

A Economia Política do Processo Orçamentário no Brasil
Ciclo de Seminários - 1º semestre de 2014
Atividade Programada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Paroquialismo e Decisões Parlamentares no Orçamento: Um Estudo de Caso

Fernando Bittencourt, Senado Federal

Artigo de referência para o seminário apresentado em 25 de abril de 2014 na
Universidade de São Paulo.



Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal

**O CONTROLE E A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA
INSTITUCIONAL NO PARLAMENTO – ELEMENTOS PARA UM
MARCO CONCEITUAL**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **57**

ISSN 1983-0645

Brasília, março / 2009

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

Projeto gráfico: Lília Alcântara

O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos para um Marco Conceitual¹

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt²

RESUMO

Este texto procura situar, conceitualmente, a função de controle público (“*accountability* horizontal”) dentro do desenho institucional da democracia moderna, com especial atenção ao Poder Legislativo: seu papel específico, suas interações com as demais instituições que contribuem para o controle e os instrumentos de que dispõe para o exercício dessa missão. A partir dessas características da missão, analisa-se como e porque surgem as demandas de assessoramento técnico institucional, e as razões de sua especial importância no processo decisório legislativo. Em seguida, discutem-se as razões da necessidade de manutenção de uma estrutura orgânica permanente destinada a esse assessoramento, com breves comentários sobre a situação do Senado federal brasileiro a esse respeito. A conclusão sintetiza os raciocínios desenvolvidos e assinala o caráter de oportunidade que representa esse desafio hoje colocado à comunidade legislativa.

ABSTRACT

This paper tries to locate, under a conceptual viewpoint, the features of public oversight (O’Donnell’s “horizontal accountability”) within the broader institutional framework of modern democracies, with special regard to the Legislative Power: its specific role, its interactions with other institutions involved in public oversight and the tools it has to discharge those duties. From those mission attributes, the text assesses how and why demands for solid technical advice appear inside Parliament, and its very special meaning regarding the legislative decision-making process. Last, the reasons on behalf of a permanent organic advisory staff structure are discussed, including brief remarks on the current status in the Brazilian Federal Senate. Concluding remarks sum up issues discussed and point out how such challenges may turn out as invaluable opportunities.

¹ Versão preliminar deste trabalho foi apresentada na Mesa-Redonda “Fiscalização e controle externo: necessidades e desafios”, do II Seminário Internacional de Assessoramento Institucional no Poder Legislativo (Brasília, 28/03/2007) – cf. Bittencourt, 2007. O autor agradece aos colegas do Centro de Altos Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal pela oportunidade de desenvolvimento de projeto que converteu um “pequeno acréscimo” numa substancial revisão e aprofundamento deste trabalho. Agradece também ao conselho sempre presente de Leany Barreiro Lemos.

² Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Economista.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo contribuir para o exercício do controle por parte do Poder Legislativo brasileiro, abordando uma das precondições para o seu exercício, a construção de capacidade técnica própria por parte da instituição parlamentar. Para tanto, apresenta de forma articulada alguns elementos que possam compor um futuro marco conceitual para a análise da função de controle parlamentar, com especial destaque para o mapeamento das características do processo decisório legislativo e suas demandas de tratamento, organização e análise da informação.

Um marco conceitual para uma determinada prática representa uma teoria de caráter geral que propõe uma estruturação lógico-dedutiva do conhecimento relacionado a essa mesma prática e defina uma orientação básica (e uma linguagem comum) para a construção de prescrições de natureza heurística e/ou normativa¹. Trata-se assim de um construir um instrumento que:

- a) defina os termos-chave e os conceitos fundamentais da prática envolvida;
- b) descreva a prática existente; e, portanto,
- c) auxilie a prescrever a prática futura².

A construção da totalidade de marco conceitual é, evidentemente, empreitada muito maior que qualquer pretensão individual. O que aqui se pode avançar são alguns dos elementos – conceitos, raciocínios, associações lógicas - que sirvam como matéria-prima para uma estrutura mais desenvolvida e antecipem em *croquis* algumas linhas do desenho final³. Pela natureza interdisciplinar do tema, é inevitável – e imprescindível – recorrer a múltiplas disciplinas, tais como a ciência política, a teoria da administração e a teoria econômica, procurando associar cada aspecto do problema real ao ramo do conhecimento que mais proveitosas contribuições possa oferecer para abordá-lo.

Para alcançar o objetivo descrito, inicia-se por descrever a função de controle “horizontal” dentro do desenho institucional da democracia moderna, com especial atenção ao Poder Legislativo: seu papel específico, suas interações com as demais instituições que contribuem para o controle e os instrumentos de que dispõe para o exercício dessa missão. Especificados assim os requisitos da missão, analisa-se como e porque surgem as demandas de assessoramento técnico institucional, e as razões de sua especial importância no processo decisório legislativo. A partir das mesmas características funcionais da missão, argumenta-se pela necessidade de manutenção de uma estrutura orgânica permanente destinada a esse

assessoramento, com breves comentários sobre a situação do Senado Federal brasileiro a esse respeito. A conclusão sintetiza os raciocínios desenvolvidos e assinala o caráter de oportunidade que representa esse desafio hoje colocado à comunidade legislativa.

2. DEMOCRACIA, CONTROLE E INSTITUIÇÕES

Assim, para uma coletividade dada, a questão de institucionalizar mecanismos de tomada de decisão coletiva representa um desafio e um problema não só no sentido de impedir que tais mecanismos redundem na sujeição de alguns homens a outros, mas também no de garantir que a atuação desses mecanismos possa ser eficaz no que concerne aos fins de qualquer natureza eventualmente perseguidos pela coletividade. Por outras palavras, se o ingrediente libertário (ou liberal) correntemente associado ao ideal democrático exige conter ou distribuir o poder, um anseio de eficácia na realização de fins dados pareceria levar antes a produzir ou incrementar (e talvez a concentrar) o poder.⁴

Uma forma clássica de entender a democracia moderna é considerá-la como um conjunto definido de instituições (regras, condutas, comportamentos⁵) no qual o Estado, por meio da atuação pública, atende ao bem-estar e à dignidade das pessoas. Esta atuação surge de decisões adotadas por representantes políticos, aos quais os cidadãos delegam, livremente e por mecanismos formais estabelecidos consensualmente, os poderes para que executem as ações que atendam à vontade geral (esta, entendida como a melhor conciliação possível do somatório das vontades individuais) .⁶ Desta forma, a vida política de um povo representa a busca livre e consciente, por cada indivíduo, da obtenção de seus objetivos pessoais na ação coletiva, influenciando nas decisões públicas.

Estas decisões públicas, na sociedade atual, envolvem uma enorme complexidade e incerteza – envolvem desde a decisão de asfaltar ou não uma determinada rua de uma pequena vila até as escolhas de política econômica que vão afetar a renda e o emprego de milhões de pessoas. Daí a origem da representação: não há possibilidade de que todas as quase infinitas decisões que envolvem interesses coletivos sejam adotadas diretamente, em cada momento, por todos os interessados. Em lugar disso, os indivíduos concedem aos representantes que escolherem a confiança pessoal para que estes decidam em seu nome as questões coletivas. Os governos e administrações públicas podem mesmo ser entendidos como organizações nas quais se distribuem direitos de decisão sobre os mais variados aspectos de interesse coletivo, decisões estas que têm inclusive o poder de obrigar ao seu cumprimento por todos os integrantes da coletividade envolvida.

É esta confiança nos representantes e este poder de decisão que fazem necessário extremar as atividades de controle no âmbito público. Somente ao conhecer os resultados da ação de seus representantes é que o cidadão-eleitor pode periodicamente renovar ou não a confiança neles depositada. Sem informação precisa sobre os inúmeros aspectos da atividade governamental, é difícil para o

indivíduo formar alguma opinião ou posição para intervir na escolha dos representantes (já se afirmou, com razão, que “o grande drama da democracia direta – além do problema quantitativo havido nos grandes Estados – é, portanto, fazer com que o povo delibere ‘suficientemente informado’, [...] sem o quê não há vontade geral.”⁷. Além disso, os poderes advindos da delegação que os cidadãos fazem ao governo são muito amplos, e permitem facilmente que abusos sejam cometidos, com os representantes utilizando-se dos poderes para ações que não traduzam a vontade geral – para impedir tais abusos, a primeira condição é que conheça, com a maior transparência possível, quais os meios adotados e quais os resultados obtidos na ação dos representantes. Em seguida, conhecido qualquer desvio, é preciso existirem mecanismos que permitam a correção do eventual desvio ocorrido na conduta do representante envolvido.

Assim, o controle é entendido, na teoria do sistema político democrático, num sentido muito amplo: todos os mecanismos voltados para manter um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios disponíveis aos governos (que não são poucos), mecanismos estes destinados a examinar os atos do detentor do poder, verificar a legitimidade (atendimento aos fins coletivos) desses atos, de suas finalidades e da forma com que são praticados.

Este é, sem dúvida, um sentido muito amplo de controle, que se confunde com o sistema de “freios e contrapesos” (ou “checks and balances”) que desde os primeiros pensadores da democracia vem sendo aperfeiçoado como uma forma de preservação desse regime político⁸: “O governante e o administrador público justificam sua atuação prestando contas que se devem controlar”⁹. É esse conceito de controle amplo que também se conhece pela expressão “*accountability*”, tão freqüente nas discussões políticas sobre a democracia, e que tem sido traduzida em nosso idioma pelo conceito de “obrigação de prestar contas”.

3. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE

Inúmeras instituições e grupos podem ser os agentes deste controle mais estendido. O próprio cidadão-eleitor é o principal controlador, nas eleições periódicas em que renova ou não os mandatos de confiança que outorga aos representantes. Também o cidadão pode agir diretamente, especialmente quando se organiza em grupos próprios de interesse para acompanhar ou intervir na agenda pública. A ação da imprensa e dos demais meios de comunicação tem tido um papel importantíssimo nesta ação de

controle ao poder estatal¹⁰. Todas estas formas de controle, impostas diretamente pelos cidadãos ao governo (pelos resultados de eleições, pelas manifestações diretas de interesse, pela divulgação de atos ilícitos na mídia), são também agrupadas sob a denominação de “controle vertical”¹¹, e recentemente alguns de seus aspectos têm merecido grande ênfase no Brasil sob a denominação de “controle social”¹². Outras instituições destinadas a levar a cabo a ação do Estado em outros âmbitos, como o Judiciário e o Ministério Público, também atuam para refrear excessos e impor limites para o poder governamental, dentro de sua esfera de ação (sempre que surge uma disputa concreta entre o indivíduo e o Estado)¹³.

Embora todos esses agentes tenham uma participação importantíssima no sistema democrático, a nossa atenção neste trabalho está voltada para uma perspectiva um pouco mais específica: o controle da ação administrativa do governo mediante organizações formais criadas com esta finalidade. Trata-se da “accountability” mais voltada para os temas do gasto e da política pública, como descreve Schacter:

Os cidadãos conferem enormes poderes ao executivo político. Eles outorgam a ele a autoridade para arrecadar e gastar recursos públicos, e a responsabilidade de decidir sobre a concepção e implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os cidadãos querem proteger-se contra o abuso desses poderes pelo executivo. Num nível mais operacional, também querem garantir que o executivo use seu poder sabiamente, com efetividade e eficiência, e que atenderá às demandas dos cidadãos através das mudanças apropriadas na maneira como funciona. Eles esperam, portanto, que o executivo terá sobre si a obrigação de prestar-lhes contas por suas ações¹⁴.

Para assegurar esta prestação de contas, o sistema democrático confiou na divisão do Estado em diferentes ramos ou Poderes (a clássica “independência dos Poderes” consagrada nas Constituições ocidentais), atribuindo a cada um deles uma parcela do poder estatal e, portanto, tornando possível que no exercício de suas atribuições cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) interaja com os demais no sentido de examinar-lhes os atos¹⁵. Desta forma, a formulação e execução da política pública pode ser composta de diferentes momentos (fixação da norma legal pelo Legislativo, aplicação da lei pelo Executivo, exame de disputas individuais pelo Judiciário).

Os mecanismos institucionais do controle, porém, vão mais além. A função de controlar, de promover a “accountability”, é atribuída especificamente a instituições independentes que recebem a missão explícita de examinar as ações estatais, cobrar explicações e impor penalidades e limites aos agentes estatais quando exerçam atividades impróprias ou ilegais, ou

*agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas de delituosas*¹⁶.

É este o “controle horizontal”, exercido por instituições que são criadas pelo próprio Estado (na sua Constituição e nas leis) com a finalidade de produzir, de forma independente, informação confiável sobre os atos administrativos estatais e as políticas públicas, bem como conter e reprimir, por diversos meios, eventuais abusos e irregularidades contidos nestes atos e políticas. Por mais relevante que seja o controle social ou vertical, a possibilidade de um controle real sobre os abusos de poder, persistente e com credibilidade, depende da existência de mecanismos ancorados em instituições de natureza estatal, que disponham também, para agir sobre o Estado, dos recursos de poder que o próprio Estado detém¹⁷. Além disso, existe o fator temporal:

*Nos países democráticos, a responsabilidade (accountability) final do executivo é perante o eleitorado; entretanto, vários anos podem se passar entre duas eleições. Durante esse intervalo, a “accountability horizontal” na forma de mecanismos independentes de freios e contrapesos tem um papel essencial na preservação da integridade governamental.*¹⁸

Desde logo, fica claro que o controle horizontal não se contrapõe ou exclui o controle vertical, mas complementa-o e reforça-o. Figueiredo (2001, p. 716) expõe de maneira muito precisa o “efeito cruzado” entre os dois tipos de controle.

Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos (Przeworski, 1996:32). A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.

Dois tipos de instituições, geralmente atuando em conjunto, representam o essencial do “controle horizontal”¹⁹. A primeira dessas instituições, considerada no Brasil e na maioria das sociedades democráticas como titular do controle, é o Poder Legislativo.²⁰

Desde sua fundação nos tempos medievais, os Parlamentos têm por uma de suas funções básicas a de controlar, em nome do povo, os atos do governo. Pela amplitude de sua composição, que incorpora não somente o grupo político eleito em maioria (que detém o Poder Executivo) mas também os grupos minoritários em igualdade de condições como integrantes do Poder (minorias estas aliás que têm bastante mais interesse e empenho em fiscalizar o governo a que se opõem), o Legislativo ocupa uma posição fundamental no mecanismo de prestação de contas do governo à população²¹.

É preciso destacar que a função de controle não tem apenas o reflexo “negativo” de impor restrições a abusos potenciais de outro agente. O amplo tecido de serviços e prestações com que a ação estatal cobre a sociedade contemporânea torna a gestão imensamente complexa, e os problemas de eficiência e qualidade das decisões passam a ser critérios igualmente relevantes para o equilíbrio do sistema democrático. Como veremos exaustivamente neste trabalho, critérios de boa gestão são protagonistas da agenda do controle com intensidade semelhante àquela conferida à repressão de abusos, desvios de poder e malversação; o papel do controle – e, dentro dele, do Legislativo - é mais profundo que aquele tradicionalmente associado ao de “fiscal” ou watchdog:

*Mas a falta de deliberação do Poder Legislativo durante a formulação das políticas e a debilidade da fiscalização podem indicar que as políticas adotadas são mal concebidas em termos técnicos, mal ajustadas às necessidades reais ou reivindicações dos interesses organizados e da sociedade, carecendo, assim, de consenso e, portanto, politicamente insustentáveis, e/ou de execução ineficiente ou injusta. Por outro lado, as legislaturas com participação mais intensa na elaboração de políticas de modo construtivo podem contribuir para a adoção de políticas mais sustentáveis, já que são embasadas por um consenso social e político mais amplo e fiscalizadas mais de perto em termos técnicos. Ademais, em uma legislatura construtiva, a supervisão efetiva da execução das políticas deve aumentar a probabilidade de as políticas cumprirem os objetivos pretendidos, em vez de serem conduzidas de modo a beneficiar determinados indivíduos, grupos ou setores.*²²

Como, porém, são materializadas estas prescrições tão importantes do desenho normativo do sistema institucional democrático? Por que meios o “controle horizontal” pode cumprir a sua função?

O Legislativo influencia diretamente a formulação das políticas governamentais, através da pressão política criada no debate parlamentar e nas comissões; através da produção de leis que afetam diretamente os atos do governo; através da aprovação ou não, no orçamento anual, de recursos para a

execução de determinadas políticas e programas. O Legislativo, em regimes parlamentaristas, tem mesmo o poder de substituir a qualquer momento o titular do Executivo. Diante de tão vastas atribuições, o controle é basicamente o instrumento que permite ao Legislativo acompanhar como são postas em prática as decisões que adotou como leis²³.

Naturalmente, o controle exercido pelo Parlamento é político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico) e se esta mesma ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico). Verifica igualmente se os resultados foram os mais adequados, se as decisões adotadas refletiram a vontade coletiva (controle político) - trata-se de um autêntico juízo de valor quanto ao mérito das decisões administrativas. As dimensões jurídica e técnica podem e devem ser analisadas no Parlamento como parte da avaliação geral da ação governamental; no entanto, é o Legislativo e apenas ele que, dentro das instituições do Estado, tem o papel de discutir os fins da política de governo, os objetivos traçados e se os resultados alcançados convêm às aspirações da sociedade.

Existe porém outro ramo das instituições estatais ao qual também cabe o “controle horizontal” no sentido aqui tratado. Ao lado dos Parlamentos, a tradição constitucional da maioria dos países tem consagrado a existência de instituições independentes (ou seja, com grau significativo de autonomia sobre as próprias decisões e trabalhos), capazes de produzir informações e análises sob o ponto de vista legal e técnico, emitindo opiniões e avaliações sobre a ação governamental²⁴. Estas instituições, que em nosso idioma se vêm denominando Entidades de Fiscalização Superior (EFS)²⁵, têm por missão primordial subsidiar o Parlamento e a sociedade com estas informações e análises sobre a ação dos poderes governamentais, avaliações estas que devem ser produzidas com grande rigor técnico, fundamentadas em dados objetivos e critérios jurídicos ou técnicos expressos, independentes (na máxima extensão possível) de opiniões políticas²⁶.

Ora, o leitor que até este ponto chegou poderá alimentar dúvida quanto a este ponto: afinal, o controle da atividade governamental é ou não político ?

É preciso muito cuidado ao compreender este tema, pois estamos diante de um dos mecanismos mais importantes do sistema democrático de governo: como dissemos desde a primeira unidade, o controle é uma reflexão sobre a ação que se faz a partir de critérios que indicam os objetivos formulados pela sociedade para as decisões e atividades públicas. Então, a imensa complexidade da ação governamental nas modernas sociedades implica que existem múltiplos critérios de avaliação da ação governamental, correspondendo a múltiplos objetivos que as decisões coletivas devem atender. Alguns desses critérios são muito estritos e bem definidos. Um deles é a obediência às leis e regulamentos:

quando o critério é a observância das normas jurídicas, estamos diante de um controle de legalidade (por exemplo, as compras governamentais seguiram os procedimentos de licitação previstos na lei?). Outros critérios são as regras técnicas contidas em geral nas ciências naturais e econômicas: sua aplicação como critérios implica em um controle técnico ou gerencial (por exemplo, um programa de vacinação infantil teve produtos compatíveis com os custos que gerou, ou poderia tê-los obtido com menores custos?). Estas duas vertentes, em seu conceito, não são políticas (embora existam, como em qualquer área de atividade humana, controvérsias na sua aplicação). Outros critérios, porém, são de estrita conveniência daquela ação, situações na qual o controle discute se determinada decisão corresponde ao interesse coletivo (por exemplo, deveriam ser aplicados recursos públicos para ajudar empresas em dificuldade?). Estas últimas avaliações são o controle estritamente político.

É por isto que se atribui ao Parlamento, órgão político por natureza, o papel de controle político (ainda que, como já dissemos, as questões jurídicas e técnicas também sejam parte do debate parlamentar), e a outras instituições com esta finalidade específica o controle de legalidade e técnico. Mais ainda, ao Parlamento competem muitas outras tarefas além do controle, de forma que a sua atenção ao controle será mais seletiva: o grau de detalhamento e abrangência dos temas que recebem atenção parlamentar será necessariamente limitado, com os legisladores escolhendo aqueles temas aos quais atribuem maior prioridade. A existência de uma entidade que tenha por objetivo específico o controle permite que essa atividade (ou seja, reflexão sobre a ação, baseada em dados objetivos e critérios de avaliação predefinidos e voltada para recomendações de melhoria de gestão) possa ser exercida pela EFS em toda a extensão que permitam seus meios. Assim, os mandatos das EFS não apenas incluem assessorar os Parlamentos com informações e opiniões, mas exercer diretamente uma grande variedade de atribuições de controle para a melhoria da gestão pública, que tornam a sua atuação muito mais rica e complexa²⁷.

Desde logo, tenha o leitor em mente que essa relação entre os dois braços do “controle horizontal” (EFS e Parlamento) não é única nem automática: varia de país a país, e mesmo ao longo da história de cada país. A prática concreta dessa relação tampouco é fixa ou imutável. Existem, por exemplo, estudos que argumentam que determinada EFS afastou-se demasiado do papel de auxiliar do Legislativo, passando a fixar sua própria agenda de temas e critérios de controle²⁸; no sentido completamente oposto, já se alegou que outra EFS adotou prioridades e métodos excessivamente vinculados à maioria que dominava o Parlamento a que assessorava, permitindo-se assim trabalhos e conclusões de natureza política²⁹. Esta dificuldade advém, por um lado, do forte impacto político que

tem qualquer trabalho de maior envergadura de uma instituição de controle: “as EFS são obrigadas a operar em ambientes políticos e, a despeito de sua independência estatutária, inevitavelmente têm de levar em conta as sensibilidades políticas”³⁰. Mas a mais importante causa desta instabilidade na relação entre controle técnico e político, entre EFS e Parlamento, reside na inevitável dificuldade em precisar os limites entre o que é uma avaliação com critérios “técnicos” e o que é uma avaliação de natureza política para um número significativo de temas relevantes a serem controlados. Naturalmente, a observância formal de procedimentos detalhados em lei para um determinado ato administrativo não deverá gerar muitas ambigüidades na sua avaliação; o mesmo porém não se pode dizer da avaliação global da política de saúde preventiva de um determinado governo, ou de um estudo sobre os resultados de um programa de governo de ação afirmativa para inclusão de minorias étnicas ou sociais no corpo discente de universidades públicas. Estes são exemplos de temas que podem ser examinados sob várias perspectivas, podendo este exame a qualquer momento resvalar em juízos de valor que sejam considerados políticos.

Esta última dificuldade deve ser destacada, porque dela depende o entendimento de muitos conflitos posteriores no estudo do controle, e cada EFS tem a sua própria tentativa de resposta a ela³¹. Algumas EFS chegam a desenvolver orientações para guiar suas próprias atividades em relação a este ponto específico, transcritas quadros abaixo, revelando na prática a dificuldade de encontrar a linha divisória entre “avaliação técnica” e “juízo político”:

Os objetivos fixados pelo legislador são em princípio tomados como dados das auditorias de desempenho. No entanto, a Corte de Auditoria pode fazer comentários críticos sobre eles, p. ex. se são inconsistentes ou se não permitem avaliar o grau de seu alcance. (*Corte de Auditoria da Holanda*³²).

A relação entre a função de auditoria, e a política de governo, e a formulação de políticas

1.6 Um cuidado especial é necessário quando os achados de auditoria tocam na política de governo. Como agentes do Parlamento, nós não queremos ser vistos como revisores das intenções do Parlamento quando este aprova as leis, ou do Gabinete [Executivo] quando escolhe uma certa orientação política. Por outro lado, os auditores devem compreender as políticas envolvidas para auditar efetivamente, e um trabalho de auditoria orientado a resultados inevitavelmente nos traz para próximo dos assuntos de políticas públicas.

Trabalhos anteriores de auditoria comentaram sobre os seguintes temas de política pública:

- Economia ou eficiência da implementação de políticas (por exemplo, o alto custo de gerar benefícios para a indústria através das compras governamentais);
- Se as práticas atendem às expectativas da política pública (por exemplo, o grau de cumprimento das políticas fixadas pelo Tesouro para padrões de prestação de serviços.
- Adequação da análise sobre a qual uma política ou programa está baseada;
- Oportunidades para preencher lacunas na formulação de políticas (por exemplo, a necessidade de uma política uniforme de preparação para emergências em todo o governo);

- Necessidade de atualizar ou melhorar políticas existentes (por exemplo, a necessidade da formulação de uma nova política de defesa).

Os riscos de exceder o mandato [da EFS] são pequenos nos dois primeiros exemplos, mas aumentam consideravelmente nos três seguintes. [..]

