

A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais¹

Doi: 10.4025/enfoque.v36i3.32160

Diones Gomes da Rocha

Doutorando em Administração Pública pelo Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV/EAESP.
Mestre em Contabilidade pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília – UnB.
E-mail: diones.rocha2014@gvmail.br ou dionesgr222@hotmail.com

Robson Zuccolotto

Pós-Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – EAESP-FGV.
Doutor em Contabilidade pela Universidade de São Paulo – FEA/USP.
Professor do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo.
E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com ou robson.zuccolotto@ufes.br

Recebido em: 04.04.2017

Aceito em: 21.06.2017

2ª versão aceita em: 26.06.2017

RESUMO

A partir da Constituição Federal brasileira de 1988, os Tribunais de Contas brasileiros tiveram suas competências ampliadas para realizar o controle da gestão das entidades públicas sobre diferentes perspectivas, tais como, operacional, contábil, orçamentária e financeira. As diferenças entre essas instituições em termos de recursos econômicos, tecnológicos e de recursos humanos eram fatores que dificultavam a adaptação dessas instituições às novas competências adquiridas. O Promoex surgiu então como uma solução para modernização dos TCs subnacionais brasileiros. Tal solução contou com recursos da ordem de em US\$ 64,4 milhões de Dólares. O objetivo desta pesquisa, portanto, é avaliar a implementação desse programa pelos 33 TCs subnacionais. A avaliação foi realizada a partir de documentos coletados nos sítios na internet do MPOG, ATRICON, IRB e no Portal dos Tribunais de Contas do Brasil, além do Acordo de Empréstimo 1.628-OC/BR, do Relatório de Cumprimento de Objeto, do Relatório de Progresso do 1º e 2º semestres de 2013 (relatório final), das pesquisas realizadas pela FIA e FGV. Os resultados indicam que o Promoex ficou aquém do esperado; que as propostas de modernização estavam mais voltadas a resolver problemas do âmbito administrativo; e que o Promoex representou baixo impacto nas ações desenvolvidas pelos TCs.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Políticas Públicas; Promoex.

The Modernization of the Audit Courts of Brazil: PROMOEX deployment assessment in Audit Courts subnational

ABSTRACT

Mainly since the Brazilian Federal Constitution of 1988, the Brazilian Courts of Accounts (TC) had expanded its expertise to carry out the control of management of public entities on different perspectives, such as operational, accounting, budgetary and financial. The differences between these institutions in terms of economic, technological and human resources were factors that made it difficult to adapt these institutions to the new acquired competences. The Promoex then emerged as a solution for modernization of Brazilian subnational Courts of Accounts. Such solution had funds of US \$ 64.4 million dollars. The purpose of this research, therefore, is to assess the implementation of this program by 33 TCs. The evaluation was conducted from documents collected from web pages of MPOG, ATRICON, IRB and the Portal of Brazil Courts of Accounts. The Loan Agreement 1628-OC / BR, Object Compliance Report, Progress Reports of the 1st and 2nd semesters of 2013 (final report), and surveys conducted by the FIA and FGV also were scrutinized. The results indicate that the Promoex was less than expected; the modernization proposals were more focused on solving administrative problems, as well as by the low impact of Promoex over the actions developed by the TCs.

¹Artigo apresentado no 9th Iberoamerican Academy of Management Conference - Santiago – Chile.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

Keywords: Courts of Account; Public Policy; Promoex.

1 INTRODUÇÃO

O controle é uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública, uma vez que, de modo geral, espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanente. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações (ARANTES et al., 2010).

Nesse sentido, as instituições superiores de controle das contas do Executivo começam a surgir no momento em que o aparato administrativo do Estado moderno se torna mais complexo e se profissionaliza para responder à diversificação das demandas decorrentes das transformações socioeconômicas e da modernização dos regimes políticos (O'Donnell, 1998; Speck, 2000). Dessa forma, de acordo com O'Donnell (1998), o fortalecimento das instituições de *accountability* horizontal é um elemento central para o bom funcionamento das democracias representativas.

No Brasil, com a redemocratização do país em 1985, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) sinalizou um novo marco no que diz respeito à condução da coisa pública, fazendo com que algumas instituições de *accountability* horizontal vissem suas competências reforçadas e ampliadas para que pudessem desempenhar as novas funções que se descortinavam. Dentre essas instituições destacam-se os Tribunais de Contas (TCs), com competências constitucionais privativas, independência em relação aos demais órgãos do Estado e autonomia de atuação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outro marco na ampliação das competências dos TCs, foi decisiva no fomento à função fiscalizatória dessas instituições. Dado a complexidade das tarefas que os TCs passariam a desempenhar a partir da promulgação da LRF, bem como das enormes diferenças que marcam as entidades federativas brasileiras, surgiu a necessidade de se reformular os TCs subnacionais para capacitá-los ao cumprimento da missão constitucional e legal que a CF/88 e a LRF atribuíram a eles.

A solução encontrada para promover a modernização dos TCs subnacionais foi a implementação de uma política que abarcou os 33 TCs subnacionais brasileiros, tendo como coordenador nacional o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Assim, em 2002, o MPOG deu o primeiro passo ao contratar a Fundação Instituto de Administração (FIA), da Universidade de São Paulo, para realizar um amplo diagnóstico sobre os TCs subnacionais. O Segundo passo foi dado em 2004, quando a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi contratada para fazer pesquisa complementar ao realizado pela FIA. Entretanto, somente a partir de 2006 é que foi realizado um acordo de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para efetivamente financiar o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Promoex). Esse Programa contou com recursos da ordem de US\$ 64,4 milhões de Dólares, sendo US\$ 25,8 milhões provenientes de contrapartida dos TCs subnacionais e do governo brasileiro.

Diante da importância dos TCs no provimento da *accountability* horizontal nas democracias contemporâneas e do montante de recursos envolvidos para sua modernização, este trabalho tem por objetivo identificar, a partir do arcabouço conceitual da teoria institucional, mais especificamente do desenvolvimento institucional, os possíveis avanços proporcionados pelo Promoex.

Secundariamente, pretende-se: (i) descrever os principais problemas dos TC à época da implantação do Promoex; (ii) apresentar as propostas para modernização dos TC; (iii) apresentar a execução do programa por categoria de investimentos e seus respectivos valores; e (iv) avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no programa pelos TC. Para atingir os objetivos propostos foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Esta, a partir da análise de documentos obtidos nos sítios na internet do MPOG, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), do Instituto Ruy Barbosa (IRB) e no Portal dos Tribunais de Contas do Brasil. Aquela, a partir da consulta de trabalhos acadêmicos publicados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

2.1 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

As instituições superiores de controle das contas do Executivo começam a surgir no momento em que o aparato administrativo do Estado moderno se torna mais complexo e se profissionaliza para responder à diversificação das demandas decorrentes das transformações socioeconômicas e da modernização dos regimes políticos (CITADINI, 1994; PESSANHA, 1997; O'DONNELL, 1998; SPECK, 2000; LOUREIRO, ET AL, 2009).

É a partir do prisma da problemática de reforma de Estado, em contexto da construção de novas instituições democráticas, que se insere a presente análise das transformações ocorridas nos tribunais de contas no Brasil com a implementação do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX. Com base na temática teórica de desenvolvimento institucional, procuramos discutir o que esse processo particular pode nos ensinar sobre a dinâmica mais geral que pauta o desenvolvimento das instituições políticas.

