

**EM BUSCA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL ENTRE CONTROLE E GESTÃO**

**Carina Franco Dias Lyra<sup>A</sup>, Emmanuel Paiva de Andrade<sup>B</sup>**



ARTICLE INFO	RESUMO
<p><b>Article history:</b>  <b>Received:</b> April, 18<sup>th</sup> 2024  <b>Accepted:</b> June, 18<sup>th</sup> 2024</p>	<p><b>Objetivo:</b> Analisar a relação existente entre órgãos de controle e órgãos de gestão e verificar uma possível tensão entre eles, e quais as causas e consequências para inovação no setor público.</p>
<p><b>Palavras-chave:</b>   Tribunal de Contas;  Administração Pública;  Inovação;  Setor Público.</p> <div data-bbox="172 936 480 1182" style="text-align: center;">  </div>	<p><b>Referencial Teórico:</b> O referencial teórico fornece informações relevantes sobre fiscalização dos Tribunais de Contas no Brasil e sua influência nas tomadas de decisões, a aversão ao risco e o impacto dessa aversão nas inovações do Setor Público Brasileiro.</p> <p><b>Método:</b> A análise da presente pesquisa foi baseada na metodologia da Teoria Fundamentada em Dados e na realização de entrevistas com dirigentes de dois municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro e servidores de fiscalização de dois Tribunais de Contas e duas Corregedorias localizados no Estado do Rio de Janeiro.</p> <p><b>Resultados e Discussão:</b> A existência de uma tensão entre órgãos de controle e órgãos de gestão contribui para um ambiente de insegurança e medo nas tomadas de decisão na gestão pública. As possíveis causas dessa tensão se dão devido a fatores que tem origem dos dois lados e da própria relação de fiscalização do setor público.</p> <p><b>Implicações da Pesquisa:</b> Ao examinar especificamente as causas que levam essa tensão esta pesquisa preenche uma lacuna crucial na literatura, oferecendo insights sobre os desafios e melhorias para se ter um ambiente fértil para a inovação no setor público.</p> <p><b>Originalidade/Valor:</b> Ao compreender as causas que levam à aversão ao risco em relação à inovação, os órgãos podem criar mecanismos que criam um ambiente de diálogo e cooperação para a inovação no setor público.</p> <p>Doi: <a href="https://doi.org/10.26668/businessreview/2024.v9i7.4837">https://doi.org/10.26668/businessreview/2024.v9i7.4837</a></p>

**IN SEARCH OF INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: INTERINSTITUTIONAL DIALOGUE BETWEEN CONTROL AND MANAGEMENT**

**ABSTRACT**

**Objective:** To analyze the relationship between control bodies and management bodies and verify possible tension between them, and what are the causes and consequences for innovation in the public sector.

**Theoretical Framework:** The theoretical framework provides relevant information about the supervision of the Audit Courts in Brazil and its influence on decision-making, risk aversion and the impact of this aversion on innovations in the Brazilian Public Sector.

**Method:** The analysis of this research was based on the methodology of Grounded Theory and on carrying out interviews with directors of two municipalities located in the State of Rio de Janeiro and supervisory employees of two Audit Courts and two Internal Affairs Offices located in the State of Rio de Janeiro.

**Results and Discussion:** The existence of tension between control bodies and management bodies contributes to an environment of insecurity and fear in decision-making in public management. The possible causes of this tension are due to factors originating from both sides and from the public sector inspection relationship itself.

<sup>A</sup> Mestre em Sistemas de Gestão. Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: [cdcarina@gmail.com](mailto:cdcarina@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-4189-0855>

<sup>B</sup> Doutor em Engenharia de Produção. Departamento de Engenharia de Produção. Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: [emmanueluff@gmail.com](mailto:emmanueluff@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2173-3110>

**Research Implications:** By specifically examining the causes that lead to this tension, this research fills a crucial gap in the literature, offering insights into the challenges and improvements to having a fertile environment for innovation in the public sector

**Originality/Value:** By understanding the causes that lead to an aversion to risk in relation to innovation, agencies can create mechanisms that create an environment of dialogue and cooperation for innovation in the public sector.

**Keywords:** Audit Office, Public Administration, Innovation, Public Sector.

## EN BUSCA DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL ENTRE CONTROL Y GESTIÓN

### RESUMEN

**Objetivo:** Analizar la relación entre órganos de control y órganos de gestión y comprobar posibles tensiones entre ellos, y cuáles son las causas y consecuencias para la innovación en el sector público.

