

ESTRUTURAS DE PODER E INSTITUIÇÕES COMO DETERMINANTES DA EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Elizabete de Abreu e Lima Moreira*
Marcelo Milano Falcão Vieira**

RESUMO

Este trabalho se constitui em um estudo sobre a efetividade de ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, num momento histórico em que as instituições públicas se voltam para a satisfação das necessidades do cidadão. O objetivo principal consiste em analisar como se caracterizam a efetividade formal e a desejada e identificar qual a relação destas com o ambiente institucional e com as estruturas de poder do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). A pesquisa realizada é de natureza qualitativa e os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, tanto no âmbito do TCE-PE como no de órgãos representativos da sociedade civil organizada que com ele interagem. Os dados obtidos e a análise realizada com base na fundamentação teórica selecionada indicam que existe de fato uma "efetividade desejada" e que entre a efetividade formal e a desejada há lacunas que são explicadas pelas características do ambiente institucional e pelos arranjos de poder existentes, confirmando o pressuposto da pesquisa.

ABSTRACT

This work consists on a study about the responsiveness of the actions of the Audit Court of the State of Pernambuco in a historical moment characterised by the need of public institutions to fulfil the citizens' needs. The main objective is to analyse the characteristics of both formal and desired responsiveness, besides the relationships among responsiveness, the institutional environment and the power structures within the Audit Court of Pernambuco. This research holds a qualitative nature and its data were collected by means of open-ended interviews, made inside the Audit Court of Pernambuco ambit, as much as in civil society agencies which interacts with it. The results show that there is, in fact, a "desired responsiveness" and that there are gaps between it and the formal responsiveness. Such gaps can be explained by the characteristics of the institutional environment and the power structures in place, which confirms the research's hypothesis.

* Mestre em Administração pelo PROPAD/UFPE

** Professor do PROPAD/UFPE e EBAPE/FGV

Nota: Os autores agradecem os comentários e sugestões dos avaliadores ad hoc da O & S pela sua valiosa contribuição. Salientamos, entretanto, que para efeito de possíveis críticas que o artigo venha a receber, que o conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

INTRODUÇÃO

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

Este estudo constituiu-se em uma análise sobre a nova atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, frente às mudanças ocorridas na última década, que substituiu o controle formal pela avaliação dos resultados – desempenho – na atuação dos gestores públicos. Objetiva-se verificar como os aspectos institucionais e as estruturas de poder se relacionam com o conceito de efetividade aplicado à organização.

A pesquisa realizada é de natureza qualitativa e os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, compreendendo como atores internos os Conselheiros, os Auditores Substitutos de Conselheiro e as pessoas ocupantes dos cargos de direção e chefia da área-fim do órgão, como o Diretor Geral, o Coordenador de Controle Administrativo, o Coordenador de Controle Externo, o Diretor do Departamento de Controle Estadual, o Diretor do Departamento de Controle Municipal, o Diretor do Departamento de Atos de Pessoal, o Chefe da Ouvidoria e o Chefe da Escola de Contas Públicas, Professor Barreto Guimarães. Essas pessoas possuem a visão ampla do processo, influenciando diretamente no rumo das ações, com vistas à efetividade dos atos exigidos pelas normas estabelecidas. Também, foram entrevistadas pessoas de órgãos representativos da sociedade civil organizada que interagem com a instituição, como por exemplo, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Ressalte-se que foi assegurado aos entrevistados o direito ao anonimato, e, por isso, procurou-se não fazer menção ao nome da pessoa, mas ao cargo ou função ocupada na estrutura do TCE-PE.

Para dar suporte a este estudo, utilizou-se como base teórica a abordagem institucional relacionando-a a idéia weberiana de legitimidade (Weber, 1993) – elemento fundamental para a existência da instituição e núcleo da teoria institucional. Além disso, como forma de entendimento do processo de institucionalização e legitimação da organização, foi fundamental tratar das relações de poder que circunscrevem o contexto social, destacando-se o poder patrimonial, característico da sociedade brasileira – na qual predomina a burocracia patrimonial (Faoro, 1984) –, que se utiliza da burocracia como instrumento para o exercício do poder patrimonial. Focalizada a problemática existente entre burocracia e poder, deve-se acrescentar que ambas as variáveis são instrumentos para que as ações dos administradores se tornem efetivas e a organização atinja aos objetivos para os quais foi criada. Efetividade é, no sentido técnico, um indicador de desempenho e muitas vezes se confunde com outros indicadores, como eficácia e eficiência. Neste trabalho, adota-se as definições de Penteadó (1991) e Sander (1982). Assim, eficiência refere-se ao “critério administrativo que revela a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo” (Penteadó, 1991, p.69). Eficácia é “a capacidade ou potencialidade para alcançar resultados almejados” (Penteadó, 1991, p.70). Já efetividade refere-se “à resposta ou atendimento às exigências da comunidade expressas politicamente” (Sander, 1982, p.13), sendo neste trabalho operacionalizado em duas dimensões: a formal e a desejada. Sob o aspecto formal, a efetividade encontra-se caracterizada através de normas e regulamentos constantes da lei maior do Estado e dos regulamentos internos da instituição; a efetividade desejada relaciona-se com a

expectativa dos atores, visando a atingir aos objetivos sociais quando da atuação do citado órgão. Os fatores que impedem que a efetividade formal seja igual à desejada foram apontados como lacunas.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO: CARACTERÍSTICAS CONTEXTUAIS E AMBIENTAIS

