

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Prefácio
Ronaldo Fiani

VALE QUANTO PESA

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

Área específica

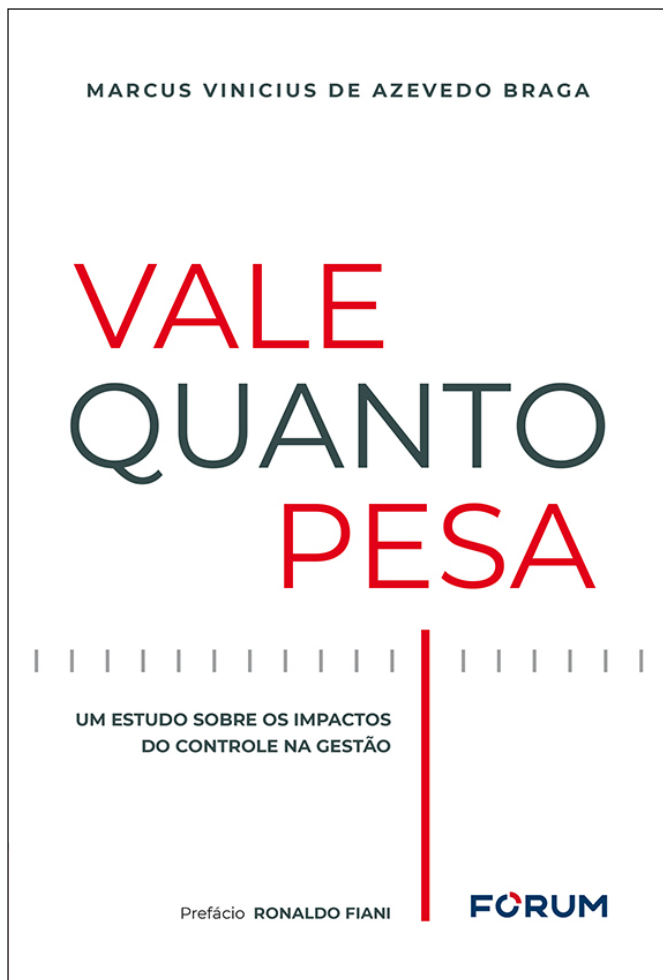
DIREITO FINANCEIRO

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