**Marco Teórico:** El marco teórico proporciona información relevante sobre la supervisión de los Tribunales de Cuentas en Brasil y su influencia en la toma de decisiones, la aversión al riesgo y el impacto de esta aversión en las innovaciones en el Sector Público brasileño.

**Método:** El análisis de esta investigación se basó en la metodología de la Teoría Fundamentada y en la realización de entrevistas a directores de dos municipios ubicados en el Estado de Río de Janeiro y empleados supervisores de dos Tribunales de Cuentas y dos Asuntos Internos ubicados en el Estado de Río de Janeiro.

**Resultados y Discusión:** La existencia de tensión entre órganos de control y órganos de gestión contribuye a un ambiente de inseguridad y miedo en la toma de decisiones en la gestión pública. Las posibles causas de esta tensión se deben a factores provenientes de ambas partes y de la propia relación de inspección del sector público

**Implicaciones de la Investigación:** Al examinar específicamente las causas que conducen a esta tensión, esta investigación llena un vacío crucial en la literatura, ofreciendo información sobre los desafíos y mejoras para tener un entorno fértil para la innovación en el sector público.

**Originalidad/Valor:** Al comprender las causas que conducen a la aversión al riesgo en relación con la innovación, las agencias pueden crear mecanismos que creen un ambiente de diálogo y cooperación para la innovación en el sector público.

**Palabras clave:** Oficina de Auditoría, Administración Pública; Innovación, Sector Público.

## 1 INTRODUÇÃO

A relação entre controle e gestão no setor público vem sendo palco de debate no meio acadêmico, jurídico e entre os especialistas dos órgãos de fiscalização. Segundo a literatura, a existência de uma tensão nessa relação intensifica uma cultura de aversão ao risco e dificulta o desenvolvimento de inovações no âmbito da Administração Pública (Alves & Homerin, 2016; Borins, 2001; Braga, 2020).

A atuação dos órgãos de controle na fiscalização de uma política pública, seja ela inovadora ou não, quando não sincronizada com os órgãos de gestão pode ser enquadrada, segundo a classificação de Cinar et al. (2019), como uma barreira específica de interação à inovação. Alguns autores afirmam que a interação extraorganizacional pode favorecer o sucesso da inovação, como também ser um grande obstáculo (Torfing et al., 2019).

Borins (2001, p. 7) afirma que os rigorosos controles de diversos órgãos da *accountability horizontal* (Tribunais de Contas-TCs, controle interno dos órgãos, Ministério

Público, etc.), que tentam minimizar os prejuízos dos riscos inerentes e garantir o devido processo legal de uma inovação, acabam por restringi-la e inibem a vontade de mudança dos servidores públicos.

De acordo com uma pesquisa feita no Estado de São Paulo, através de entrevistas com gestores, Alves e Homerin (2016) demonstraram que há uma tensão que produz efeitos negativos para o relacionamento dos órgãos que exercem o controle da administração pública e aqueles responsáveis pela prestação de serviços à população e, conseqüentemente, isso inviabiliza a mudança da gestão pública (Alves & Homerin, 2016). Somado a isso a precariedade administrativa dos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo (APE), que compromete serviços essenciais de gestão, e o aumento da atuação dos órgãos de controle sob os atos dos gestores, criam, por consequência, um ambiente inseguro para as mudanças necessárias e medo nas tomadas de decisão, pois os gestores não querem assumir riscos e serem responsabilizados por erros ou falha de uma política pública ou uma inovação.

Outro fator que contribui para esse cenário é o sucateamento e a precarização dos serviços administrativos da APE, com a falta de pessoal capacitado e estrutura técnica, criando um ambiente desfavorável para uma gestão pública eficiente, por consequência, o gestor, que necessita tomar decisões para entregar os serviços para a sociedade, se depara com a atuação do controle mais robusta e atuante, criando insegurança e medo da responsabilização por esse controle.

Ademais, outro fenômeno que intensifica essa precariedade é a descontinuidade administrativa que se dá com a transição de poder e de gestão da Administração Pública Executiva. Ao trocar os mandatários políticos, troca-se também todo o seu corpo funcional que, em sua maioria, é composto por servidores ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, colocando em risco a capacidade de resposta dos setores para os problemas cotidianos da gestão e os serviços essenciais para o combate aos desvios de corrupção. Isso acaba também por contribuir para uma tensão entre órgãos de gestão e controle.