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

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi criado através da Lei nº 6.078, de 12 de dezembro de 1967. No início, a Corte instalou-se numa sede alugada na Rua do Hospício. Em 19 de julho de 1973, o então governador Eraldo Gueiros doou o terreno para construção da sede própria e, em 09 de dezembro de 1988, ocorreu a solenidade de inauguração do edifício-sede do Tribunal de Contas na Rua da Aurora (Maranhão *apud* Albuquerque, 1989). Jarbas Maranhão (*apud* Albuquerque, 1989) destaca a colaboração dos governadores desde a sua criação até a conclusão da construção da sede própria.

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

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

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

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

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

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

Com relação à realização de seus serviços, encontra-se expresso nas normas que o Tribunal emitirá um parecer prévio sobre as contas dos prefeitos e dos governadores. Depois de emitido esse parecer técnico, as contas são encaminhadas para as casas legislativas, correspondentes a cada esfera de governo, as quais são encarregadas constitucionalmente de julgar as contas. Esse julgamento é baseado no parecer prévio emitido pelo TCE-PE que somente deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros das Casas Legislativas – art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual (Pernambuco, 1989). A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, prescreve em seu art. 1º, inciso I, letra “g” que o prefeito ou governador tornar-se-á inelegível se suas contas forem rejeitadas pelo órgão competente, abrindo uma exceção para os casos em que a questão estiver sendo apreciada pelo Poder Judiciário.

Depreende-se da norma acima que se o prefeito ingressar na Justiça contestando a decisão do TCE-PE e da Casa Legislativa correspondente, e enquanto não sair a decisão definitiva do Tribunal de Justiça, ele está apto a se reeleger. Deve-se ressaltar que essa decisão pode demandar muitos anos para ser proferida, o que garante, pelo menos, mais um mandato ao então prefeito ou governador. Conforme exposto, conclui-se que o parecer prévio emitido pelo TCE-PE, bem como o julgamento realizado pelas casas legislativas não gozam de muita eficácia, no sentido de tornar o prefeito inelegível, dadas as limitações legais.

O TCE-PE possui, concomitantemente, a atribuição constitucional de julgar as contas dos ordenadores de despesa, quer seja ele prefeito ou não, imputando-lhe os débitos e as multas devidas, caso ocorra prejuízo ao Erário. A essas decisões de imputação de débito e de multa são conferidas a eficácia de título executivo que, conforme prevê a Carta Magna (Brasil, 1994), em seu art. 71, parágrafo 3º, possui direito líquido e certo. Na prática, entretanto, o que ocorre é que o TCE-PE não tem conseguido receber ou fazer com que se devolva o que é de direito, posto que não é executor de suas próprias deliberações, já que nos casos de imputação de multa, débito ou indícios de crime, elas são remetidas ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça para que estes as executem. Cabe ao TCE-PE a responsabilidade administrativa e patrimonial, à Justiça a responsabilização civil e penal e aos órgãos de representação popular (casas legislativas) a responsabilidade política (Fernandes 1996).

Constata-se, assim, que esses outros órgãos assoberbados de outras tantas responsabilidades, demoram demasiadamente para executar as decisões do TCE-PE, o que provoca muitas vezes a perda de eficácia das mesmas.

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

– conselheiros – possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados do Poder Judiciário, gozando, assim, do mesmo *status* dos órgãos deste poder.

Como se pode depreender do exposto, o ambiente no qual o Tribunal de Contas está inserido é permeado de regras e regulamentos que estabelecem a sua jurisdição, as suas limitações e o seu papel frente aos outros órgãos e poderes. Essa condição está colocada segundo os valores do contexto, em consonância com o atual sistema jurídico vigente e com as relações sociais atualmente estabelecidas, independente da eficiência e da demanda de seus serviços (Meyer e Rowan, 1977). Pereira (1997) destaca que a organização institucional caracteriza-se por fatores como história, lideranças, recursos e objetivos que moldam sua estrutura, conforme relatado acima, enfocando que, muitas vezes, o seu desempenho depende das relações sociais estabelecidas, como ocorre, de fato, com o TCE-PE e os demais órgãos com os quais ele se relaciona.

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

AS ESTRUTURAS DE PODER NO TCE-PE

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

Inicia-se o presente mostrando como os níveis de autoridade estão construídos no TCE-PE.

