrutura organizacional e na forma de atuação;
- .. Escola de Contas e Gestão (ECG);
- .. Credibilidade do corpo técnico junto aos jurisdicionados;
- .. Recursos disponíveis de tecnologia da informação;
- .. Produção de ferramentas tecnológicas direcionadas aos entes jurisdicionados, como mais um facilitador da gestão pública e, conseqüentemente, da ação fiscalizadora;

#### PONTOS FRACOS

- .. Comunicação ineficiente com a sociedade;
- .. Sub-utilização de programas ou ferramentas de tecnologia da informação disponibilizados;
- .. Burocracia processual que se acentua ante aos recursos protelatórios e legislação desatualizada, contribuindo para o crescente volume de processos;
- .. Ação fiscalizadora calcada na análise de conformidade e ausência de normatização de rotinas e procedimentos;
- .. Pouca integração e comunicação intersetorial deficiente.

#### 4. NEGÓCIO

A dimensão do negócio do TCE-RJ decorre das imposições constitucionais e legais balizadoras de sua atuação, cabendo-lhe o exercício do controle externo dos atos da administração pública e da gestão de recursos públicos no âmbito dos municípios jurisdicionados e do Estado do Rio de Janeiro.

#### 5. MISSÃO

Realizar o controle externo, valorizando a efetividade e o planejamento da gestão pública, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro.

#### 6. VISÃO

Ser instituição de excelência no controle externo, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

#### 7. VALORES

Complementando a expressão de sua missão institucional de compromisso social, o Tribunal de Contas definiu os seguintes valores, que deverão estar presentes não só nas decisões institucionais, como também nas ações de cada um de seus servidores:

##### .. Comprometimento

Agir com responsabilidade e empenho no cumprimento dos objetivos institucionais.

##### .. Consciência Ecológica

Considerar a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente como dimensões permanentes.

##### .. Efetividade

Maximizar a produção dos efeitos esperados do controle externo, produzindo parâmetros para o exercício do controle social.

##### .. Ética

Atuar com honestidade, imparcialidade, coerência e integridade.

.. Independência

Preservar a autonomia, com base na legalidade e no interesse público.

.. Tempestividade

Intervir oportunamente, de modo a evitar ou minimizar danos.

.. Transparência

Dar publicidade aos seus atos e aos atos de seus jurisdicionados, ampliando o contato com a sociedade.

## 8. OBJETIVOS E PROGRAMAS

Os programas prioritários para atendimento dos objetivos estratégicos estão numerados de 1 a 4, de acordo com as perspectivas dos beneficiários, das finanças, dos processos internos e da aprendizagem e do crescimento institucional, respectivamente.

### 8.1 PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS

Objetivo 1: Dar visibilidade às ações do TCE-RJ, com vistas ao fortalecimento de sua imagem institucional perante a sociedade

Objetivo 2: Obter tempestividade na resposta das demandas da sociedade

Objetivo 3: Adotar novas modalidades e aprimoramento de técnicas de controle externo

Objetivo 4: Contribuir para a melhoria da gestão pública do Estado e de seus municípios

### 8.2 PERSPECTIVA DAS FINANÇAS

Objetivo 5: Implementar sistemas de informações gerenciais e de custos

Objetivo 6: Adotar continuamente novas técnicas da Tecnologia da Informação

### 8.3 PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS

Objetivo 7: Valorizar a qualidade, aprimorando os procedimentos internos

Objetivo 8: Implantar novo modelo interno de gestão, para melhor desempenho das atividades em todos os níveis de atuação, priorizando o planejamento e a efetividade

Objetivo 9: Agregar efetividade às decisões do Tribunal

### 8.4 PERSPECTIVA DA APRENDIZAGEM E DO CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

Objetivo 10: Promover a integração e a comunicação entre os setores

Objetivo 11: Aperfeiçoar a política de Recursos Humanos

Objetivo 12: Desenvolver vínculos inter-institucionais

Objetivo 13: Adotar os princípios do desenvolvimento sustentável em suas atividades

## ANEXO 5

### QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA EBAPE/FGV  
TURMA: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MESTRANDO: MÁRCIO DOS SANTOS BARROS**

#### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

**Este questionário objetiva fornecer dados para uma pesquisa que busca detectar os efeitos que o princípio da transparência está produzindo no TCE.**

**A pesquisa é de cunho acadêmico e integrará uma dissertação de mestrado. O acesso a seus dados não será franqueado, apenas seus resultados serão divulgados, após análise qualitativa. Há, assim, a garantia do completo sigilo.**

**Sua colaboração é de suma importância.**

**Obrigado.**

Órgão/entidade: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

**Questionário a ser respondido, preferencialmente, pela principal autoridade do órgão/entidade:**

1- Em sua opinião, o trabalho de fiscalização realizado pelo TCE

**ajuda muito**

**ajuda um pouco**

**é indiferente**

**atrapalha um pouco**

**atrapalha muito**

o funcionamento da administração e o cumprimento de suas metas.

2- Quando da realização das inspeções, os servidores do TCE

**fazem muitas exigências.**

**fazem exigências normais.**

- não atrapalham o dia-a-dia da administração.**
- às vezes, oferecem sugestões que são úteis para os trabalhos.**
- quase sempre oferecem sugestões que são úteis para o trabalho.**

3- Quais mudanças seriam desejáveis na atuação do TCE? (é possível mais de uma resposta)

- mais orientações técnicas.**
- mais cursos relacionados à área técnica e administrativa.**
- menos exigências formais nos processos.**
- mais agilidade em suas decisões.**
- nenhuma sugestão.**

4- Em geral, os processos colocados em diligência pelo TCE

- foram solucionados de forma satisfatória e com rapidez.**
- foram solucionados de forma satisfatória, apesar de demorada.**
- foram solucionados de forma insatisfatória, porém rápida.**
- foram solucionados de forma insatisfatória e demorada.**
- continuam, em sua maioria, pendentes de solução.**

5- Sem o trabalho do TCE, sua administração

- seria muito facilitada.**
- seria um pouco facilitada.**
- não mudaria.**
- seria um pouco dificultada.**
- seria muito dificultada.**

6- Quanto ao *site* do TCE:

- consulta com muita frequência.**
- consulta com alguma frequência.**
- consulta esporadicamente.**
- difícilmente consulta.**
- não conheço.**

7- Em sua opinião, a população, em geral:

- desconhece o TCE.**
- já ouviu falar do TCE, mas não conhece seu trabalho.**
- conhece o TCE e o vê como um aliado no controle dos gastos públicos.**
- conhece o TCE, mas não o vê como um aliado.**
- não tenho opinião formada sobre o assunto.**