## **2 OBJETIVOS**

A presente pesquisa teve, portanto, o objetivo de analisar como a relação existente entre órgãos de controle e órgãos de gestão podem impactar as tomadas de decisões dos dirigentes dos órgãos fiscalizados, a fim de apontar as possíveis causas e consequências e discutir a possibilidade de ações convergentes para criar um ambiente favorável à inovação.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, apresenta-se o referencial teórico, visando analisar e discutir a relação dos gestores na administração pública com os órgãos de fiscalização no Brasil, bem como os fatores que levam a uma cultura de aversão à inovação no setor público, a fim de fundamentar teoricamente o objeto deste estudo.

#### 3.1 O FORTALECIMENTO DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO NO BRASIL

Órgãos de controles assumiram um protagonismo importante no controle da máquina pública e na atuação da gestão. A Constituição de 1988 permitiu mudanças significativas tanto nas dimensões de controle e *accountability* em termos gerais no Estado brasileiro, como no reforço das competências autônomas dos Tribunais de Contas, firmando-os como atores centrais do controle intraestatal brasileiro (Medeiros, 2021).

Assim, o controle da máquina pública por parte dessas instituições tem sido uma ferramenta disponível à sociedade para concretizar o seu objetivo (Ogata et al., 2021; Quintão & Carneiro, 2015), e o seu avanço, nos últimos tempos, tem feito dos Tribunais de Contas e dos órgãos de controle interno aliados para a efetivação dos seus direitos.

Por outro lado, a assunção de cargos estratégicos na Administração Pública se faz por agentes políticos do governo que articulam políticas públicas e definem padrões de serviços públicos a serem ofertados para a população. Com isso, cria-se a relação principal – agente, em que o gestor público, com o dever de fornecer serviços que atendam às necessidades básicas da sociedade, atua no papel do agente e a população no papel de principal, pois escolhe um representante com base em suas afinidades e demais preferências pessoais (Cella & Machado, 2020).

Assim, o gestor público deve fazer aquilo que está previsto em lei, devendo se submeter aos princípios constitucionais, como os descritos no art. 37: legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios o limitam e criam mecanismos capazes de assegurar uma atuação cada vez mais legítima, transparente e eficiente dos gastos públicos (Cella & Machado, 2020; Quintão & Carneiro, 2015).

A prestação de contas para a população é um elo entre gestor público e os Tribunais de Contas (TCs). Essas instituições asseguram o controle dos gastos públicos com mecanismos de monitoramento das políticas públicas implementadas, evitando e mitigando as ações de

corrupção e de danos ao patrimônio público e promovendo a transparência e a alocação eficiente dos recursos públicos (Quintão & Carneiro, 2015). Todo gestor deve prestar contas aos TCs, aos quais deve justificar os gastos, respondendo por seus atos ou omissões no contexto social em que está inserido (Ribeiro et al., 2020), o que pode acarretar a aplicação de sanções, previstas em lei, aos responsáveis por danos causados ao erário público.

A competência dos TCs abrange a emissão de parecer prévio favorável ou desfavorável sobre as contas do chefe do Executivo, bem como julga as contas anuais dos demais ordenadores de despesas; emitir recomendações e alertas aos jurisdicionados; aplica aos responsáveis as sanções previstas em lei, como multa proporcional ao dano causado ao erário e assina prazo para que o órgão ou a entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (Quintão & Carneiro, 2015).

O julgamento dos gestores públicos pelos TCs tem consequências para aqueles que descumprem obrigações previstas em lei, como a imputação de multa, a devolução de valores, a decretação de inabilidade para o exercício de funções públicas e inidoneidade para celebrar contratos com a Administração, entre outras (Ogata et al., 2021). Outra consequência é o afastamento do processo eleitoral, por meio do instituto da inelegibilidade. Um dos mecanismos que os TCs apresentam é a análise da prestação de contas dos responsáveis pelo gasto público. A Lei nº 135/2010 atribuiu a essas instituições a responsabilidade de identificar o rol dos agentes que podem ser responsabilizados na esfera eleitoral, em razão de atos contrários ao interesse público, tornando-os inelegíveis (Cella & Machado, 2020).

### 3.2 A INSEGURANÇA DOS GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO COM OS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO

Os órgãos de fiscalização, como Tribunais de Contas, têm pela sua natureza uma tendência a ser avesso ao risco e isso é refletido nas auditorias e inspeções que realizam, pois por sua competência constitucional e o dever de fiscalizar as ações dos gestores acabam procurando diminuir riscos para garantir a aplicação dos recursos públicos de forma mais econômica e eficiente.