As primeiras pessoas a comporem o Tribunal foram os conselheiros. Estes fazem parte do colegiado do Tribunal de Contas e se reúnem para julgar ou apreciar os processos que são previamente analisados pelos técnicos da Corte. O cargo de conselheiro é vitalício. A indicação para esses cargos ocorre segundo as disposições constitucionais, ou seja, quatro conselheiros são indicados pela Assembléia Legislativa e três são escolhidos pelo governador do Estado e aprovados também pela Assembléia Legislativa. Ressalte-se que desses últimos, dois são escolhidos entre os auditores e os promotores do Ministério Público junto ao TCE-PE, indicados em lista triplíce, de acordo com critérios de antigüidade e merecimento.

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

Também participam do colegiado do TCE-PE os auditores substitutos de conselheiros, em número de dez, nomeados através de concurso público. Sua função é emitir um relatório prévio para melhor instruir os processos e substituir os conselheiros no caso de férias, licenças, faltas ou qualquer impedimento. Compõe, ainda, o colegiado do TCE-PE a Procuradoria Geral, que emite pareceres em qualquer processo, integrada por um promotor geral, cargo em comissão indicado pelo conselho, que participa das reuniões do colegiado. Assim, o colegiado do Tribunal é composto por um corpo de conselheiros que decide, uma promotoria que zela pela aplicação da lei e uma auditoria geral que analisa e prepara, com isenção, os processos para as decisões, como conselheiros substitutos.

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

Prosseguindo com a exposição acerca da estrutura do TCE-PE, abaixo da presidência do Tribunal, como integrante do quadro de serviços auxiliares, encontra-se a Diretoria Geral, que possui subordinados a esta: a Coordenadoria de Administração Geral e a Coordenadoria de Controle Externo. A primeira coordena todos os serviços administrativos como contabilidade, recursos humanos e serviços gerais – área meio do TCE-PE; a segunda possui três grandes departamentos e um núcleo subordinados a esta: Departamento de Controle Municipal (DCM), Departamento de Controle Estadual (DCE), Departamento de Atos de Pessoal (DAP) e Núcleo de Engenharia.

Analisando-se comparativamente os departamentos, em especial os de Controle Municipal e Estadual, percebe-se que a estrutura do segundo revela-se bem mais enxuta que a do primeiro, em que pese o volume de recursos fiscalizados no segundo ser bem maior. Observa-se que outros aspectos que envolvem questões técnicas e políticas são importantes para explicar essa realidade que, inclusive, faz com que o DCM tenha um tratamento diferenciado em relação aos demais departamentos, demandando dispêndios maiores para o TCE-PE, não só para manter a parte administrativa das inspetorias regionais, mas também para mobilizar o pessoal técnico, que goza de maiores privilégios financeiros e instrumentais referentes à gratificação de localização, diárias, combustíveis e carros mais equipados. No entanto, essas variáveis não são as únicas a determinar o tratamento diferenciado dispensado aos departamentos. Existe a presença de outro elemento que pode alterar os arranjos de poder, como a existência de relações interpessoais caracterizada, sobretudo, por laços familiares que, são determinantes na escolha dos ocupantes dos cargos comissionados de diretor e que a depender do grau de proximidade com o Conselheiro-presidente, aumenta a facilidade para a conquista de vantagens para os departamentos, que repercutem, sem dúvida, na qualidade e na melhoria das condições para todos que ali trabalham. Essa realidade pode ser constatada em dois dos grandes departamentos do Tribunal que passaram a ter maior importância, privilegiando-os com equipamentos, móveis novos e cursos.¹

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

Existe dentro da estrutura do TCE-PE a disponibilização de cargos que podem ser ocupados por pessoas estranhas ao quadro efetivo da Casa. São cargos de confiança dos titulares que normalmente são preenchidos por pessoas da sua

¹ É importante salientar nesse ponto que não é objetivo deste trabalho fazer apologia ou crítica a esse tipo de expediente, mas apenas demonstrar sua existência e penetração nas esferas organizacionais que compõem nossa sociedade e, assim, sustentar o argumento central da pesquisa, qual seja, o da relação entre os aspectos institucionais, estruturas de poder e efetividade das ações do TCE-PE.

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

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

Destacam-se, ainda, as palavras de Cardoso² (*apud* Ramos, 1983, p.213), quando enfatiza que o esquema da burocracia industrial dominante no Brasil é a patrimonialista, afirmando que "não raro os administradores profissionais são admitidos menos em virtude de suas qualificações técnicas objetivas do que por serem homens de confiança". Essa realidade é latente também no Tribunal, não somente para os cargos comissionados reservados aos servidores efetivos como para os demais.

Em suma, essas atitudes revelam que, dentro do Tribunal, encontram-se presentes os mesmos valores que impregnam a sociedade brasileira, a qual, apesar de historicamente ter sofrido várias reformas econômicas que trouxeram mudanças significativas, não perdeu até hoje a sua característica patrimonialista; ao contrário, as reformas aconteceram, mas somente até o ponto em que não atrapalharam os interesses tradicionais, fortemente instalados (Pinho, 1998). Ainda acerca dessas práticas, pode-se afirmar que a atual reforma do aparelho do Estado, que visa à implantação do gerencialismo, traz alguns questionamentos que incluem a convivência de práticas patrimonialistas com gerencialistas, traçando possibilidades que incluem, por exemplo, que a segunda supere os problemas advindos da primeira, enfraquecendo-a, resultando numa convivência positiva para a sociedade (Pinho, 1998). Assim, admite-se a existência de normas, regras e fórmulas, em resumo, estruturas intrinsecamente válidas, aliadas a práticas patrimoniais que estão suscetíveis de produzir resultados positivos em quaisquer sociedades (Ramos, 1983).

