

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Prefácio  
Ronaldo Fiani

## VALE QUANTO PESA

### Um estudo sobre os impactos do controle na gestão

Área específica

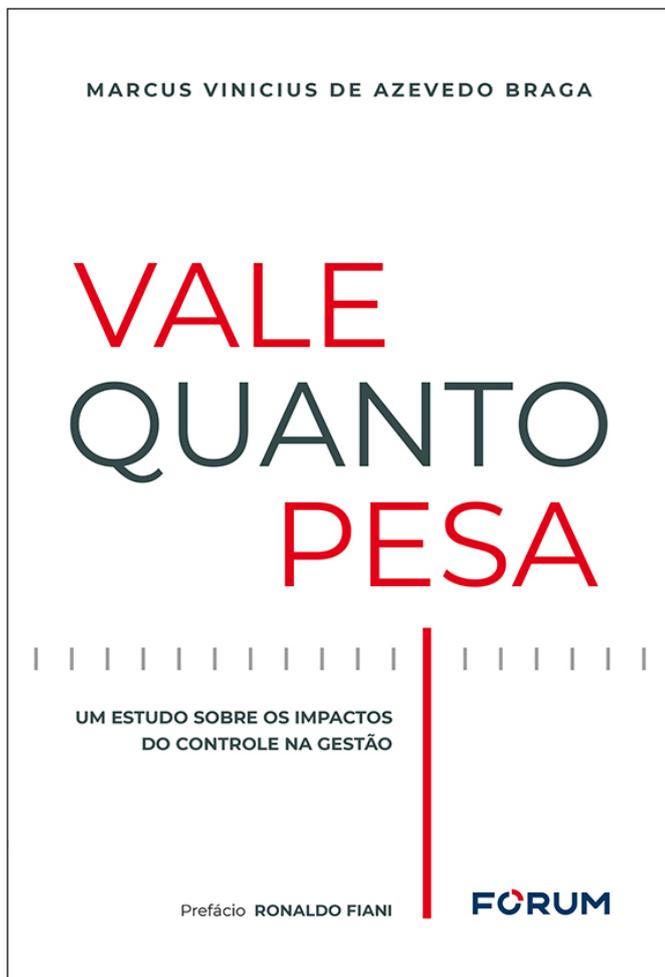
DIREITO FINANCEIRO

Áreas afins

POLÍTICA EDUCACIONAL;  
CONTROLE GOVERNAMENTAL;  
DIREITO ADMINISTRATIVO;  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; POLÍTICAS  
PÚBLICAS; ESTUDO DA CORRUPÇÃO.

Público-alvo/consumidores

ALUNOS DE GRADUAÇÃO E  
PÓS-GRADUAÇÃO DAS ÁREAS DE  
CONTABILIDADE, ECONOMIA, DIREITO,  
ADMINISTRAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA, POLÍTICAS PÚBLICAS.  
PROFISSIONAIS DA ÁREA DE  
CONTROLE INTERNO E EXTERNO.  
GESTORES PÚBLICOS EM GERAL.



*Vale quanto pesa: um estudo sobre os impactos do controle na gestão* é um livro indispensável para políticos, gestores, empresários, funcionários do controle interno/externo e todos aqueles preocupados com o bom governo.

O autor, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, funcionário de carreira da Controladoria-Geral da União (CGU) – a mais importante instituição de controle do país – aliou sua experiência profissional a uma sólida formação acadêmica no PPED da UFRJ para produzir esta obra de referência na área de controle.

Tomando a descentralização da política educacional como tema de pesquisa, o autor analisou sua execução nos municípios. Sob a ótica da teoria dos custos da transação, a pesquisa se deteve sobre um vasto material empírico resultante da atuação da CGU, como relatórios de auditoria e outros documentos, identificando condições para a diminuição dos custos de transação na implementação de políticas públicas.

Charles Pessanha é professor de Ciência Política da UFRJ.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm  
CÓDIGO: 10001841

B813v

Braga, Marcus Vinicius de Azevedo

Vale quanto pesa: um estudo sobre os impactos do controle na gestão / Marcus Vinicius de Azevedo Braga.– Belo Horizonte : Fórum, 2021.

358 p. E-book.

