Como promover a aprendizagem entre órgãos de controle e instituições controladas

ARTIGO EM FOCO:

Organizational learning of controllers and controlled agencies: innovations and challenges in promoting accountability in the recent Brazilian democracy

Cecília Olivieri, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio

O trabalho de inspeção das agências de controle governamental, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), tem aumentado a transparência e a prestação de contas por parte do Estado, e também tem ajudado a aprimorar a qualidade da gestão pública.

O caso da relação entre a CGU e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) exemplifica esse potencial de aprendizagem organizacional. O processo de auditoria foi estudado pelos pesquisadores Cecília Olivieri, da Universidade de São Paulo, e Marco Antonio Carvalho Teixeira, Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio, da FGV-EAESP. Os pesquisadores publicaram os resultados do trabalho no *American Journal of Industrial and Business Management*.

A interação entre a CGU e o MDS, particularmente, com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) começou em 2004. Naquele ano, a SNAS preparava as regras do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS), implantado em 2005 com o objetivo de organizar os serviços sociais em uma rede de proteção para famílias beneficiadas por programas de transferência de renda. As principais regulações deram-se em relação a como os recursos deveriam ser aplicados nesse sistema descentralizado que cobre os três níveis de governo.

Os analistas da CGU e os gestores do SUAS encontram-se em dois momentos: o primeiro ocorre antes que a CGU realize a auditoria em uma amostra de municípios sorteados, e o segundo, após a inspeção, serve para que o MDS possa validar o relatório preparado pela CGU.

De acordo com entrevistados tanto do MDS como da CGU, a relação, embora nem sempre harmoniosa, proporcionou aprendizado para ambas as partes, o que é raro. "Na maioria dos casos, o Ministério resiste às recomendações colocadas pela agência de controle, e esta se mostra, por sua vez, relutante em alterar seus processos internos de auditoria às particularidades dos programas", observam os autores do estudo.

No caso estudado, os analistas da CGU levaram em conta as especificidades do SNAS e a estrutura própria do MDS, mesmo que isso significasse um tempo maior de auditoria do que o normal. Em relação ao MDS, os autores do estudo apontam três ganhos de aprendizagem. Primeiro, as demandas da CGU por regras detalhadas do SUAS fizeram com que a regulamentação deste fosse aprimorada.

Segundo, ao apontar problemas na implementação do SUAS nos municípios, a CGU fez com que a SNAS revisasse as regulações e mecanismos de incentivos e controles dos Poderes Executivos Municipais. No início, isso causou um grande estresse entre os funcionários da SNAS. No entanto, com o tempo, fez com que percebessem que a informação produzida pelas auditorias da CGU poderia ajudar o MDS a saber o que estava acontecendo na ponta do sistema e aprimorar a gestão. Como a CGU é um agente externo ao Ministério, propicia uma visão "de fora" que tem ajudado os administradores do SUAS a identificarem falhas que não conseguiram perceber sozinhos. Com isso, os gestores perceberam que não adianta apenas desenhar uma política inovadora, mas também é necessário monitorar e criar mecanismos de controle e punição.

Terceiro, as demandas da CGU levaram também a uma reestruturação organizacional, pois legitimaram pedidos da SNAS ao MDS para contratar empregados e recursos destinados às atividades de controle. A SNAS criou um time próprio para lidar com as questões de inspeção e interagir com a CGU.

Para os pesquisadores, os elementos necessários para essa aprendizagem acontecer foram: primeiro, as reuniões entre os analistas da CGU e os administradores de maneira a discutir conjuntamente o SUAS; segundo, a predisposição de ambas as partes para compreender a visão e a posição do parceiro; terceiro, a manutenção dos líderes dos dois times em sua posição para que o aprendizado não se perdesse; quarto, o fato de o MDS ser um ministério novo e o SUAS estar em criação, o que permitiu maleabilidade; e quinto, a posição privilegiada do MDS, como gestor do Bolsa Família, em conseguir recursos para suas ações. Enquanto os dois últimos fatores são contingenciais, e não necessariamente podem ser replicados em outros contextos, os três primeiros podem ser incentivados em outros casos, concluem os autores do estudo.

Fale com o autor: marco.teixeira@fgv.br