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

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

No TCE-PE existem diversas formas de controle. Esta análise será centrada em alguns aspectos desse controle, em especial aos que ocorrem na área-fim, responsável pela produção de resultados efetivos. Em termos gerais, o controle é realizado por tarefas e se impõe através da autoridade do chefe imediato que recebe essa incumbência dos níveis hierárquicos superiores. Ressalte-se que esse enfoque de controle por atividades visa a melhorar a qualidade do trabalho. Para

² Cardoso, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964. p. 98.

tanto, foram criados instrumentos obrigatórios a serem preenchidos pelos técnicos como programas de auditoria, papéis de trabalho, relatórios padronizados que objetivam mostrar aos níveis hierárquicos superiores de que forma o trabalho está sendo realizado.

O uso do computador é também outro instrumento de controle que possibilita o compartilhamento de áreas de trabalho de forma a padronizar as atividades, a elaboração de planilhas eletrônicas de controle de tempo e de trabalho e a disseminação de idéias, valores e normas que estabelecem rituais por toda a estrutura, a exemplo da adoção da forma eletrônica como meio de comunicação interna entre as chefias (*e-mail*). Rosen e Baroudi (1992) defendem que essa tecnologia é uma poderosa ferramenta de exercício de controle.

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

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

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

EFETIVIDADE FORMAL

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

A efetividade formal para o TCE-PE está relacionada com a busca da eficácia e da eficiência de suas ações, segundo as normas e regulamentos, como ferramentas para atender aos anseios da sociedade.

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

Com efeito, foi unânime entre os entrevistados o relato de que o órgão tem mudado muito nos últimos anos e tem melhorado a sua atuação. Um dos auditores substitutos (entrevistado 1) enfatizou:

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

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

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

A análise de prestações de contas, tomadas de contas, denúncias, aposentadorias, concursos públicos e outros processos constituem uma das principais atribuições executadas pelo Tribunal, conforme preconiza o parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal; o art. 29, parágrafo 2º e art. 30, incisos I a III da Constituição Estadual; a Lei Orgânica (Lei n.º 10.651/91), arts. 1º e 3º; e Regimento Interno, artigo 4º, inciso XI e XVI (Brasil, 1994; Pernambuco, 1989; Pernambuco, 1991; Pernambuco, 1993). Acerca dessa competência, todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que hoje o Tribunal já cumpre essa missão constitucional em praticamente todos os órgãos e entidades do Estado. Essa é uma realização concreta feita pelo TCE-PE, que vem causando um efeito verdadeiro sobre seus jurisdicionados e até mesmo sobre a população (Suchman, 1995).

A despeito dessas realizações, o Tribunal ainda não executa todos os tipos de fiscalização a que foi formalmente designado. A Constituição Estadual em seu artigo 29 (Pernambuco, 1989), bem como a Lei Orgânica, artigo 35 (Pernambuco, 1991) estabelecem que as fiscalizações deverão ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Sobre a auditoria de natureza operacional, por exemplo, este foi um comentário de um dos conselheiros (entrevistado 2):

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

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

Outra atribuição formalmente designada ao TCE-PE refere-se à observância, quando da fiscalização, do cumprimento dos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia por aqueles que detêm, sob qualquer forma, recurso público, conforme disposto no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1994); artigo 29, § 1º, da Constituição Estadual (Pernambuco, 1989) e artigo 1º, II, da Lei Orgânica do TCE-PE (Pernambuco, 1991). Essa análise atenderia ao anseio da população de informação acerca da qualidade da gestão dos recursos. Afirmou um auditor substituto (entrevistado 3) sobre essa matéria que

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

Assim, diante dos relatos acima, pode-se afirmar que o Tribunal não está cumprindo sua missão de fiscalizar os recursos públicos, sob a ótica de todos os princípios constitucionais e, logo, não está sendo formalmente efetivo.

É imprescindível enfatizar que, nos últimos anos, houve uma série de outras responsabilidades incorporadas ao trabalho do Tribunal, sobretudo depois da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000), que objetivou trazer um equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, promovendo o controle do gasto público através da transparência, com a elaboração de relatórios que permitam, inclusive à sociedade, realizar um controle desses gastos. Nesse sentido, o Tribunal tem se mobilizado internamente, capacitando os técnicos, criando mecanismos de controle e de recepção de documentos enviados pelos entes jurisdicionados, cujo volume aumentou consideravelmente, distribuindo cartilhas e ministrando cursos para que os gestores atendam aos novos ditames legais.