ISBN: 978-65-5518-083-1

1. Direito Financeiro. 2. Política Educacional. 3. Controle Governamental. I. Título.

CDD 341.38

CDU 347.73

**Marcus Vinicius de Azevedo Braga** é Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (UFRJ) e Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU. Desempenhou funções de Auditor Chefe na Agência Nacional de Saúde Suplementar, entre outras. Professor e Palestrante. Autor de diversos livros na área de controle, destacando-se a organização, em parceria com outros profissionais, da obra *Controladoria no setor público*, Ed. Fórum.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
O PESO DO CONTROLE E O SEU VALOR.....	25
CAPÍTULO 1	
UMA REVISÃO DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	31
1.1 Principais conceitos da TCT .....	31
1.2 Os custos de transação e suas fontes.....	39
1.2.1 O conceito de racionalidade limitada .....	41
1.2.2 Oportunismo no contexto da TCT.....	45
1.2.3 Ativos específicos .....	49
1.2.4 Incerteza e complexidade .....	52
1.3 Arranjos institucionais e a questão dos híbridos.....	55
1.4 Aplicação dos arranjos institucionais no setor público .....	60
Conclusões parciais.....	67
CAPÍTULO 2	
O AMBIENTE E O ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA .....	69
2.1 Federalismo, descentralização e educação.....	69
2.1.1 Uma breve discussão sobre o federalismo no Brasil.....	69
2.1.2 A política educacional no contexto da Educação Básica brasileira .....	72
2.1.3 Transferências, equalização e padronização .....	78
2.1.4 Um sistema nacional de educação? .....	84
2.2 O arranjo institucional da política educacional descentralizada.....	88
2.2.1 O papel do FNDE.....	88
2.2.2 Principais programas da Educação Básica do FNDE descentralizados para os municípios .....	94
2.2.3 Descentralização e arranjos híbridos .....	97
2.2.4 Oportunismo e os atores da política educacional descentralizada.....	105
2.3 Autonomia e implementação da política educacional nos municípios.....	110
2.3.1 Implementação e a questão das capacidades do ente municipal.....	110
2.3.2 A discussão dos burocratas no nível de rua.....	116
2.3.3 Uma autonomia emancipatória e multinível? .....	119
Conclusões parciais.....	122
CAPÍTULO 3	
O CONTROLE DA POLÍTICA EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA – A CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO .....	125
3.1 Corrupção, autonomia e os custos de transação .....	126
3.1.1 Corrupção: um problema complexo e estrutural .....	126
3.1.2 Fenômeno complexo, de causas e remédios da mesma natureza .....	134
3.1.3 Discricionariedade e corrupção – um debate sobre essa tensão.....	143

3.2	A rede de <i>accountability</i> da política educacional descentralizada – atores e interações .....	151
3.2.1	Discussões sobre o conceito de rede de <i>accountability</i> .....	151
3.2.2	A rede de <i>accountability</i> da política educacional.....	154
3.2.3	O controle interno – um ator privilegiado na pesquisa .....	162
3.3	Controladoria-Geral da União .....	166
3.3.1	Origem e trajetória .....	166
3.3.2	Estrutura e forma de organização .....	172
3.3.3	Ações da CGU voltadas para as políticas descentralizadas .....	180
	Conclusões parciais.....	187

#### CAPÍTULO 4

	ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA, DE 2005 A 2014, SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO – ANÁLISE DOS PROBLEMAS ENCONTRADOS.....	189
4.1	Descrição do modelo de análise.....	189
4.2	Análise dos problemas encontrados à luz das categorias.....	193
4.2.1	Categoria racionalidade limitada, incerteza e complexidade.....	197
4.2.1.1	Racionalidade limitada.....	197
4.2.1.2	Implementação no município .....	202
4.2.1.3	Denúncias.....	205
4.2.1.4	Complexidade .....	208
4.2.1.5	Oportunismo <i>ex ante</i> .....	213
4.2.1.6	Oportunismo <i>ex post</i> .....	216
4.2.1.7	Diluição de responsabilização.....	221
4.2.2	Especificidade.....	223
4.2.2.1	Dependência e capacidades municipais .....	225
4.2.2.2	Preservação da parceria .....	230
4.2.2.3	Dependência da trajetória.....	235
4.2.2.4	Regra de entrada e o efeito refém .....	237
4.2.3	Autonomia.....	241
4.2.3.1	Regras como limitadoras.....	242
4.2.3.2	Aderência e <i>remediableness</i> .....	249
4.2.3.3	Desvio de finalidade e submetas .....	251

#### CAPÍTULO 5

	ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA, DE 2005 A 2014, SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO – ANÁLISE DAS SOLUÇÕES PROPOSTAS .....	257
5.1	Aspectos gerais das ações da CGU no contexto das soluções.....	257
5.2	Análise das proposições da CGU à luz das categorias.....	273
5.2.1	Categoria racionalidade limitada, incerteza e complexidade.....	273
5.2.1.1	Recomendação e complexidade.....	273
5.2.1.2	Recomendações de caráter orientativo ou preventivo .....	277
5.2.1.3	Superposição de competências e lacunas .....	279
5.2.1.4	Realimentação do arranjo e do ambiente .....	281

5.2.1.5	Transparência, incerteza e controle social .....	286
5.2.2	Categoria especificidade .....	290
5.2.2.1	Controle social e redução da dependência.....	290
5.2.2.2	Dependência na parceria e caminhos alternativos.....	293
5.2.2.3	Dependência e rede de <i>accountability</i> .....	296
5.2.2.4	Ações da CGU e quase mercado .....	298
5.2.2.5	Transparência e redução da dependência .....	302
5.2.2.6	Recomendação e dependência do implementador .....	304
5.2.3	Categoria autonomia .....	307
5.2.3.1	A visão da discricionariedade .....	307
5.2.3.2	Ajustes <i>ex post</i> e <i>remediableness</i> .....	309
5.2.3.3	Mecanismos locais de <i>accountability</i> e as recomendações.....	312
5.2.3.4	Alinhamento com os objetivos da política .....	314
5.2.3.5	Intencionalidade na combinação de controles e incentivos .....	317
5.3	Síntese das principais conclusões .....	318
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....		329
REFERÊNCIAS .....		335
ANEXO		
RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS .....		353
1)	Relatórios de AEPG .....	353
2)	Relatórios de sorteio de municípios.....	353
3)	Relatórios da CGU de contas anuais do FNDE alusivos aos exercícios de 2005, 2011, 2013 e 2014 .....	357
4)	Informações veiculadas na imprensa e em <i>sites</i> oficiais das operações em conjunto da CGU com outros órgãos, como o Ministério Público e a Polícia Federal.....	357
5)	Normativos e documentos relacionados a transparência .....	358