É geralmente aceito que as auditorias têm mais utilidade ao examinar a implementação que na formulação da política, e que as auditorias não questionam os méritos dos programas e políticas do governo. Os méritos são revistos e debatidos no Parlamento. Se os achados de auditoria põem em dúvida uma política de governo ou uma determinada legislação, é necessária cautela pois o auditor pode ver-se envolvido em um debate político partidário.

Um tema relacionado a este é se o Auditor Geral deveria propor à agenda do debate parlamentar/público temas potenciais de política pública (p.ex., o envelhecimento demográfico ou a pobreza infantil). Seu mandato e papel como servidor do Parlamento exige-lhe trazer à atenção do Parlamento, e portanto do público, qualquer matéria que tenha como relevante para o exercício de suas responsabilidades. Dentro destes limites, o Auditor Geral pode legitimamente desempenhar um papel na definição do debate sobre políticas públicas. Mas isto seria muito arriscado, e poderia facilmente envolver a entidade em política partidária. (*Escritório do Auditor Geral do Canadá*³³)

3. O mandato [da EFS] chega muito próximo de, mas não abrange, a revisão das decisões de política do Governo. O alcance de uma auditoria de desempenho pode, entretanto, incorporar a auditoria da informação que levou a decisões de política pública, uma avaliação de se os objetivos da política foram atingidos, e uma avaliação dos resultados da implementação de uma determinada política tanto dentro do órgão executor quanto sobre terceiros externos a ele. (*Escritório Nacional de Auditoria Australiano*³⁴)

Em todo caso, e com todas as dificuldades que viemos de descrever, o controle é uma das dimensões essenciais da institucionalidade democrática nas modernas sociedades ocidentais. A organização estatal distribui os seus recursos não só para desempenhar a função gerencial do controle para o atingimento dos seus objetivos (como qualquer outra organização privada) mas também para assegurar controles recíprocos entre os diferentes pólos de poder político. Neste último papel a instituição Estado diferencia-se significativamente de qualquer outra organização, na medida em que tem para o controle esta função adicional, essencial a sua própria natureza democrática.

Referimo-nos aqui ao controle externo, definido pelo posicionamento do órgão controlador na repartição de Poderes que representa o cerne da organização estatal: é interno o controle exercido pelos Poderes do Estado dentro de seu próprio âmbito, sendo portanto externo aquele exercido por Poder diverso daquele controlado³⁵.

Portanto, é pelo funcionamento do controle externo que o controle irá cumprir a sua função de mecanismo de equilíbrio e contrapeso entre as diferentes fontes do poder estatal. Neste sentido, através da ação de controle externo, o controle na esfera pública ganha um acréscimo, um sentido diferencial em relação à função gerencial do controle em qualquer organização: o controle não apenas é uma reflexão dos próprios órgãos públicos sobre a sua ação e possibilidades de melhora, mas também um instrumento

de que dispõem as diferentes entidades que dividem as prerrogativas estatais para estabelecerem entre si limites recíprocos ao poder que exercem³⁶.

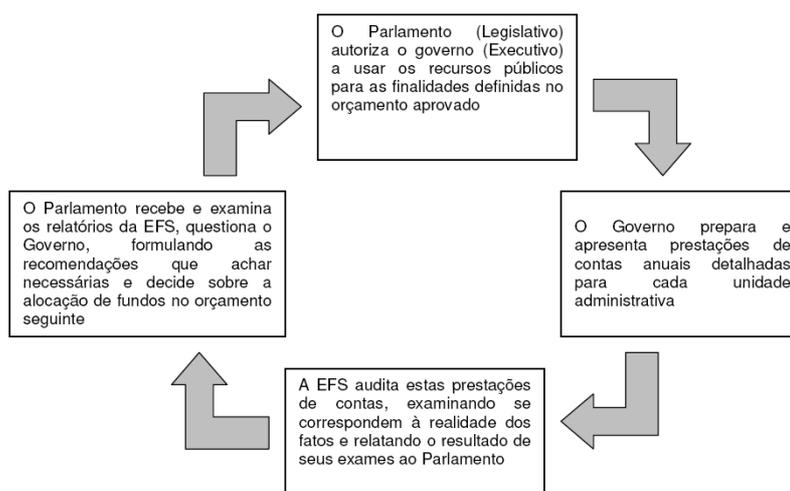
4. INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

As diferentes formas de estruturação das instituições de controle externo mostram a enorme variedade de funções e serviços que podem oferecer aos seus respectivos países. Vários estudos já buscaram ordenar essa grande variedade de casos em grandes grupos, em função das suas diferenças principais, permitindo-nos enxergar, nas características diferenciais, o que é mais importante. Apresentamos aqui a ordenação em grupos que parece a mais relevante³⁷, sabendo que existem muitas outras formas de classificar as estruturas do controle externo e muitos levantamentos comparativos sobre suas características mais importantes, que aqui ficam apontados para o leitor que queira fazer uma pesquisa mais extensa³⁸.

Podemos falar de dois grandes modos de estruturação do controle externo, cujos integrantes apresentam características similares entre si. A primeira delas é o denominado “modelo anglo-saxão”, ou “parlamentar”, ou ainda “modelo de Westminster”³⁹. Neste modelo, o papel da EFS no controle é essencialmente o de braço de informação e assessoramento para o Parlamento.

O sistema de controle funciona em etapas bem definidas, que podem ser vistas na figura abaixo em sua seqüência:

FIGURA 1 – CONTROLE NO MODELO WESTMINSTER



Fonte: Elaboração própria

Neste modelo, o papel principal da EFS é examinar as informações prestadas pelo governo, e produzir ela mesma informações sobre a ação do governo. As ações corretivas que se originam dessas informações são em sua maior medida de responsabilidade do Parlamento. Naturalmente, a divulgação pública dos relatórios da EFS tem um poderoso efeito político na medida em que os grupos sociais interessados também utilizam as informações para sua ação. No entanto, mesmo a influência desses grupos sociais costuma fazer-se sentir ao Governo através dos reflexos que tem dentro do Parlamento.

A interação com o Parlamento é necessariamente muito intensa, existindo em geral uma comissão especial de membros do legislativo que tem por finalidade essencial examinar o gasto governamental em todas as áreas, tendo como fonte principal de informação os trabalhos da EFS. Esta comissão parlamentar, por seu caráter especializado e poderes de investigação, tem tradicionalmente um papel central como instrumento concreto da ação de controle no modelo Westminster, sendo conhecida conceitualmente como *Public Accounts Comimitee* (“PAC”)⁴⁰; grande número de países ainda reforça a estrutura de incentivos à ação parlamentar estabelecendo que a maioria desta comissão e/ou sua presidência será composta por membros da oposição ao governo⁴¹. O foco das informações trocadas entre a EFS e o Parlamento é a verificação financeira e contábil, ocorrendo nas últimas décadas um forte crescimento dos exames relativos à qualidade da gestão e ao acompanhamento dos resultados das políticas públicas e programas de gasto. O exame da EFS e do Legislativo atribui menos importância relativa à verificação do cumprimento detalhado de normas e regulamentos (controle esse deixado em maior medida na mão de outros órgãos estatais, como o judiciário). Quanto à apuração de irregularidades, mesmo financeiras, estas EFS podem até realizar investigações individuais de fraude ou malversação (bem conhecida é a atividade do Auditor-Geral do Canadá nessa área), mas sempre com prioridade secundária frente à missão principal de informar sobre as contas e a gestão governamental como um todo – de fato, as investigações sobre irregularidades específicas terminam por ser consequência dos exames de auditoria sobre a atividade governamental, e servem basicamente como subsídio e ponto de partida para a ação subsequente das instituições policiais e judiciárias.

Além disso, depende fundamentalmente do interesse do Legislativo em exercer os seus poderes de controle, já que sem a ação parlamentar o resultado do controle torna-se meramente informativo. E manter este interesse não é simples: os parlamentares tendem a interessar-se mais pela fase de aprovação do orçamento (onde influenciam a distribuição dos recursos públicos) que pelo trabalho mais modesto e detalhista de acompanhar a qualidade da aplicação destes recursos. Trata-se de uma afirmação forte, que tem profundo impacto nos resultados do funcionamento parlamentar, e que contraria o senso comum de

um Estado “madisoniano” de poderes inteiramente independentes e segmentados, o que canalizaria a busca pelo poder de um deles ao encontro frontal das ações dos demais⁴², Porém, há sólidas e variadas evidências na literatura. Ao comentarem levantamentos empíricos sobre os parlamentos do modelo Westminster, Pelizzo & Sapenhurst (2007, p. 387) relatam que “os PACs [as comissões parlamentares especializadas em controle] não são as comissões mais atraentes em que os parlamentares podem servir [...] servir em um PAC não é adequadamente recompensado nas urnas, e portanto não há nenhum incentivo eleitoral para fazer parte de um PAC”⁴³. Matizando a questão, Llanos & Mustapic (2005A, p. 21) sustentam que a estrutura de incentivos ao controle tem como eixo fundamental a disjuntiva “governo vs. oposição”, em vez de “executivo vs. legislativo” – no entanto, mesmo sob esta perspectiva mais cautelosa, no entanto, a disponibilidade do parlamentar para controlar é descrita como uma hipótese a verificar em cada caso, não como um pressuposto⁴⁴.

Em contrário, no sentido de que um determinado tipo de atividade de controle, descentralizado, descoordenado e centrado em reivindicações tópicas sobre casos concretos faz parte dos eixos centrais da motivação racional do parlamentar, apontam os teóricos da *congressional dominance*, limitados porém em suas conclusões estritamente aos Estados Unidos e sua ponderação institucional específica entre Capitólio e Casa Branca⁴⁵.

No caso brasileiro, estudos de fôlego sobre o Congresso Nacional apontam para uma marcada predominância de outros interesses sobre os de fiscalização:

Esta é, em geral, uma percepção compartilhada pelos Congressistas e suas bases eleitorais. Atuar em favor de suas bases, representando-as, significa dar provas explícitas de interesse e dedicação, seja produzindo enxurradas de projetos de lei ou emendas ao orçamento que as beneficiem, seja atendendo as suas demandas, que variam desde a obtenção de verbas federais até a prestação de pequenos favores particulares. Cria-se desta forma uma rede de expectativa e obrigações associadas ao desempenho parlamentar, que reforça e traduz certa concepção de política como “um saber fazer que se objetiva em favores e obras”, ou na demonstração de esforços concretos para a consecução desses fins. Nesse sentido, tomando-se por referência o senso comum, tem-se que o parlamentar eficiente é aquele que luta, briga e manifesta de forma clara o seu empenho na obtenção de recursos para os seus Estados e municípios e para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais. Ineficientes e omissos são os

*incapazes de conseguir verbas federais, ou os que não demonstram interesse e persistência nessa direção, além daqueles que não valorizam os vínculos locais por não concederem benefícios particulares nem construírem relações políticas em termos pessoais.*⁴⁶

Este quadro geral exige um trabalho permanente de manutenção da relação entre a EFS e o Parlamento⁴⁷. Evidentemente, a prerrogativa de examinar a gestão pública, opinar e relatar sobre os exames realizados dá a essas EFS a extraordinária oportunidade de oferecer à opinião pública e ao próprio Governo suas recomendações e propostas, exercendo um papel consultivo de grande valor para a melhoria da gestão pública e cumprindo em toda a sua extensão a função gerencial do controle.

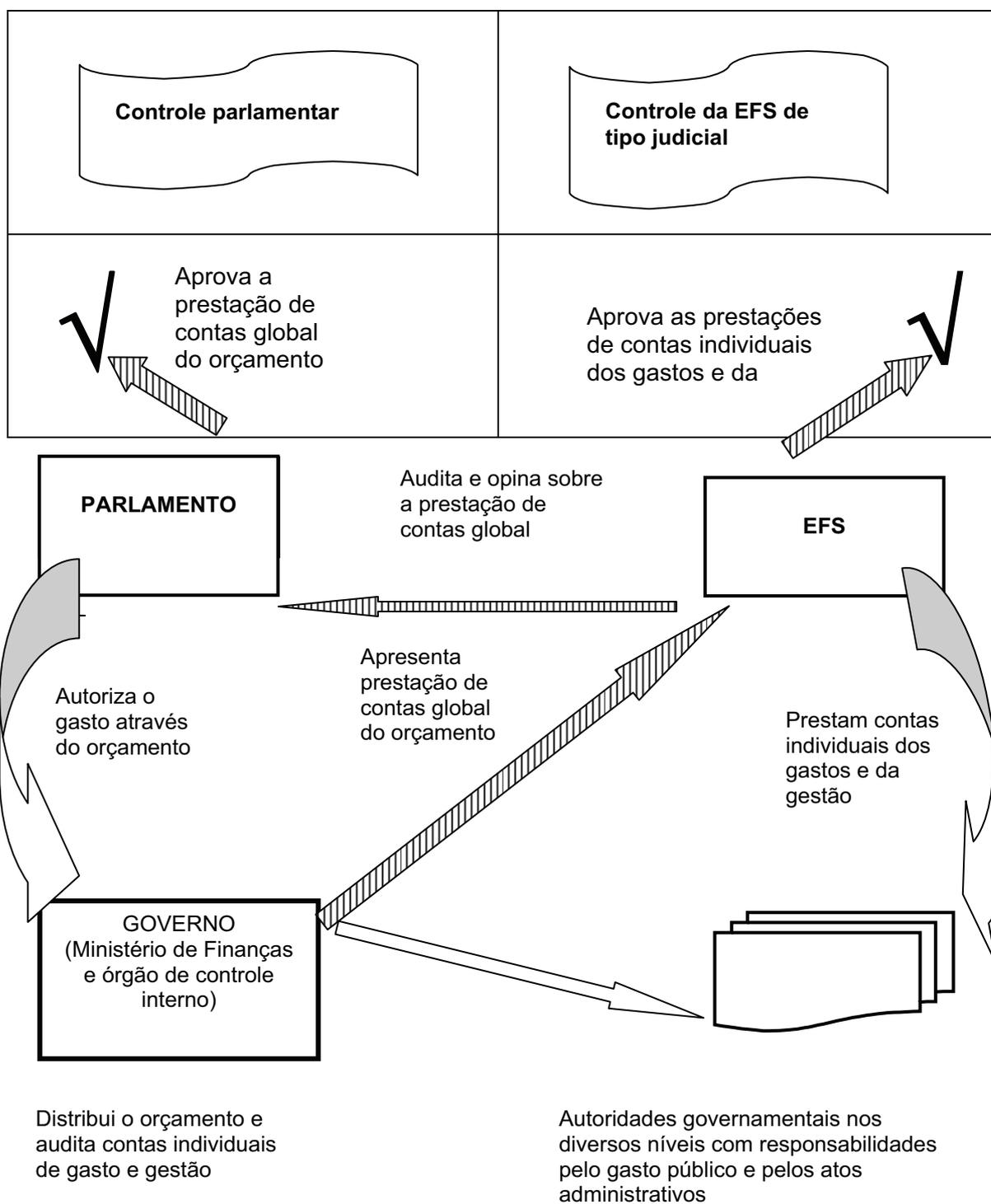
Existem algumas EFS, dentro deste modelo, que acumulam também poderes específicos de interferência direta na gestão financeira, o que se pode chamar de “papel de Controladoria” (embora nem todas as instituições que usem tal nome tenham essas atribuições). Estas EFS têm a prerrogativa de autorizar ou não determinados tipos de gasto ou determinados desembolsos de recursos dentro do próprio Governo: estes movimentos de fundos, para que possam ser realizados, dependem da aprovação prévia da EFS. Estas verificações prévias são geralmente definidas de forma seletiva, abrangendo itens de maior importância e em nível mais agregado, dificilmente envolvendo autorizações detalhadas de pagamentos individuais. Sempre lembrando que este papel adicional de controle prévio não retira da instituição a sua principal atribuição de informar ao Parlamento dentro dos padrões do modelo Westminster. Não são muitas as instituições com tais atribuições acumuladas: pode-se mencionar a Corte Federal de Contas da Alemanha, e as Controladorias Gerais de Costa Rica e Chile (sendo esta última a que possivelmente mais ênfase atribui ao papel de controle prévio dos atos administrativos e de gasto).

O outro modelo de instituição de controle é o denominado “judiciariforme” ou “de tribunal”.⁴⁸ A EFS que segue este figurino tem características muito assemelhadas aos de um tribunal judiciário. Existem controvérsias quase intermináveis sobre se tais instituições pertencem ou não, formalmente, ao Poder Judiciário (no Brasil, por exemplo, isso não ocorre), mas mesmo não sendo um tribunal no sentido estrito, este tipo de EFS possui poderes muito próximos aos dos juízes e tribunais judiciários, e têm reconhecidas a eles jurisdição específica e normalmente privativa (ou seja, suas decisões no âmbito do controle não são revistas por outros tribunais judiciários, ou só o são em casos muito excepcionais). Esta EFS tem a prerrogativa de julgar diretamente os membros do Governo ou demais autoridades públicas

em razão da responsabilidade que estes assumem, em caráter pessoal, pelos recursos públicos colocados sob sua gestão direta. É esta prerrogativa de julgamento direto de atos relativos à gestão pública que individualiza este tipo de controle: continua existindo um controle parlamentar, na maioria dos casos, voltado para os níveis mais altos ou agregados da ação do Governo, sem se preocupar cotidianamente com o acompanhamento detalhado de cada programa ou despesa. A EFS pode até ter responsabilidades específicas de auxiliar esse controle parlamentar (casos do Brasil e da Espanha) mediante exames e auditorias relatados ao Legislativo como no “modelo Westminster”. No entanto, a EFS exerce a titularidade de uma prerrogativa autônoma de diretamente emitir juízos e exigir responsabilidades (inclusive de natureza patrimonial) de agentes governamentais. Essa EFS tem assim um espaço de poder próprio, que se expressa basicamente no julgamento das responsabilidades de cada autoridade governamental individualmente, a partir das contas que cada uma delas deve prestar em caráter sistemático e periódico, sendo generalizada a figura da “aprovação” com liberação das responsabilidades individuais⁴⁹ ou, caso não aprovadas, da exigência de ressarcimento patrimonial e aplicação de sanções.

Para o funcionamento deste modelo, as tarefas mais concretas de verificação direta e auditoria das contas de cada autoridade pública individual são normalmente atribuídas a agentes de controle interno vinculados ao próprio Governo (tradicionalmente, o equivalente ao Ministério de Finanças de cada país), ficando à EFS o papel de revisar esse levantamento inicial para julgamento, só executando trabalhos diretos de auditoria ou verificação em casos especiais que a própria EFS selecionar. O modelo do controle judicialiforme ou de tribunais é apresentado esquematicamente no diagrama abaixo:

FIGURA 1 – CONTROLE NO MODELO JUDICIARIFORME



Fonte: Elaboração própria

As EFS que funcionam sob esse modelo têm formas e estruturas muito semelhantes aos de um tribunal judiciário, sempre com uma composição colegiada, tendo os seus membros garantias similares às dos juízes. São em geral instituições autônomas, não fazendo parte de outros tribunais (em poucos casos, muito raros, o papel de EFS é realmente exercido por uma subdivisão de um tribunal judiciário, a exemplo da República de São Tomé e Príncipe, na África). Os mandatos desses julgadores podem ser vitalícios (sujeitos apenas a uma idade-limite, como no caso do Brasil) ou terem duração fixa (como na Espanha ou Portugal). Tradicionalmente, o foco dos exames e julgamentos é a legalidade, a observância nos atos de gasto e gestão dos preceitos detalhados da legislação. Neste modelo também ocorrem casos em que as EFS sob o modelo tribunal têm prerrogativas de aprovar ou não determinados atos e gastos previamente à sua realização (casos atuais de Portugal e Itália), de modo similar aos modelos de “controladoria” que examinamos, sem que essas entidades deixem de exercer fundamentalmente o papel de tribunal como aqui descrevemos.

Correspondem a esse tipo de funcionamento países como os de tradição latina da Europa (Portugal, Espanha, Itália, Bélgica, França), a Turquia, a maioria dos países francófonos e todos os lusófonos da África e, na América Latina, Brasil e Uruguai.

Os modelos “parlamentar” e “judiciariforme” de controle que apresentamos aqui são os dois modelos mais característicos, de traços mais bem definidos, entre as EFS. Existem, no entanto, algumas situações que não se enquadram em qualquer dos dois modelos. Em alguns países, de fato não existe instituição de controle que exerça controle sobre outros Poderes sem estar subordinada formalmente ao ente controlado. Nestes casos, embora exista a entidade dedicada ao trabalho de controle, com maior ou menor autonomia, ela não tem a independência formal que a classificaria como um órgão de controle externo no sentido que damos neste trabalho a esta natureza. É o caso atual de Cuba, onde a entidade de controle é o Ministério de Auditoria e Controle (integrante do Poder Executivo e a ele subordinado), bem como ocorreu na Suécia até 2003 (ano em que a instituição dedicada ao controle foi desvinculada por lei do Poder Executivo e ganhou *status* autônomo).

Outro caso singular também é o Tribunal de Contas Europeu⁵⁰ : integrante da estrutura de uma organização internacional *sui generis* como é a Comunidade Européia, entidade supranacional que detém poderes de autêntica soberania delegada pelos Estados-membros mediante seus tratados constitutivos, esta instituição tem um papel no equilíbrio comunitário de Poderes muito semelhante ao de seus homólogos nacionais. Com funções mais próximas ao modelo de Westminster, concentradas na emissão de informes e pareceres ao Legislativo europeu, essa Corte busca exercer um controle tão

cerrado sobre fraudes e irregularidades no gasto público comunitário, mediante um delicado sistema de compartilhamento de atribuições e poderes com as EFS dos Estados-Membros, que dificilmente pode deixar de ser vista como um ente apenas de informação e orientação.

5. INSTRUMENTOS DO CONTROLE PARLAMENTAR

Members of Congress continue to participate in administration because they have learned time and again that details are the crucial building blocks of policy. No better formula for legislative impotence has ever been devised than to limit Congress to “broad policy questions” and assign “administrative details” to the executive. The administration of a program almost always involves legislative power. Congress cannot restrict itself to broad policy alone.⁵¹

Até aqui falamos sobre os objetivos e os efeitos políticos e institucionais do controle. Para os objetivos deste trabalho, porém, é preciso aprofundar o exame da função parlamentar de controle. De que forma, com que meios ou instrumentos o Parlamento, como entidade de controle, cumpre seus objetivos?

Como já vimos, o primeiro titular do controle externo, mesmo quando a EFS tem poderes jurisdicionais, é o Parlamento. O Poder Legislativo tem, na maioria das estruturas políticas democráticas, uma vasta coleção de recursos para exercer o controle. É preciso lembrar ainda que este amplo papel legislativo não depende do regime de governo: a maioria das prerrogativas parlamentares é comum a regimes presidencialistas e parlamentaristas – o caráter diferenciado destes últimos resulta apenas em algumas poucas modalidades adicionais de controle. Vejamos os principais instrumentos de controle externo de que lança mão o Parlamento⁵².

5.1 - Aprovação do Orçamento

Este é possivelmente o recurso mais poderoso do controle parlamentar. Ao aprovar o orçamento periódico do Governo (de todos os Poderes, de fato), o Parlamento concede ou nega os recursos para a execução de políticas e programas específicos. Desta forma, nenhuma ação governamental que não seja aprovada pelo Legislativo pode ser levada a efeito.

O processo orçamentário é um mecanismo fundamental de controle devido à sua periodicidade e pelo fato de abranger a prática totalidade das atividades governamentais (na medida em que estas

dependem de recursos econômicos para serem levadas a efeito). A possibilidade de que os meios sejam negados a suas políticas de governo cria um forte incentivo para que o Executivo leve a sério os demais meios de que o Parlamento lança mão para desempenhar sua função de controle.⁵³

5.2- Discussão dos Resultados do Trabalho da Efs

O Parlamento que mantiver uma relação estreita com a EFS tem à sua disposição um grande conjunto de informações sobre a ação governamental para suas comissões temáticas e suas deliberações plenárias. A simples discussão e repercussão dessas informações no debate parlamentar, independentemente de outras conseqüências diretas, exerce uma considerável influência sobre a orientação política dos negócios públicos, através da persuasão, da pressão e mesmo da denúncia pública, instrumentos por excelência da ação política democrática. No modelo de Westminster, o Parlamento é o principal destinatário do trabalho da EFS.

A EFS tem por característica a autonomia, mas o seu papel constitucional de auxílio ao Parlamento torna possível, na maioria dos países, que este não se limite a usar as informações e análises recebidas, mas que também demande à entidade fiscalizadora os trabalhos e verificações que considerar necessários⁵⁴.

5.3- Julgamento Político das Contas do Governo

Boa parte dos Legislativos tem a prerrogativa constitucional de julgar a prestação de contas periódica da ação governamental. Esse julgamento é de caráter essencialmente político, abrangendo o governo como um todo e seus dirigentes máximos⁵⁵ e as conseqüências sobre os dirigentes que são julgados dependerão de cada constituição nacional. Qualquer que seja este desdobramento constitucional, a rejeição das contas de um governo tem um poderoso impacto político e eleitoral⁵⁶.