De acordo com Pierson (2004), no desenvolvimento institucional, é possível avaliar as transformações numa perspectiva que ultrapassa as ações individuais e contemplam uma temporalidade de mais longo prazo. Também considera uma sequência dos processos, bem como as variações no ritmo – mais ou menos lentas e graduais – das transformações. Nesse aspecto, desenvolvimento institucional se contrasta aos conceitos de mudança e escolha institucional. Este, por implicar deliberação intencional e se originar de uma concepção funcionalista que supõe serem as instituições resultados das escolhas estratégicas de atores racionais. Aquele, por conceber alterações abruptas ou intempestiva.

Ainda de acordo com Pierson (2004), no processo de desenvolvimento institucional as transformações graduais das instituições são frequentemente marcadas por situações de *path dependence*, ou seja, por processos históricos que se caracterizam por trajetórias críticas que, uma vez tomadas, são de difícil reversão. Em outras palavras, ainda que possa existir todo um esforço pelo desenvolvimento institucional em determinada

instituição, alguns dos atores dessa instituição podem estar inclinados a lutar pela manutenção do estado atual, ou pelo menos, influenciar para que as medidas a serem implementadas não ocorram ou, caso ocorram, sejam apenas incrementais. Dessa forma, a manutenção do *status quo* pode ser mais facilmente controlável pelos indivíduos ou organizações que, normalmente, têm medo de sair da zona de conforto em que eles se encontram. A isso, Pierson chama de retornos positivos crescentes.

Outros aspectos importantes a serem destacados são a capacidade de resistência à mudanças e a resiliência das instituições envolvidas nos processos de desenvolvimento. De acordo com Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), quanto mais antiga for uma ordem institucional mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças. No contexto da modernização dos TCs subnacionais, portanto, há a possibilidade de que as mudanças não sejam tão pujantes, vez que há TCs de criação secular e quase secular no âmbito subnacional brasileiro.

Como esse trabalho analisa as transformações ocorridas nos TCs subnacionais a partir da implementação do PROMOEX, ou seja, uma política pública específica para a modernização dessas instituições, faz-se mister discutir, ainda que de forma sucinta, a avaliação de políticas públicas.

2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Arretche (1998) avaliar necessariamente envolve um juízo de valor, ou seja, atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação de uma política ou programa público particular.

Para que se possa avaliar uma política pública de forma menos ingênua, há que se considerar a impossibilidade de se implementar inteiramente uma política de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores. Ou seja, entre a formulação e a implementação de um programa há um distanciamento entre o objetivo e o seu desenho original (ARRETCHE, 2000).

Ainda de acordo com Arretche (2000, p. 4), qualquer programa tem duas dimensões:

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

objetivos e metodologia ou estratégia pela qual pretende-se que esses objetivos sejam atingidos. Ambas as dimensões, em maior ou menor grau, acabam por refletir as decisões e preferências de determinada autoridade central. Significa dizer que haverá sempre um distanciamento entre a concepção da autoridade central, com poder para a definição de objetivos e para a escolha de estratégias, e o executor de determinado programa. Essa característica torna-se mais marcante quando o desenho final supõe um complexo processo decisório, o que acaba necessariamente implicando na implementação do programa por agentes que não participaram do processo de formulação.

A literatura, de maneira geral, classifica a avaliação de políticas públicas segundo o momento em que a avaliação é realizada. De acordo com tal classificação, a avaliação pode ser *ex-ante* ou *ex-post*. Como se pode depreender, no primeiro caso a avaliação é realizada para verificar se uma política deve ou não ser implementada e, por conseguinte, é realizada antes que a política seja implementada. No segundo caso, a avaliação pode ser efetuada durante ou após a implementação da política. Caso a avaliação seja durante a implementação, o objetivo é verificar se os objetivos esperados estão sendo atingidos, e se a política é eficiente. O avaliador e/ou o tomador de decisão poderá, nesse caso, optar por interromper a implementação da política ou corrigi-la durante o seu curso. No caso da avaliação após a implementação da política ou programa, o avaliador voltará sua atenção para o atingimento das metas previstas, bem como para a verificação dos efeitos e impactos esperados com a consecução do programa.

Pode-se ainda avaliar as políticas/programas públicos tendo por base os critérios de eficácia, eficiência e efetividade. Na análise da eficácia se perquirirá se as metas foram atingidas, ou seja, se aconteceu o que havia sido previsto. Na análise da eficiência se avaliará o esforço empregado em relação aos resultados obtidos (normalmente realizados tendo por base os recursos financeiros utilizados). Por fim, na análise da efetividade, apurar-se-á os impactos produzidos pela implementação da política/programa sobre o problema diagnosticado. Nessa dimensão de análise será necessário estabelecer o vínculo causal entre o programa implementado, o resultado e a resolução do problema que se pretendeu resolver.

2.3 A MODERNIZAÇÃO DO APARELHO ESTATAL NO BRASIL E O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS

A busca pela modernização do aparelho estatal no Brasil não é recente. Como demonstra Bresser-Pereira (2008), nos anos 1950 já havia insatisfação quanto ao modelo burocrático vigente. Os primeiros estudos para reforma da administração pública foram realizados em 1963, quando o então Presidente João Goulart nomeou o Deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa.

Devido ao golpe militar de 1964, a reforma, iniciada em 1963, só foi realizada em 1967, com a aprovação do Decreto Lei 200. Da vertente descentralizadora desse decreto, instituições como o Banco Central e empresas estatais foram criadas para o aperfeiçoamento da administração pública.

A busca pela eficiência do aparato estatal segue em 1979 com Helio Beltrão sendo nomeado ministro do Ministério da Desburocratização. Como ministro, lançou o Programa Nacional de Desburocratização, que tinha o objetivo de, por meio da administração pública, "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado" (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Novos ventos de reforma varreram as instituições públicas com a redemocratização do país em 1984, mormente a partir da promulgação da CF/88. O recrudescimento da crise econômica até meados dos anos 1990 levou o Brasil, após o sucesso do Plano Real¹, à uma busca mais contundente de reforma do aparelho do Estado. Foi, pois, em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que foram lançadas as bases para uma ampla reforma administrativa.

Essa reforma foi consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, que tinha à ocasião Bresser Pereira como ministro e

¹ Plano Real: Plano de estabilização econômica ocorrido em 1995 no governo do então Presidente da República Itamar Franco.

principal articulador. A proposta desse plano era romper com o modelo burocrático rígido e implantar um modelo de administração pública preocupado com o atingimento de resultados, tendo dentre seus objetivos o de aumentar a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos (Brasil, 1995).

Os ventos da modernização, contudo, não se restringiram ao Poder Executivo. Na órbita do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas também precisavam se ajustar para cumprir as competências constitucionais ampliadas pela CF/88, bem como por normas infralegais, tais como a Lei 8.666/93, que trata sobre licitações e contratos com a administração pública; a Lei de Responsabilidade Fiscal; as leis do ciclo orçamentário (principalmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), dentre outras.