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

Um exemplo de uma atuação preventiva ocorreu no projeto denominado pelo TCE-PE “Operação Eleições”. Constituindo uma iniciativa inédita na história

do Tribunal, na qual todos os técnicos da área municipal foram mobilizados no sentido de acompanhar a execução das despesas dos municípios nos últimos meses que antecediam as eleições, essa operação visava, sobretudo, conter o desvio de recursos para fins eleitorais. O sentimento deixado por esta atuação do TCE-PE está demonstrado nas palavras de um dos diretores:

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

Essa operação foi apoiada tanto pelo Conselho do Tribunal, que procurou adaptar a legislação interna para viabilizar a operação (publicou a Resolução nº 05, de 26 de julho de 2000, que instituiu o rito de procedimento sumário e o procedimento especial de destaque), como pelo Ministério Público, que passou a priorizar o ajuizamento de ações referentes aos processos do Tribunal, inclusive atuando conjuntamente no trabalho de campo. Acrescente-se que no inciso XI da Constituição Federal (Brasil, 1994) já existe a previsão de comunicar ao Poder competente quando detectada a irregularidade.

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

Por fim, quando os entrevistados foram questionados sobre a efetividade do TCE-PE, verificou-se que há percepções diferentes acerca da efetividade das ações do Tribunal, sobretudo entre os atores internos que apesar de alguns afirmarem que acham o Tribunal efetivo, também enfatizaram que havia um longo caminho a ser percorrido no sentido do órgão cumprir suas atribuições e resgatar a dívida que a instituição tem com a sociedade.

Assim, fica claro que, mesmo para aqueles que acreditam que o Tribunal já é efetivo, existe uma vontade manifesta de que ele ainda pode fazer muita coisa, demonstrando que há uma efetividade desejada. Esse assunto será abordado logo a seguir.

EFETIVIDADE DESEJADA

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

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

Um desses procedimentos – manifesto pelos entrevistados – que poderia dar uma maior efetividade à atuação do Tribunal seria a realização continuada de auditorias concomitantes à execução do orçamento público, que inclusive já foi realizada pelo órgão sob o título de operação eleições.

Nesse sentido, há uma concordância geral entre todos os entrevistados internos e externos de que a realização dessa nova forma de fazer auditoria seja implementada para atender à população em geral que pede decisões factuais. Sob o ponto de vista da teoria, pode-se afirmar que essas colocações estão em harmonia com a literatura colocada neste trabalho, quando enfatiza que o ambi-

ente institucional é infundido de valores resultantes das necessidades sociais (Srouf, 1998). De fato, essa nova forma de fiscalizar surgiu exatamente da ausência de efetividade das ações anteriores, que não produziam os resultados esperados, pois para a sociedade hoje se tornou mais relevante não o que foi roubado, mas o que deixou de ser desviado. Castro (2002, p. 301) ressalta que o controle da corrupção é muito maior se realizado através de uma "fiscalização preventiva, concomitante à realização da despesa, impeditiva, coercitiva e pedagógica", pois mais vale evitar um erro do que penalizar um gestor, pois a penalidade não se tem revertido em benefício.

Outra necessidade percebida pelos atores internos, seria permitir que o órgão pudesse executar suas decisões. Isso hoje não lhe é permitido, devido a limitações legais, fazendo com que o TCE-PE dependa tanto do Ministério Público como do Tribunal de Justiça para que suas decisões sejam cumpridas.

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

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

Parece ser relevante minudenciar essa questão, salientando que, de fato, não é pertinente, dentro do sistema vigente que prega o controle dos cidadãos sobre seus governantes, essa análise política das contas dos governadores e dos prefeitos, tendo em vista que, nas demais contas de qualquer outro agente político, prevalece a análise técnica. Há aqui uma prerrogativa deixada pelo legislador na Constituição que pode ser explicada através de algumas análises desenvolvidas por Bresser Pereira (*apud* Pinho, 1998) que destaca que apesar de a Constituição de 1988 mostrar-se inovadora em alguns pontos, há também a existência de focos patrimonialistas, como se o passado tivesse se juntado ao novo, não permitindo que aquele sucumbisse e deixasse de existir.

Um ponto levantado pelos atores internos do TCE-PE que merece destaque refere-se à questão da inelegibilidade. Dentro das normas que caracterizam o ambiente institucional do TCE-PE, esta é uma daquelas que não traz efetividade às decisões da instituição (Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990), pois mesmo com contas rejeitadas pelo TCE-PE, o agente público ingressa na Justiça e sem a avaliação do mérito lhe é concedido o direito de continuar gozando dos

mesmos privilégios que tinha antes do julgamento por parte do TCE-PE. Essa atitude do legislador está em total descompasso com os anseios e valores da sociedade, buscando somente privilegiar os agentes políticos. Essa norma existente no ambiente institucional do TCE-PE é uma prova cabal de que, nas bases políticas brasileiras, encontram-se presentes forças tradicionais responsáveis pela criação de leis que visam a atender interesses clientelistas, ainda dominantes, confirmando as alegações das bases teóricas desenvolvidas neste trabalho.