Como vimos, as EFS costumam ter o mandato de auditar e emitir pareceres para assessorar o julgamento legislativo das contas governamentais, o que torna, em uma certa medida, este instrumento como um caso particular, por sua importância, do mecanismo anterior de discussão dos resultados do trabalho fiscalizador das EFS.

5.4- Convocação de Autoridades e Pedidos de Informações

Tradicionalmente as constituições conferem aos Parlamentos o direito de convocar quaisquer autoridades públicas para a prestação de informações e depoimentos, bem como de requisitar do Governo qualquer informação, dado ou documento que considere necessário ao cumprimento de seu papel de supervisão. Trata-se de mecanismo também de considerável impacto político, e bastante direto para cumprir o objetivo de levantar informações sobre a gestão⁵⁷.

Em algumas constituições parlamentaristas (Inglaterra, Espanha, Alemanha⁵⁸), este mecanismo é acrescido da obrigatoriedade de comparecimento regular do chefe de governo (primeiro-ministro) à casa legislativa para, em plenário, responder pessoalmente a qualquer pergunta ou crítica que seja formulada por qualquer parlamentar. Estas sessões parlamentares são momentos de grande visibilidade política e representam um mecanismo extremamente forte de contrapesos, especialmente em momentos de conflitividade social, quando a argüição do primeiro-ministro tem grande influência na opinião pública e, por conseguinte, nas mudanças dentro da distribuição de poder político.

5.5- Comissões Parlamentares de Inquérito

As comissões parlamentares com finalidades específicas de inquérito e investigação são outro instrumento poderoso em que o Legislativo dota-se de uma estrutura ágil e concentrada na investigação de um determinado tema ou fato específico. Estas comissões têm, em muitos países, amplos poderes legais de investigação e acesso a informações (inclusive aquelas alheias à gestão pública), equivalentes aos poderes máximos conferidos a juízes e tribunais. Embora os seus resultados sejam em grande medida informativos, com a finalidade precípua de subsidiar a elaboração das novas leis e acompanhar os efeitos daquelas já em vigor, as comissões de inquérito permitem uma rápida e profunda ação de geração de informações. Em acréscimo, ao serem reveladas ilicitudes ou prejuízos, o Parlamento pode modificar a legislação no que for pertinente e encaminhar as informações ou documentos necessários à ação dos demais Poderes, como o Judiciário, que têm por missão perseguir e sancionar ilegalidades⁵⁹. Por outro lado, o principal fator de pressão que as comissões de inquérito mobilizam é o peso da “opinião pública e seu comportamento eleitoral”⁶⁰, em reação aos fatos por elas levantados e sistematizados.

Especial destaque tem este instrumento quando vem combinado com uma particularidade institucional: ao contrário da maioria das deliberações parlamentares, a criação de comissões de inquérito é assegurada em grande número de países por solicitação de um determinado número de parlamentares que não chega a alcançar a maioria: desta forma, um poderoso instrumento de controle passa a ser disponível à minoria, que – conforme vimos acima na discussão dos *Public Accounts Committees* - é o segmento do Parlamento que dispõe dos maiores incentivos a exercer controles mais severos sobre as ações do Executivo⁶¹.

5.6- Sustação de Atos do Poder Executivo

Algumas constituições nacionais atribuem ao Legislativo a prerrogativa de sustar atos de competência do Poder Executivo⁶² que contrariem princípios ou critérios fixados na Constituição. Trata-se de um mecanismo extremamente poderoso, pois permite levar o controle até as últimas conseqüências, submetendo ao Parlamento inclusive o conteúdo de cada ato executivo.

O universo de atos passíveis de intervenção direta do Parlamento variará conforme a legislação de cada país. No Brasil, embora com pouquíssima aplicação⁶³, a Constituição permite ao Congresso (art. 49, V) sustar – por meio de decreto legislativo – atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Perceba-se aí que o equilíbrio da deliberação do constituinte: não está o Legislativo invadindo a independência de outro Poder em suas atribuições privativas, mas ao contrário impedindo que a sua competência exclusiva (a de decidir quais as leis que vigoram no país) seja usurpada por atos do Executivo que, sob qualquer título, pretendam produzir normas legais que não tenham sido submetidas ao Parlamento na forma constitucional. O Congresso Nacional detém um outro poder de sustação, ainda mais abrangente, que é o de sustar qualquer despesa que julgue possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública (art. 72§ 2º). Isto atribui ao parlamento brasileiro a capacidade de opor-se a atos de gasto de qualquer dos Poderes com base nas considerações de mérito administrativo e financeiro.

Uma versão mais complexa dessa faculdade é o conceito norte-americano de “veto legislativo”, inserido em disposições legais que condicionam em seu texto a validade de determinados atos do Executivo, no exercício da administração, à aprovação (prévia ou posterior) de uma determinada instância legislativa, que pode ser uma comissão, uma das Casas Legislativas ou as duas Casas do Congresso⁶⁴. Em outras palavras, trata-se de “disposições legais que suspendem a validade uma medida

administrativa [adotada pelo Executivo], usualmente por sessenta a noventa dias, período no qual o Congresso pode aprová-la ou desaprová-la sem participação do Presidente”⁶⁵. Por este instrumento, o Congresso formula legislação que autoriza ao Executivo ditar normas e providências sobre um assunto determinado, porém reserva para o próprio Legislativo a faculdade de sustar as mesmas providências num determinado período de tempo. Esta desaprovação assumiu mais de uma forma ao ser usada: em alguns casos, a lei facultou ao Presidente dispor mediante sobre reorganização administrativa, mas as disposições do Decreto somente teriam validade após sessenta dias de editado, e desde que nenhuma das duas Casas legislativas aprovasse uma resolução interna, unicameral, que o impugnasse⁶⁶; em outro, o Presidente pode estabelecer a suspensão da execução de um determinado item, regra ou despesa da lei orçamentária aprovada pelo Legislativo, e esta suspensão pode ser anulada por uma resolução conjunta do Congresso⁶⁷;

Em todos os casos, trata-se de intervenções diretas do Legislativo na adoção de medidas administrativas (ou seja, medidas que não representam a fixação das regras gerais com hierarquia de lei, e que são a essência da execução da própria lei), o que implica num grau extremo de acompanhamento e de veto (e, possivelmente, de autêntico compartilhamento) sobre as decisões do Poder Executivo – por conseguinte, um poderoso instrumento de controle.

5.7- Impedimento (“Impeachment”) de Autoridades

Na maioria dos países, é atribuído ao Parlamento um dos mais drásticos poderes de controle que se poderia conceber: o julgamento político e a destituição de autoridades (inclusive e especialmente titulares e membros de outros Poderes) em função de não-observância, em sua conduta nas funções, de critérios e parâmetros fixados na Constituição. Esta prerrogativa não costuma ser exclusiva, podendo ocorrer no mais das vezes também impedimentos decretados judicialmente. No entanto, o mecanismo de destituição parlamentar tem fundamentos em um julgamento eminentemente político (caso contrário, fosse baseasse exclusivamente em hipóteses técnico-legais, seria competência judicial em função da tripartição de Poderes), o que o torna muito particular, na medida em que o grau de abrangência do julgamento político pode ir muito além das hipóteses de conduta traçadas, por exemplo, na lei penal⁶⁸.

Quanto se menciona o impedimento, não se está falando da simples perda da confiança política do Parlamento (que é um outro instrumento específico do parlamentarismo); ao contrário, o Legislativo examina, julga e declara acerca da conduta de autoridades à luz de critérios obrigatórios fixados

previamente na constituição ou nas leis, o que representa uma sanção no sentido mais estrito da palavra. Este mecanismo, então, é paradigmático da função de controle: ação para evitar desvios em relação a um objetivo desejado (no caso, os padrões de conduta fixados na Constituição para as autoridades passíveis de impedimento), e existe tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo.

5.8 - Tratamento de Casos Administrativos Individuais (“Casework”)⁶⁹

Uma faceta da atividade parlamentar muito conhecida, mas avaliada de forma ambígua, é o papel de intermediário que assumem os legisladores no contato entre segmentos sociais ou indivíduos, por um lado, e as agências governamentais por outro – em outras palavras, “ajudando o contato de um eleitor com a burocracia”⁷⁰. Trata-se, é bem verdade, de desdobramento mais imediatamente vinculado à função de representação do legislador, e recebe freqüentes manifestações desfavoráveis no sentido de que seria um “desvio” do papel institucional do parlamentar, que passaria a ser uma espécie de “despachante” de interesses individuais. Sem deixar de reconhecer a possibilidade desse desvio, é preciso reconhecer que esse interesse parlamentar não deixa de ser um mecanismo informal de controle, na medida em que permite ao legislador verificar na prática o funcionamento concreto do aparelho estatal, gerando informação significativa acerca dos efeitos da legislação e das demandas populares mais diretamente vinculadas ao funcionamento da máquina governamental, além de potencialmente oferecer, através de problemas individuais, indícios de áreas de risco que mereçam intervenção de controle mais sistematizada⁷¹.

5.9 – Contatos Diretos e Informais do Parlamentar com os Responsáveis Pela Administração⁷²

Outro aspecto poucas vezes mencionado é o contato direto realizado pelo parlamentar e seu *staff* com os responsáveis pelos programas e ações governamentais. Este chega a ser visto no Congresso norte-americano como “de longe a técnica de controle mais freqüentemente utilizada”⁷³. Ainda que difícil de mensurar, por sua natureza informal, este procedimento é bastante empregado como meio rápido e barato de obtenção de informação preliminar sobre alguma matéria de interesse do parlamentar (o que pode levar inclusive a um aprofundamento posterior por meio de outros instrumentos de controle), ou mesmo como uma “sondagem” da posição do Executivo diante de temas que podem ser

politicamente sensíveis e portanto merecem uma “avaliação prévia” da conveniência política de serem suscitados formalmente)o que é especialmente válido para parlamentares pertencentes ao partido ou coligação que ocupa o Executivo, inseguros de levantar uma atuação de controle que eventualmente venha a gerar efeitos contrários ao interesse partidário).

5.10 - Moção de Confiança e Destituição⁷⁴

Nos regimes parlamentaristas, o instrumento mais forte de controle é certamente o exercício pelo Legislativo de sua prerrogativa de nomear e destituir o chefe do governo. Não se trata aí do impedimento que vimos acima: para a destituição não se requer o cometimento de atos previamente considerados ilegais ou irregulares na conduta do destituído. Ao contrário, ao formar e destituir o governo (através de procedimentos geralmente denominados de “moção de confiança” e de “desconfiança”, respectivamente), o Legislativo exerce um controle de natureza estritamente política: ele julga o mérito administrativo e político das ações do governo. Nomear e demitir o chefe do governo parlamentarista, portanto, é um ato estritamente político que constitui, naquele regime, o ponto máximo do papel do controle externo do Legislativo.

6) DESAFIOS AO ASSESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PARLAMENTAR

A necessidade de um serviço de assessoria parlamentar se fundamenta, com muita razão e oportunidade, em dois pontos principais: a) a crescente complexidade das tarefas administrativas atribuídas ao Poder Executivo, com amplitude de interferência cada vez maior em todos os ramos da vida social e econômica da Nação ou do Estado, o que obriga, por via da divisão constitucional dos Poderes, o Legislativo a se desdobrar em atividades e a se multiplicar, tanto na iniciativa das suas próprias proposições potencialmente mais fecundas e abrangentes, quanto no exame mais atento das mensagens provindas do Executivo; b) na impossibilidade de os deputados, usualmente sobrecarregados de inúmeras atribuições de ordem política no atendimento de

*suas clientelas eleitorais, se desincumbirem a contento da apreciação técnica de proposições e Mensagens.*⁷⁵

A multiplicidade e a complexidade das missões que cumpre o controle parlamentar supõe desafios de vulto ao Poder Legislativo: o volume de temas submetidos à consideração do Parlamento, bem como a complexidade intrínseca de cada decisão a adotar, vem crescendo de forma exponencial – em paralelo com a expansão do volume e complexidade da ação governamental na sociedade contemporânea⁷⁶. Desafios que são de várias ordens, como a independência política, a sensibilidade para as aspirações populares.

Existem portanto diferentes fatores que influenciam o *outcome* final do controle de cada Parlamento, tais como a amplitude dos poderes constitucionais com que conta *vis-à-vis* o Executivo; as possibilidades deste determinar, por via da ascendência sobre os partidos, a atuação subordinada dos membros do Legislativo; as regras procedimentais do trabalho parlamentar que facilitem o controle governamental sobre a agenda legislativa⁷⁷. O foco de nosso trabalho é especificamente um desses fatores, um outro tipo de dificuldade que geralmente não ocupa o primeiro plano da discussão sobre o Parlamento: a capacidade técnica para o tratamento dos assuntos objeto de controle⁷⁸.

Exercer com eficácia o controle que as constituições nacionais demandam ao Parlamento exige-lhe dotar-se de uma capacidade orgânica de análise técnica, através dos órgãos apropriados de assessoramento técnico institucional. Esta percepção vem alcançando um certo grau de disseminação na literatura ao longo das últimas décadas, mas freqüentemente na forma de reações *ad hoc* a insucessos ou fragilidades dos diferentes Legislativos em seus embates políticos *vis-à-vis* outros atores institucionais⁷⁹. O essencial do nosso trabalho é a fundamentação analítica desta percepção, evidenciando-a como corolário da natureza do trabalho parlamentar e das características, que já examinamos acima, dessa peculiar função institucional que é o controle externo.

Vejamos agora, discriminadamente, os principais fundamentos desta construção analítica.

6.1) Multiplicidade de Critérios do Controle

Como vimos, o controle exercido pelo Parlamento tem múltiplos critérios: cabe ao Legislativo submeter a gestão pública a todo tipo de lente crítica: tanto deve indagar da conveniência de determinada medida frente ao interesse público (critério político) quanto da sua conformidade à lei

(critério jurídico) ou a excelência com que foi implementada segundo as normas da boa técnica aplicável (critério técnico).

No entanto, o titular do poder legislativo é, por definição, um agente estritamente político. O parlamentar tem uma função essencialmente política (independente dos conhecimentos técnicos ou jurídicos que possa trazer de sua trajetória anterior à assunção da representação política). Não se lhe deve exigir, pela natureza de suas funções e do caminho que legitimamente tem de percorrer para ascender ao mandato, senão o papel de representação estritamente política:

Dado que são a luta política e suas circunstâncias os principais formadores do caráter do dirigente, este, com seus atributos e fraquezas, nem sempre se encaixa, necessariamente, na medida dos problemas do governo que deve enfrentar. A seleção natural dos líderes produz-se no jogo da luta pelo poder, seja pacífico ou violento, enquanto sua avaliação definitiva realiza-se no jogo do exercício do poder.⁸⁰

Ora, o exercício da função de controle com base em critérios técnicos ou legais pressupõe uma estrutura de produção de conhecimento nestes dois universos que permita ao parlamentar recolher informação idônea capaz de subsidiar seu julgamento acerca dos atos que controla. Ainda que retenha – como não poderia deixar de ser – a prerrogativa de proferir os juízos de mérito acerca dos atos que controla⁸¹, não pode o parlamentar prescindir de pareceres profissionais desses âmbitos, do conhecimento substantivo sobre o leque praticamente universal de temas que compõem a agenda parlamentar⁸².

6.2) Definição Racional do Foco de Atenção⁸³

A pressão sobre o uso do tempo gera forte tendência à dispersão que deve ser contrarrestada por meios que levem o dirigente a focalizar sua atenção em fatos realmente importantes.⁸⁴

À semelhança de qualquer alto dirigente público, ao parlamentar converge um sem-número de demandas. Neste sentido, o processamento minucioso e detalhado dos atos de controle, que abrangem literalmente todo o universo da gestão governamental, não deve recair sobre a autoridade parlamentar, pois representaria um desvio da atenção que não seria compatível com a amplitude de sua função e a

necessidade de que se concentre nos aspectos estratégicos da liderança política da coletividade. Recorrendo novamente à vívida descrição de Carlos Matus:

O político convencional vive emboscado, preocupado e envolvido na teia de relações que se lhe apresentam como o mundo de sua prática de luta, projetos, obstáculos e êxitos. Move-se em um mundo de coisas imediatas das quais se ocupa, mas que na verdade ocupam o espaço de sua consciência sobre os grandes problemas do sistema social, Para ele, os grandes problemas sociais são uma constante universal, dentro da qual vive a variedade tensa e criativa de sua prática cotidiana. Não pode escolher entre preocupar-se com os problemas finais do sistema social e sumir-se no cotidiano dos problemas intermediários do sistema político. O sistema escolhe por ele .⁸⁵

A multiplicidade de demandas sobre o parlamentar traz, portanto, um sério risco à instituição: a tendência dos parlamentares a, deixados ao sabor da estrutura direta de incentivos que enfrentam, concentrarem o foco do trabalho e da atenção nos casos pontuais, “urgentes” e que atraem atenção popular (“casos que aparecem repentinamente atraem publicidade e necessitam de atenção [do Executivo] a curto prazo”⁸⁶), em detrimento de tendências e problemas de mais longo prazo e maiores repercussões coletivas mas sem tanta visibilidade imediata.

Assim sobrecarregado, o parlamentar necessita de um apoio institucional consistente para o *processamento dos problemas*⁸⁷, com a finalidade inicial de sistematizar e ordenar as demandas de toda ordem (incluindo rotinas, emergências e problemas internos à administração), destacando ao líder político os temas relevantes que requerem sua decisão mais atenta e sua atenção mais ampla – *especialmente aquelas que não sejam captadas pelo processo decisório e cognitivo individual do parlamentar*. A já comentada seletividade do controle parlamentar depende então de uma estrutura de apoio que aborde de forma individualizada cada item de demanda, oferecendo ao parlamentar uma avaliação preliminar da importância relativa dos fatos levados à sua atenção⁸⁸. Isto se dá em toda a amplitude da missão parlamentar, mas em particular incide no exercício do controle, na medida em que – como vimos anteriormente – a função fiscalizadora não costuma receber as primeiras posições na atenção dos parlamentares⁸⁹.

6.3) Suporte à Decisão

Cabe ao dirigente a responsabilidade de tomar decisões complexas de enorme diversidade e complexidade, a respeito das quais ele nem sempre pode ter uma opinião própria clara e fundamentada .⁹⁰

Cada um dos problemas de controle (insistimos, que abrangem todo o universo da ação governamental) necessita de uma síntese da informação disponível, de uma análise fundamentada e de um leque de propostas de solução, elaboradas com uma combinação de “informação científica, julgamento técnico, criatividade e imaginação, além de prioridades e valores”. Ao mesmo tempo, cabe exclusivamente ao parlamentar decidir, pois somente assim pode desincumbir-se da missão de representação que a cidadania conferiu-lhe através do voto. Portanto, é essencial que os parlamentares sejam liberados “da busca de dados e informação, de reunir as opiniões de especialistas [...] e, finalmente, de ordenar as alternativas políticas para o momento em que o deputado ou senador deva decidir.⁹¹” Em maior detalhe, um adequado assessoramento institucional pode dar apoio ao parlamentar ao longo de toda a extensão do processo decisório legislativo⁹²:

- na identificação e formulação precisa de problemas a serem tratados (como vimos no inciso II anterior), inclusive na prospecção de temas novos, inéditos ou em transformação⁹³;
- na identificação e formulação de alternativas a cada problema, com o exame antecipado das conseqüências de cada uma;
- na valoração opinativa entre as alternativas, para subsidiar a escolha do próprio parlamentar⁹⁴;
- na comunicação da escolha adotada pelos parlamentares (tanto proporcionando a formalização adequada quanto desenvolvendo os conteúdos necessários à disseminação dos resultados do trabalho parlamentar aos diferentes públicos);
- na própria execução das decisões parlamentares, na medida em que esta execução caiba ao Poder Legislativo (por exemplo, executando diretamente trabalhos de campo e documentais para fins de fiscalização, de forma a proporcionar ao parlamentar dados próprios para avaliação da gestão pública).

Desta forma, o assessoramento técnico-institucional provê uma condição essencial para a deliberação parlamentar: o conteúdo de informação e análise indissociável de qualquer ação decisória, em particular uma ação de controle, a qual pressupõe um julgamento acerca de atos que já foram objeto de informação e análise por parte do ente controlado. Produzir esta informação demanda muito tempo e muita atenção, em proporções que excedem aquelas que o parlamentar pode dedicar, à vista de suas muitas outras atribuições inerentes à função de representação. Além disso, um excesso de informação bruta – proveniente de fontes externas ou internas – pode tornar toda a massa de dados irrelevante: mesmo que a disponibilidade de dados seja garantida, o suporte à decisão envolve a seleção e organização desses dados brutos para que se tornem informação relevante e abordável dentro do processo de deliberação⁹⁵. De fato, não basta ao Legislativo captar e prover-se de informação, mas aplicá-la nas decisões complexas a seu cargo⁹⁶.

A ausência desse suporte técnico à decisão no âmbito parlamentar conduz a graves falhas no processo decisório legislativo, ilustradas pela descrição da experiência do Congresso argentino que conduziu aquela casa à criação de seu órgão de assessoramento orgânico:

*A falta de reunião ordenada dos antecedentes dificultava o trabalho dos legisladores na elaboração de seus projetos e constituía um sério prejuízo para as questões que se debatiam, Até esse momento os legisladores punham-se a estudar as iniciativas procurando reunir antecedentes que se encontravam dispersos e em forma incompleta, a tal ponto que não se consultavam obras de especial interesse para os legisladores em razão de estarem escritas em idiomas que não eram conhecidos pela totalidade dos parlamentares”.*⁹⁷

Na função de aprovação do orçamento, uma das mais críticas ferramentas de controle de que dispõe o Legislativo, a capacidade de informação e análise é crítica para o desempenho das funções parlamentares, devido à enorme massa de dados brutos que envolve o orçamento público em qualquer ente governamental de médio ou grande porte. Os estudos internacionais sobre a funcionalidade do processo orçamentário têm enfatizado a importância dessa capacidade de tratar, digerir e analisar a massa de informação envolvida na formulação e aprovação do orçamento⁹⁸. A experiência norte-americana anterior à consolidação de unidades especializadas para tratamento de informação orçamentária ilustra, de forma bastante gráfica, os dilemas da deliberação parlamentar sem o suporte informativo adequado:

O imenso tamanho da forma final da lei de orçamento [reconciliation bill], a sua complexidade, a confusão, e a falta de informação adequada significavam que a maioria dos membros [do Congresso] tinha que votar basicamente com os olhos fechados, confiando na Casa Branca. A forma final da lei de orçamento foi desenhada principalmente pelo OMB [órgão de assessoramento orçamentário do Poder Executivo] e pela administração Reagan. ⁹⁹.

De fato, verifica-se um movimento significativo de criação de unidades técnicas permanentes de análise e pesquisa orçamentária em distintos parlamentos nacionais¹⁰⁰. No âmbito estrito do suporte à decisão, estas unidades podem oferecer ao parlamentar a informação orçamentária complexa produzida pelo Executivo de uma maneira já previamente tratada e tornada compreensível, para que o legislador “possa compreendê-la e usá-la”¹⁰¹.

Este papel de suporte à decisão exige portanto capacidades de processamento que demandam uma cuidadosa maturação teórica e prática de equipes interdisciplinares, insuscetível de ser gestada em gabinetes temporários ou em estruturas não-permanentes. “Através da permanência e continuidade no desenvolvimento próprio da tarefa, o organismo [de assessoria técnica institucional] vai formando seu próprio pessoal e adquirindo deste modo a especialização necessária no manejo do material [legislativo] para a sua sistematização e elaboração”. ¹⁰²

A necessidade de suporte à decisão, de resto comum a toda alta autoridade governamental, tem ainda outras singularidades na casa legislativa: pela sua natureza colegiada, as deliberações desse Poder são coletivas por excelência (através dos mais variados procedimentos regimentais para obtenção de um resultado decisório final a partir da posição manifestada por cada parlamentar de seu plenário ou suas comissões), e necessitam em maior ou menor intensidade da formação de consensos ou acordos estáveis. Assim sendo,

[.] o estabelecimento de fatos, antecedentes e circunstâncias confiáveis por um organismo e profissionais especializados pode facilitar os consensos políticos ao reduzir os termos do debate às diferenças de juízo de valor, mais que aos desacertos sobre os dados e a informação. [...] “É difícil chegar a consensos se as partes não podem pôr-se de acordo nem sequer quanto a estes últimos [dados e informação]” ¹⁰³

Ainda como particularidade legislativa, os parlamentos representam por excelência o fórum de convergência dos interesses para confrontação de posições reivindicativas, e o processo político contemporâneo incorpora, para encaminhamento e persuasão em favor dessas reivindicações, o recurso crescente ao conhecimento técnico. Desta forma, ao ouvir as diferentes partes em pugna para alcançar uma determinada decisão – não apenas o Executivo, mas todos os grupos organizados com interesses envolvidos na decisão - o parlamentar lida não apenas declarações de interesse, mas cada vez mais “demonstrações”, “relatórios” ou “pareceres” das partes sustentando suas posições em argumentos técnicos ou científicos. De fato, já fala do surgimento de uma categoria de “corretores do conhecimento” (“*knowledge brokers*”) no universo da discussão de políticas públicas¹⁰⁴. Sem o assessoramento técnico diretamente vinculado a si, o parlamentar terá de enfrentar deliberações desprovido dos recursos de conhecimento que já estão disponíveis e mobilizados pelos demais envolvidos no processo decisório em função de seus próprios interesses¹⁰⁵.