Alguns autores afirmam que esse sistema, exercido por órgãos fiscalizadores, chama atenção para as falhas e erros cometidos pelos tomadores de decisão na implementação de políticas públicas ou de uma inovação. Isso acaba por acentuar uma cultura de aversão ao risco

no setor público, o que traz insegurança para o gestor que tem dúvida ao decidir, por medo de ser responsabilizado no futuro (Braga, 2020; Campana, 2017; Guimarães, 2016; Santos, 2021).

Segundo Borins, os rigorosos controles desses órgãos (Tribunais de Contas, controle interno do próprio órgão, Ministério Público etc.) que tentam minimizar os prejuízos causados pelos perigos da inovação e garantir o devido processo legal podem acentuar uma cultura de aversão ao risco e servem para restringir a inovação nos serviços públicos (Borins, 2001, p.7).

Diversos fatores podem levar uma instituição a ter alto nível de aversão ao risco e interferir na decisão de um agente público, como: culturas enraizadas e restrições orçamentárias, criando barreiras que impedem o sucesso da capacidade de inovação dos gestores (Hartley et al., 2013), porém, fatores externos à organização também contribuem, como a atuação do controle por órgãos de fiscalização.

O primeiro argumento se baseia na assimetria de capacidades entre órgãos de fiscalização e Administração Pública controlada. Segundo Gaetani (2020), os órgãos de fiscalização no Brasil, como Tribunais de Contas e Ministério Público, tiveram um avanço considerável no que diz respeito à infraestrutura, informatização e capacitação do seu corpo técnico nos últimos anos, o que não foi acompanhado pela Administração Pública controlada. Ele discorre que a aversão ao risco em decorrência da atuação desses órgãos de controle é devido a sua expertise, principalmente dos TCs, que ao longo dos anos foram se profissionalizando e renovando seu quadro de pessoal, que no caso do corpo técnico responsável pelas auditorias e fiscalizações, por preceitos constitucionais, deve ser composto por servidores públicos concursados (Gaetani, 2020).

Gaetani (2020) acrescenta que a inércia da Administração Pública executiva e o medo da gestão em tomar decisões arriscadas são frutos da própria deficiência da organização estatal, que não conseguiu acompanhar a especialização desse controle, tanto pela falta de capacitação de seus gestores, quanto pela estrutura de governança oferecida pelo Estado.

O segundo argumento é a falta de segurança jurídica nas decisões dos órgãos de fiscalização, principalmente Tribunais de Contas, que contribuem para um ambiente avesso ao risco, pois impõem entendimentos jurídicos diversos e tidos como mais apropriados do que aqueles tomados na origem, sem considerar a posição do administrador público frente às situações fáticas (Braga, 2020; Campana, 2017; Guimarães, 2016; Santos, 2020).

A falta de segurança jurídica cria um ambiente de insegurança, o que impõe medo ao gestor na hora de tomar decisões que podem favorecer uma inovação. Braga (2020) argumenta que um elemento fundamental para um ambiente fértil à inovação é a segurança jurídica e

ambientes onde o gestor se sente seguro para decidir. Ambientes onde a segurança jurídica ampara o gestor também propicia a inovação. Para o autor, a inovação no serviço público tende a ocorrer mais facilmente em ambientes jurídicos previsíveis, simples e flexíveis (Braga, 2020; Sundfeld, 2014).

O terceiro argumento é a sobreposição de controle exercida sobre a administração pública, apesar de o presente estudo limitar a atuação do controle externo apenas aos Tribunais de Contas, esse controle inclui não só a atuação desses órgãos, mas também outros órgãos com autonomia fiscalizatória sobre o governo, como o próprio Poder Judiciário (incluída a Justiça Eleitoral) e o Ministério Público, sendo todos esses exemplos de órgãos que exercem o controle externo da administração pública, com capacidade de interferência nas decisões administrativas do órgão controlador (Dionísio, 2019; Santos, 2020).

Em consequência, isso acaba por acentuar a resistência à mudança e a melhoria de políticas públicas, em que os gestores se tornam mais conservadores, por resguardo e proteção, agindo sempre da mesma forma. E por isso, o controle não deve ser apenas um instrumento punitivo, mas também apoiador da gestão, de modo que o gestor não seja desestimulado a inovar por medo de punições (Alves & Homerin, 2016, p.116).

Como forma de evitar eventos indesejados, a imposição de um controle extremamente rígido e custoso, por parte de órgãos de fiscalização, pode não se justificar nos casos em que o custo do controle supere os benefícios por ele gerados (Miranda, 2018).