Todos os entrevistados manifestaram, também, a necessidade de uma maior aproximação do órgão com a sociedade, dando transparências às ações. O Tribunal já vem abrindo alguns canais nesse sentido, mas a opinião geral é que ainda há muito por fazer.

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

Desta forma, a necessidade de aproximação da instituição com a sociedade passa a ser uma medida urgente, pois, nesse caso, somente a população tem o verdadeiro poder de mudança para provocar e pressionar o próprio Judiciário, além do Congresso Nacional para, ao invés de extinguir, fazer as mudanças necessárias na legislação que ajudem o Tribunal a ser mais efetivo. Esse posicionamento de dar transparência às suas ações reflete a nova dimensão dada à Administração Pública que enfoca o cidadão como controlador das ações dos gestores públicos. Essa necessidade percebida nos discursos acima advém de uma pressão do ambiente que atualmente encontra-se infundido desse valor.

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

LACUNAS ENTRE EFETIVIDADE FORMAL E DESEJADA

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

Um elemento citado por boa parte dos entrevistados como uma limitação refere-se à imagem negativa que a sociedade possui dos tribunais de contas. Um dos motivos de tal imagem se deve sobretudo aos péssimos exemplos que alguns órgãos vêm dando ao longo dos últimos anos. De fato, por diversas vezes, desde a criação, alguns titulares dos órgãos ocuparam lugares nas colunas policiais, acusados de envolvimento em diversos crimes, a exemplo da reportagem publicada na revista *Veja*, em janeiro de 2002. Essa matéria apontava diversas irregularidades relacionadas à malversação de recursos públicos, provocadas por presidentes de tribunais que contrataram com prefeitos para fazer publicidade pessoal, em troca de favores e "venda" de decisões, enfatizando que "há muito se denuncia que os tribunais de contas no Brasil gastam dinheiro demais, empregam parentes demais e fiscalizam de menos" (Gaspar, 2002, p. 36).

Acrescente-se que, de acordo com O'Donnell (1998), a mídia somente assume o papel de denunciar os atos errôneos de autoridades públicas porque, muitas

vezes, os órgãos governamentais competentes não o fazem. Nesse caso, os meios de comunicação tendem a tornar-se uma corte de justiça substituta na medida em que expõem as condutas irregulares e nomeiam os responsáveis, informando à população os detalhes que acham relevantes.

Com efeito, o mau exemplo de alguns tribunais de contas contamina a imagem dos demais, comprometendo a existência de todos, na medida em que passa a perder o apoio daqueles que o mantêm, no caso a sociedade.

Um dos motivos que podem ser percebidos como determinante para que ocorram diferenças entre os tribunais reside no fato de que esses órgãos, no Brasil, não compõem um sistema único. Em cada estado existe um órgão que atua de forma autônoma e independente dos demais, sem uma coordenação ou padronização. Entretanto, alterar essa realidade implicaria uma modificação no sistema jurídico vigente que envolve inclusive uma mudança de valores, no sentido de avaliar como essa nova situação se adaptaria aos centros de poder existentes na comunidade (Selznick, 1971).

Note-se que como os conselheiros dos tribunais de contas têm sido as grandes manchetes dos jornais, questiona-se muito a alteração na forma de provimento desse cargo, cujo critério de escolha, atualmente, é eminentemente político, adotando critérios mais técnicos. O cerne do problema está no ambiente de onde provêm os conselheiros que, sabe-se, é permeado de práticas patrimoniais que passam por cima de regulamentos, objetivando atingir interesses pessoais e que, inclusive, transcendem, em muitos casos, as normas estabelecidas. Isso decorre de uma sociedade que, historicamente, não considera o que é público como de todos, mas o que é público como privado, atendendo aos interesses de uma minoria.

Segundo Ramos (1983), a base da cultura brasileira, originada do tipo de colonização feita no Brasil, ainda está muito presente na sociedade moderna, demonstrando que aspectos institucionais interferem diretamente na efetividade das ações do TCE-PE, na medida em que os valores e as crenças do ambiente determinam as atribuições organizacionais (Selznick, 1971).

Não se pode esquecer, e os auditores substitutos lembraram com muita propriedade, que lutar pela extinção da indicação política significa ir de encontro aos valores vigentes no ambiente institucional, o que poderia ser decisivo para a descontinuidade do órgão, pois é nesse ambiente que o Tribunal busca os recursos necessários para continuar atuando. Consoante Pfeffer e Salancik (1978), o controle dos recursos representa uma grande fonte de poder, pois garante a existência da instituição.