Para um número importante de países latino-americanos, existe ainda um específico fator crucial de fragilização da capacidade decisória parlamentar: a pequena permanência dos parlamentares no cargo, minimizando o grau de aprendizado do conteúdo das políticas que são o objeto de sua deliberação. Esta constatação é bastante disseminada na literatura, tanto em caráter geral (por exemplo, para países que simplesmente vedam a reeleição como México e Costa Rica¹⁰⁶, e mesmo para outros países da região¹⁰⁷) como especificamente para o caso brasileiro¹⁰⁸. Neste, os cargos legislativos não seriam uma opção permanente para o político brasileiro, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo (federal ou subnacional), os quais trariam mais vantagens à sua carreira política.¹⁰⁹

Ora, parlamentares de carreira mais curta perdem a oportunidade de dominar em maior profundidade os assuntos sobre os quais deliberam, tendo mais incentivos a concentrar seus esforços na obtenção de benefícios imediatos para seus eleitores, enquanto legisladores vislumbrando carreiras legislativas mais prolongadas “tendem a se preocupar também com os resultados das políticas públicas.”¹¹⁰ Este *gap* de conhecimento inevitavelmente enfraquecerá a efetividade da ação parlamentar de controle e sua capacidade decisória¹¹¹, em proporção tanto maior quanto menos larga for a carreira do parlamentar envolvido¹¹², e a única forma de mitigá-lo (ainda que em grau insuficiente) é a disponibilidade da base de conhecimento dentro do Parlamento, por meio de assessoramento técnico institucional, de forma a estar disponível aos parlamentares em tempo hábil à intervenção no processo decisório.

6.4) Assimetria de Informação

*É preciso, contudo, que as sociedades, sejam o que forem, se governem: é forçoso que haja um Estado de qualquer espécie. E esse Estado é chamado a governar uma coisa que não sabe a certo o que é, a legislar para uma entidade cuja essência desconhece, a orientar um agrupamento que segue (sem dúvida) uma orientação vital que se ignora, derivada de leis naturais que também se ignoram, e que pode portanto ser bem diferente daquela que o Estado pretende imprimir-lhe. Assim, o mais honesto e desinteressado dos políticos e governantes nunca pode saber com certeza se não está arruinando um país ou uma sociedade com os princípios e leis, que julga sãos, com que se propõe salvá-la ou conservá-la.*¹¹³

O alerta pessoano, um tanto desalentado, não deixa muita margem a dúvidas: a complexidade dos problemas de gestão governamental envolve uma quantidade verdadeiramente gigantesca de informação a ser coletada, processada e interpretada para qualquer decisão ou avaliação. Neste sentido, o legislativo encontra-se em grande desvantagem frente ao Executivo no que se refere a informação e conhecimento especializado¹¹⁴. No campo orçamentário já se observou que “muitos Legislativos encontram-se fracamente equipados para avaliar independentemente os dados orçamentários, carecendo (por exemplo) de economistas e analistas de orçamento aos quais o executivo tem acesso”¹¹⁵. Isto ocorre por várias razões. A primeira é simplesmente a pequena dimensão da estrutura administrativa do Parlamento frente aos recursos humanos e materiais com que conta o Executivo. No entanto, há limitações ainda mais sérias¹¹⁶: a organização pública tende a ser hierarquizada e introvertida, não podendo utilizar na maioria das suas atuações os mecanismos informacionais contidos no sistema de preços de mercado¹¹⁷; assim, os custos de obter informação e transmiti-la são muito altos, tanto pelo simples volume de dados potenciais a tratar quanto pela baixa permeabilidade da estrutura estatal.

Ora, estamos diante de um típico problema de teoria da agência¹¹⁸: cabe ao Parlamento controlar, em nome dos cidadãos que o elegeram, os atos e fatos da atuação dos agentes executivos, agentes estes que detém as informações e o conhecimento especializado do imenso leque de campos de atuação governamental, cada um com um conteúdo cognitivo próprio e distinto dos demais. Além disso, o Executivo (ou qualquer instância governamental controlada) também tem interesses próprios, distintos dos do Parlamento enquanto controlador – não interessa, por exemplo, ao chefe do Executivo que falhas na implementação de medidas importantes de seu programa eleitoral sejam levadas ao escrutínio público, pois isto enfraqueceria sua posição eleitoral. O “agente”, portanto, tem mais recursos e está mais próximo aos fatos da gestão que o “principal” que deve controlá-lo, e muito provavelmente terá

interesses opostos ao do principal no que se refere à avaliação valorativa da gestão que se pretende controlar.

Caso o Congresso não pudesse dotar-se de meios próprios de coleta e tratamento das informações recebidas, ver-se-ia inteiramente dependente dos dados que os entes controlados quisessem fornecer. De ser assim, não teria a oportunidade de criticar as informações que recebe, nem de utilizar os recursos do conhecimento para extrair conclusões dos dados que aceitasse, e muito menos de produzir ele próprio informações no formato e na extensão que desejasse¹¹⁹. Ficaria incapacitado para produzir avaliações de controle com o mínimo de confiabilidade, pois não teria como contrastar a versão dos fatos que apresentasse o ente controlado, sabendo que este tem incentivos para apresentar uma versão que sustente seus próprios interesses e conclusões. Por extensão, isto implica que os partidos na oposição terão – como parlamentares - menos recursos para o exercício do mandato do que aqueles que, apoiando o Executivo, recebam deste informações e análises mais detalhadas¹²⁰. Mesmo que exista a disposição do Executivo de prover os dados solicitados, por outro lado, a sua estrutura pode não corresponder às demandas do Legislativo: os dados da Administração tendem a ser estruturados em torno de linhas organizacionais ou “verticais” (ou seja, classificados e ordenados em função da estrutura organizacional dos ministérios e agências executivas), enquanto muitas das demandas de informação referidas a políticas públicas têm um formato de “corte horizontal”, que capture os dados de todas as unidades organizacionais obedecendo a outras estruturas lógicas¹²¹.

Uma tal situação de assimetria informacional representaria então a negação prática da possibilidade do controle, na medida em que o seu conteúdo material (o exame dos atos e fatos da gestão) ver-se-ia impossibilitado. Um estudo comparativo entre os parlamentos da Europa Ocidental descreve de forma muito coloquial a necessidade do assessoramento técnico institucional, especificamente na função de controle:

[..] Alguns Legislativos – nomeadamente o Congresso norte-americano – tem um quadro considerável de pessoal de pesquisa, biblioteca e suporte e exercem uma notável “viscosidade” no processo legislativo. Entretanto, alguns outros Legislativos têm também consideráveis recursos mas pouca capacidade observável de impor-se ao governo. [..]

Entretanto, pareceria contra-intuitivo sugerir que tais recursos não têm nenhum impacto na capacidade de um Legislativo de levar a cabo o escrutínio do Executivo. Para que os

parlamentares questionem efetivamente os atos e políticas do governo, precisam de alguma informação com base na qual realizar seus questionamentos. Esta informação pode derivar-se de simples observação, fatos circunstanciais, conselhos recebidos, material fornecido por órgãos externos (solicitado ou não), ou investigação pessoal conduzida independentemente do parlamento (embora esta última pressuponha um recurso em especial, o tempo), mas é provável que uma maior influência sobre a ação do governo seja alcançada se a informação provier de fontes especializadas à disposição do legislador. Estas fontes podem assumir a forma de pesquisadores à disposição dos membros individualmente (assessoria pessoal) ou coletivamente, tanto através de comissões (secretarias de comissões, ou especialistas contratados pelas comissões), bibliotecas ou unidades de pesquisa. Outros fatores podem até negar o impacto desse tipo de recursos, mas eles parecem necessários para a realização do controle.¹²²

A incapacidade do Parlamento em romper um elevado grau de monopólio de informação por parte do Executivo representa, portanto, um fator de enfraquecimento como Poder independente. As referências empíricas a esta associação entre assimetria informacional e desnível de poder do parlamento ante o Executivo são copiosas. Apontando a ausência de *expertise* (dos parlamentares e do assessoramento legislativo) no Congresso brasileiro em matéria de defesa, Flandes (2005, p. 162) ressalta que as questões dos parlamentares são referidas à própria assessoria parlamentar dos órgãos militares, o que acarreta que as informações que utilizam são-lhes fornecidas “sem que esteja assegurada a independência e neutralidade das mesmas”.

6.5) Efeitos Diretos no Próprio Ente Controlado

A estrutura de que o Parlamento disponha de meios próprios de coleta e análise de informações – e portanto, a fluência com que exerça tais funções - chegará a ter reflexos diretos na própria conduta dos entes controlados, servindo como uma ferramenta indireta de controle. Inicialmente, a disponibilidade de uma estrutura técnica proficiente permite que muitos dos contatos para transmissão de informação e discussão de alternativas sejam realizados pelas próprias estruturas técnicas, em contatos mais fluidos e informais que permitem superar ineficiências de comunicação e informação advindas de uma interlocução exclusivamente formal e ritualizada – neste sentido, a estrutura técnica de controlador e

controlado dispõem do potencial de processar previamente negociações, acordos e trocas de informações que em muito aceleram e facilitam as deliberações políticas de natureza estratégica que são da essência da função parlamentar¹²³.

Por outro lado, a mera expectativa de um interlocutor qualificado já introduz pautas novas no comportamento do Executivo e sua burocracia. No âmbito da elaboração e aprovação do orçamento, uma análise bastante sugestiva do papel das unidades técnicas parlamentares de assessoramento orçamentário aponta que de um assessoramento técnico independente tem efeitos significativos na conduta do Executivo, que em princípio disporia de todas as cartas para o jogo:

*[..] O escrutínio das estimativas [feitas para a elaboração do orçamento] reforça a accountability. O conhecimento de que suas premissas e seus números serão cuidadosamente revisados por especialistas em orçamento de um ramo istinto do governo incentiva os responsáveis pelo orçamento no Poder Executivo a serem mais cuidadosos e precisos do que poderiam ser caso não existisse. Além disso, o orçamento mais simples, transparente e aberto à prestação de contas que resulta do trabalho de uma unidade orçamentária no Legislativo torna o processo orçamentário mais direto e fácil de ser acompanhado. Assessorias legislativas eficazes em matéria de orçamento também podem conduzir maior disciplina no gasto público.*¹²⁴

De fato, a mobilização da instituição parlamentar para questionar, no mérito, políticas do Executivo tem impactos profundos mesmo em sistemas parlamentaristas como o inglês onde a prevalência do governo sobre a legislatura na tomada de decisões é tida como praticamente incontestada¹²⁵, e esta mobilização implica necessariamente na assunção pelo Parlamento de capacidades próprias de tratamento e análise da informação:

[..] Entretanto, ao compreender que o Governo pode ter maiores recursos por meio do Civil Service¹²⁶ (ainda que existam exemplos em que isto seja questionável) mas não necessariamente um monopólio de sabedoria, os parlamentares mostraram-se dispostos a contrapor suas próprias visões ante aquelas do Governo e suas autoridades. Quanto maior a disposição dos parlamentares do partido do governo [“Government backbenchers”] para questionar a ação de determinados ministérios, maior será o potencial para agir como um freio ao Civil Service, e por surpreendente que possa

parecer, para fortalecer os Ministros¹²⁷ perante seus próprios subordinados. Se a Câmara diz “não” a uma proposta do Governo, o Ministro tem que voltar a seus subordinados e dizer-lhes “A Câmara não aceitará isto”, e em alguns casos isto pode ser vantajoso para o próprio Ministro. A importância disto para as comissões parlamentares é que se os Ministros e funcionários do Executivo acreditarem que o relatório ou as recomendações de uma comissão podem ser trazidos ao plenário da Câmara como uma proposição de mérito, com a possibilidade de divisões e mesmo derrota nas votações, eles provavelmente estarão mais abertos e receptivos às verificações da comissão;¹²⁸

7) ESTRUTURA ORGÂNICA PRÓPRIA OU RECURSOS EXTERNOS ?

Estabelecida a necessidade de uma estrutura de coleta e análise de informação, podemos perguntar: porque deve então esta estrutura de análise ser própria ao Parlamento? Por que não recorrer a meios externos já existentes, quer na estrutura do Estado, quer no mercado em geral?

À parte as questões práticas de assimetria de informações que já apontamos acima, existe uma resposta estritamente político-institucional a esta dúvida: o controle externo pressupõe, como visto acima, o exercício por um Poder distinto ao controlado. Ora, caso o Poder controlador dependa de juízos ou análises produzidos por ente distinto (e estamos vendo que o conhecimento técnico e jurídico é indissociável do exercício do controle externo), não estaria atendida a condição de independência que é imprescindível à operação dos mecanismos de controle inerentes à institucionalidade democrática.

Uma extensão mais sutil da pergunta poderia ser tentada: se existe uma relação tão intensa entre o Parlamento e a Entidade de Fiscalização Superior (EFS), não poderia esse assessoramento técnico e jurídico ser encomendado a esta entidade?

A resposta é complexa, porém precisa: sem dúvida, a EFS provê um apoio importante, de natureza técnica e jurídica, à deliberação parlamentar nas lides do controle. No entanto, por mais extenso e importante que seja este suporte técnico da EFS, não prescinde do assessoramento orgânico da própria casa legislativa. Primeiro, pela abrangência material do trabalho da EFS, que já vimos que é muito maior e mais detalhada que o controle do Parlamento, dado que o controle é a função quase exclusiva da EFS, enquanto é uma dentre muitas das funções essenciais da instituição parlamentar. Portanto, ao Parlamento é necessária uma capacidade de reflexão própria para o próprio trabalho prévio de selecionar os atos e focos sobre os quais, seletivamente, aplicará sua atenção, dentro do universo de informação e opinião

que é proporcionado pela EFS. A própria avaliação da informação encaminhada pela EFS é um trabalho que exige uma profunda capacidade de reflexão própria ao Parlamento. Um exemplo relevante é dado por um evento histórico na África do Sul, onde o Parlamento selecionou e deu tratamento corretivo a graves fatos de corrupção relatados pela EFS, além de avaliar criticamente o próprio conteúdo dos relatórios a ele apresentados:

Há alguns anos, um escândalo de corrupção abalou a África do Sul. No curso de sua revisão do Relatório apresentado pelo Auditor-Geral em 15 de setembro de 2000, o Comitê Permanente de Contas Públicas (“SCOPA”) levantou questões cruciais relativas a irregularidades em uma negociação multimilionária de armamentos com vários fabricantes europeus de armamento. O Auditor-Geral, junto como promotor público e a Diretoria Nacional de Promotoria Pública, foram instruídos pelo Parlamento a investigar mais sobre o assunto. [..]

O relatório subsequente do Auditor Geral foi criticado por parlamentares da oposição e por boa parte da mídia por ser “pesadamente editado” ou “manipulado” – com comprovadas e significativas diferenças entre uma minuta preliminar submetida ao Executivo e o relatório final submetido ao Parlamento.¹²⁹

Além disso, nosso exame das vicissitudes da relação entre uma EFS autônoma e o Parlamento a que atende sugere que o exercício da plena autonomia da EFS¹³⁰ conduz à possibilidade de que essa entidade possua sua própria agenda de temas e prioridades para o trabalho de controle, a qual imporá ao Parlamento caso este não tenha meios próprios de identificação e formulação dos problemas de controle. A produção própria de conhecimentos é então imprescindível ao Parlamento para que este mantenha sua própria agenda na interlocução com a EFS.

Por fim, pode-se suscitar uma inquietude ainda mais radical: seria possível ou recomendável aos Parlamentos, instituições administrativas de pequeno porte, manter serviços internos, orgânicos, de assessoria técnica? Ou ao contrário, deveriam recorrer a serviços externos, contratados em bases permanentes ou à medida em que surjam as necessidades?

Este tema, delicado por certo, não pode deixar de ser enfrentado em um texto como este, que trata dos desafios colocados pela fiscalização e controle aos recursos de assessoria técnica legislativa. Iremos fazê-lo não com base em posições *ex ante* normativas, mas recorrendo à observação da

experiência das organizações governamentais com a contratação de serviços técnicos especializados para consultoria e assessoria. Para quem se contrata um consultor no governo? Para tais finalidades, já não existiria um mercado estruturado e consolidado de tal forma que se poderia adotar a decisão estratégica de confiar o serviço a terceiros sob contrato?¹³¹

Existem alguns objetivos freqüentemente citados ao advogar-se este tipo de consultoria privada. Inicialmente, a eventual inexistência no setor público da *expertise* necessária à realização do serviço em referência¹³². Esta razão não se aplica à nossa discussão, exatamente porque o que se investiga é a necessidade ou não do desenvolvimento dessa *expertise* na estrutura própria da Administração legislativa. No caso de não existirem, eventualmente, recursos técnicos, é evidente que a contratação de serviços de consultoria para treinamento ou repasse de tecnologia ao corpo permanente do legislativo é perfeitamente compatível com (de fato, é instrumental para) a construção dessa capacidade técnico-institucional própria. De fato, “o efeito da consultoria no aprendizado é provavelmente o mais importante [entre todos os seus efeitos]”¹³³: contratar consultoria para absorver tecnologia e aprender é um insumo para a construção da capacidade técnica institucional, e não deve ser de modo algum confundido com a manutenção dessa capacidade técnica a cargo de um contratado privado¹³⁴.

Outra razão comum é a simples falta numérica de pessoal no setor público, formando a hipótese, no nosso caso sob estudo, de possuir o Legislativo uma equipe insuficiente, quantitativamente, para a geração de estudos, análises e pesquisas no volume necessário aos trabalhos parlamentares. Neste caso, também não se pode aceitar o raciocínio, pois a discussão que entretemos é exatamente a desejabilidade de manter tais equipes^{135 136}.

Motivo distinto é a existência de projetos de curto prazo que representem uma elevação sazonal e incomum do volume de serviços técnicos demandados, impondo uma variação da demanda de serviços que não pode ser absorvida pela alteração do quantitativo de pessoal permanente (em particular quando se prevê a sua desmobilização ao final de determinado prazo, o que não seria compatível com os princípios de gestão de pessoal do setor público). Neste caso, a contratação temporária de serviços também não seria incompatível com o princípio de manutenção de uma capacidade orgânica como recurso principal, na medida em que esta situação se mantivesse apenas durante o horizonte da demanda sazonal surgida, e na quantidade correspondente ao acréscimo de serviços dessa demanda¹³⁷. Na realidade, a consultoria externa é nestes casos extremamente desejável: por um lado, a própria infreqüência no surgimento dessas demandas impede que a equipe contratada por prazos curtos acumule o mínimo de informação e *expertise* necessários ao atendimento integral à necessidade parlamentar,

tornando necessário que esse pessoal adicional seja orientado e gerenciado por equipes permanentes que conheçam os aspectos essenciais do trabalho legislativo; por outro, a demanda pontual poderia, se não enfrentada adequadamente com pessoal adicional temporário, prejudicar as operações permanentes desviando o tempo do *staff* permanente imprescindível ao desempenho dessas funções institucionais contínuas¹³⁸.

Outra razão passível de ser levantada para a contratação de serviços técnicos é o interesse em contar com um “aval” de alguma instituição ou “marca” respeitada no mercado para uma determinada política ou iniciativa. Ainda que tal motivação ocorra no mundo empresarial privado e público¹³⁹, não pode ser aceita por válida - um Parlamento é a estrutura principal de legitimidade da representação numa democracia moderna, e não pode sujeitar-se à necessidade de arbitragem ou legitimação por terceiros, sejam quais forem. Uma versão aperfeiçoada desse argumento é a utilidade de um “ponto de vista externo e imparcial” sobre um determinado assunto, que permita mais segurança a uma determinada organização ao lidar com assuntos em relação aos quais existam envolvimento individuais do pessoal interno¹⁴⁰. Aplica-se a este caso o mesmo raciocínio anterior: um consultor externo pode ser “imparcial” em relação a uma outra entidade privada, mas o Parlamento discute assuntos públicos em relação aos quais o consultor externo jamais poderá alegar ser imparcial (pois é intrinsecamente, como organização privada, um interesse parcial e privado), e muito menos ao operar em caráter permanente como assessor do legislativo. Ademais, é a própria razão de ser do Parlamento que nele estejam refletidas exatamente as posições parciais sobre os assuntos públicos, para deliberação em última instância – por conseguinte, não há por definição posição “imparcial” nos temas de controle parlamentar que aqui vimos a discutir.

Por fim, existiria uma única hipótese legítima de terceirização completa do serviço de assessoramento técnico-legislativo: a de que empresas privadas de consultoria pudessem dispor de maiores experiências e conhecimentos desenvolvidos em sucessivos engajamentos, gerando em caráter permanente um assessoramento de melhor qualidade. Tal diferença de qualidade teria de ser muito pronunciada, na medida em que já demonstramos que o assessoramento irá impactar poderosamente nos resultados da função institucional do Parlamento.

Tampouco procede esta hipótese: o valor agregado por uma consultoria externa no trabalho permanente reside em que ofereça “uma perspectiva de *insight* proveniente de trabalhos em outras funções ou indústrias que podem permitir uma disseminação bem-sucedida de “melhores práticas” entre os clientes.”¹⁴¹ O ponto-chave aqui é dispor de experiência em situações similares que guardam estrita similaridade de contexto e podem ter suas lições transferidas de forma coerente com o contexto que está

recebendo, indutivamente, proposições ou conclusões¹⁴². Pollitt ilustra este ponto de uma maneira bastante didática:

Por exemplo, dizer a um gerente de um hospital em Birmingham como a gestão pela qualidade total foi implantada com êxito numa fábrica da Toyota no Japão pode ter uma utilidade muito limitada (há demasiadas diferenças evidentes – e outras sutis – nos contextos). Já dizer ao gerente de Birmingham como a gestão pela qualidade total foi implantada com êxito num hospital em Manchester pode ser mais útil ou transferível.¹⁴³

No entanto, como exaustivamente se verifica, a matéria tratada pelo Parlamento o é sob uma perspectiva inteiramente única, apresentando um papel singular dentro de um mesmo país, e condições inteiramente inconversíveis entre diferentes nações. A abrangência do mandato do Legislativo é praticamente ilimitada, na medida em que este tem de gerar soluções regulamentares e exercer fiscalização sobre todos os assuntos sob gestão coletiva. Por sua vez, a indústria mundial da consultoria assume uma configuração oposta: altamente concentrada em algumas especialidades, que representam as práticas comuns à maioria das organizações privadas no mercado econômico e fortemente concentradas em temas de gestão administrativa.¹⁴⁴ Naturalmente, uma consultoria privada será de grande valia quando se apresentar a uma organização legislativa um problema pontual de gestão (de tecnologia da informação, de pessoal, de materiais, de estrutura organizacional, etc.), mas o objeto da nossa reflexão não é a gestão interna, mas ao contrário o desempenho da atividade finalística de controle nos termos em que detalhadamente expusemos neste trabalho; para esta atividade finalística, não há no mercado o similar privado do qual uma consultoria privada poderia extrair lições essenciais a justificá-la.

Em síntese, o único argumento justificável – para qualquer organização, aliás - para a contratação externa por prazos mais longos ou em caráter permanente de *expertise* na atividade essencial da organização é a possibilidade de que o diferencial de qualidade desse serviço contratado, frente ao serviço próprio ou orgânico, fosse tão significativo que oferecesse perspectivas de gerar resultados muito melhores para a atividade-fim. O caso da reforma do Parlamento alemão em 1969 é sugestivo. Diante da necessidade de fortalecer de maneira substancial seu assessoramento técnico, exatamente para consolidar a sua presença no controle do universo da gestão pública federal, a estratégia-chave adotada – e que até hoje se mantém - foi a de contratar, em caráter temporário (de dois a quatro anos), servidores permanentes do Executivo federal que retornavam aos seus postos de funcionários após a licença para o assessoramento parlamentar¹⁴⁵. Não se pretende, ao mencionar este caso, sustentar que um sistema de

“empréstimos” de pessoal executivo é desejável¹⁴⁶, mas tão somente pôr de relevo a evidência de que a criação – mesmo que emergencial – do assessoramento técnico não terá onde buscar, na prática privada, as habilidades necessárias ao trabalho do controle parlamentar.