O primeiro passo nessa direção foi dado no governo de Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente em 2002, ao encomendar pesquisa à Fundação Instituto de Administração (FIA), da Universidade de São Paulo, para realizar um diagnóstico dos TCs subnacionais. A pesquisa FIA, voltada exclusivamente para os atores internos desses TCs, mapeou basicamente aspectos administrativos estruturais e apontou os seguintes problemas a serem tratados para a promoção do desenvolvimento organizacional dos TCs:

- a) Baixa Integração Externa;
- b) Planejamento e Controle Gerencial deficientes;
- c) Procedimento-Chave de Trabalho: predominância de modelo burocrático de trabalho pouco permeável à utilização de TI;
- d) Tecnologia da Informação incipiente;
- e) Estrutura e Gestão dos Recursos Humanos: carência na gestão de recursos humanos.

Em complemento à pesquisa realizada pela FIA, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi contratada em 2004, já no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, para levantar a visão acerca dos TCs a partir do ponto de vista dos atores externos: Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, Ministério Público e Sociedade Civil (ONG, OAB, Imprensa, Universidade/acadêmicos e os

Conselhos de Engenharia, Contabilidade e Administração).

Nessa pesquisa, a FGV realizou 644 entrevistas com os referidos atores externos e levantou a percepção desses atores quanto às propostas apresentadas para a reformulação dos TCs subnacionais. As propostas para reformulação dos TCs foram divididas em dois grandes grupos: propostas para aperfeiçoar o funcionamento administrativo e propostas para melhorar os resultados dos TCs.

No caso das propostas para aperfeiçoar o funcionamento administrativo foram destacados os seguintes itens: i) ampliação do quadro de pessoal, ii) aperfeiçoamento técnico do quadro de pessoal, iii) ampliação da utilização da tecnologia de informação, iv) utilização de ferramentas de gestão para agilizar os procedimentos dos TCs, v) contratação de avaliadores externos para descobrir os principais problemas, e vi) ampliação do número de auditorias.

Já as propostas para melhorar os resultados dos TCs destacaram: i) abreviar o tempo de resposta; ii) manter um canal direto mais efetivo com o Poder Legislativo; iii) manter um canal direto mais efetivo com o Poder Executivo; iv) identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TC; v) reduzir a formalidade no trâmite dos processos; vi) decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares; vii) divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado; viii) priorizar o controle de legalidade; ix) priorizar o controle da economicidade; x) priorizar a avaliação de resultados dos programas governo; xi) ampliar a disseminação de conhecimentos para os jurisdicionados; xii) debater mais suas ações com a sociedade; xiii) manter canal direto mais efetivo com o poder judiciário; e, xvi) manter canal direto mais efetivo com o Ministério Público; (Brasil, 2004; Arantes et al., 2005).

O resultado da pesquisa realizada pela FGV demonstrou que, em média, 71,92 % dos atores entrevistados entenderam como muito importante/importante as propostas de aperfeiçoamento administrativo dos TCs. Já em relação às 14 sugestões apresentadas como propostas de melhorias de resultado, identificou que entre 80 e 87 % dos entrevistados consideraram muito importante ou importante sua implementação.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

Em estudo a partir da pesquisa realizada pela FGV, Arantes e colaboradores (2005) destacaram cinco aspectos essenciais que, segundo a percepção dos atores externos e em ordem de citação, deveriam balizar a reformulação dos TCs. Segundo esses autores os TCs deveriam atuar buscando:

- a) independência institucional, composição e desempenho apolíticos;
- b) transparência, principalmente com relação à sociedade;
- c) agilidade;
- d) orientar, auxiliar, educar e prevenir;
- e) perseguir seu papel institucional, melhorando a efetividade de suas ações administrativas.

Depreende-se, pois, do contexto até aqui delineado, que a modernização dos TCs subnacionais foi fortemente influenciada pelo amplo papel que a CF/88 lhes conferiu, bem como pela valorização da função fiscalizatória reforçada pela LRF, além da crescente complexidade e desenvolvimento da administração pública. Percebe-se, ainda, a preocupação em realizar um diagnóstico prévio dos TCs para servir como balizamento a uma proposta de modernização dessas instituições.

2.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROMOEEX

De acordo com o Manual de Execução do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros, expedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Promoex foi implementado a partir do acordo de empréstimo nº 1.620-OC/BR firmando entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a República Federativa do Brasil (RFB).

O objetivo geral do Promoex era promover o fortalecimento do Sistema de Controle Externo brasileiro como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento LRF. Mais especificamente, o Promoex visa ao fortalecimento e à modernização institucional dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, para o aprimoramento da eficácia,

eficiência e oportunidade das ações de controle externo.

Para sua consecução, o Promoex foi dividido em duas fases de três anos, com múltiplos projetos que foram executados de forma descentralizada pelos respectivos TCs. Esse programa foi coordenado e supervisionado por meio da Direção Nacional do Promoex (DN-Promoex), integrante da estrutura regimental da Unidade de Coordenação de Programas da Secretaria Executiva do MPOG (UCP/MPOG).

O Promoex foi implantado com base em ações nacionais e locais. As ações nacionais foram voltadas ao desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os TCs e destes com o Governo Federal; à redefinição dos procedimentos de controle externo com ênfase no cumprimento da LRF; bem como ao desenvolvimento de políticas e gestão de soluções compartilhadas e de cooperação técnica. As ações locais, por sua vez, foram direcionadas ao desenvolvimento de vínculos com Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade; à integração dos TCs ao ciclo de gestão governamental; à redefinição das metodologias, técnicas e procedimentos de controle externo; ao planejamento estratégico e modernização administrativa; ao desenvolvimento de política e de gestão de tecnologia da informação; e, ainda, à adequação da política e gestão de pessoal.

O custo total do Promoex foi orçado em US\$ 64,4 milhões de Dólares dos Estados Unidos da América, dos quais US\$ 38,6 milhões foram provenientes do acordo celebrado com o BID. O restante, US\$ 21,940 milhões Dólares, foi estabelecido como contrapartida dos TCs e US\$ 3,860 milhões ficaram a cargo da RFB. Ou seja, 60% do Promoex seriam financiados pelo BID, 34% pelos TCs e 6% pela RFB.

Conforme o Manual de execução do Promoex, além dos TCs, do BID e do MPOG, a Unidade de Coordenação do Programa (UCP/MPOG), a Direção Nacional do Promoex (DN-PROMOEEX), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Ruy Barbosa (IRB), as Unidades Executoras Locais (UEs), o Comitê Técnico (CT), o Comitê Deliberativo (CD) e a Caixa Econômica Federal (CEF) foram atores envolvidos na implementação do Promoex.

Como é possível depreender, espera-se que a modernização dos TCs subnacionais resulte em avanços institucionais importantes, no sentido de torná-los ainda mais efetivos na sua função de órgão de controle da administração pública. Nesse sentido, o Promoex deveria contribuir para o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas. Todavia, a quantidade de atores envolvidos, as trajetórias de cada um deles e os interesses individuais, podem se constituir como elementos limitadores a esse desenvolvimento.

2.5 OS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS NO BRASIL

Os Tribunais de Contas são instituições criadas com o objetivo de assegurar a boa governança dos recursos públicos. Surgiram no Brasil na transição entre a Monarquia e a República (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009), com a criação do Tribunal de Contas da União – TCU em 1891. A partir de então, foram sendo criados, paulatinamente, os TCs dos estados e municípios.

Para os autores supracitados, ao longo de sua existência os TCs tiveram retrocessos e avanços em suas atribuições, variando o seu rol de competências de acordo com o tipo de governo em vigor. Independentemente da variabilidade de suas competências, os TCs viram sua atuação se modificar ao longo dos anos. De uma atuação apenas prévia para controle das despesas públicas, passaram a atuar de forma concomitante e a *posteriori*, principalmente para fazer face ao crescente desenvolvimento e complexidade da administração pública.