Em relação aos custos do controle da administração e a busca por sua eficiência, Dionísio (2019) enfatiza que o controle gera custos econômicos elevados, gerando tanto gastos diretos quanto indiretos. Entre os gastos diretos, pode-se mencionar aqueles com a manutenção das grandes estruturas institucionais e com o pagamento de servidores bem qualificados e capacitados para a função de controle e fiscalização. Já os gastos indiretos são aqueles gerados pela própria atividade de fiscalização da Administração pública, como nas prestações de contas e na adequação das ações da Administração às determinações do agente fiscalizador.

Dionísio (2019) cita também que o custo econômico do controle externo, o desencorajamento à inovação e a redução da velocidade da máquina administrativa pelo excesso de controle fazem com que o administrador ignore novas oportunidades por medo de decidir.

O quarto argumento é a insegurança do gestor de não assumir riscos com medo da responsabilização em decorrência da disfunção do controle. Esse fenômeno retrata a inércia na tomada de decisão, por parte dos gestores públicos, pelo medo da responsabilização sob seus atos, pelos órgãos de fiscalização (Santos, 2020) que, por sua vez, na atuação desse controle,

no combate à corrupção e nas arbitrariedades dos gestores mal intencionados, acabam por gerar outros efeitos contraproducentes na atividade estatal, criando como consequência uma maior aversão ao risco por parte dos tomadores de decisão (Guimarães, 2016; Campana, 2017; Oliveira & Halpern, 2020; Santos, 2020).

Santos (2020) acrescenta que na busca ao combate à corrupção e no afã moralizante de soluções, o controle externo excede limites constitucionais aceitáveis e que qualquer agente público que ordene despesa pública tem enorme probabilidade de receber punições como multas, sanções políticas e econômicas, indisponibilidade de bens, além de ter a honra e seu nome expostos. Muitas decisões desses órgãos são feitas em cima da subjetividade do controlador e não respaldadas por normas legais devido à grande insegurança na interpretação da norma jurídica, de modo a intensificar a sua opinião (Santos, 2020).

Segundo Oliveira e Halpern (2020), a acentuação de uma cultura de aversão ao risco na administração pública, causada pela atuação dos órgãos de fiscalização pode ser causada pela externalidade negativa do controle externo.

### 3.3 OS RISCOS NO SETOR PÚBLICO E A INSEGURANÇA PARA INOVAÇÃO

A implementação de uma inovação no serviço público envolve um processo complexo em que novas ideias são definidas, prototipadas e testadas e, por vezes, revisadas, levando a novos serviços ou produtos para o cidadão, que segundo Ritchie (2014) nem sempre podem ter o fim almejado como, por exemplo: não atender aos anseios visados ou não ter o desempenho satisfatório de um serviço. Por consequência, a inovação nem sempre resulta em melhores benefícios e envolve riscos, sendo um elemento inerente a ela (Hartley et al., 2013; Osborne et al., 2019).

Os riscos de uma inovação podem ser agravados por vários fatores e apoiam uma cultura de aversão ao risco na organização como, por exemplo, a presença de partidos opositores ao governo e a atenção da mídia nas possíveis falhas de uma inovação, sendo estas publicamente visíveis e passíveis de críticas. Mesmo que a inovação seja algo já implementado em algum lugar anteriormente, em um novo contexto pode não entregar resultados satisfatórios para um determinado grupo alvo, o que a torna passível de rejeição por parte dos usuários.

Em um estudo feito por Ritchie (2014), ele relata que existe uma inércia do governo no sentido de evitar tomadas de decisões que produzam resultados mais eficientes para a máquina pública, e uma cultura avessa ao risco cria barreiras e impede a inovação no serviço público (Ritchie, 2014; Sophie et al., 2016).

Segundo Meijer e Thaens (2020), a limitação do controle público no processo de inovação faz parte da sua própria natureza. A criação de um clima de inovação no serviço público se caracteriza pela maior liberdade, vista com um grau de independência e discricionariedade para decidir, porém, ao se afastar dos sistemas de controles democráticos (participação cidadã, órgãos de controle), pode produzir processos de inovação descontrolados (Meijer & Thaens, 2020).

Logo, é necessário criar uma trilha de aprendizagem com as falhas do setor público e a relação entre o risco e inovação tem que ter envolvimento em todo o processo e em todos os níveis organizacionais, entendendo como o risco se relaciona com a incerteza e como existem diferentes tipos de riscos, em lugares diferentes e com implicações diferentes (Sophie et al., 2016).