Em suma, as exigentes condições impostas ao assessoramento técnico legislativo apresentam características únicas em cada país, e dentro de cada país características exclusivas que não se transferem ao setor privado¹⁴⁷. Desta forma, é materialmente impossível a qualquer fornecedor de serviços técnicos de consultoria desenvolver esses conhecimentos e habilidades na medida minimamente necessária para que este argumento seja considerado.

A construção interna de capacidade institucional nos Parlamentos será, por outro lado, análoga ao desenvolvimento dos serviços de consultoria interna nas grandes organizações públicas e privadas, que experimentou “um crescimento impressionante” nos anos recentes e, de fato, passou a responder por uma parte relevante das missões que antes eram encomendadas a consultores externos¹⁴⁸. Para isto, concorrem vários fatores. Primeiro, de ordem técnica:

Outras razões técnicas para manter um consultor interno são a rápida disponibilidade, um conhecimento íntimo das práticas internas, estilos de gestão e de trabalho, cultura e política interna das organizações (do que decorre sensibilidade e uma tomada de orientação mais rápida em qualquer situação de trabalho), e aspectos de confidencialidade. A consultoria interna é também freqüentemente considerada mais apropriada a problemas que exigem um conhecimento profundo das relações internas e restrições altamente complexas de grandes organizações. Em governos, elas [as consultorias internas] podem ser priorizadas por razões de interesse público e segurança nacional.¹⁴⁹

Outro fator chega a ser surpreendente: o custo. Como sugere o estudo de Kubr (2008, p. 33), a prática internacional do mercado de consultoria indica que “devido à redução em custos fixos (*overheads*), viagens e outras despesas, um consultor interno – mesmo bem remunerado – custará de 30 a 50 por cento menos que um externo – desde que a companhia tenha suficiente trabalho para ele.” (ao longo de todo o trabalho, procuramos demonstrar exatamente a existência de demandas mais que suficientes de trabalho para o assessoramento técnico parlamentar). De fato, existe um sentido analítico bastante forte nessa constatação: Watts & Zimmermann (1986, p. 314) apontam que a prestação de serviços de auditoria (que exige a mesma familiaridade com as realidades da organização cliente que a

envolvida na atividade de consultoria aqui tratada¹⁵⁰) apresenta custos substanciais na primeira missão ou atendimento a um cliente¹⁵¹, derivados da necessidade de conhecimento direto da situação econômico-patrimonial do cliente e da familiarização com suas operações¹⁵². Isto faz com que a prestação de serviço (de auditoria ou, como aqui apontamos, de consultoria) em missões ou períodos subsequentes ao primeiro tem custos significativamente mais baixos – ou, o que é o mesmo, que a contratação de serviços de terceiros *ad hoc* para assessoramento técnico tenha custos significativamente maiores que a montagem e manutenção de uma estrutura permanente.

Por fim, enfatize-se que a construção interna da capacidade de consultoria técnica não se pretende excludente de qualquer recurso à *expertise* externa, nos casos acima apontados. Ao contrário, é também uma tendência internacional que o assessoramento interno seja o interlocutor por excelência de eventuais consultores externos para o melhor aproveitamento do valor específico de cada demanda que lhes seja formulada¹⁵³. De fato, o conhecimento interno é imprescindível à própria contratação do assessoramento externo adequado¹⁵⁴.

Estabelecida, como conclusão parcial do trabalho, a necessidade de uma estrutura institucional, própria e permanente de assessoramento técnico do Legislativo, convém deixar claro a moldura institucional interna de que tratamos. Ao tratar de estrutura administrativa e de pessoal dos parlamentos (“*legislative staffing*”), a literatura¹⁵⁵ diferencia entre as formas de inserção institucional do *staff*, que irá tornar distinto o seu papel (cognitivo e produtivo) ao longo do processo de decisão parlamentar. O assessoramento legislativo pode estar estruturado em uma ou mais das seguintes categorias:

- a) Assessoria orgânica das Comissões do Parlamento (*standing committee staff*);
- b) Assessoramento disponibilizado às estruturas dos partidos no Parlamento (*caucus staff*)¹⁵⁶;
- c) Assessoramento vinculado diretamente aos parlamentares individuais (*personal staff*);
- d) Unidades autônomas institucionais de assessoramento, disponíveis para a prestação de serviços a toda a legislatura¹⁵⁷

As conclusões do trabalho pretendem aplicar-se fundamentalmente às unidades institucionais de toda a legislatura e para o assessoramento às comissões. Em menor medida, podem também ser relevantes para a discussão de parte do assessoramento disponibilizado aos grupos partidários organizados no interior da legislatura (bancadas ou lideranças). É verdade que dispor de um *personal staff* ou de um *caucus staff* aumenta a capacidade do parlamentar exercer seu mandato. Porém, por

razões de escala, dificilmente as considerações aqui formuladas poderiam aplicar-se em sua totalidade ao assessoramento pessoal ao parlamentar em seu gabinete, uma vez que as demandas apresentadas ao gabinete são correlatas àquelas a que está exposto o parlamentar individual, não sendo possível vislumbrar um assessoramento técnico multidisciplinar como o aqui descrito senão em gabinetes com um *staff* excepcionalmente numeroso.

8) BREVES NOTAS SOBRE O SENADO BRASILEIRO

Este trabalho tem como foco central a construção de elementos para um marco conceitual geral da capacidade técnico-institucional legislativa, sem pretender uma descrição empírica. Mesmo fora da linha principal de raciocínio, porém, uma breve menção às condições do Senado brasileiro neste tema poderá trazer ensinamentos úteis para o desenvolvimento conceitual.

Sob uma perspectiva comparativa, o assessoramento técnico institucional no Legislativo federal brasileiro é apontado na literatura como “destacada exceção¹⁵⁸” entre países em desenvolvimento. Dentro de um quadro latino-americano¹⁵⁹ de fragilidade do assessoramento legislativo, em termos quantitativos e qualitativos, os serviços próprios de assessoramento técnico do parlamento nacional têm sido reconhecidos – por vezes efusivamente - como fator importante em prol do papel da legislatura na formulação de políticas públicas e na função de controle¹⁶⁰. Uma síntese preparada por instituição multilateral de financiamento dá uma idéia da posição institucional reconhecida ao assessoramento técnico das Casas do Congresso:

No Brasil, as assessorias parlamentares das duas casas do Congresso têm cerca de 500 membros profissionais do quadro ao todo. Essas unidades foram reconhecidas como um fator-chave para assegurar que os acordos e transações políticas que resultam das negociações do Congresso não sejam alcançados às custas da qualidade técnica das leis. Ademais, há evidências de que, com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso, o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se mais complexo e exigente, e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis¹⁶¹.

As características institucionais envolvidas nessa caracterização positiva envolvem tanto o volume adequado de profissionais¹⁶² quanto à natureza de sua atuação. Esta desdobra-se:

- a) na qualificação dos profissionais (“eles têm um alto nível de formação [...]”, BID, 2007 p. 53);
- b) no processo de seleção baseado no mérito (“[...]obtem os cargos por meio de um processo de seleção altamente competitivo [...]”, BID, 2007 p. 53; Santiso, 2007, p. 167); e
- c) na sua inserção no regime de serviço civil, com as garantias asseguradas aos agentes do serviço público na tradição do *civil service* weberiano¹⁶³, o que representa característica essencial e deliberada da formação das estruturas de assessoramento técnico no Legislativo brasileiro desde as primeiras iniciativas que datam do início dos anos 70¹⁶⁴

Esta última característica (a de uma unidade de *staff* inserida numa moldura institucional de *civil service*) merece ser destacada, tanto pela sua relativa singularidade no contexto internacional quanto pela sua adequação institucional. Por um lado, preserva de forma integral os valores de profissionalismo do serviço público, frutos de longo amadurecimento histórico que foi consagrado pela Constituição nacional¹⁶⁵. Por outro, para permitir aos integrantes desses corpos consultivos a intervenção segundo critérios e restrições distintas às da perspectiva estritamente individual do parlamentar, o que é exatamente o suporte necessário para que este possa exercer com liberdade o seu papel de representação. Dito de outro modo, sem uma inserção institucional de relativa independência em relação à lógica imediata do parlamentar, o assessoramento técnico teria pouco a acrescentar aos recursos (cognitivos e operacionais) de que o legislador individual já dispõe. Mais ainda, para um consultor eficaz em qualquer esfera pública ou privada, “[o] imprescindível é ter condição de externalidade, vale dizer ter a capacidade de funcionar como terceiro, e portanto ‘em discordância’ um âmbito no qual os outros não conseguem desprender-se da situação que preocupa”¹⁶⁶.

No âmbito do Senado Federal em particular, o assessoramento técnico legislativo tem investido com acerto em medidas de ampliação da transparência da informação sobre o processo legislativo e as questões nele debatidas. Além do esforço de divulgação pública de trabalhos analíticos, o Senado investiu numa direção seguida por muitos Parlamentos no mundo: a divulgação sistematizada de dados orçamentários¹⁶⁷. Neste sentido, indo além da simples publicação de relatórios estáticos, os órgãos de assessoramento técnico-orçamentário¹⁶⁸ e de prestação de serviços de informática¹⁶⁹ do Senado Federal mantém, com grande esforço, um sistema informatizado de dados orçamentários que disponibiliza a

qualquer usuário, por meio da Internet, o acesso a todos os dados da elaboração e execução do orçamento federal, desde a sua concepção até o pagamento final das despesas orçadas. Este sistema, denominado SIGA Brasil, oferece a qualquer usuário uma plataforma de *data warehouse* na qual o próprio interessado pode organizar sua busca de informação, permitindo-lhe adaptar as consultas às suas próprias necessidades, ficando os dados disponíveis sempre atualizados¹⁷⁰. Ou seja, o próprio cidadão pode escolher entre pesquisar por si mesmo os grandes números agregados do orçamento ou conhecer individualmente cada pagamento individual de despesa feito pelo governo federal, dado que o Parlamento – por meio de sua assessoria técnica – investe na universalização da oferta do acesso a esses dados. Naturalmente, o maior usuário dessa ferramenta é o próprio Legislativo, que passa a dispor dos recursos para coleta, tratamento e análise de informações em matéria orçamentária nas proporções discutidas neste trabalho¹⁷¹. Também nesta linha, as páginas Internet dedicadas ao tema do orçamento federal, gerenciadas e mantidas pelo órgão de assessoramento, contêm informações e documentos adicionais e uma interface ainda mais simplificada para consultas rápidas aos dados do SIGA Brasil¹⁷².

As informações acima alinhadas apontam que o Senado brasileiro (assim como a Câmara dos Deputados) iniciou o movimento no sentido de fortalecer o assessoramento técnico institucional. Cabe estender-nos um pouco para verificar, ainda no âmbito quantitativo, se a condição exibida pelo Legislativo nacional atende aos requisitos necessários ao desempenho dessa função na extensão em que suas responsabilidades requerem. Neste sentido, é preciso recorrer a comparações no sentido inverso, isto é, na direção daqueles Parlamentos com mais reconhecida influência no controle e na formulação de políticas públicas. Para tanto, pode-se começar pelos dados abaixo, que estimam os recursos humanos disponíveis para o assessoramento técnico institucional do Congresso Nacional brasileiro e do Congresso norte-americano, bem como uma estimativa comparativa internacional dos recursos dos órgãos de assessoramento legislativo especificamente em temas orçamentários.

TABELA 1 - ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

	Orçamento		Demais temas		Total		Total geral
	CONSULTOR	ASSISTENTE TÉCNICO	CONSULTOR	ASSISTENTE TÉCNICO	CONSULTOR	ASSISTENTE TÉCNICO	
Senado Federal	23	7	144	0	167	7	174
Câmara dos Deputados	41	9	202	0	243	9	252
Total	64	16	346	0	410	16	426

Obs: Vide nota¹⁷³

Fonte: Elaboração própria a partir das páginas Internet das Consultorias do Senado e da Câmara¹⁷⁴

TABELA 2 - ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL NO LEGISLATIVO FEDERAL NORTE-AMERICANO

	Orçamento	Demais temas	Total
Congresso	230	450	680

Obs: Vide nota¹⁷⁵

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Wehner (2006, p. 85, para o assessoramento orçamentário) e da página Internet do Congressional Research Service¹⁷⁶ para o assessoramento em demais temas.

TABELA 3 - COMPARATIVO INTERNACIONAL DE PESSOAL DE ACESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIO

Disponibilidade de pessoal de assessoramento em orçamentos	Número de Paramentos
Nenhum	28
1 a 9	7
10 a 25	1
26 ou mais	3

Fonte: Wehner (2006, p. 85)

Decorre dos dados apresentados a conclusão de que, quantitativamente, o Legislativo brasileiro encontra-se em situação relativa bastante favorável frente à maioria dos parlamentos mundiais e à média latino-americana. No entanto, deixa bastante a desejar frente a um *benchmark* mundial como o Congresso norte-americano, tendo recursos cerca de trinta por cento menores numa estimativa bastante conservadora¹⁷⁷. Do ponto de vista qualitativo, os poucos dados levantados não apontam discrepância em desfavor das instituições nacionais, especialmente pela sempre lembrada importância da seleção competitiva mediante concurso público sob regras impessoais. No que tange a qualidade dos recursos humanos, porém, caberão algumas considerações mais adiante.

É preciso manter cautela contra todo ufanismo: o que os dados permitem afirmar, em síntese de nossa sumaríssima excursão pelo terreno empírico, é que o Legislativo nacional brasileiro é herdeiro de um movimento histórico de investimento na construção de um assessoramento técnico institucional, dispondo do instrumento necessário para continuá-lo: um conjunto de unidades orgânicas com esta missão específica, providas de pessoal recrutado mediante concurso público competitivo e impessoal. Seu quantitativo, no entanto, ainda se afigura bastante defasado em relação a um padrão internacional de comparação para Legislativos presidencialistas de ampla participação no controle governamental, como o norte-americano.

Em relação à sustentabilidade da capacidade atual, é preciso ter em mente que somente será alcançada a curto prazo se as Casas Legislativas mantiverem políticas competitivas de remuneração e de

educação continuada¹⁷⁸, de forma a reter em quantidade e qualidade os recursos já existentes – sob pena de perda dos investimentos públicos até hoje aplicados na formação de um quadro de pessoal de alto nível. A ocorrência deste pressuposto nos dias atuais é lançada aqui apenas como uma hipótese para verificação – destacando a sua imprescindibilidade para a instituição, e não como uma afirmação.

9) A MODO DE CONCLUSÃO

Na atualidade, as maiores transformações que afetam a uma organização provêm de modificações não desejadas no mercado, de mudanças na legislação ou alterações violentas estimuladas por fatores alheios a seu controle. O fato é como utilizá-los como marcos fundacionais a favor de projetos que incrementem a eficácia. Neste caso, a crise é impulsora, enfrenta-se com fatores inibidores.

Uma consultoria provoca seus efeitos significativos quando existe uma crise, mas sem esquecer que uma das expectativas de quem atua em uma organização é antecipar-se e provocar transformações cujos custos sejam melhor processados que aqueles que resultam de uma resposta tardia a turbulências externas.¹⁷⁹

O papel central que cabe ao Poder Legislativo na democracia moderna não prescinde, em todas as suas vertentes, da sua atuação eficaz como agente promotor direto da *accountability*, assegurando pelos diversos e poderosos meios ao seu alcance que as atuações governamentais sejam plenamente conhecidas e submetidas a uma avaliação valorativa pelos seus integrantes, eleitos pelo povo para representá-los no cotidiano do acompanhamento dos assuntos públicos.

A função de fiscalização e controle, portanto, representa a busca da informação e a sua avaliação segundo critérios múltiplos: de conformidade com a norma jurídica que conforma um Estado Democrático de Direito; de observância dos padrões técnicos a que não se pode furtar qualquer sociedade moderna; e de estrita conveniência política, frente à interpretação do que seja o interesse público. Subsidiaria todas as demais funções legislativas, na medida em que permite associar as intenções e deliberações estritamente legislativas (ou seja, a formação de consensos sobre a vontade coletiva, incorporando-os na norma jurídica) à sua aplicação concreta no jogo diário do exercício do governo.

Sem desconsiderar a importantíssima relação entre o Parlamento e a respectiva Entidade de Fiscalização Superior, o pleno exercício da fiscalização e controle por parte do Legislativo não é possível sem que este Poder produza, em seu próprio âmbito, informação e conhecimento sobre o

enorme universo a ser controlado. Para tanto, é imprescindível que se dote de uma capacidade orgânica permanente, através de órgãos técnicos próprios e qualificados, em interação permanente com o corpo político.

Esta imprescindibilidade decorre de várias características inerentes ao funcionamento do Legislativo. Em primeiro lugar, a legitimidade democrática da escolha dos titulares desse Poder impõe que a sua inserção é, legítima e obrigatoriamente, a arena política *strictu sensu*. Desta forma, a multiplicidade de critérios pelos quais a ação pública deve ser avaliada¹⁸⁰ impõe que o parlamentar receba, sistematicamente, subsídios de natureza técnica e jurídica sobre os quais exercer seu julgamento político acerca de todos os atos e políticas que deve controlar.

Além disso, a convergência de um sem-número de demandas de toda ordem aos parlamentares exige que as matérias relativas a fiscalização e controle, com todo o seu conteúdo informacional, sejam previamente estudadas, organizadas e apresentadas de forma ordenada ao membro do Legislativo, para que este tenha condições materiais de exercer sua prerrogativa de selecionar e priorizar os assuntos que irá examinar.

Selecionados os assuntos que receberão a atenção parlamentar, é preciso uma segunda fase ainda mais intensiva em conhecimento: o processamento dos problemas para suporte à decisão parlamentar. Articular uma resposta solvente a cada demanda exige identificar e formular com precisão os problemas emergentes, bem como as possíveis alternativas e respectivas conseqüências prováveis; demanda também um estudo opinativo sobre as alternativas, em subsídio à decisão do parlamentar. Uma vez tomada a decisão, é preciso ainda torná-la, seja nos formatos exigidos pelo ordenamento jurídico e regimental, seja na produção dos conteúdos necessários à disseminação entre os diferentes públicos a que se dirige. Além disso, parte não-desprezível das decisões parlamentares é executada diretamente pelo Legislativo (em trabalhos de fiscalização e controle isto é particularmente observado), o que demanda recursos técnicos de alto nível para sua realização.

Não bastassem as características internas ao processo decisório legislativo, existe uma razão institucional especialmente importante para a formação de capacidade técnica própria pelo Legislativo no âmbito da fiscalização e controle: como controlador, o Parlamento não pode ficar restrito à informação que oferecem os controlados – se assim fosse, o Executivo e os demais entes controlados teriam em mãos as condições de virtualmente anular as ações do controle, oferecendo apenas informação que corroborasse os seus próprios interesses na relação que se estabelece com o controlador. Desta forma, é pressuposto de uma ação eficaz de controle, nos moldes clássicos das relações agente-

principal, que o controlador (“principal”) disponha de meios independentes de acessar as informações sobre a atuação do controlado (“agente”). Sem estrutura própria de coleta, tratamento e interpretação das informações, o Parlamento não disporia de tais meios.

É possível avançar um pouco mais nas conclusões: a capacidade de assessoramento técnico-institucional de que tratamos aqui deve ser própria, orgânica à instituição parlamentar. Não pode ser confiada a outros Poderes do Estado, tanto pelos problemas de agência acima descritos, quanto pela violação nessa hipótese do pressuposto institucional fundamental de independência entre os Poderes.

Também não deve ser entregue com exclusividade à EFS que auxilia o Parlamento, ainda que as relações de informação e auxílio mútuo entre ambos devam ser as mais intensas possíveis, e muitas das informações e análises necessárias ao controle parlamentar possam, com efeito, ser demandadas à Entidade de Fiscalização. Ocorre que o mandato fiscalizador – e por via de consequência o volume da produção de informações – da EFS é bastante mais detalhado e abrangente (quantitativamente, ao menos) que o do Parlamento, pois àquela cabe como atribuição principal o exercício do controle e avaliação sobre as dimensões micro e macro do governo. Portanto, a seletividade indispensável à eficácia do controle parlamentar exige uma grande capacidade interna até para processar, ordenar e utilizar o manancial de informação advindo do órgão independente de fiscalização. Além disso, a independência da EFS, imprescindível para a consecução de qualquer dos seus fins (inclusive o apoio ao Parlamento), traz consigo a possibilidade real de que essa instituição traga consigo sua própria agenda de temas relevantes, sendo necessário ao Parlamento uma capacidade autônoma de crítica e interlocução com a própria EFS.

Muito menos cabe a hipótese de utilização de serviços externos contratados a terceiros. Pode-se conceber a contratação de consultorias para treinamento e transferência de tecnologia (que destinam-se exatamente à construção da capacidade interna de assessoramento técnico), e a utilização sazonal de serviços técnicos auxiliares para atender a elevações imprevisíveis e temporárias do volume de serviços (sempre sob o controle e a gestão do assessoramento técnico próprio), ambas as modalidades inteiramente compatíveis com a manutenção de uma capacidade orgânica das casas legislativas. Porém, a entrega do assessoramento técnico-legislativo a terceiros é inaceitável, e não apenas pelas múltiplas vedações jurídico-políticas que importaria (em função da atribuição de funções finalísticas político-institucionais a terceiros não submetidos ao regime de direito público). Tão ou mais importante é a constatação de que a *expertise* necessária ao assessoramento técnico legislativo, parte importante do *core business* do Parlamento, exige um longo e substancial investimento na maturação de equipes

técnicas capazes de desenvolver a contento uma missão tão sofisticada. Este investimento não é possível de ser obtido de uma empresa privada, mesmo daquelas voltadas para o negócio da consultoria: este tipo de empresa especializa-se na realização de missões de naturezas similares em várias organizações, de forma a poder identificar e testar no mercado de clientes as melhores práticas e gerar economias de escala na sistematização e disseminação desse conhecimento. Como a matéria tratada no assessoramento técnico parlamentar é praticamente única, sem similaridade com os desafios de organizações privadas, não está dentro do *portfolio* de conhecimentos que as empresas de consultoria geram e utilizam em caráter sustentado. Assim, é materialmente impossível a qualquer fornecedor privado de serviços técnicos de consultoria desenvolver conhecimentos e habilidades na medida minimamente necessária para pretender exercer o papel destinado ao assessoramento técnico legislativo à instituição parlamentar.

Como ensina o pequeno trecho que abre esta seção, é legítimo e necessário que as organizações transformem-se em resposta a crises externas, transformação esta que é um momento por excelência para a atividade de consultoria. As exigências cada vez maiores colocados aos Parlamentos pela evolução política da sociedade democrática fazem do momento atual um desafio como este, exigindo aos Legislativos o fortalecimento de sua capacidade técnica e institucional.

No entanto, melhor e mais importante é perceber que enfrentar as emergências do presente oferece a oportunidade de construir de forma autônoma um espaço mais sólido e promissor de atuação parlamentar. Este é um desafio conjunto: à instituição parlamentar como um todo caberá o indispensável investimento e a firmeza de propósito no fortalecimento imediato do quantitativo, condições de trabalho e formação acadêmica dos integrantes do quadro de assessoramento técnico legislativo. A estes técnicos, por outro lado, impõe-se um profissionalismo ainda maior, no aprofundamento da respectiva formação técnico-científica, no desenvolvimento de habilidades específicas de consultoria que suplementem o conhecimento técnico de forma a, sem perder o rigor, dotá-lo de maior utilidade para o processo decisório legislativo. De fato, a prestação de consultoria exige “conhecimentos, habilidades e atitudes que podem não estar presentes, e de fato podem sequer ser valorizadas ou fomentadas, em ambientes acadêmicos”¹⁸¹, cabendo ao consultor exercer um papel que exige habilidades técnicas, interpessoais e específicas de consultoria (metodológicas)¹⁸².

Tido por vezes como secundário ante a (inquestionável) necessidade da proficiência técnica na área de assessoramento específico, este é um tema que não pode ser negligenciado na construção da capacidade institucional, pois

Consultoria é principalmente um assunto de relacionamento. Não importa quão técnico ou baseado em pesquisa seja o projeto, ele sempre atingirá o ponto em que seu sucesso dependerá da qualidade do relacionamento que temos com o cliente. Esse relacionamento é o canal através do qual passa nossa especialidade.