Marco relevante na história dos TCs é a Constituição Federativa Brasileira de 1988 (CF/88). Esta carta constitucional amplia as competências dos TCs e lhes impõem o dever de não apenas aferir legalidade e formalidade dos atos praticados pelos gestores públicos, mas também de cobrar resultados das políticas por eles empreendidas.

Para tanto, a CF/88 mantém o TCU e os TCs dos estados e permite a criação de tribunais de contas dos municípios, além de permitir a permanência dos TCs de municípios que já os haviam criado antes da entrada em vigor da nova carta magna.

O Brasil conta atualmente com 33 TCs

subnacionais, que podem ser agrupados segundo seu alcance jurisdicional da seguinte forma: 5 TCs do Estado, tendo por jurisdição apenas as instituições estaduais das três esferas de poder; 20 TCs do Estado e Municípios, que além das instituições estaduais, sua jurisdição alcança ainda todos os municípios dos limites geográficos da cada estado; 2 TCs de Estado e Municípios, exceto capitais, ou seja, a jurisdição desses TCs não atinge as instituições públicas dos municípios das capitais; 2 TCs do Município, com jurisdição restrita às instituições públicas dos respectivos municípios; e, por fim, 4 TCs dos Municípios, que têm por jurisdição todos os municípios de um determinado estado. O Quadro 1 resume e agrega os TCs subnacionais.

Os TCs dos estados e municípios são constituídos por um corpo de julgadores com competências, dentre outras, para julgar as contas de gestores públicos e para emitir parecer prévio sobre as contas do governo. Os TCs dos estados e dos municípios possuem sete conselheiros (art. 75, CF/88) vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura. Embora com prerrogativas e vantagens próprias das autoridades judiciais, os TCs se inserem no âmbito do direito administrativo e, portanto, seus julgados, face ao Inciso XXXV, art. 5º da CF/88, são passivos de desconstituição pelo Poder Judiciário, não podendo, todavia, decisão judicial alterar o mérito de julgamento sobre a prestação de contas de gestores públicos em face da competência constitucional conferida aos TCs (inciso II, art. 71 e art. 75, CF/88). Os TCs dos estados e dos municípios contam ainda com auditores-substitutos de conselheiros, bem como com um Ministério Público (MP) junto aos TCs. O quantitativo dessas autoridades varia de acordo com o respectivo estado ou município. O número de conselheiros dos TCs do município varia entre 5 e 7 conselheiros e podem possuir ou não MP em sua estrutura.

Por fim, cabe destacar outro marco importante na trajetória dos TCs: a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis às três esferas de poder e ao Ministério

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

Público, elegeu os TCs como guardiões da referida Lei em seus respectivos âmbitos de atuação. A valorização da função fiscalizatória

desses órgãos é evidenciada de forma clara pelos artigos 56 a 59 da supracitada lei.

TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais das três esferas de poder						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
BA	TCE-BA	1915		CE	TCE-CE	1935
GO	TCE-GO	1947		PA	TCE-PA	1947
DF	TCDF	1960				
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais e todos os municípios do estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
PI	TCE-PI	1892		MG	TCE-MG	1920
RS	TCE-RS	1935		MA	TCE-MA	1946
AL	TCE-AL	1947		PR	TCE-PR	1947
SC	TCE-SC	1947		AM	TCE-AM	1950
MT	TCE-MT	1954		ES	TCE-ES	1957
RN	TCE-RN	1961		PE	TCE-PE	1967
SE	TCE-SE	1969		PB	TCE-PB	1970
MS	TCE-MS	1980		AP	TCE-AP	1981
RO	TCE-RO	1983		AC	TCE-AC	1987
TO	TCE-TO	1989		RR	TCE-RR	1991
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS, EXCETO A CAPITAL						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais, todos os municípios do estado, exceto as do município da capital						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCE-SP	1908		RJ	TCE-RJ	1975
TRIBUNAIS DE CONTAS DO MUNICÍPIO						
JURISDIÇÃO: restrito às instituições dos respectivos municípios						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCM-SP	1968		RJ	TCM-RJ	1980
TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: todos os municípios de um determinado estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
CE	TCM-CE	1957		GO	TCM-GO	1977
PA	TCM-PA	1980		BA	TCM-BA	1991

Quadro 1 - Tribunais de Contas subnacionais, segundo jurisdição e ano de criação.
Fonte: Elaborado pelos autores.

3 METODOLOGIA DE ANÁLISE

De acordo com Marconi e Lakatos (2006, p. 83), método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões dos cientistas.

Vergara (2000, p. 46), por sua vez, agrupou as tipologias de delineamento de pesquisas em duas categorias: pesquisa quanto aos fins, que se desdobra em pesquisa exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista; pesquisa quanto aos meios de investigação, que se desdobra em pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Para atingir o objetivo proposto, realizou-se, quanto aos fins, uma pesquisa descritiva. Este tipo de pesquisa objetiva descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência. Como alerta Gil (2010, p. 104) na "pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Bervian, Cervo, e Silva (2007, p. 66) acrescentam, ainda, que a pesquisa descritiva busca compreender as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente ou como de grupos e comunidades mais complexas. Desse modo, o estudo descritivo do objeto permitirá a exposição das características, relações ou propriedades existentes no grupo pesquisado (os TCs subnacionais).

Quanto aos meios, lançou-se mão da pesquisa *ex post facto*, da bibliográfica e da documental. A pesquisa *ex post facto* procurou avaliar a política de modernização dos TCs em termos de sua eficiência e eficácia. Ou seja, avaliou-se se os objetivos e metas previstas para o Promoex foram alcançados e se os benefícios obtidos superaram ou justificaram os custos envolvidos.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para realizar um estudo aprofundado a respeito do tema proposto, a partir da bibliografia

disponível tais como artigos, livros, entre outras fontes. A pesquisa documental, por seu turno, foi desenvolvida a partir da análise de documentos oficiais coletados nos sítios na internet do MPOG, ATRICON, IRB e no Portal dos Tribunais de Contas do Brasil. Compuseram a análise, portanto, o Manual de Execução do Acordo de Empréstimo 1.628-OC/BR, o Relatório de Cumprimento de Objeto, do Relatório de Progresso do 1º e 2º semestres de 2013 (relatório final), além das pesquisas realizadas pela FIA e FGV.

Por fim, quanto à forma de abordagem do problema, pode-se classificar este trabalho como qualitativo. Essa classificação encontra amparo na definição de Richardson (2008, p. 80), que entende que [...] "a pesquisa qualitativa serve para descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais."