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

Outro aspecto levantado que também compromete a imagem da instituição frente à sociedade refere-se ao conteúdo de algumas decisões pronunciadas pelo Conselho do Tribunal, tendo em vista que muitas delas não levam em consideração o posicionamento do relatório elaborado pelos técnicos da casa. Esses discursos estão em consonância com a teoria desenvolvida neste trabalho que enfatiza que na sociedade brasileira, inclusive nas organizações, estão presentes práticas patrimoniais que influenciam as tomadas de decisões. Percebe-se, nesse caso, uma crise de legitimidade do Tribunal frente ao ambiente, na medida em que os valores intangíveis – maculados nas decisões – moldam o comportamento de maneira oposta aos elementos concretos (Suchman, 1995), reafirmando o conceito de que a questão subjetiva existente no ambiente institucional é bastante forte.

Discutida a questão da imagem, um outro fator limitante para que a efetividade formal não seja igual à desejada está relacionado ao desconhecimen-

to que a própria sociedade tem da existência dos tribunais, ou seja, além do fato de que o Tribunal possui um imagem negativa entre aqueles que conhecem o órgão, ainda existe a discussão de que uma grande parcela da população sequer sabe que o Tribunal existe, quanto mais o que ele faz – isto é, qual o seu papel. Em 2001, o Tribunal contratou uma empresa com o fim de realizar uma pesquisa em seis cidades de Pernambuco, com a aplicação de 1.800 questionários, para avaliar a imagem da instituição e dos serviços por ela prestados. Segundo a conclusão da pesquisa, a maior parte dos entrevistados (52,22%) não conhecia o Tribunal, menos de um quarto (24,50%) conhecem as suas finalidades e, destes, 94,53% afirmaram que o órgão é necessário, sendo que daqueles que conhecem a instituição, 48,36% afirmaram que o Tribunal cumpre parcialmente com suas obrigações (Perfil, 2001).

Diante desse fato, foi opinião geral entre os entrevistados que é necessário que os tribunais precisem se mostrar à sociedade, porque a população não sabe nem de sua existência. De fato, não há como o Tribunal ser efetivo, se suas ações são desconhecidas para a sociedade, pois a efetividade aplica-se à promoção de objetivos sociais (Penteado, 1991), que, nesse caso, não vêm sendo atingidos.

Outro elemento limitante para que a efetividade formal não seja igual à desejada refere-se a dependência do TCE-PE em relação à atuação do MP e do TJ. No Ministério Público, conforme citado por um dos promotores, não há estrutura adequada e ideal. Este, por sua vez, depende do Judiciário que também não possui as melhores condições. Daí a necessidade sentida pelos atores internos de dotar o TCE-PE de poder jurisdicional, para que possa cobrar o cumprimento de suas decisões.

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

Outro ponto que se constitui em outra lacuna existente entre a efetividade formal e a desejada é a ausência de coordenação da função de controle, tendo em vista que essa função se encontra disseminada em diversos órgãos, dificultando a localização de um responsável. Cabe à Administração a realização do controle interno; ao Ministério Público, o controle nas atribuições de defesa do cidadão; ao Judiciário, o controle realizado mediante provocação; ao Legislativo, o controle externo em seu aspecto político; e, em seus aspectos técnicos, aos Tribunais de Contas; e, ainda, à polícia o controle repressivo, sendo cada um desses órgãos responsável por uma faceta de um mesmo processo. Cumpre destacar que aqui há uma questão de ponto de vista diferente do que há nos documentos, pois a divisão dos poderes do Estado é uma posição dominante na modernidade, que surgiu como forma de minimizar o abuso de poder, caso estivesse centrado nas mãos de um só, que teria, dessa forma, um poder absoluto.

Além disso, a idéia de criação de órgãos autônomos que controlam os três poderes clássicos visam a submeter os governantes ao império de uma lei, coibindo o abuso de poder, em consonância com os princípios norteadores do estado democrático de direito. Ademais, há um consenso de que a realização de controle interno e externo não se configura em duplicidade de atuação, existindo dessa

forma para permitir uma avaliação de um sobre o outro, de forma que possa estabelecer uma cadeia que resguarde a boa conduta. Destarte, analisando sob a dimensão institucional, a estrutura dessas organizações reflete as expectativas e os valores expressos do ambiente, que foram criados independentes da eficiência de sua atuação, em consonância com a literatura exposta neste trabalho.

Um outro ponto ressaltado pelos membros da OAB refere-se à não divulgação, por parte do Tribunal, dos achados nos relatórios de auditoria enquanto este ainda não foi devidamente julgado. A OAB entende que essa atitude por parte do TCE-PE viola o dever de informar ao público o que está acontecendo. O Ministério Público também abordou essa questão e entende que os órgãos decidem em instâncias diferentes e uma decisão de um não anula o andamento do processo de outro. Um dos conselheiros reconheceu que existe essa cultura por parte do corpo julgador e mudar esse procedimento, com efeito, implicaria uma mudança de posicionamento do conselho, constituído pelas maiores autoridades e que possuem o poder de alterar esse trâmite administrativo.

Para se ter uma visão geral do exposto, foi elaborado um quadro-resumo (Quadro 1), que permite uma visualização clara, sintetizada, entre aquilo que o Tribunal executa – a efetividade formal – e aquilo que seriam as expectativas dos respondentes – a efetividade desejada – trazendo as lacunas que não permitem que uma seja igual a outra.