O modo como constatamos e engajamos as pessoas em torno de nossa especialidade é uma arte aplicada e assume uma centena de formas. Às vezes, é instruir pessoalmente um indivíduo ou equipe. Ou pode ser trabalhar com um grupo sobre estratégia ou tecnologia, ou administrar uma sessão de treinamento. Fundamentando todos esses modos de trabalhar com os clientes, existe um conjunto de crenças sobre relacionamentos e aprendizagem que em última instância define nossa prática.¹⁸³

Sendo este desenvolvimento múltiplo de habilidades essencial para a obtenção da excelência requerida pela missão do assessoramento técnico legislativo, é imprescindível que a instituição parlamentar desenvolva programas corporativos permanentes e coerentes de educação continuada, oferecendo ativamente aos encarregados do assessoramento técnico legislativo oportunidades contínuas de estudo e treinamento de alto nível (dentro e fora da academia), bem como de períodos de prática em outras organizações de ponta a nível mundial. Esta exigência é decorrência direta da inserção aqui delineada dos profissionais de assessoramento como interlocutores da informação técnica que chega ao Parlamento (quer na forma de dados brutos, quer como argumentos já proficientemente trabalhados), sempre proveniente das mais sofisticadas fontes dentro do Executivo e dos grupos privados de interesse. Promover o estancamento da educação continuada do assessoramento técnico legislativo¹⁸⁴ significa a própria negação de sua finalidade institucional, pois o papel de consultor é provavelmente o mais impactado pela autêntica revolução representada pela explosão da informação disponível e da crescente complexidade que o conhecimento assume na sociedade contemporânea. Desta forma, o treinamento “*on the job*”, conquanto importante, é insuficiente para assegurar sozinho a excelência de que o Parlamento necessita, devendo coexistir com uma política ativa de fomento do desenvolvimento profissional e apoio às iniciativas de autodesenvolvimento dos próprios consultores.¹⁸⁵

Consultores e instituição parlamentar, por fim, necessitam ter consciência das características desta interlocução entre o conhecimento técnico e o saber político¹⁸⁶, que em grandes linhas é comum a toda função de governo, mas nas suas especificidades é única ao Parlamento. É para esta consciência que pretende contribuir este trabalho. Ao investir na construção da capacidade institucional, a

comunidade legislativa estará assentando as bases de uma ação mais eficaz no futuro imediato, permitindo aos representantes do povo elaborar leis que atinjam com mais firmeza os problemas que sua sensibilidade política identifica e escrutinar com mais rigor, alcance e precisão os atos e políticas que devem controlar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, 1990.** Aberbach, Joel D. Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight. Washington: The Brookings Institution, 1990.
- Alba, 1999.** Alba, Ubaldo Nieto. Control del sector público: perspectivas de futuro In Revista Española de Control Externo, I (1), Enero 1999. Madrid: Tribunal de Cuentas, 1999.
- Albi, 2000.** Albi, Emilio. Público y privado: um acuerdo necesario. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.
- Algemene Rekenkamer, 1996.** Holanda. Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Audit). Manual Performance Audit. The Hague: Algemene Rekenkamer, 1996.
- Amaral Jr., 2005.** Amaral Jr., José Levi Mello. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Paramentos na democracia contemporânea. In Revista de Informação Legislativa, 42 (168), out/dez 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.
- Amestoy, 1989.** Amestoy, Juan Luis. Información y consultoria técnica en el proceso legislativo. In Revista de Derecho Parlamentario, 2, mai/1989. Buenos Aires:Honorable Câmara de Diputados de la Nación, 1989. Disponível em <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/revder2a2.pdf>>.
- ANAO, 2003.** Austrália. Australian National Audit Office. General guidance on the conduct of performance audits. Canberra, Australian National Audit Office, 2003.
- Arnold, 1991.** Arnold, Douglas R. The logic of congressional action. New Haven: Yale University Press, 1991.
- Aschtul, 2002.** Aschtul, Carlos. Estar de paso: competencias y roles del consultor. Buenos Aires: Editorial Granica, 2002.
- Avelar & Cintra, 2007.** Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- Baaklini, 1975.** Baaklini, Abdo I. *Legislative staffing patterns in developing countries: problems and prospects*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- Balutis, 1975.** Balutis, Alan P. *Legislative staffing: a review of current trends*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- Berti, 2001.** Berti, Anélio. Diagnóstico empresarial: teoria e prática. São Paulo: Ícone, 2001.

- Bezerra, 1999.** Bezerra, Marcos Otávio. Em nome das 'bases' - política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1999
- BID, 2007.** Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.
- Bittencourt, 2005.** Bittencourt, Fernando. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. In Revista de Informação Legislativa, 42 (168), out/dez 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.
- Bittencourt, 2006.** Bittencourt, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. In Revista de Informação Legislativa, 43 (171), jul/set 2006. Brasília: Senado Federal, 2006.
- Bittencourt, 2007.** Bittencourt, Fernando. Poder legislativo, função de controle e construção de capacidade técnica institucional. In Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 1(1), set/dez 2007. Brasília: ASLEGIS, 2007.
- Block, 2001.** Block, Peter. Consultoria: o desafio da liberdade. São Paulo: Makron Books, 2001.
- Bodemer & Carrillo, 2007.** Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- Brasileiro, 1968.** Brasileiro, Ana Maria. Assessoramento legislativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- Calcagnotto, 2005.** Calcagnotto, Gilberto. *Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças.* In Llanos & Mustapic, 2005.
- Caro, 2003.** Caro, Robert. Master of the Senate: the years of Lyndon Johnson. New York: Vintage Books, 2003.
- Davies; Nutley; Walter, 2007.** Davies, Huw; Nutley, Sandra; Walter, Isabel. Academic advice to practitioners – the role and use of research-based evidence . In Public Money & Management, 27(4), Sept. 2007, Londres: Blackwell, 2007.
- DFID, 2004.** Reino Unido. Department for International Development. DFID Briefing: characteristics of different external audit systems. (Policy Division Info series PD Info 021). Londres, DFID, 2004.

- Donadone, 2003.** Donadone, Julio Cesar. O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. In *Cadernos de Pesquisas em Administração*, 10 (2), abr/jun 2003. São Paulo: FIPECAFI, 2003.
- Donadone & Sznelwar, 2004.** Donadone, Julio César & Sznelwar. Laerte Idal. Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90. In *Revista Produção*, 14 (2), 2004. São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-65132004000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.
- Ferraro, 2005.** Ferraro, Agustín E. *Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina.* In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Figueiredo, 2001.** Figueiredo, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In *Dados*, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.
- Figueiredo & Limongi, 1999.** Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- Fisher, 1998.** Fisher, Louis. The politics of shared power: Congress and the Executive. College Station: Texas A & M University Press, 1998.
- Flemes, 2005.** Flemes, Daniel. *Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil.* In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Fox & Hammond, 1975.** Fox, Harrison W. & Hammond, Susan Webb. *Congressional staffs and congressional change.* In Heaphey & Balutis, 1975.
- Fuchs & Nolte, 2005.** Fuchs, Ruth & Nolte, Detlef. *Os pedidos de inormação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em perspective comparada.* In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Groff, 2003.** Groff, Paulo Vargas. Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês. In *Revista de Informação Legislativa*, 40 (160), out/dez 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.
- Hammond, 1975.** Hammond, Susan Webb. *Characetristics of congressional staffers.* In Heaphey & Balutis, 1975.

- Heaphey, 1975.** Heaphey, James J. *Legislative staffing: organizational and philosophical considerations.* In Heaphey & Balutis, 1975.
- Heaphey & Balutis, 1975.** Heaphey, James J. & Balutis, Alan P. (eds.). Legislative staffing: a comparative perspective. New York:John Wiley & Sons, 1975.
- Huntington, 1968.** Huntington, Samuel. Political order in changing societies. New Haven/London:Yale University Press, 1968
- Jacobs & Jones, 2009.** Jacobs, Kerry & Jones, Kate. Legitimacy and parliamentary oversight in Australia: the rise and fall of two public accounts committees. In Accounting, Auditing and Accountability Journal, 22(1), 2009, Londres: Emerald Group Publishing, 2009.
- Jenkins, 2007.** Jenkins, Rob. *The role of political institutions in promoting accountability.* In Shah, 2007.
- Johnson & Staphenurt, 2007.** Johnson, John K. & Staphenurt, F. Rick. *The growth of parliamentary budget offices.* In Shah, 2007.
- Lemos, 2005.** Lemos, Leany Barreiro. *Como o Congresso brasileiro controla o Executivo ? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle.* In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Llanos, 2007 –** Llanos, Mariana. *Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario.* in Bodemer & Carrillo (2007).
- Llanos & Mustapíc, 2005.** Llanos, Mariana & Mustapíc, Ana Maria (org.). Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil. Rio de Janeiro :Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- Llanos & Mustapíc, 2005A.** Llanos, Mariana & Mustapíc, Ana Maria. *Introdução: o controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil.* In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Mainwaring & Werna, 2003.** Mainwaring, Scot & Werna, Christoph (comp.). Democratic accountability in Latin America. New York:Oxford University Press, 2003.
- Matus, 1987.** Matus, Carlos. Planificación y gobierno. In Revista de la CEPAL, 31, abr 1987. Santiago: CEPAL, 1987.
- Matus, 2000.** Matus, Carlos. O líder sem estado-maior. São Paulo: Fundap, 2000.
- Mayhew, 1974.** Mayhew, David. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

- Messenberg, 2002.** Messenberg, Débora. A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- Mileski, 2003.** Mileski, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- Moreno; Crisp; Shugart, 2003.** Moreno, Erika; Crisp, Brian; Shugart, Matthew. *The accountability deficit in Latin America*. In Mainwaring & Welna, 2003.
- Mustapíc & Llanos, 2005.** Mustapíc, Ana Maria & Llanos, Mariana. *Conclusão: os mecanismos de controle e o exercício do controle*. In Llanos & Mustapíc, 2005.
- Nações Unidas, 2008.** Organização das Nações Unidas: Departametro de Assuntos Econômicos e Sociais (em colaboração com a União Inter-Parlamentar Mundial). World e-Parliament Report 2008. New York, Organização das Nações Unidas, 2008.
- Norton, 1998.** Norton, Philip (ed.). Parliaments and governments in Western Europe. London: Frank Cass, 1998.
- Norton, 1985.** Norton, Philip. The Commons in perspective. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- Habermas, 1976.** Habermas, Jurgen. Legitimation crises. London: Heinemann, 1976.
- Huntington, 1968.** Huntington, Samuel. Political order in changing societies. New Haven/London: Yale University Press, 1968
- Kubr, 1986.** Kubr, Milan (ed.). Management consulting: a guide to the profession. Geneva: International Labour Organization, 1986.
- O'Donnel, 1994.** O'Donnel, Guillermo. Delegative democracy. In Journal of Democracy, 5(1), January, 1994. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- O'Donnel, 1998.** O'Donnel, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias In Lua Nova, 44 (1998). São Paulo: CEDEC, 1998.
- OAG, 2000.** Canadá. Office of the Auditor General of Canada. Value-for-Money Audit Manual. Ottawa, Office of the Auditor General, 2000.
- Offe, 1996.** Offe, Klaus. Modernity and the state. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- Oleszek, 2004.** Oleszek, Walter J.. Congressional procedures and the policy process. Washington: CQ Press, 2004.

- Oliveres, 1996.** Oliveres, Antoni Castells. La fiscalización del gasto público en la Comunidad Europea In Presupuesto y Gasto Público, 18 (1996). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
- Orta Pérez, 1996.** Orta Pérez, Manuel. Una propuesta de marco conceptual para la auditoría de cuentas anuales. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 1996.
- Palanza, 2005.** Palanza, Valeria. *Delegação e controle parlamentar na Argentina*. In Llanos & Mustapic, 2005.
- Pelizzo & Stapenhurt, 2007.** Pelizzo, Ricardo & Stapenhurst, F. Rick. *Strengthening public accounts committees by targeting regional and country-specific weaknesses*. In Shah, 2007.
- Pessoa, 2006.** Pessoa, Fernando. 'Régie, monopólio e liberdade'. (Revista de Comércio e Contabilidade n^{os}. 2 e 3. In Pessoa, Fernando. A economia em Pessoa: verbetes contemporâneos. Rio de Janeiro:Reler, 2006.
- Petrei, 1997.** Petrei, Humberto. Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina. Washington: Inter-American Development Bank, 1997.
- Pinault, 2001.** Pinault, Lewis. Consulting demons: incide thje unscrupulous World of global corporate consulting. New York: Harper Business, 2001.
- Pollit, 2006.** Pollitt, Christopher. Academic advice to practitioners – what is its nature, place and value within academia ? . In Public Money & Management, 26(4), Sept. 2006, Londres: Blackwell, 2006.
- Pollit, 2000.** Pollitt, Christopher *et alii*. Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Porter, 1975.** Portes, H. Owen. *Legislative information needs and staff resources in the American States*. In Heaphey & Balutis, 1975.
- Power, 1997.** Power, Michael. The audit society: rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Przeworski, 1996.** Przeworski, Adam. "A Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". In Revista Brasileira de Ciências Sociais, II (32), 1996. São Paulo: ANPOCS, 1996.
- Quirk, 2004.** Quirk, Paul J. Deliberation and decision-making. 2004. In Quirk & Binder, 2004.

- Quirk & Binder, 2004.** Quirk, Paul J. & Binder, Sarah. The legislative branch. Oxford:Oxford University Press, 2004.
- Reis, 2000.** Reis, Fabio Wanderley. Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- Ribeiro, 2002.** Ribeiro, Renato Jorge Brown. O controle externo federal no Brasil - uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político. (versão definitiva de dissertação elaborada para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública - Escola Brasileira de Administração Pública). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública - Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- Ripley & Franklin, 1990.** Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. Congress, the bureaucracy and public policy. Belmont, CA:Wadsworth, 1990.
- Rocha, 2003.** Rocha, Carlos Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. In Revista de Informação Legislativa, 40 (157), jan/mar 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.
- Rush, 1986.** Rush, Michael.. Parliament and the public. London: Longman, 1986.
- Saiegh & Tommasi, 2005.** Saiegh, Sebastián M. & Tommasi, Mariano. (comps.) La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Buenos Aires: Eudeba, 2005.
- Samuels, 2000.** Samuels, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), August 2000, pp. 481-497.
- Sanchez, 1996.** Sanchez, Begoña Sesma. Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas español: diferencias y relaciones In Presupuesto y Gasto Público, 18 (1996). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
- Santiso, 2007** – Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. in Bodemer & Carrillo (2007).
- Sarasola, 2000.** Sarasola, Ignacio Fernández. El control parlamentario y su regulación en El ordenamiento español In Revista Española de Derecho Constitucional, 20 (60), sept./dic. 2000. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- Sartori, 1992.** Sartori, Giovanni. Elementos de ciência política. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- Schacter, 2005.** Schacter, Mark. *A framework for evaluating institutions of accountability*. In Shah, 2005.

- Shah, 2005.** Shah, Anwar (ed.) Fiscal Management. Washigton: The World Bank, 2005.
- Shah, 2007.** Shah, Anwar (ed.) Performance accountability and combating corruption. Washigton: The World Bank, 2007.
- Shipan, 2004.** Shipan, Charles. Congress and the bureaucracy. 2004. **In** Quirk & Binder, 2004.
- Speck, 2000.** Speck, Bruno Wilhem. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- Speers, 2004.** Speers, K. The Invisible Private Service: The Rise of the Consultant in Government. Center for Public Policy Research Working Paper (Sept. 17, 2004). Vancouver: Simon Fraser University, 2004. Disponível em <http://www.sfu.ca/mpp/pdf_news/CPFR%20working%20papers%20-%20speers.pdf>.
- Spiller, 2005.** Spiller, PabloT. *Privatizaciones y compromiso regulatorio*. **In** Saiegh & Tommasi, 2005.
- Stapenhurst & Tisworth, 2006.** Stapenhurst, Rick & Tisworth, Jack. *Parliament and Supreme Audit Institutions*. **In** Stapenhurst; Johnston; Pelizzo, 2006.
- Stapenhurst; Johnston; Pelizzo, 2006.** Stapenhurst, Rick; Johnston, Niall; Pelizzo, Ricardo. (ed.) The role of Parliament in curbing corruption. Washigton: The World Bank/Commonwealth Parliamentary Association, 2006.
- Stevens, 1985.** Stevens, Mark. Las guerras de las empresas auditoras: cómo luchan por la clientela, el dinero y la supervivencia. Madrid: Planeta, 1985.
- Sutherland, 2002.** Sutherland, S.L. The Office of the Auditor General of Canada: government in exile?. Kingston: Queen's University School of Policy Studies, 2002 (SPS Working Paper 31). Disponível em <www.queensu.ca/sps/working_papers/files/sps_wp_31.pdf>
- TCU, 2001.** Brasil. Tribunal de Contas da União (vários autores). Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001.
- Villagrán, 2005.** Villagrán, Hernán Ampuero. Asesoría Parlamentaria (o sobre “Think Tanks”, “Staffers” y “Counsellors”. **In** Asuntos públicos, Informe 479 – Política Nacional, 21/07/2005). Santiago:Asuntos Públicos, 2005. Disponível em <www.asuntospublicos.org>

Villagrán, 2006. Villagrán, Hernán Ampuero. “¡ Fuera los Seconds” (o el papel de los “staffers” y las asesorías políticas em el Congreso Nacional). In *Asuntos públicos, Informe 536 – Política Nacional, 05/05/2006*). Santiago:Asuntos Públicos, 2006. Disponível em <www.asuntospublicos.org>

Walters & Thompson, 2005. Walters, Jonathan & Thompson, Charles. The transformation of the Government Accountability Office: using human capital to drive change. Washigton: The IBM Centrer for the Business of Government, 2005. Disponível em <www.businessofgovernment.org/main/publications/grant_reports/detais/index.asp?GID=226 >

Watts & Zimmermann, 1986. Watts, Ross L.& Zimmermann, Jerald L.. Positive accounting theory. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.

Wehner, 2006. Wehner, Joachim. *Effective financial scrutiny*. In Stapenhurst; Johnston; Pelizzo, 2006.

Zymler, 2005. Zymler, Benjamim. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

¹ Orta Pérez, 1996, p. 12.

² Orta Pérez, 1996, p. 11.

³ Esta definição de objetivos faz com que o texto busque apresentar no seu corpo principal as linhas gerais do tema, recorrendo extensamente às notas de natureza substantiva para estender as comparações e fundamentações empíricas, aprofundar a discussão com as concepções teóricas já existentes e, sempre que possível, sugerir desdobramentos possíveis dos raciocínios aqui contidos.

⁴ Reis, 2000, p. 13

⁵ O conceito de “instituição”, necessário para a nossa compreensão do controle no sistema democrático, é ele próprio objeto de grande controvérsia (cf. Bittencourt, 2006, pp. 319-323). Para as finalidades do nosso texto, consideraremos (segundo uma extensa tradição de pesquisa) que “as instituições são a manifestação comportamental do consenso moral e do interesse mútuo” ou “padrões de comportamento estáveis, valorizados e recorrentes”, tendo surgido como formas de resolver, em uma sociedade complexa e heterogênea, os conflitos entre forças sociais divergentes sem que tais conflitos degenerem em lutas que minem as possibilidades de vida social (Huntington, 1968, pp. 10-11).

⁶ Esta seção está amplamente baseada em Albi, 2000, pp. 11-14 e 96-104.

⁷ Amaral Jr, 2005, p. 10

⁸ É interessante notar que esta noção muito abrangente de controle representa uma convergência, uma aproximação muito significativa entre as várias maneiras de enxergar o regime democrático. A ciência econômica trata a delegação de poderes no regime democrático como um problema de “relação de agência” ou “agente-principal”, problema este descrito simplificada em Bittencourt, 2005, pp. 229-230. Para uma abordagem da *accountability* política como caso geral do problema de agência, cf. Jenkins, 2007, pp. 137-138.. Por outro lado, com outra linguagem, exatamente a mesma busca de limites ao excessivo poder do governante é o fundamento de toda a doutrina do Direito Político sobre Estado democrático moderno (Zymler, 2005, p. 29. ; Mileski, 2003, pp. 136-137)

⁹ Albi, 2005, p. 97. É especialmente importante o uso da expressão “justificam sua atuação”, pois remete a uma outra dimensão possível do controle: a de que *accountability* seria não um instrumento funcional para restringir poder, mas um atributo de **legitimação** das próprias estruturas institucionais que buscam mantê-la. Esta interpretação, embora significativa - Power (1997), Habermas (1976), Offe (1996), Jacobs & Jones (2009) -, transcende os limites possíveis deste trabalho.

Limitamo-nos, quanto a isto, tomar como hipótese de trabalho que as instituições de *accountability* têm também um papel funcional, que é aqui abordado - uma vez que nenhuma das conclusões baseadas nesse pressuposto se afigura *a priori* contraditória ou inconsistente com qualquer visão em que a legitimação seja também uma *rationale* do controle.

¹⁰ Amaral Jr, 2005, p. 11

¹¹ Schacter, 2005, p. 23. As idéias de “*accountability* horizontal” e “*accountability* vertical” foram originalmente apresentadas por Guillermo O’Donnel. (O’Donnel, 1994; O’Donnel, 1998, *apud* TCU, 2001, p. 56) .

¹² TCU, 2001.

¹³ Zymler, 2005, p. 263; Mileski, 2003, pp. 143-145.

¹⁴ Schacter, 2005, pp 229-230. (tradução do autor deste trabalho)

¹⁵ Llanos (2007, p. 191); Figueiredo (2001, pp. 689-690).

¹⁶ O’Donnel, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In Lua Nova, 44:26-54, 1998 (*apud* TCU, 2001, p. 56). Com o mesmo sentido, Jenkins, 2007, pp. 140-141.

¹⁷ Schacter, 2005, p 231. No mesmo sentido, Llanos & Mustapíc, 2005^a, p. 14

¹⁸ Wehner, 2006, p. 81, grifos nossos. Tradução do autor deste trabalho.

¹⁹ Uma discussão sobre o grau de sucesso empírico desse modelo, que naturalmente escapa aos objetivos deste trabalho, pode ser encontrada em Lemos (2005, PP. 85-88).

²⁰ Petrei, 1997, p. 17

²¹ Pode-se fazer aqui a clássica pergunta “*quis custodiet ipsos custodes ?*” em relação ao próprio Legislativo, entendendo-o também como agente-delegatário do principal-eleitor. Uma resposta mais imediata será a de que o modelo que tem o Legislativo como principal e o Executivo como agente reflete a maior parte da ação pública, na medida em que os poderes de execução de atos de exercício de poder num sentido lato são quantitativamente concentrados no Executivo (inclusive e especialmente em termos monetários). Num sentido mais analítico, desenvolver um modelo em que cada agente público envolvido num circuito de controle horizontal seria ele próprio ao mesmo tempo um agente e um principal, ainda que possível, implicaria num tal grau de recursividade que transcenderia os objetivos de esboço de marco conceitual deste trabalho. Mas, de fato, uma abordagem completa do problema de agência envolvido exigiria que os todos os Poderes da tripartição clássica fossem vistos como agentes com potenciais incentivos a abusar dos poderes associados à delegação recebida da cidadania.

²² BID, 2007, p. 42.

²³ Esta definição de “controle parlamentar” respeita a distinção já clássica de Sartori entre “controle legislativo” - a intervenção do Legislativo na tomada de decisões através da produção de normas legais - e “controle político”, que representa o acompanhamento que o Poder Legislativo realiza das decisões após estas terem sido tomadas e codificadas em leis (Sartori, 1992, pp. 199-201, *apud* Llanos, 2007, p. 187)

²⁴ Ressalte-se aqui a noção de independência, que não é a simples existência como ente jurídico próprio, mas a capacidade de tomar decisões próprias em suas atividades meio e fim com algum grau de autonomia em relação ao próprio Parlamento (cf. Staphenurst & Titsworth, 2006, pp. 105-106). Desta forma, essas entidades não se confundem com agências administrativas ou consultivas subordinadas diretamente ao Parlamento: o *Government Accountability Office* - GAO norte-americano e o Tribunal de Contas da União brasileiro são instituições que exercem uma considerável autonomia decisória ante os controlados e ante o próprio Legislativo; por outro lado, existem outras agências individuais, formalmente (ou administrativamente) autônomas, que não se enquadram na situação de EFS exatamente por não terem tal autonomia finalística, embora cumpram funções de extrema importância e complexidade no assessoramento ao Legislativo na função de controle (como o *Congressional Budget Office* -CBO norte-americano).

²⁵ Esta é a denominação mais comum na literatura em português, embora não exclusiva (Speck, 2000, p. 31, denomina-as simplesmente “instituições de controle”). Também é comum a denominação inglesa “Supreme Audit Institutions” (SAIs – Pollitt, 2002, p. 35). Existe uma distinção, na nomenclatura em inglês, entre as instituições de nível nacional que respondem pelo controle do nível nacional ou mais alto dos Estados Nacionais (no caso brasileiro, o governo federal), assim chamadas “Supreme”, e as entidades que exercem estas competências em relação a governos subnacionais (a exemplo dos Tribunais de Contas estaduais no Brasil), que são denominados “Regional Audit Institutions”. Para os fins de nossa análise, esta distinção não é relevante: as funções que exercem todas essas entidades são semelhantes, cada uma em relação ao seu nível de governo. Portanto, todos os raciocínios que desenvolvemos para as instituições de âmbito nacional servem para aquelas presentes nas instâncias subnacionais de governo (províncias, grandes cidades, etc.) sempre que estas apresentem características de autonomia institucional e divisão de Poderes.