Uma restrição digna de nota e que por certo pode causar algum prejuízo quanto à avaliação em curso é a impossibilidade de o Promoex ser caracterizado como um tipo de implementação *bottom up*, ou *top down*, como a literatura normalmente enquadra. No caso do Promoex, ainda que o MPOG seja um ator envolvido, os TCs são instituições independentes, autônomas e pertencentes a outra esfera de poder. Assim, o enquadramento oferecido pela literatura não abarca instituições dessa natureza. Talvez isso possa se configurar em um vácuo na literatura sobre implementação de políticas públicas.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Como se demonstrou, o Promoex começou a tomar forma em 2002 quando se contratou a FIA para realizar um primeiro diagnóstico dos TCs subnacionais. Em seguida, esse diagnóstico foi complementado pela pesquisa ampla realizada pela FGV em 2004. O Quadro 2 demonstra os principais problemas levantados pela FIA, as propostas de aperfeiçoamento provenientes da pesquisa realizada pela FGV e o programa Promoex acordado com o BID.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

PESQUISA FIA 2002		PESQUISA FGV - PROMOEX 2004	PROMOEX CONTRATADO COM O BID 2005		
Principais Problemas/Propostas para Modernização		Propostas para Aperfeiçoamento Administrativo			
Estrutura e Gestão dos Recursos Humanos	Carências na gestão de recursos humanos: defasagem dos planos de cargos, salários e carreiras	Ampliação do quadro de pessoal Aperfeiçoamento técnico do quadro de pessoal	Adequação da Política de Gestão de Pessoal		
Tecnologia da Informação	Gestão de tecnologia da informação incipiente em boa parte dos tribunais, com pouca participação e integração da direção com a área de informática	Ampliação da utilização de Tecnologias de Informação	Desenvolvimento da Política e da Gestão da Tecnologia da Informação		
Planejamento e Controle Gerencial	Incipiente processo de planejamento: não existe uma cultura de planejamento estratégico	Utilizar ferramentas de gestão (desburocratização, qualidade total etc.) para agilizar os procedimentos dos TCs	Planejamento Estratégico e Aprimoramento Gerencial		
Procedimentos-Chave de Trabalho	Defasagem gerencial e tecnológica, com uso pontual e acessório da tecnologia da informação, predominando um modelo burocrático de trabalho pouco permeável à utilização de TI;		Redesenho dos Métodos, Técnicas e Procedimentos de Controle Externo		
Não contempla		Contratar avaliações externas para descobrir os principais problemas administrativos dos TCs	Não contempla		
Não contempla		Ampliar o número de auditorias	Integração dos Tribunais de Contas no Ciclo de Gestão Governamental		
Propostas para Melhorar os Resultados de Atuação					
Integração Externa	Baixa integração entre os diversos tribunais, e destes com os Poderes de cada esfera governamental e com a sociedade, principalmente pela:	Manter um canal direto mais efetivo com o Poder Legislativo Manter um canal direto mais efetivo com o Poder Executivo Manter canal direto mais efetivo com o Ministério Público Manter canal direto mais efetivo com o	Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais com outros Poderes e Instituições dos Três Níveis de Governo e com a Sociedade		
Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017

		poder judiciário	
		Não contempla	Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o Governo Federal
	<ul style="list-style-type: none"> falta de procedimentos e práticas consolidadas para o conjunto dos tribunais, criando diferentes interpretações sobre os atos julgados; 	Decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares	Redesenho dos Métodos, Técnicas e Procedimentos de Controle Externo
	<ul style="list-style-type: none"> baixa integração técnica entre os tribunais, levando ao desenvolvimento paralelo de soluções para problemas comuns; 	Não contempla	
	<ul style="list-style-type: none"> ações pontuais e dispersas quanto ao relacionamento com os cidadãos 	Debater mais suas ações com a sociedade	Não contempla
	<ul style="list-style-type: none"> a comunicação institucional não é priorizada pela maioria dos tribunais. 	Divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado	Não contempla
		Ampliar a disseminação de conhecimentos para os jurisdicionados	Não contempla
Não contempla		Abreviar o tempo de resposta	Reduzir 5% anualmente do tempo médio transcorrido entre a autuação dos processos e a deliberação final dos TCs

Quadro 2 - Pesquisa FIA, FGV versus Promoex contratado com o BID.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das pesquisas realizadas pela FIA e FGV e Manual de Execução do Promoex.

Como se percebe pela análise do Quadro 2, o Promoex contratado com o BID inclui, basicamente, propostas para aplacar os problemas levantados pela FIA. Na sua maior parte as ações incluídas no Promoex dizem respeito a aspectos ligados à interação institucional, tanto entre os TCs quanto entre instituições dos demais Poderes da República. Contemplam, ainda, ações voltadas ao aperfeiçoamento da política de recursos humanos e a utilização de tecnologia da informação, ou seja, a maioria das ações contempladas no Promoex estão relacionadas às atividades meio dos TCs e, talvez, sejam incapazes de promover uma modernização

mais profunda. Como se percebe, apenas uma ação relacionada à área fim dos TCs foi incluída no contrato com o BID. Trata-se da ação de reduzir 5% anualmente o tempo médio transcorrido entre a autuação dos processos e a deliberação final dos TCs.

Ainda assim, o estabelecimento dessa ação, que pode ser entendida como meta, parece ter sido pensada de modo conservador, já que 5% pode ser considerado um percentual muito baixo. Por exemplo, a legislação que rege os TCs prevê que essas Cortes de Contas têm até o exercício seguinte ao de referência das contas para

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

realizar o julgamento das contas a eles remetidas pelos gestores. Ou seja, se o exercício de referência das contas for o de 2014 e o TC receber tais contas em março de 2015, ele terá que julgar as referidas contas até o término do exercício de 2016. Considerando que o TC terá 21 meses para o julgamento das contas e que o mês possui 22 dias úteis, podemos dizer que os TCs disporão de 462 dias para efetuar o julgamento. Como os TCs não têm cumprido esse prazo, o estabelecimento de 5% como meta pode ser irrisório.

Imagine que um TC leve em média 1000 dias para julgar uma conta. Para cumprir essa meta bastaria que ele reduzisse em 50 dias o prazo para sua deliberação final. Note, contudo, que ele cumpriria a ação pactuada, porém

continuará descumprindo o que a legislação prevê.

O Quadro 3, a seguir, demonstra as propostas de melhorias apontadas pela FGV, mas não contempladas pela FIA. Como se percebe, da combinação entre os Quadros 2 e 3, e estendendo ao programa pactuado com o BID, o Promoex foi basicamente composto por ações provenientes do diagnóstico realizado pela FIA em 2002. Talvez por essa razão se tenha dado tanto destaque a aspectos relacionados à estrutura administrativa dos TCs. Como se observa no Quadro 3, algumas importantes propostas de melhorias que poderiam impactar no resultado da atuação dos TCs deixaram de ser contempladas pelo Promoex.

Propostas para Melhorar os Resultados de Atuação Não Contempladas pela Pesquisa Realizada pela FIA.
Identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TC
Reduzir a formalidade no trâmite dos processos
Priorizar o controle de legalidade
Priorizar o controle da economicidade
Priorizar a avaliação de resultados dos programas governo

Quadro 3 - Propostas de Melhorias apontadas pela FGV, não contempladas pela FIA.

O Quadro 4 resume o Promoex segundo as ações dos componentes Nacional e Local. É possível observar que US\$ 5,4 milhões de dólares, correspondentes a 9,85% do total investido na modernização dos TCs subnacionais, foram empregados com o

desenvolvimento de vínculos interinstitucionais, procedimentos de controle externo e gestão de soluções partilhadas (componente nacional). Outros quase US\$ 40 milhões de dólares foram empregados no desenvolvimento local.