Inovações que não funcionam podem ser denunciadas como um desperdício de dinheiro público (Brown & Osborne, 2013). É natural o tomador de decisão optar por escolhas mais seguras. Mulgan acrescenta que é por isso que a inovação geralmente é mais bem organizada em pequena escala e rápida, de modo que os custos do fracasso sejam minimizados (Mulgan, 2014, p. 17).

Em um estudo feito por Torugsa e Arundel (2017) em instituições públicas para explorar o efeito da aversão ao risco organizacional sobre os benefícios das inovações em serviços, foi descoberto que um alto nível de aversão ao risco organizacional não impede que gestores obtenham grandes benefícios com as inovações de serviço público, desde que a cultura de aversão ao risco dessas instituições não seja interpretada como um obstáculo ao sucesso da inovação e que possa implementar estratégias que lhes permitam gerenciar e se envolver com o risco de maneira eficaz.

Sendo a inovação um processo desejável e que traz benefícios para a sociedade como um todo, ambientes férteis para ela são onde a motivação fornece maior valor para as partes interessadas (Stewart-Weeks & Kastelle, 2015), aceita o risco/falha/erro como sendo parte do processo, cria uma cultura para a mudança (Acevedo & Dassen, 2016; Ritchie, 2014; World Economic Forum, 2021).

As instituições públicas precisam ser desenvolvidas para aceitar que o fracasso pode ser um resultado da inovação e criar uma governança de risco transparente (Osborne et al., 2019), a fim de equilibrar esses riscos a favor dos benefícios potenciais e envolver todas as partes interessadas, como políticos, gestores do serviço público, cidadãos e comunidades locais. Todos necessitam reconhecer o risco como parte da inovação e criar uma cultura que inclua esse risco na prestação dos serviços públicos e que o aceite como inerente à própria inovação (Osborne et al., 2019).

Além disso, ter a possibilidade de incentivar uma cultura de consciência de risco, onde a gestão de risco é vista como uma parte integral e positiva da tomada de decisão (ao invés de uma medida corretiva) nas atividades de inovação de uma instituição é, portanto, uma ferramenta para superar as barreiras rumo ao sucesso (Torugsa & Arundel, 2017).

Ansell et al. (2021) argumentam que a criação de soluções inovadoras na administração pública precisa criar mecanismos que introduzam novos *designs* organizacionais, uma nova mentalidade e um novo conjunto de rotinas, permitindo que gerentes e funcionários mudem da produção de serviços padronizada para a criação de soluções inovadoras e escaláveis.

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para se chegar ao objetivo pretendido, a metodologia utilizada foi a Teoria Fundamentada em Dados para a construção de uma teoria a partir da coleta de dados por meio de entrevistas intensivas feitas com servidores públicos que atuam nos órgãos de controle de dois entes subnacionais (Tribunais de Contas e Corregedorias) e nos órgãos de gestão do Poder Executivo, responsáveis por tomar decisões nas organizações públicas controladas por eles, e que estão localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de um estudo baseado na perspectiva interpretativista por reconhecer a relevância e pertinência dos saberes empíricos dos participantes para a construção da teoria, baseada em dados produzidos por servidores que estão familiarizados com o tema, já que estão inseridos nas instituições estudadas.

#### **5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

As entrevistas com os servidores públicos foram realizadas de forma presencial e por meio da plataforma de videochamadas *Zoom*. Todas foram gravadas por dispositivo eletrônico de áudio e transcritas na íntegra, permitindo a compilação de um material denso para a pesquisa. Em relação às características dos entrevistados, todos tinham mais de dez anos de experiência no setor público, alguns gestores já haviam ocupado outros cargos de gestão em outras instituições previamente ao cargo ocupado no momento da entrevista. Ao todo foram 19 participantes, sendo 11 servidores dos órgãos de controle (Conselheiros de Contas e Auditores dos Tribunais de Contas do Município e do Estado do RJ e Controladores Municipais dos Municípios do Rio de Janeiro, Prefeitura de Itaboraí e Prefeitura de Niterói) e 8 gestores dos

órgãos da Administração Direta Municipal e Estadual (Município e Estado do Rio de Janeiro e Município de Itaboraí/ RJ).

Após a avaliação das falas dos participantes e de todo contexto que envolve o problema de pesquisa foi possível tecer algumas considerações importantes a respeito dos resultados. Os dados puderam afirmar o que a literatura já vem demonstrando: a existência de uma tensão entre os órgãos de controle e órgãos de gestão tem como consequência a formação de um ambiente de insegurança e medo e inapropriado para inovação para o gestor da Administração Pública do Poder Executivo.