²⁶ Albi, 2000, pp. 101-102.

²⁷ Uma interessante abordagem dessa dualidade de funções das EFS é oferecida por Speck, 2000, pp. 31-32

²⁸ Este estudo refere-se à EFS do Canadá: “No começo do século XXI, a posição da Comissão de Contas Públicas [do Parlamento do Canadá] e do Escritório do Auditor-Geral [“*Office of the Auditor-General*”, a EFS do Canadá] inverteu-se. [..]

A Comissão de Contas Públicas e outras comissões do Parlamento são agora descritos como “partes interessadas (*stakeholders*)” e “clientes” do Escritório do Auditor-Geral - e não como a fonte de seu papel e autoridade”. Sutherland, 2002, p.

²⁹ Trata-se de estudo sobre a EFS dos Estados Unidos da América: “Com o Partido Democrata no controle das duas Casas do Congresso [norte-americano] ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, o Escritório Geral de Contabilidade [“*General Accounting Office*”, a EFS norte-americana], aos olhos de alguns críticos, tornou-se o veículo pelo qual os Democratas podiam atormentar os governos Republicanos por meio de auditorias de grande impacto nas agências do Poder Executivo. Não era uma visão totalmente infundada. A visão entre muitos no ascendente Partido Republicano era de que o Escritório Geral de Contabilidade tinha se tornado uma arma de pesquisa/ataque dos Democratas”. (Walters & Thompson, 2005, p. 10).

³⁰ Pollit, 2002, p. 35

³¹ Petrei, 1997, p. 221.

³² Algemene Rekenkamer, p. 4

³³ OAG, 2000, pp. 6-7

³⁴ ANAO, 2003, p. 10.

³⁵ A definição é genérica entre os Poderes: é preciso cuidar de não confundir, como faz Zymler (2005, p. p. 263), a situação mais freqüente (o Poder Executivo como ente controlado por agentes a ele alheios) com a situação geral: cada um dos Poderes, e mesmo aquelas instituições colocadas pelas Constituições em situações singulares (como o Ministério Público no Brasil e o Tribunal Constitucional na Espanha) podem e devem ser objeto de controle ao menos no exercício de sua função administrativa (orçamento, despesas, compras, patrimônio, etc.). Naturalmente, o Poder Executivo concentra os maiores volumes de recursos e atividades, mas as demais áreas do Estado não têm porque ficar à margem do escrutínio dos titulares do controle (e, em alguns casos, nem são tão pequenas assim em termos de gastos, como é o caso do Poder Judiciário no Brasil).

³⁶ Fique no entanto perfeitamente claro que esse sentido diferencial do controle externo não reduz em absolutamente nada a importância do controle interno como função primordial à boa gestão pública: o controle externo não representa um controle “melhor”, mas apenas um controle com uma função distinta da do controle interno, com o qual colabora e compartilha informações e métodos.

³⁷ DFID, 2004, texto que é a principal fonte de informação para esta seção. A utilização da nomenclatura tradicional (“*Westminster*” vs. “Napoleônico”) é encontrada também em Stappenhurst & Titsworth (2006, p. 101-102), cujas linhas coincidem também com a primeira fonte citada.

³⁸ Petrei, 1997, pp. 217-221 e 367-371, Speck, 2000, pp. 31-37; Pollit, 2002, pp. 11 *et seqs.*; Rocha, 2003. pp.225-235 ; Ribeiro, 2002, pp. 24-31; Stappenhurst & Titsworth, 2006, pp. 103-104

³⁹³⁹ Etimologicamente, a palavra “*Westminster*” refere-se ao nome tradicional do local onde funciona o Parlamento inglês, uma vez que a origem histórica deste modelo é a organização político-institucional do Reino Unido (Jacobs & Jones, 2009, p. 15). Utilizamos aqui a expressão num sentido mais genérico baseado na similaridade com “as principais características das instituições parlamentares e governamentais da Grã-Bretanha” (Lipjhart, 2003, p. 27), embora em grandes linhas esta designação coincida – para os efeitos da configuração institucional do controle - o conceito mais preciso consagrado na ciência política por Arend Lipjhart como um dos dois “modelos genéricos de democracia” (Lipjhart, 2003, pp. 27-47; suas principais características são sintetizadas em Pilizzo & Sapenhurst, 2007, p. 392, nota 1)

⁴⁰ “O PAC é o comitê de auditoria da legislatura, a instituição central (*the core institution*) da *accountability* financeira governamental.” (Pelizzo & Stappenhurst, 2007, p. 380 – tradução do autor deste trabalho; Jacobs & Jones, 2009, p.14). Para uma visão mais matizada, relativizando a eficácia do PAC do parlamento britânico, cf. Norton, 1985, p. 128. Aberbach (1990, p. 53 e 66) lembra que postular a pouca atratividade relativa do trabalho de controle faz com que seja racional do ponto de vista teórico a existência de uma comissão específica com esta finalidade, uma vez que o acúmulo das funções de controle com outras (consideradas mais atrativas) em uma mesma comissão cria incentivos para que esta comissão priorize as restantes funções e negligencie deliberadamente o controle (embora este resultado teórico não seja o único fator de influência na disposição em controlar de uma comissão que não seja especificamente criada para isso– de fato, as circunstâncias específicas do Congresso norte-americano fazem com que o interesse em fiscalizar predomine mesmo em comissões com atribuições de produção de leis e alocação de fundos orçamentários).

⁴¹ Pelizzo & Stappenhurst, 2007, pp. 381-382; Wehner, 2006, p. 88. Mesmo para o caso norte-americano, de tantas discrepâncias em relação aos demais, “um deputado do partido político do presidente é menos inclinado a preocupar-se com controle do que um membro do partido de oposição”. (Aberbach, 1990, p. 57).

⁴² Enfatizamos que estes poderes “independentes” à *outrance* são parte de uma visão de senso comum, ainda que amplamente difundida no discurso político e jornalístico, bem como em algumas abordagens analíticas do controle parlamentar (ver Moreno; Crisp; Shugart, 2003, p. 88, *apud* Flandes, 2005, p. 149). É preciso reiterar que os federalistas não afirmaram este tipo de separação absoluta de poderes. Ao contrário, Madison e Hamilton sustentam a possibilidade e a necessidade de

“intermixtures” e “overlappings” entre as atribuições dos Poderes, como pré-requisitos de uma tripartição de poderes que resulte em um governo eficaz (Fisher, 1998, p. 4-6).

⁴³ Pelizzo & Stapenhurst, 2007, p. 387 (tradução do autor deste trabalho). PAC é o acrônimo de *Public Accounts Committee*, literalmente “Comitês de Contas Públicas”.

⁴⁴ No mesmo sentido, Llanos, 2007, pp. 191-192. Reforçando a constatação empírica para o caso argentino, Palanza (2005, p. 56), e enfatizando a reduzida prioridade do tema de controle na distribuição do tempo parlamentar no Congresso norte-americano, Shipan (2004, pp. 445-446). Associando explicitamente o desinteresse no exercício do papel de controle à sobrevivência política do parlamentar, Randall & Franklin (1990, pp. 189-191).

⁴⁵ Para referência aos estudos de *congressional dominance* e aos demais estudos empíricos e teóricos que circunscrevem suas conclusões às especificidades norte-americanas, cf. Ferraro (2005, pp. 198-202). Reforçando a consistência entre o aumento das atividades de controle e a estrutura de incentivos colocada ao parlamentar norte-americano, tendo como consequência a tendência do Congresso norte-americano dedicar-se mais ao controle e à intervenção direta nas atividades administrativas em detrimento da função restrita de produção de leis (exatamente uma das facetas da *congressional dominance*), cf. Aberbach, 1990, pp. 34-47.

⁴⁶ Messenberg, 2002, p. 100. Ressalve-se que o trabalho de Lemos (2005, pp. 93-94) contém constatações preliminares de que um movimento no sentido de um exercício quantitativamente maior das faculdades básicas de controle pode estar sendo exercido pelo Congresso Nacional no período de vigência da atual Constituição de 1988.

⁴⁷ Sobre a importância das relações entre os entes envolvidos para a consistência do esforço de controle, cf. Santiso, 2007, pp. 175-176.

⁴⁸ Às vezes chamado, com um pouco de preciosismo, de “napoleônico”.

⁴⁹ Em inglês, “*discharge*”.

⁵⁰ Alba, 1999, p. 27. Oliveres, 1996; Sanchez, 1996

⁵¹ Fisher, 1998, p. 69

⁵² Esta relação de modalidades de controle parlamentar está baseada em Amaral Jr. (2005). Para uma descrição em mais profundidade sobre o leque de controles disponível ao Legislativo brasileiro, vide Lemos (2005, pp. 88-92 e 106-112). Um levantamento amplo sobre as modalidades disponíveis ao Congresso norte-americano e suas características (frequência de uso, efetividade), cf. Aberbach, 1990, pp. 130-144.

⁵³ Wehner, 2006, p. 81-82; Oleszek, 2004, pp. 297-298; Shipan, 2004, pp. 438/440. Para uma relação circunstanciada dos mecanismos de interação Executivo-Legislativo em torno do orçamento, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, cf. Petrei, 1997.

⁵⁴ Oleszek, 2004, p. 300

⁵⁵ O julgamento é político mesmo que (e especialmente quando) a EFS adotar o modelo judiciário. Não se confunde, é claro, com o julgamento individual das contas de cada administrador público levado a cabo por estas EFS. Wehner (2006, p. 87) argumenta que é nos sistemas de tradição napoleônica que este procedimento de julgamento é predominante.

⁵⁶ Por exemplo, quando o Parlamento Europeu rejeitou as contas do orçamento de 1996, forçou a renúncia de toda a Comissão (equivalente a um Conselho de Ministros da União Européia) em 1999 (Wehner, 2006, p. 87). Para uma visão – algo cética – do alcance do julgamento das contas do governo no Brasil, cf. Figueiredo, 2001, pp. 709-710

⁵⁷ Cf. também Oleszek (2004, pp. 304/305) e Figueiredo (2001, pp. 711-714). Lemos (2005) descreve ainda, além da convocação de autoridades e requerimentos de informações, um instrumento um pouco mais complexo, a “Proposta de Fiscalização e Controle”, que representa um procedimento interno da instituição parlamentar, híbrido de pedido de informações e comissão de inquérito, que reúne numa mesma deliberação e num mesmo plano de ação administrativa a solicitação escrita de informações, a eventual convocação de autoridades e testemunhas, a realização de diligências *in loco* e a solicitação de trabalhos específicos à EFS (sobre o mesmo instrumento, Figueiredo, 2001, p. 714).

⁵⁸ Para o caso inglês, Norton, 1985, pp. 111-114 (de onde se origina a tradicional expressão “*question time*”). Para a Alemanha, Fuchs & Nolte, 2005, pp. 65-82. Para o caso espanhol, Sarasola, 2000, pp. 103-106. Em todos os casos, o conceito de responsabilidade coletiva do gabinete parlamentarista estende a representação do governo como um todo feita no *question time* aos ministros nas suas áreas de competência. De ressaltar-se que os comparecimentos de membros do governo para debates diretos e pessoais no Parlamento são inteiramente acolhidos também nos modelos presidencialistas, como na Argentina (Palanza, 2005, pp. 58-60) e os Estados Unidos (Ferraro, 2005, pp. 197-201).

⁵⁹ Chegaria a ser redundante lembrar os inúmeros exemplos de Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil que tiveram profundo impacto na evolução da conjuntura política e administrativa (vide uma síntese em Calcagnotto, 2005, p. 174-183, e uma análise exaustiva do trabalho parlamentar em CPIs em Figueiredo, 2001, p. 694-708). Para o exemplo norte-americano, cf. Oleszek, 2004.

⁶⁰ Calcagnotto, 2005, p. 171

⁶¹ Calcagnotto, 2005, pp. 171-172. Destaque-se que esta particularidade é especialmente mais relevante em regimes parlamentaristas, na medida em que a ocupação do Executivo é, salvo circunstâncias muito excepcionais de fragmentação da representação partidária no Parlamento, automaticamente associada à maioria parlamentar. Portanto, a possibilidade da minoria criar CPIs é ainda mais importante no parlamentarismo que no presidencialismo, pela maior probabilidade de que, no primeiro, a maioria parlamentar esteja vinculada à simultânea titularidade do Executivo. (Mustapíc & Llanos, 2005 p. 230; Llanos, 2007, p. 192)

⁶² Não temos conhecimento de exemplos em que seja facultado ao Legislativo a sustação de atos de natureza judiciária.

⁶³ Figueiredo (2001, p. 715) afirma que o “Congresso jamais usou essa prerrogativa — de suspender atos legislativos do Executivo”.

⁶⁴ Fisher, 1998, pp. 91-105; Oleszek, 2004, pp. 295-296. Este procedimento vem suscitando dúvidas na doutrina constitucional sobre a sua validade ante a tripartição de poderes (sua versão mais explícita foi considerada contrária a este princípio da constituição norte-americana pela Suprema Corte daquele país em 1983, no famoso caso *INS vs. Chadha*, mas segue sendo aplicado numa variedade de versões mitigadas ou indiretas - Fisher, 1998, pp. 97-98).

⁶⁵ Fisher, 1998, p. 91. Tradução do autor deste artigo.

⁶⁶ Fisher, 1998, p. 91. Em alguns anos, como em 1937, esta desautorização deveria ser objeto de duas resoluções, uma em cada Casa do Congresso; em outros, como em 1949, bastaria que qualquer uma das Casas aprovasse resolução desautorizando.

⁶⁷ Fisher, 1998, pp. 248-249. Esta provisão, aliás, permanece em vigor na legislação americana (*Line Item Veto Act* de 1996), com aprovação da Suprema Corte; equivale na prática a um poder de veto parcial do Executivo, (figura jurídica que não existe naquele país).

⁶⁸ Para o caso brasileiro, cf. Figueiredo, 2001 p. 714.

⁶⁹ Fisher, 1998 (pp. 77-78); Oleszek, 2004, pp. 303-304; Fox & Hammond, 1975, p. 145.; Baaklini, 1975, p. 233

⁷⁰ Fisher, 1998, p. 77. No mesmo sentido, Norton, 1985, pp. 114-115.

⁷¹ Um exemplo histórico clássico, ainda que a rigor possa ser classificado como *anecdotal evidence*, sugere situação em que o trabalho em casos individuais pode suscitar o início de um trabalho mais consistente de investigação parlamentar. Trata-se da Comissão de inquérito mantida pelo Senado norte-americano sobre as aquisições e contratos de guerra durante o segundo conflito mundial, chefiada pelo então Senador e futuro Presidente Harry Truman (conhecida como *Truman Committee* e que teve grande influência na condução da administração militar durante a conflagração):

A gênese do Truman Committee foi em grande parte o trabalho de um só homem. Perturbado por relatos de especulação e desperdício na vasta escalada de poder militar começada em 1949 e pela possibilidade de que seu Estado natal de Missouri não estivesse recebendo a sua justa parte nos contratos de defesa, o Senador Harry Truman decidiu tentar descobrir a verdade por conta própria – deixando Washington, sozinho em seu velho automóvel Dodge, e indo a várias instalações militares e fábricas de defesa da Flórida ao Michigan, cobrindo talvez dez mil milhas de percurso. Foi seu discurso no Senado acerca do que ele encontrara em sua inspeção pessoal que levou à criação de sua comissão, [...] (Caro, 2003, p. 320, tradução do autor deste artigo).

⁷² Aberbach, 1990, pp. 131-132

⁷³ Aberbach, 1990, p. 131. No caso brasileiro, esta dimensão da ação parlamentar é extensamente tratada por Bezerra (1999).

⁷⁴ Groff, 2003

⁷⁵ Jarbas Medeiros, na justificativa ao projeto de resolução 545/63 da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, que criou a Assessoria Parlamentar naquela Casa, *apud*. Brasileiro, 1968, pp. 18-19

⁷⁶ Este crescimento não é fenômeno de véspera: Heaphey (1975, p. 2) já detectava estudos empíricos apontando-o em 1934 para as legislaturas nacional e estaduais nos Estados Unidos.

⁷⁷ Figueiredo (2001, pp. 690-691); BID (2007, pp. 45-53).

⁷⁸ Desde logo, referimo-nos aos Parlamentos e legisladores que exercem a sua missão em caráter permanente e exclusivo. Não tratamos aqui de Casas Legislativas que eventualmente venham a deliberar como atividade paralela ou de tempo parcial de seus membros, como é possível que ocorra em algumas Câmaras Municipais brasileiras e consta em alguns estudos sobre as legislaturas estaduais norte-americanas (Balutis, 1975, p. 35). Embora nos pareça que as considerações aqui expressas venham a incidir nestas legislaturas de forma ainda mais intensa, a diferença de estruturas e capacidades administrativas e institucionais é tão grande que não é prudente pretender estender as conclusões vertidas sobre parlamentos nacionais a estes casos especiais.

⁷⁹ Balutis, 1975, p. 26. Um exemplo é dado por Spiller (1998, p. 251), no que concerne à política de estabelecimento de marcos regulatórios para segmentos econômicos: confrontados com a tarefa de escrever e manter atualizadas leis específicas e detalhadas (o que “é muito difícil e consome muito tempo” muitas legislaturas delegam a totalidade da regulação ao governo ou abstêm-se de qualquer ação – “para certos temas, o governo terá via livre, e para outros será proibido de tomar qualquer iniciativa.” Aberbach (1990, pp. 55-57) descreve uma forte correlação empírica entre o volume de tempo dedicado pelas comissões do Congresso norte-americano às atividades de controle e o número de profissionais (*staffers*) disponíveis

em seu quadro, o que reforça a constatação da literatura sobre controle de que “recursos humanos são uma condição necessária, mas não suficiente, para o controle”.

⁸⁰ Matus, 2000, p. 16

⁸¹ Mérito este que envolve os ângulos legal e técnico, além de critérios especificamente políticos de conveniência e oportunidade.

⁸² Pollitt, 2006, pp. 260-261

⁸³ A expressão que intitula esta seção, bem como a lógica de seu conteúdo, são desenvolvidas por Matus (2000, pp. 174-175) para os gestores políticos do Poder Executivo. No entanto, para os fins de nossa análise, descrevem os mesmos dilemas enfrentados pelos parlamentares (que os enfrentam possivelmente em maior intensidade que os titulares de agências executivas).

⁸⁴ Matus, 2000, p. 174

⁸⁵ Matus, 1987, p. 168 (tradução do autor deste trabalho)

⁸⁶ Norton (1985, p. 185), ilustrando tais casos como “A fuga de um assassino perigoso da prisão, o comportamento policial em determinado caso, ações arbitrárias por autoridades da imigração [...]”. O caso citado é particularmente ilustrativo, apontando que o parlamento inglês tende a controlar com mais intensidade e interesse as áreas de política pública do *Home Office* (administração de justiça e prisional, imigração e naturalização, defesa civil, segurança pública, organização de eleições), mais propícia aos “caos urgentes” que outras áreas que, sem embargo, apresentam repercussões mais profundas e de longo prazo para a sociedade, tais como os assuntos econômicos e financeiros e a política externa (Norton, 1985, pp. 173-189).

⁸⁷ A expressão *processamento de problemas*, que utilizamos no sentido aplicado por Matus (2000), inclui tanto a seleção e ordenação de prioridades quanto o suporte informativo e analítico que se descreve na próxima seção. Para as finalidades deste texto, porém, é mais importante apresentar discriminadamente cada um dos aspectos deste requisito da ação governamental.

⁸⁸ Quirk, 2004, p. 324 e (ênfatizando a necessidade de informação e assessoramento para lidar com uma pressão de tempo muito rigorosa) 327. Pollitt (2006, p. 259) utiliza a metáfora do político usando o assessoramento técnico para testar, formatar e enquadrar idéias e temas num marco geral mais coerente de forma análoga ao uso que um boxeador faria de um “sparring partner” (no mesmo sentido, Davies; Nutley; Walter, 2007, pp. 232-233). Balutis (1975, p. 26) aborda o assessoramento técnico como um dos mecanismos de *gatekeeping* que permitem ao parlamentar filtrar as demandas antes mesmo de ter de mobilizar recursos políticos para abordá-las (no mesmo sentido, Aberbach, 1990, p. 80, 124-125 e 129).

⁸⁹ Como relata para o Legislativo brasileiro Messernberg (2002, pp. 105-106), :

[...] Esses são, inegavelmente, instrumentos poderosos disponíveis aos parlamentares para uma eficiente fiscalização dos atos e fatos ocorridos na administração federal. Todavia, eles não foram utilizados pela elite de forma tão intensa quanto se poderia supor, mesmo num contexto de efervescência política marcado pelo impeachment e pela CPI do Orçamento. [...] Na prática, coube aos membros da oposição, em particular àqueles mais identificados ideologicamente com a esquerda ou centro-esquerda, maior disposição para propor medidas fiscalizadoras das ações do Executivo.

⁹⁰ Matus, 2000, p. 174

⁹¹ Villagrán, 2006, p. 6. É preciso ressaltar que o autor transcrito trata, no trabalho indicado, de outro tipo de assessoria institucional (os *staffers* ou assessorias políticas diretas). No entanto, sua descrição do suporte à decisão necessário ao parlamentar descreve adequadamente, com um mínimo de alterações, o assessoramento técnico-institucional permanente que necessitam as casas legislativas.

⁹² Descrição das etapas do processo decisório legislativo adaptada de Brasileiro, 1968, p. 21-23. Em uma formulação mais sintética, BID (2007, p. 119) especifica estas tarefas como o papel de “atores do conhecimento” que “atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas”, e desempenham funções no sentido de “elevar a qualidade dos debates sobre políticas públicas, introduzir políticas alternativas, contribuir para a definição da agenda de políticas e acompanhar e reforçar a implementação por meio do aperfeiçoamento da base de conhecimento da qual outros atores podem fazer uso”.

⁹³ Pollitt, 2006, p. 259; Balutis (1975, p. 28) lembra que o *staff* técnico atua nos Estados Unidos como uma importante fonte de inovação que permite ao Legislativo atuar na criação de agendas e políticas novas em relação ao Executivo

⁹⁴ Inclusive com a atribuição especial de questionar de um ponto de vista lógico e empírico as premissas em que as soluções propostas se baseiam, o que requer um especial esforço intelectual (Pollitt, 2006, p. 260).

⁹⁵ Heaphey, 1975, p. 2 ; Balutis, 1975, p. 27; Porter, 1975, p.p. 55-56; Aberbach, 1990, pp. 86-90.

⁹⁶ Heaphey, 1975, p. 8; Balutis, 1975, p. 26; Aberbach, 1990, p. 53

⁹⁷ Amestoy, 1989, p. 33 (tradução do autor deste trabalho); corroborando a fragilidade técnica do Parlamento frente ao Executivo, ainda no caso argentino, Palanza, 2005, p. 40. No mesmo sentido, mas em caráter geral, Pelizzo & Stapenhurst,

2007, p. 380. Para o exemplo do Parlamento inglês, onde o sucesso de Comissões temáticas especializadas esbarrou, entre outros obstáculos, na ausência de assessoramento técnico especializado, cf. Noton, 1985, pp. 131-132.

⁹⁸ Cf. Wehner, 2006, p. 85.

⁹⁹ Fisher, 1998, p. 234.

¹⁰⁰ Johnson & Stapenhurst (2007) relatam em detalhe diversas experiências de criação recente de “parliamentary budget offices” (governo federal norte-americano, estado norte-americano da Califórnia, Filipinas, México, Uganda e Coréia do Sul).