Categoria de Investimento	BID + Local	% de Participação
1. Componente Nacional	5.410.760,04	9,85%
1.1 Desenvolvimentos de vínculos interinstitucionais	1.322.995,12	2,41%
1.2 Procedimento de Controle Externo	1.537.019,61	2,80%
1.3 Políticas – Gestão de Soluções Partilhadas	2.550.745,32	4,65%
2. Componente Local	43.972.311,28	80,08%
2.1 Vínculos interinstitucionais com outros poderes	1.905.570,43	3,47%
2.2 Integração no ciclo de gestão	3.361.898,42	6,12%
2.3 Novos métodos, técnicas, e procedimentos	9.845.842,46	17,93%
2.4 Planejamento estratégico	3.573.723,95	6,51%
2.5 Políticas e Capacidade de gestão de TI	18.802.907,45	34,24%
2.6 Adequação da política e gestão de RH	6.482.368,58	11,80%
3. Administração	1.612.240,87	2,94%
3.1 Administração dos Projetos	1.502.873,33	2,74%
3.2 Administração e Coordenação do Programa	109.367,54	0,20%
4. Avaliação	534,10	0,00%
5. Imprevistos	57.667,88	0,11%
6. Custos Financeiros	3.860.000,00	7,03%
Total	54.913.514,17	100%

Quadro 4 - Execução por Componentes, em US\$.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

O Quadro 5 demonstra que praticamente todas as metas que compõem o componente e os subcomponentes nacional foram atingidos. Chama atenção a superação das metas de

harmonizar conceitos da LRF e compartilhar soluções técnicas em 86 e 91%, respectivamente.

Componente Nacional		Metas Previstas	Execução das Metas	%Metas Atingidas
Fortalecimento e Integração dos Tribunais de Contas no Âmbito Nacional		Fortalecer e Integrar 33 TCs cooperando em rede	Rede implementada com a participação do Governo Federal e 32 TCs	97%
Subcomponentes	Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o Governo Federal	Interligar e integrar 17 TCs à Rede e ao Portal Nacional dos TCs	17 TCs Interligados e integrados.	100%
	Redesenho dos Procedimentos de Controle Externo, contemplando o cumprimento da LRF	Redesenhar/harmonizar e implantar 14 dos 28 conceitos e procedimentos referentes à LRF	26 conceitos harmonizados	186%
	Desenvolvimento de Política e Gestão de Soluções Compartilhadas e de Cooperação Técnica (de TI e outras)	Compartilhar soluções técnicas com 11 TCs	21 TCs com soluções técnicas compartilhadas	191%
Componente Local		Metas Previstas	Execução das Metas	%Metas Atingidas
Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios		Reduzir 5% anualmente do tempo médio transcorrido entre a atuação dos processos e a deliberação final do Tribunal, tendo como primeira linha de base o ano de 2009.	Dos 33 TCs apenas 13 efetuaram algum tipo de edição, ainda que de modo divergente do pactuado	Não há como aferir
Subcomponentes	Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais com outros Poderes e Instituições dos Três Níveis de Governo e com a Sociedade	Promover 192 ações de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada	675 realizadas pelos TCs	351%
	Integração dos Tribunais de Contas no Ciclo de Gestão Governamental	Realizar 64 auditorias para avaliação de programa de governo	235 auditorias operacionais realizadas	367%
	Redesenho dos Métodos, Técnicas e Procedimentos de Controle Externo	Redesenhar 128 processos de trabalho finalísticos dos TCs	217 processos finalísticos redesenhados	170%
	Planejamento Estratégico e Aprimoramento Gerencial	Implantar/revisar 32 planejamentos estratégicos	28 planejamentos implantados e/ou revisados	87,5%
	Desenvolvimento da Política e da Gestão da Tecnologia da Informação	Implantar 32 planejamentos estratégicos de TI	26 planejamentos estratégicos de TI implantados	81,3%

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

	Adequação da Política de Gestão de Pessoal	Definir/Adequar 32 políticas de RH	28 Políticas de RH implantadas	87,5%
Administração	Subcomponentes	Metas Previstas	Execução das Metas	%Metas Atingidas
Administração do Projeto e Monitoramento e Avaliação	Administração dos Projetos e Coordenação do Programa	Criar 32 Unidades Executoras Locais	32 UELs criadas e implantadas	100%

Quadro 5 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo componentes e subcomponentes nacional e local.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

Quanto ao componente local, a única meta relacionada com a atividade fim dos TCs, a de reduzir anualmente 5% do tempo médio transcorrido entre a atuação dos processos e a deliberação final do Tribunal, apenas 13 dos 33 TCs realizaram algum tipo de medição. Entretanto, nenhum deles cumpriu a métrica determinada e pactuada no Promoex. Desse modo, tendo-se por baliza o acordo efetuado, considera-se que a meta não foi atingida. Reforça-se, ainda, que mesmo que todos os TCs cumprissem essa meta, 5% de redução do tempo não significaria grande impacto na atuação dos TCs.

As demais metas previstas para os subcomponentes locais, analisadas de maneira agregada, foram cumpridas e superadas. Assim, a meta de promover 192 ações de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada foi superada em 251%; a de realizar 64 auditorias para avaliar programa de governo foi superada em 267%; e a meta de redesenhar 128 processos de trabalho foi superada em 70%.

Os Quadros 6 a 10, a seguir, demonstram o cumprimento das metas pelos TCs por subcomponente local, de maneira desagregada. Para cumprir a meta de realizar interações/articulações com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade civil organizada cada TC teria que realizar, no mínimo, 6 interações/articulações. Observa-se no Quadro 6 que apenas seis TCs deixaram de cumprir essa meta (TCE-GO, TCE-RR, TCE-CE, TCE-MA, TCE-MS E TCE-PE). Outros 3 (três) TCs fizeram o número mínimo para alcançar a meta estipulada (TCE-MT, TCE-PB, TCE-AC). É importante destacar que apenas 3 (três) TCs foram responsáveis por 364 interações/articulações, o que significa que esses três TCs em conjunto foram responsáveis pelo cumprimento de 54% da meta global prevista.

O Quadro 7 demonstra que a integração dos

TCs ao ciclo de gestão se deu pela realização de auditorias para avaliação de programas de governo. Vista de forma agregada, os TCs superaram esta meta em 267% (vide Quadro 5). Todavia, quando se observa de maneira desagregada, percebe-se que apenas 27 dos 33 TCs realizaram auditorias de programa. Oito deles, entretanto, realizaram apenas 3 auditorias, ou seja, apenas uma a mais que o mínimo previsto de duas auditorias (TCE-RJ, TCE-AC, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RO, TCE-SE e TCM-PA). Outros 3 (três) TCs não cumpriram a meta, ou seja, não fizeram as duas auditorias de avaliação de programa previstas (TCE-GO, TCE-RN e TCM-CE). Destaca-se que o TCM-CE, responsável por realizar 199 articulações, quando a meta era de apenas 6, realizou apenas uma auditoria de programa. Pode-se especular, portanto, que esse TC, embora muito eficiente para fazer articulação, ainda está distante de mesma performance quanto se trata de realizar auditorias.

O Quadro 8 demonstra o resultado da ação de redesenhar métodos, técnicas e procedimentos de controle externo. Consta-se, por este quadro, que apenas 25 dos 33 TCs tentaram cumprir de alguma forma esta meta. 5 (Cinco) TCs deixaram de cumprir a meta (TCE-MG, TCE-RJ, TCE-PB, TCE-MA, TCE-RO). Outros 6 (seis) redesenharam apenas 4 processos finalísticos, o número mínimo para o cumprimento da meta (TCE-AL, TCE-MT, TCE-BA, TCE-AM, TCE-CE, e TCE-MS). Destaca-se que apenas dois TCs, em conjunto, foram responsáveis pelo cumprimento de 43% da meta global, (TCE-PI e TCM-GO).