As possíveis causas dessa tensão se dão devido a fatores que tem origem dos dois lados e da própria relação de fiscalização do setor público, o que chancela as palavras de Rosilho (2019), que afirma que entre esses dois polos sempre vai haver uma zona de tensão permanente, consequência da própria atividade entre fiscalizador e fiscalizado.

De acordo com os dados coletados, uma característica apontada e repetida pela maioria dos participantes foi a presença do medo e insegurança do gestor ao tomar decisões e, posteriormente, sofrer responsabilização pelos órgãos de fiscalização, diante de alguma irregularidade ou entendimento divergente que possa ocorrer pelos Tribunais de Contas. Esse fenômeno demonstra um sentimento de insegurança desses servidores perante a atividade de controle dos diversos órgãos de fiscalização, que gera medo e se torna contraproducente para a atividade da Administração Pública.

As afirmações demonstram que esse medo está enraizado nas atividades cotidianas de ordenadores de despesas, fiscais de contratos e outros gestores que, de alguma forma, tenham que responder pela administração pública.

Apesar da percepção ser maior no grupo de entrevistados gestores, essa cultura de medo foi mencionada pelos dois grupos entrevistados: gestores e controladores, que reconhecem que há uma tensão existente nessa relação, acarretando a desmotivação dos servidores gestores, comprometendo a fluidez dos processos e, até mesmo, afastando bons gestores de assumir cargos públicos estratégicos na Administração Pública Executiva

Diversos motivos foram apontados pelos entrevistados como causadores dessa cultura, e suas origens podem ser vistas tanto do lado do controle como do lado da gestão. Contudo, a precariedade e descontinuidade administrativa, as fragilidades dos órgãos de controle interno da APE, a desvalorização dos cargos públicos por parte da APE bem como a assimetria de capacidades entre os órgãos, a falta de compreensão dos órgãos de controle

e a morosidade das decisões do Tribunais de Contas foram as mais citadas como causadoras da insegurança e medo do gestor público.

A precariedade administrativa foi um dos assuntos citados pelos controladores participantes, como um fator que contribui para a presença de uma tensão entre os órgãos de controle e gestão, e conseqüentemente, cria subsídios para a insegurança e medo do gestor.

Eles relataram que a falta de investimento em capacitação na atividade meio e de infraestrutura e tecnologia da informação nos órgãos do Poder Executivo dos entes subnacionais levam ao caos nos serviços operacionais do setor público, principalmente em áreas estratégicas como: a gerência do orçamento, contratações de pessoal, realização de licitações e compras, e o controle interno do próprio órgão.

Outra evidência identificada nos dados foi a ausência de *expertise* dos servidores da APE em áreas essenciais, principalmente nas atividades operacionais do setor, criando obstáculos na relação com os órgãos de controle. Eles relataram que muitos servidores se encontram com recursos limitados e em ambientes precários de trabalho, não tendo orientação e aprendizado para o aprimoramento da gestão pública. Quando se deparam com uma auditoria e, por conseguinte, um relatório que demanda questionamentos, não há capacidade técnica nem pessoal suficiente para respondê-los, criando medo por parte dos gestores e seus assessores, que ficam vulneráveis à responsabilização pelos órgãos de controle.

Outro agravante é a falta de investimento em capacitação de recursos humanos e a precarização dos serviços administrativos nos órgãos do setor público, fatores que contribuem para a prática de ilícitos. Conseqüentemente, isso acarreta uma maior atuação dos órgãos de controle e a produção de mais diligências para a gestão no combate a práticas de corrupção. Nesse sentido, isso é confirmado quando Braga (2021) define o combate à corrupção não só como um sentido moral, mas enraizado nas fragilidades das estruturas dos entes subnacionais, que deixam de atuar exclusivamente nos agentes públicos, para também focar nos sistemas administrativos e políticos.

Diante da falta de apoio jurídico e administrativo da máquina pública, o gestor se sente inseguro, gerando uma cultura de aversão ao risco e medo do que possa ocorrer no futuro, caso venha a tomar uma decisão que pode ser entendida como uma falha ou um erro pelos órgãos de controle. Como bem resume um dos entrevistados ao dizer que: "O gestor se sente solitário, porque não tem quem ajude a resolver as situações. O gestor não quer correr risco de ser responsabilizado".

A descontinuidade administrativa é outro fator que contribui para a precarização da máquina pública. Caracterizada pela prática de mudança de política ou administrativa no setor público, no qual a troca de líderes do Poder Executivo ou Legislativo é uma constância e um movimento natural em decorrência da democracia representativa (Spink, 1997).