¹⁰¹ Johnson & Stapenhurst (2007), p. 372 (tradução do autor deste trabalho)

¹⁰² Amestoy, 1989, p. 32 (tradução do autor deste trabalho)

¹⁰³ Villagrán, 2005, p. 3 (tradução do autor deste trabalho). Este papel de “tradutor” de diferentes posições políticas para uma linguagem comum, de forma a ensejar que o debate se dê em bases objetivas e se evidenciem as opções valorativas, também é ressaltado para o caso norte-americano por Petrei (1997, p. 208) e Quirk (2004, p. 324). Em caráter geral, advogando para o assessoramento técnico o papel de “conceptual clarification”, Pollitt (2006, p. 260)

¹⁰⁴ O conceito de “knowledge brokering” é encontrado por exemplo em Davies; Nutley; Walter (2007, p. 234), com esta vívida e inquietante descrição:

A corretagem de conhecimento pode, naturalmente, não ser sempre feita por pesquisadores acadêmicos [...] Um número crescente de organizações surgiu cuidadosamente posicionadas como intermediários de pesquisa – “think tanks”, organizações de “lobby”, associações profissionais, fundações e organizações de campanha sem fins lucrativos, por exemplo. Estes intermediários podem usar estratégias variadas e criativas para ter as “suas” evidências ouvidas nos círculos de tomada de decisão sobre políticas: definir o contexto das políticas através de apresentações e eventos de mídia; lançar projetos-piloto que mostrem o que pode ser alcançado; construir alianças entre várias redes de políticas (“policy networks”); e criar novos e mais persuasivos resumos de evidências para distribuição mais ampla. A consultoria acadêmica pode ter mais impacto na definição de políticas quando os acadêmicos trabalham como “knowledge brokers” junto de e através de tais organizações dinâmicas e fluentes na mídia. (tradução do autor deste trabalho)

¹⁰⁵ No mesmo sentido, Balutis, 1975, p. 26

¹⁰⁶ Samuels, 2000, p. 482

¹⁰⁷ Para referência aos estudos comparativos neste sentido, cf. Ferraro, 2005, pp. 214-216.

¹⁰⁸ Todo o trabalho de Samuels (2000) tem por objeto demonstrar exatamente isto. No mesmo sentido, enfatizando a perda de *expertise* causada pela curta permanência do parlamentar na carreira legislativa, cf. Llanos (2007, p. 193) e Santiso (2007, pp. 170-171).

¹⁰⁹ Deve-se ressaltar que esta concepção é perfeitamente compatível com as hipóteses teóricas da amplamente disseminada “conexão eleitoral” que põe o desejo de reeleição como objetivo dominante dos congressistas (Arnold, 1991, apud. Figueiredo & Limongi, 1999, p. 196; Mayhew, 1974, apud Samuels, 2000, p. 481; Avelar & Cintra, 2007, pp. 154-155.). A assimilação entre sobrevivência política e reeleição (portanto, no mesmo cargo), é também de origem norte-americana e baseia-se no funcionamento das instituições daquele país. No entanto, o fundo do argumento permanece o mesmo: o parlamentar tem por objetivo uma determinada posição eleitoral (quer seja no parlamento, quer seja em qualquer outro cargo eletivo), e terá o apoio dos eleitores para conquistá-la em função de determinada conduta como parlamentar, tal como percebida pelos mesmos eleitores.

¹¹⁰ Ferraro, 2005, p.215. Associando uma carreira parlamentar mais longa dos parlamentares chilenos com maior especialização técnica e maior grau de influência do Legislativo do Chile nas políticas públicas, cf. BID (2007, p. 157). No mesmo sentido, para o caso brasileiro, BID, 2007, p. 169.

¹¹¹ “A não reeleição é funcional à necessidade de sobrevivência dos partidos, mas é prejudicial ao desenvolvimento de *expertise* no Congresso.” Mustapic & Llanos, 2005, p. 235. No mesmo sentido, Baaklini, 1975, p. 228. Ressaltando a vinculação entre uma carreira precocemente dedicada a um tema especializado dentro de um comitê no Congresso norte-americano, Quirk, 2004, p. 324.

¹¹² Porter, 1975, p. 41.

¹¹³ Pessoa, 2006, p. 41

¹¹⁴ Villagrán, 2005, p. 2. No caso inglês, Norton (1985, p. 174).

¹¹⁵ Wehner, 2006, p. 90; Santiso, 2007, p. 166

¹¹⁶ Albi, 1999, pp. 57-59

¹¹⁷ Mecanismos que, em circunstâncias normais, permitem a disseminação da informação contida nos preços a todos os interessados.

¹¹⁸ Para uma abordagem mais geral do controle parlamentar como um problema de teoria de agência, vide Llanos & Mustapic (2005A, pp. 12-13) e Flandes (2005, pp. 150-152)..

¹¹⁹ Quirk, 2004, pp. 333-335; Randall & Franklin, 1990, p. 190.

¹²⁰ O que sequer representaria, necessariamente, um ato ilegal ou ilegítimo (Baaklini, 1975, p. 227).

¹²¹ Heaphey, p. 6.

¹²² Norton, 1998, pp. 12-13 (tradução do autor deste trabalho); a expressão incomum “viscosidade” (*viscosity*) é usada nessa obra como sinônimo de “capacidade de influenciar os atos e políticas governamentais”. Outra menção ao investimento do Congresso norte-americano em “adequate and high-quality Professional staffs” como meio de assegurar seu papel de controle, cf. Randall & Franklin, 1990, p. 194.

¹²³ Oleszek, 2004, pp. 299/300; Randall & Franklin, 1990, pp. 45/46; Aberbach, 1990, pp. 83-86.

¹²⁴ Johnson & Stapenhurst, 2007, p. 371 (tradução do autor deste trabalho)

¹²⁵ Referindo-se ao paradigma britânico do modelo de Westminster, Norton (1985, p. 23): “Tanto as funções de eleição [do governo] quanto de produção legislativa da Câmara dos Comuns, tal como identificadas por Bagehot, foram transferidas para outros lugares, a primeira na prática aos eleitores, a última ao Gabinete [...]” O mesmo autor sumariza o papel legislativo em termos bastantecéticos “A Câmara dos Comuns não constitui parte do aparato regular de tomada de decisão na Grã-Bretanha. Embora tenha o poder, raramente exercido, de vetar ou emendar decisões tomadas em outros lugares, ela não assume um papel de iniciador ou formulador no processo de decisão e policy-making”. (Norton, 1985, p. 160). No mesmo sentido, Rush, 1986 (*apud* Aberbach, 1990, p. 210).

¹²⁶ Estrutura dirigente permanente do Executivo, organizada em moldes burocráticos

¹²⁷ Ministros, na estrutura parlamentarista, são essencialmente parlamentares do partido majoritário selecionados para a titularidade dos diferentes departamentos, conservando seu status e sua inserção como parlamentares.

¹²⁸ Norton, 1985, p. 159 (tradução do autor deste trabalho). No mesmo sentido, em caráter geral, Balutis, 1975, p. 33. Referindo-se ao caso norte-americano (agregando o paradigma presidencialista), Fisher (1998, pp. 215-216) associa diretamente a estrutura própria de tratamento da informação à eficácia na função de controle em um dos campos potencialmente mais impermeáveis à supervisão externa:

A revisão pelo Congresso das decisões administrativas em relações exteriores e segurança nacional é apoiada por uma forte base institucional dentro da estrutura das comissões, dos gabinetes pessoais [dos parlamentares] e das organizações destinadas a prestar serviços ao Congresso, incluindo o General Accounting Office [órgão nacional de auditoria], o Congressional Research Service [assessoria técnica do Congresso], e o Congressional Budget Office [órgão de assessoramento técnico em matéria de orçamento]. Em vez de intervenções periódicas e idiossincráticas, o Congresso agora tem a capacidade institucional de monitorar a política externa em bases sustentáveis e informadas. O Congresso está melhor preparado para questionar afirmações e premissas da Administração [Executivo] e menos disposto a mostrar deferência a alegações de especialização e autoridade.

¹²⁹ Stapenhurst & Tisworth, 2006, p. 108. Tradução do autor deste trabalho.

¹³⁰ Autonomia esta que, insistimos, é legítima e imprescindível ao desempenho das funções de controle da EFS, tanto quanto o é ao próprio Parlamento. Para uma breve discussão conceitual sobre autonomia das EFS, vide Stapenhurst & Tisworth, 2006, pp. 104-106.

¹³¹ Para esta seção, baseamo-nos na minuciosa análise de Speers (2004) acerca da relação entre consultorias e governo, bem como do amplo panorama sobre o mercado de consultoria traçado por Donadone (2003); Donadone e Szelwar (2004) e Kubr, 1986.

¹³² O caso típico mencionado nesta categoria é a contratação de consultorias em novas tecnologias informáticas.

¹³³ Kubr, 1986, p. 8

¹³⁴ Davies; Nutley; Walter, 2007, p. 233; Oliveira, 2005, pp. 44

¹³⁵ Vide também, logo adiante nesta seção, a discussão sobre a experiência alemã de “empréstimo” temporário de pessoal do Poder Executivo.

¹³⁶ No contexto brasileiro, existe uma razão adicional que não tem origem técnica mas jurídica: a substituição de atividades permanentes dos entes públicos por contratos de terceirização é severamente vedada pela legislação brasileira, com matriz constitucional, sendo alvo de freqüentes reprimendas e coibições pelos organismos de controle (cf. decisões-síntese do Tribunal de Contas da União, cada uma contendo referências a uma vasta quantidade de precedentes: Acórdão 2126/2006 – Plenário (Diário Oficial da União de 23/11/2006; Decisão 488/2000 – Plenário, Diário Oficial da União de 26/06/2000; Acórdão 409/2001 - Segunda Câmara, Diário Oficial da União de 10/08/2001; e, com abrangência sobre toda a administração pública federal, Acórdão 1520/2006 – Plenário, Diário Oficial da União de 30/08/2006). Conquanto o foco deste trabalho seja um marco conceitual de natureza técnico-organizativa, a discussão no âmbito brasileiro não pode deixar de tomar em conta esta circunstância fática extremamente forte.

¹³⁷ Esta situação não é desconhecida do Legislativo brasileiro no âmbito da fiscalização: existem precedentes de contratação de empresas privadas de auditoria para executarem trabalhos pontuais de cruzamento de dados e investigações, sob a direção

dos técnicos permanentes, nos curtos períodos de funcionamento de algumas Comissões Parlamentares de Inquérito que manejaram um volume extremamente grande de dados e documentos financeiros.

¹³⁸ Kubr, 1986, p. 7

¹³⁹ Donadone & Sznelwar, 2004, p. 67; Speers, 2004, pp. 21-22; Kubr, 1986, p. 7 e 308; Pollitt, 2007, p. 262

¹⁴⁰ Kubr, 1986, p. 7

¹⁴¹ Pinault, 2001, p. 81. As análises do trabalho de consultoria empresarial são enfáticas em ressaltar esse papel de “sistematizador da experiência de campo” como motor principal do valor da consultoria:

Ao longo dos anos, os consultores empresariais passam por várias organizações e aprendem como usar a experiência de missões anteriores para ajudar seus novos clientes, ou seus antigos clientes, a enfrentar situações novas. E o fato de serem expostos a muitas e variadas combinações de circunstâncias, os consultores aprendem a discernir tendências gerais e causas comuns aos problemas, com uma boa chance de encontrar uma solução apropriada; também aprendem como abordar novos problemas e oportunidades.” (Kubr, 1986, p. 4, tradução do autor deste trabalho).

Não se está reinventando a roda, mas consolidando, adaptando e direcionando todo um conjunto de conhecimentos e experiências anteriores para alguns problemas identificados na empresa-cliente. (Oliveira, 2005, p. 65)

Por outro lado, parte das críticas significativas ao papel da consultoria empresarial vem exatamente da constatação da existência de serviços padronizados ou “pré-moldados” oferecidos por parcela dessa indústria a qualquer cliente, independentemente de suas necessidades individuais, o que tende a gerar significativa frustração de expectativas e perda de credibilidade dos consultores em geral (Block, 2001, pp. 229-230; Altschul, 2005, p. 43).

¹⁴² “Crucial para a qualidade dessa consultoria, entretanto, é uma discussão cuidadosa do grau em que os diferentes quadros realmente são comparáveis – e o gestor que recebe a consulta seria prudente se tomasse parte ativa nesta discussão”. Pollitt, 2006, p. 261 (tradução do autor deste trabalho; grifos no original).

¹⁴³ Pollitt, 2006, p. 261 Tradução do autor deste trabalho.

¹⁴⁴ Donadone (2004) lista as sucessivas mudanças de foco do mercado mundial de consultoria, gerando nichos ou sub-especialidades em que as grandes firmas agrupam-se, compostos basicamente de: planejamento tributário; ferramentas gerenciais de uso genérico inspirados nas concepções da Gestão pela Qualidade Total de inspiração japonesa; implantação de projetos de tecnologia de informação de abrangência corporativa (“ERP”); “modismos” gerenciais isolados relativos a organização de empresas (“reengenharia” e similares) e a estratégias de competição inter-empresarial. No mesmo sentido, uma descrição mais sintética em Kubr (1986, pp. 21-24); o mesmo autor (1986, pp. 213-336) desdobra uma tipologia de “ramos de atuação” da consultoria, estruturada sobre as áreas funcionais tradicionais da empresa privada (administração geral, administração financeira, marketing e distribuição, gestão da produção, gestão de recursos humanos, gestão de pequenas empresas, aplicações informáticas e gestão de empresas públicas). É interessante constatar que esta última área, a única abordando peculiaridades do setor público, é voltada especificamente para a adaptação dos recursos de *expertise* da consultoria de empresas privadas para as exigências diferenciadas do ambiente do setor público. Uma relação semelhante é trazida por Oliveira (2005, p. 43). No que se refere especificamente à consultoria para o setor público, Pollitt (2006, pp. 257-258) descreve uma crescente demanda ao setor acadêmico e analisa suas implicações dentro da academia, o que reforça a idéia da inviabilidade de atendê-la mediante o recurso sistemático à prática privada de consultoria.

¹⁴⁵ Ferraro, 2005, pp.207-208.

¹⁴⁶ Os contra-exemplos são igualmente eloqüentes. Citando a longa experiência do presidencialismo norte-americano, Caro (2003, p. 311) destaca os problemas envolvidos na formação (também emergencial) de uma subcomissão do Senado para controlar o estado de preparação das Forças Armadas para a Guerra da Coréia:

“Montar o resto da equipe foi difícil, pois Johnson queria homens com habilidades e a expertise equivalentes às dos jovens e brilhantes profissionais das agências executivas de “downtown” [do centro da cidade de Washington, onde se localizam a maioria das instalações do Executivo, em contraponto à colina onde se localizam as instalações do Congresso]. Para uma comissão ou subcomissão “pedir emprestada” ajuda de “downtown” era rigorosamente contrário aos regulamentos do Senado, pois o uso de pessoal do poder executivo violava a tão valorizada independência do Senado e o princípio da separação de poderes, além de ameaçar a autoridade institucional do Senado, pois pessoal que não estivesse no quadro de pessoal do Senado não estaria sujeito aos regulamentos do Senado nem sujeito à disciplina do Senado. Alarmado pela proliferação de “empréstimos” necessária durante o período da guerra, o Senado havia dado força de lei aos regulamentos rígidos e bastante antigos que proibiam a prática, codificando-os no “Legislative Reorganization Act” de 1946” (tradução do autor deste trabalho)

¹⁴⁷ Pode-se especular sobre a similaridade de situações vivenciadas pelo assessoramento técnico legislativo de pequenos governos subnacionais em países muito grandes (à semelhança da terceirização de alguns serviços entre as pequenas municipalidades brasileiras, tais como a escrituração contábil). Todavia, nem assim se afigura razoável a terceirização, pois a

contrapartida do grande número de situações em tese semelhantes é o pequeno porte de cada hipotético serviço a contratar e a grande dispersão geográfica da sua prestação, gerando ao mesmo tempo altos custos fixos e dificuldades na geração de economias de escala – o que tornaria muito pouco provável o investimento privado necessário para a geração de uma *expertise* que justificasse a opção pelo *outsourcing*.

¹⁴⁸ Kubr, 1986, pp. 32-33

¹⁴⁹ Kubr, 1998, p. 33. Tradução do autor deste trabalho. No mesmo sentido, enfatizando o conhecimento dos aspectos “informais” e das relações internas da empresa por parte do consultor interno, cf. Oliveira, 2005, p. 61

¹⁵⁰ Não só pelas características técnicas intrínsecas dos dois serviços mas pela associação, nas mesmas empresas de grande porte, dos serviços de consultoria e auditoria prestados ao mercado, associação que perdurou pelo menos até decisões regulatórias em contrário nos primeiros anos da década de 2000 (Stevens, 1985).

¹⁵¹ “*substantial start-up costs on first-time audits*”

¹⁵² Estes custos iniciais (que são também, em grande medida, *sunk costs*) são tão significativos no âmbito do mercado de auditoria que chegaram a determinar um grau significativo de especialização das grandes firmas de auditoria no atendimento a clientes de ramos específicos da indústria, comércio ou serviços (Watts & Zimmermann, 1986, p. 318)

¹⁵³ *Em um número crescente de casos, as missões são confiadas a equipes conjuntas de consultores externos e internos. Este é um arranjo tecnicamente interessante: pode reduzir custos; ajuda os consultores externos a aprender rapidamente sobre a organização cliente; facilita a implementação; e contribui para o treinamento dos consultores internos.* (Kubr, 1998, p. 34. Tradução do autor deste trabalho). No mesmo sentido, enfatizando a parceria que se deve estabelecer entre consultores externos e internos, Altschul, 2005, pp. 50-51

¹⁵⁴ *Consultores internos estão cada vez mais envolvidos na definição de termos de referência para consultorias externas, na pré-qualificação (establishing short-lists) para seleção de consultores, na seleção propriamente dita, na negociação dos termos dos contratos, na discussão das recomendações e no monitoramento da sua implementação.* (Kubr, 1998, p. 34. Tradução do autor deste trabalho)

¹⁵⁵ Hammond, 1975, p. 60; Porter, 1975, pp. 52-55; Balutis, 1975, p. 33.

¹⁵⁶ Este assessoramento é prestado pela estrutura própria do Legislativo, posta à disposição dos grupos partidários organizados no âmbito parlamentar (no processo legislativo brasileiro, corresponderia às bancadas e lideranças), o que não se confunde com a estrutura orgânica própria dos partidos.

¹⁵⁷ A exemplo das Consultorias Legislativas e de Orçamento das Casas do Congresso Nacional Brasileiro, ou do congressional Budget Office norte-americano. Baaklini, 1975, p. 227.

¹⁵⁸ Ferraro, 2005, p. 15; Santiso, pp. 167-168

¹⁵⁹ Ferraro, 2005, p. 15; BID, 2007, p. 53 (destacando junto ao Brasil os exemplos positivos de Chile e Colômbia); Llanos, 2007, p. 193; Santiso, 2007, p. 265 (destacando também o exemplo positivo do México)

¹⁶⁰ Figueiredo, 2001, p. 708 e 711.

¹⁶¹ BID, 2007, p. 120. Em termos comparativos, o BID (2007, p. 53) confere ao Brasil a “posição mais elevada entre os países da América Latina” no que se refere à capacidade técnica do respectivo Parlamento nacional.

¹⁶² “Mais de 500 funcionários proporcionam auxílio técnico às duas Casas Legislativas, a maioria deles especialistas em diferentes áreas de políticas públicas”. (BID, 2007, p. 53)

¹⁶³ Sobre a importância de um “*tenure-track staff*” nos moldes do regime de service civil, cf. Santiso (2007, pp. 166-167).

¹⁶⁴ Baaklini, (1975, p. 228) destaca que a introdução das primeiras unidades de assessoria legislativa no início dos anos 70 (no Brasil, em movimento similar e simultâneo ao de outros países em desenvolvimento como Costa Rica e Líbano) teve como motivação fundamental exatamente introduzir um elemento de racionalidade na deliberação sobre políticas públicas, através de um órgão institucional não-partidário. A desejabilidade deste caráter *non-partisan* em termos absolutos é visto com reservas, no entanto, pelo mesmo Baaklini e por Balutis (1975, p 30).

¹⁶⁵ Em particular, nos seus artigos 37 (nomeadamente seu inciso II) e 39.

¹⁶⁶ Altschul, 2005, p. 45. Existe menção na literatura, ainda que breve, ao funcionamento deste mecanismo de relativa independência do assessoramento técnico, o que teria um caráter conflitivo (“confronto entre a aplicação e critérios técnicos e os interesses dos parlamentares” – Bezerra, 1999, p. 72). Ainda que possa existir conflito, entendemos que este é necessário para que cada uma das partes envolvidas possa agir a partir da sua própria natureza e papel institucionais.

¹⁶⁷ Johnson & Stapenhurst (2007, p. 371) apontam esta tendência de atuar como agentes de ampliação da transparência orçamentária como uma das principais características do fortalecimento recente dos *parliamentary budget offices* no mundo, citando como exemplos positivos desse investimento os Legislativos federais do México e dos Estados Unidos.

¹⁶⁸ Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/CONORF

¹⁶⁹ Secretaria Especial de Informática/PRODASEN

¹⁷⁰ A defasagem dos dados orçamentários disponibilizados no Sistema SIGA Brasil é de no máximo um dia, o que, se não chega a caracterizar tecnicamente a disponibilidade *real time*, representa um grau de atualização praticamente total para qualquer utilização analítica ou de fiscalização.

¹⁷¹ Para uma avaliação independente e comparativa do Sistema SIGA Brasil, cf. Nações Unidas, 2008, pp. 119-120. Para uma referência de utilização desses recursos de informática orçamentária, ainda em estágio embrionário e envolvendo também sistemas antecessores do SIGA Brasil, como veículo de transparência, cf. Figueiredo, 2001, p. 711.

¹⁷² Trata-se do “Portal do Orçamento”, disponível em http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado (acesso em 01/03/2009)

¹⁷³ A estimativa é do número de profissionais em exercício concreto, desconsiderando aqueles eventualmente cedidos a outras unidades ou funções, licenciados, etc. As duas Casas dividem seu assessoramento técnico em duas unidades, uma voltada para a assessoria em orçamento e outra que cobre todas as demais áreas. As colunas “Con.” e “Ass.” representam respectivamente o número de profissionais de nível superior responsáveis pela prestação do assessoramento (ocupantes do cargo de Consultor) e o número de outros profissionais de suporte que participam dando apoio técnico direto ao trabalho dos Consultores, geralmente na área de coleta e sistematização de informações em bancos e dados (Assistentes Técnicos)

¹⁷⁴ Consultoria Legislativa do Senado Federal:

<http://www.senado.gov.br/conleg/insti_consultores.htm>, Acesso em 23/02/2009

<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/Rel_2007.pdf>, Acesso em 23/02/2009

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal:

<http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Consultoria>, Acesso em 23/02/2009

Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

<<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conle/consultores>>, Acesso em 23/02/2009

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/conheca/estruturaadm/conof/QuadroDeServidores.htm>>, Acesso em 23/02/2009

¹⁷⁵ O assessoramento técnico legislativo aqui considerado é aquele de agências dentro da estrutura do Legislativo com esse fim específico. Para o assessoramento em matéria orçamentária, o Congresso dispõe do *Congressional Budget Office*, enquanto que para os demais temas existe o *Congressional Research Service*. Os dados referem-se ao número de profissionais de nível superior responsáveis pela prestação do assessoramento. Destaca-se que também as Comissões dispõem de assessoramento técnico orgânico de significância (Hammond, 1975, p. 60; Balutis, 1975, p. 33), o que de uma certa forma torna subestimada a capacidade técnica aqui apontada.

¹⁷⁶ <<http://www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html>>, Acesso em 23/02/2009

¹⁷⁷ O conservadorismo vem pelo menos da não-inclusão na contagem do *staff* dos *Standing Committees*, que tem também um perfil de capacidade técnica (ainda que não partidário, sendo ao contrário replicado o *staff* entre a maioria e a minoria) e representa o essencial dos recursos técnicos disponíveis ao controle (Aberbach, 1990, pp. 55-56). Frente a isto, o *staff* das comissões permanentes do Congresso brasileiro tem caráter basicamente secretarial e administrativo, deixando o conteúdo técnico do assessoramento basicamente com as unidades corporativas ou institucionais de consultoria apresentadas no levantamento.

¹⁷⁸ Este tema será mais desenvolvido adiante.

¹⁷⁹ Aschtul, 2002 pp. 52-53

¹⁸⁰ Multiplicidade esta que é indispensável ao próprio exercício concreto da representação da vontade política sobre a realidade concreta, sendo esta realidade, como é, ao mesmo tempo técnica, jurídica e política.

¹⁸¹ Davies; Nutley; Walter, 2007, p. 232-234 (tradução do autor deste trabalho).

¹⁸² Block, 2001, pp. 4-5. Oliveira (2005, p. 146) descreve o mesmo leque de habilidades como “requisitos comportamentais, de habilidades e de conhecimento.”

¹⁸³ Block, 2001, p. 242. No mesmo sentido, Berti, 2001, pp. 34-38.

¹⁸⁴ Por exemplo, sob a forma de restrições a afastamentos para continuidade de estudos em alto nível, ou condições limitativas de atividades de educação continuada, ou quaisquer outras que obstaculizem um intenso e permanente ritmo de treinamento interno e externo para os técnicos encarregados do assessoramento.

¹⁸⁵ Kubr, 1986, pp. 471-472

¹⁸⁶ Pollitt (2006, p. 261) previne que para esta interlocução é preciso estabelecer “*rules of engagement*” (que, se não forem adequadamente tratadas como “regras de relacionamento”, podem converter-se no seu homônimo bélico das “regras para batalha”).