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

Subcomponente Local: Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais com outros Poderes e Instituições dos Três Níveis de Governo e com a Sociedade						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Realizar 196 de interação/articulação com os Poderes, Ministério Público, cidadãos e/ou sociedade organizada (Mínimo 6 por TC)	TCDF	15	22,2%	TCE/AC	6	0,89%
	TCE/AL	19	2,81%	TCE/AM	65	9,63%
	TCE/BA	20	2,96%	TCE/CE	5	0,74%
	TCE/GO	5	0,74%	TCE/MA	5	0,74%
	TCE/MG	10	1,48%	TCE/MS	5	0,74%
	TCE/MT	6	0,89%	TCE/PA	7	1,04%
	TCE/PB	6	0,89%	TCE/PE	1	0,15%
	TCE/PI	11	1,63%	TCE/PR	9	1,33%
	TCE/RJ	29	4,30%	TCE/RN	12	1,78%
	TCE/RR	3	0,44%	TCE/RS	14	2,07%
	TCE/SC	22	3,26%	TCE/SE	11	1,63%
	TCE/SP	100	14,81%	TCE/TO	10	1,48%
	TCM/BA	21	3,11%	TCM/CE	199	29,48%
	TCM/GO	7	1,04%	TCM/PA	29	4,30%
TCM/SP	23	3,41%				
TOTAL	15	297	44%	14	378	56%

Quadro 6 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente "Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais com outros Poderes e Instituições dos Três Níveis de Governo e com a Sociedade."

Fonte: Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

Subcomponente Local: Integração dos Tribunais de Contas no Ciclo de Gestão Governamental						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Realizar 64 auditorias para avaliação de programa de governo (Mínimo 2 por TC)	TCDF	25	10,64%	TCE/AC	3	1,28%
	TCE/AL	25	10,64%	TCE/AM	8	3,40%
	TCE/BA	12	5,11%	TCE/CE	4	1,70%
	TCE/GO	21	8,94%	TCE/MA	6	2,55%
	TCE/MG	9	3,83%	TCE/MS	3	1,28%
	TCE/MT	NI	NI	TCE/PA	3	1,28%
	TCE/PB	6	2,55%	TCE/PE	17	7,23%
	TCE/PI	8	3,40%	TCE/PR	3	1,28%
	TCE/RJ	3	1,28%	TCE/RN	2	0,85%
	TCE/RR	NI	NI	TCE/RO	3	1,28%
	TCE/SC	21	8,94%	TCE/RS	25	10,64%
	TCE/SP	NI	NI	TCE/SE	3	1,28%
	TCM/BA	4	1,70%	TCE/TO	15	6,38%
	TCM/GO	2	0,85%	TCM/CE	1	0,43%
TCM/SP	NI	NI	TCM/PA	3	1,28%	
TOTAL	15	136	57,87%	15	99	42,13%

Quadro 7 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente "Integração dos Tribunais de Contas no Ciclo de Gestão Governamental."

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

Subcomponente Local: Redesenho dos Métodos, Técnicas e Procedimentos de Controle Externo						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Redesenhar 128 processos de trabalho finalísticos dos TCs (mínimo 4 por TC)	TCDF	7	3,23%	TCE/AC	6	2,76%
	TCE/AL	4	1,84%	TCE/AM	4	1,84%
	TCE/BA	6	2,76%	TCE/CE	4	1,84%
	TCE/GO	9	4,15%	TCE/MA	3	1,38%
	TCE/MG	3	1,38%	TCE/MS	4	1,84%
	TCE/MT	4	1,84%	TCE/PA	5	2,30%
	TCE/PB	1	0,46%	TCE/PE	7	3,23%
	TCE/PI	17	7,83%	TCE/PR	5	2,30%
	TCE/RJ	0	0,00%	TCE/RN	5	2,30%
	TCE/RR	NI	NI	TCE/RO	3	1,38%
	TCE/SC	14	6,45%	TCE/RS	6	2,76%
	TCE/SP	NI	0,00%	TCE/SE	NI	NI
	TCM/BA	4	1,84%	TCE/TO	7	3,23%

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

	TCM/GO	76	35,02%	TCM/CE	7	3,23%
	TCM/SP	NI	NI	TCM/PA	6	2,76%
TOTAL	15	136	68,82%	15	99	33,18%

Quadro 8 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente Redesenho dos Métodos, Técnicas e Procedimentos de Controle Externo.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

O Quadro 9 demonstra o resultado da ação implantar e revisar planejamentos estratégicos. Como se observa, 28 dos 33 TCs cumpriram essa meta e dois deixaram de prestar essa informação.

Subcomponente Local: Planejamento Estratégico e Aprimoramento Gerencial						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Implantar/revisar 32 planejamentos estratégicos (Mínimo 1 por TC)	TCDF	1	3,57%	TCE/AC	1	3,57%
	TCE/AL	1	3,57%	TCE/AM	1	3,57%
	TCE/BA	1	3,57%	TCE/CE	1	3,57%
	TCE/GO	1	3,57%	TCE/MA	1	3,57%
	TCE/MG	1	3,57%	TCE/MS	1	3,57%
	TCE/MT	1	3,57%	TCE/PA	1	3,57%
	TCE/PB	1	3,57%	TCE/PE	1	3,57%
	TCE/PI	1	3,57%	TCE/PR	1	3,57%
	TCE/RJ	1	3,57%	TCE/RN	1	3,57%
	TCE/RR	NI	NI	TCE/RO	1	3,57%
	TCE/SC	1	3,57%	TCE/RS	1	3,57%
	TCE/SP	1	3,57%	TCE/SE	1	3,57%
	TCM/BA	1	3,57%	TCE/TO	1	3,57%
TCM/GO	1	3,57%	TCM/CE	1	3,57%	
TCM/SP	NI	NI	TCM/PA	1	3,57%	
TOTAL	13	13	68,82%	15	15	33,18%

Quadro 9 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente "Planejamento Estratégico e Aprimoramento Gerencial".

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

O Quadro 10 demonstra o resultado da ação "Implantar planejamentos estratégicos de TI". Como se observa, 28 dos 33 TCs cumpriram essa meta, 2 (dois) deixaram de prestar essa informação e um TC não cumpriu a meta.

Subcomponente Local: Desenvolvimento da Política e da Gestão da Tecnologia da Informação						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Implantar 32 planejamentos estratégicos de TI (Mínimo 1 por TC)	TCDF	1	3,57%	TCE/AC	1	3,57%
	TCE/AL	0	0,00%	TCE/AM	1	3,57%
	TCE/BA	1	3,57%	TCE/CE	1	3,57%
	TCE/GO	1	3,57%	TCE/MA	1	3,57%
	TCE/MG	1	3,57%	TCE/MS	1	3,57%
	TCE/MT	1	3,57%	TCE/PA	1	3,57%
	TCE/PB	1	3,57%	TCE/PE	1	3,57%
	TCE/PI	1	3,57%	TCE/PR	1	3,57%
	TCE/RJ	1	3,57%	TCE/RN	1	3,57%
	TCE/RR	NI	NI	TCE/RO	1	3,57%
	TCE/SC	1	3,57%	TCE/RS	1	3,57%
	TCE/SP	1	3,57%	TCE/SE	1	3,57%
	TCM/BA	1	3,57%	TCE/TO	1	3,57%

	TCM/GO	1	3,57%	TCM/CE	1	3,57%
	TCM/SP	NI	NI	TCM/PA	1	3,57%
TOTAL	13	13	68,82%	15	15	33,18%

Quadro 10 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente "Desenvolvimento da Política e da Gestão da Tecnologia da Informação."