Quadro 1 Comparativo entre Efetividade Formal, Desejada e Lacunas

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



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

MP	<ul style="list-style-type: none">• Imagem negativa que a sociedade tem dos TCs;• Ausência de uniformidade de procedimentos;• Critério de escolha do conselho dos TCs;• Conteúdo das decisões contrárias aos critérios técnicos;• Desconhecimento por parte da sociedade da existência dos TCs;• Dependência de outras instituições para dar executoriedade às suas decisões;• Divulgação dos achados de auditoria;
OAB	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de coordenação da função de controle;• Descumprimento de formalidades processuais;• Divulgação dos achados de auditoria;
Sindicato	<ul style="list-style-type: none">• Imagem negativa que a sociedade tem dos TCs;• Desconhecimento por parte da sociedade da existência dos TCs.

CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

Em que pese o fato de ser esse um modelo ideal, sabe-se, em contrapartida, conforme citado neste trabalho, que no Brasil, hoje, existem vários tribunais cujos julgadores não estão comprometidos com a causa da instituição. A Lei Maior de nosso país atribui condições rígidas para a escolha desses titulares que, por uma prática costumeira, sem respaldo na norma jurídica, somente são chamados os parlamentares do Poder Legislativo. Não cabe aqui simplesmente uma crítica à instituição, como muito tem feito a imprensa, mas também é importante desenvolver uma conscientização da sociedade para exigir desses homens eleitos pelo povo – os parlamentares – o devido cumprimento da lei e a prática de buscar o interesse coletivo e não articulações de cunho privado quando da escolha de futuros ocupantes do cargo de conselheiros.

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

Devido a esses entraves que cercam a atuação dos tribunais de contas, fala-se em extinção no cenário nacional, desses órgãos. No entanto, se a atuação pública, não obstante independente, ainda encontrar-se revestida de articulações e conchavos, o que comentar da entrada da iniciativa privada nesse ramo, que não goza dessa independência, tendo em vista que visa ao lucro e depende de contratos para lograr êxito?

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations : formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, n. 80, p. 340-363, 1977.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo : Atlas, 1996.
- MOTTA, Fabrício M. Apontamentos sobre o ministério público junto aos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 2, n.1, p. 10-15, jan. 2002.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo : Atlas, 1997.
- NÓBREGA, Airton Rocha. O princípio constitucional da eficiência. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 24-25, jan. 2002.
- O'DONNELL, Guilherme. **Horizontal accountability and new polyarchies**. Notre Dame: Kellogg Institute, 1998. (Working paper; n. 253).
- OLIVEIRA, Antônio C. O tribunal de contas e a nova constituição. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, n. 1, p. 59-73, jan./jun. 1989.
- PENTEADO, Sílvia A. T. **Participação na universidade** : retrato em preto e branco. São Paulo : Uniceb, 1991.
- PEREIRA, Maria J. L. de B. **Faces da decisão**: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão. São Paulo : Makron Books, 1997.
- PERFIL PESQUISAS TÉCNICAS. **Relatório de pesquisa quantitativa** : Custódia, Santa Cruz, Serra Talhada, Lajedo, Goiana e Joaquim Nabuco – Pernambuco. [S.l. : s.n.] 2001. Disponível em <<http://elefante/enquete/reITCE-PEpecidades.html>>. Acesso em: 01 nov. 2001.
- PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco** : 1989. Recife : CEPE, 1989.
- _____. **Lei orgânica do TCE-PE** : texto em vigor : n. 10.651, de 25 de novembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e dá outras providências. [S.l.: s.n., 1991]. Disponível em <<http://www.TCE-PE.pe.gov.br/normas/lei-org/lei.html>>. Acesso em: 20 maio 2002.
- _____. Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, v. 4, n. 4, p. 172-195, dez. 1992/abr. 1993.
- PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations** : a resource dependence perspective. New York : Harper & Row, 1978.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983.
- ROSEN, Michael, BAROUDI, Jack Computer-based technology and the emergence of new forms of managerial control. In: STURDY, Andrew, KNIGHTS, David, Willmott, Hugh (Eds.) *Skill & consent: contemporary studies in the labour process*. London: Routledge, 1992.
- SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação Brasileira*, Brasília, v.4, n.9, P. 8-27, 2. SEM., 1982.

- SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The organization of societal sectors. In: MEYER, John. W.; SCOTT, W. Richard. (Ed.). **Organizational environments : ritual and rationality**. Beverly Hills : Sage, 1983. p. 129-53.
- SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**. Rio de Janeiro : FGV, 1971.
- SROUR, Robert H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro : Campus, 1998.
- SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy : strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.
- VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina; LOPES, Fernando Dias. The organizational field structuring of the of museums and theaters in South of Brazil. In: THE EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Sub-theme 10: Construction and elaboration of organizational fields**. Lyon : EGOS, 2001.
- WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Madrid : Fondo de Cultura Económica, 1993.