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

O Quadro 11, por fim, demonstra o resultado da ação "Definir/Adequar a Política de RH." Como se observa, 26 dos 33 TCs cumpriram

essa meta e 2 (dois) deixaram de prestar essa informação.

Subcomponente Local: Adequação da Política e Gestão de Pessoal						
Ação	TCs	Qt Ações Riz	% do Total	TCs	Qt Ações Riz	% do Total
Definir/Adequar 32 políticas de RH (Mínimo 1 por TC)	TCDF	1	3,57%	TCE/AC	1	3,57%
	TCE/AL	1	3,57%	TCE/AM	1	3,57%
	TCE/BA	1	3,57%	TCE/CE	1	3,57%
	TCE/GO	1	3,57%	TCE/MA	1	3,57%
	TCE/MG	1	3,57%	TCE/MS	1	3,57%
	TCE/MT	1	3,57%	TCE/PA	1	3,57%
	TCE/PB	1	3,57%	TCE/PE	1	3,57%
	TCE/PI	1	3,57%	TCE/PR	1	3,57%
	TCE/RJ	1	3,57%	TCE/RN	1	3,57%
	TCE/RR	NI	NI	TCE/RO	1	3,57%
	TCE/SC	1	3,57%	TCE/RS	1	3,57%
	TCE/SP	1	3,57%	TCE/SE	1	3,57%
	TCM/BA	1	3,57%	TCE/TO	1	3,57%
	TCM/GO	1	3,57%	TCM/CE	1	3,57%
TCM/SP	NI	NI	TCM/PA	1	3,57%	
TOTAL	13	13	68,82%	15	15	33,18%

Quadro 11 - Cumprimento de metas pelos TCs, segundo subcomponente "Adequação da Política e Gestão de Pessoal".

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Relatório de Progresso do Promoex – 2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo avaliar o Promoex após sua efetiva implementação nos TCs subnacionais. Como foi constatado nas seções anteriores, o Promoex contratado com o BID, basicamente, incluiu propostas mais voltadas a resolver problemas do âmbito administrativo, sendo poucas ações relacionadas à área fim incluídas no escopo do referido programa.

Quando analisados os resultados de forma agregada, tem-se a impressão de que o Promoex foi muito bem executado, inclusive com a superação de praticamente todas as metas fixadas. Contudo, ao se avaliar o Promoex desagregado por seus componentes, nacional e local, e subcomponentes, constata-se que o Programa ficou aquém do esperado, evidenciando baixa contribuição ao desenvolvimento dos TCs.

Do ponto de vista teórico, o desenvolvimento institucional dos TCs pode ter sido limitado em

função de processos históricos que se caracterizam por trajetórias críticas que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Em outras palavras, embora haja todo um esforço pela modernização/desenvolvimento dos TCs, alguns dos atores podem estar inclinados a lutar pela manutenção do estado atual, ou pelo menos, influenciar para que as medidas a serem implementadas não ocorram ou, caso ocorram, sejam apenas incrementais. Dessa forma, a manutenção do *status quo* pode ser mais facilmente controlável pelos indivíduos ou organizações que, normalmente, têm medo de sair da zona de conforto em que eles se encontram.

Isso parece ter se expressado de duas formas. Primeiro, na escolha dos componentes e subcomponentes das propostas modernizadoras e, segundo, pelo estabelecimento de metas tímidas a serem alcançadas. Essas duas formas poderiam ser explicadas pelo poder de veto exercido de forma "virtual" pelos atores do processo de modernização. Como se observou, além dos objetivos institucionais delas serem diferentes, há, também, a participação no processo de

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

implantação do Promoex de atores que podem lutar pela prevalência de um modelo que lhes traga maiores rendimentos, como é o caso da ATRICON e do IRB.

Vale destacar que a ATRICON é uma associação que congrega os membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Ministros do TCU, Conselheiros dos TCs subnacionais e auditores substitutos), caracterizando-se, de acordo com seu estatuto, em uma entidade civil sem fins lucrativos que tem dentre os seus objetivos o de representar e defender, em juízo ou fora dele, direitos ou interesses dos Ministros, Conselheiros e Substitutos de Ministros e de Conselheiros dos TCs. O IRB, por seu turno, é uma associação civil, sem fins lucrativos, composto pelos mesmos integrantes da ATRICON, porém com o objetivo de aprimorar as atividades exercidas nos Tribunais de Contas do país.

Outro aspecto importante a ser destacado é quanto à capacidade de resistência à mudança e de resiliência das instituições envolvidas em processos de desenvolvimento. De acordo com Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), quanto mais antiga for uma ordem institucional mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças. No contexto da modernização dos TCs subnacionais, portanto, há possibilidade de que as mudanças não sejam tão pujantes, vez que há TCs de criação secular e quase secular no âmbito subnacional brasileiro.

Por fim, contata-se que, de acordo com os objetivos pactuados no Promoex, não haveria necessidade de se investir, aproximadamente, US\$ 55 milhões de Dólares para implementar um plano de modernização dos TCs subnacionais, já que boa parte da modernização pretendida poderia ser promovida pelos próprios conselheiros dos TCs, que, neste caso, confundem-se com os dirigentes da ATRICON e do IRB.

É claro que a análise aqui apresentada não é conclusiva, visto que, no longo prazo, a implementação do Promoex pode ter trazido ganhos institucionais aos TCs. Por isso, sugere-se que novas pesquisas identifiquem o impacto efetivo do programa nas ações diárias e no conjunto de alterações de práticas, rotinas e procedimentos decorrentes da implementação do Promoex. Com isso, espera-se poder estabelecer a relação causal

entre a implementação do Promoex e a melhora da forma de atuação dos TCs.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Eds.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109–147.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais**. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, p. 57–85, 2005.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (ORG). (Ed.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 161.

ARRETCHE, Marta. Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: CECÍLIA, M.; NOBRE, R.; BRANT, C. (Eds.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Amado L.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. 1988. **Constituição da república federativa do brasil**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 20 Nov. 2014.

BRASIL. 1988. **Lei Complementar 101/2000**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 15 Nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia pública na construção do Brasil**, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>>.

CITADINI, R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1994.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HALL, P. A; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. *Lua Nova*, 53: 193-223, 2003.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739–772, ago. 2009.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2006.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 Nov. 2014.

PESSANHA, C. **Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil — 1946 a 1994**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) — USP, São Paulo.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RICHARDSON, Roberto Jorry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SPECK, Bruno W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Endereço dos Autores:

Universidade de Brasília
Condomínio Solar de Brasília – Qd. 3 Conj. 12
Casa 1. SHJB – Lago Sul. Brasília-DF.
CEP: 71.680-349.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 36	n. 3	p. 70-88	setembro / dezembro 2017
------------------	--------------	-------	------	----------	--------------------------