Foi mencionada como sendo um fator que influencia o aprendizado institucional e traz uma ruptura administrativa por consequência da saída de servidores importantes em setores estratégicos.

A troca de poder acarreta também a troca de gestores, já que a liderança quer mostrar uma nova proposta de gestão, assim traz consigo a sua própria equipe, que irá preencher os diversos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

Consequentemente, essa mudança substitui também servidores mais experientes, que conhecem os problemas do setor, por novos ocupantes que ainda precisarão se familiarizar com os processos e trabalhos administrativos necessários, colocando em risco a qualidade da prestação de serviços e levando os serviços operacionais essenciais ao declínio.

Apesar de ser um movimento normal e necessário em um Estado Democrático, a descontinuidade administrativa pode trazer sérios danos ao desempenho da máquina pública, como a interrupção e a falta de maturação de serviços essenciais à administração

Esse caos administrativo é refletido na relação entre órgãos de controle e gestão. Os órgãos de controle necessitam que a gestão pública preste esclarecimentos sobre seus atos, na implementação de uma política pública, bem como seus gastos e seus objetivos. Quando há um processo de fiscalização por parte do Tribunal de Contas, Ministério Público ou órgão de controle interno, o resultado desse processo gera diligências que solicitam esclarecimentos ao gestor responsável pelo setor envolvido. Por conta da descontinuidade administrativa e, por conseguinte, pela troca de servidores importantes dentro do setor, esses questionamentos ficam comprometidos, seja pela falta de capacidade técnica capaz de respondê-los, seja por insuficiência de pessoal.

Um dos achados dessa pesquisa foi a fragilidade encontrada nos órgãos de controle interno dos municípios estudados. Dos controladores entrevistados, quatro representavam as Controladorias Gerais de seus municípios. Pelo menos três desses relataram a fragilidade e dificuldade para exercer a atividade principal do órgão, devido ao sucateamento e à falta de recursos humanos para dar suporte à demanda do ente federativo.

Os dados demonstraram que a diferença de capacidades técnicas entre os órgãos de controle e de gestão pode aguçar ainda mais a tensão entre eles. Os participantes relataram que

a *expertise* dos auditores dos Tribunais de Contas é bem mais acentuada do que em alguns setores dos órgãos da APE, e isso se dá pela forma de ingressos das carreiras dos cargos de auditoria, principalmente dos Tribunais de Contas, onde a atuação do controle externo só pode ser exercida por servidores efetivos, previamente habilitados em concursos públicos, criando um ambiente técnico e capacitado para controlar a APE com uma continuidade administrativa, que por vezes não ocorre nos órgãos de gestão da APE

Essa especialização e o alto investimento dos órgãos de controle em comparação aos órgãos de gestão, principalmente da Administração Pública Executiva, é um processo que tem as suas origens desde o advento da Constituição de 1988 e foi fortalecido com os movimentos anticorrupção desencadeados a partir de 2014. Como bem relatamos nos tópicos anteriores, o enfraquecimento e o sucateamento de áreas essenciais na APE dão margens para o não cumprimento de formalidades necessárias na execução de políticas públicas, requerendo ainda mais a atuação do controle, principalmente dos Tribunais de Contas, por conseguinte, contribuindo para uma tensão entre esses órgãos.

Os resultados sugerem que a formação de uma política transversal interinstitucional de forma a criar um diálogo entre esses órgãos seria a melhor solução para minimizar os ruídos de comunicação existentes. Para que isso ocorra, serão necessárias atitudes de ambos os lados. Por parte dos órgãos de controle o entendimento da realidade na qual o gestor está inserido ao tomar uma decisão é de suma importância para a fiscalização dos atos que demandam recursos públicos.

Portanto, visando alcançar uma organização onde o gestor tenha segurança para implementar as políticas públicas necessárias e inovar, sem medo de ser responsabilizado, e diminuir a assimetria de capacidades entre os órgãos, o presente estudo propõe diretrizes para intensificar ações com o objetivo de minimizar os ruídos de comunicação entre os órgãos e a troca de conhecimento. Nesse sentido, são propostas as seguintes diretrizes baseadas nas evidências coletadas neste trabalho:

- a) estimular a aprendizagem contínua na Administração Pública do Poder Executivo, incentivando a troca de experiências com membros dos órgãos de controle. Uma sugestão coletada nos dados foi a criação de grupos temáticos ou fóruns de debates sobre assuntos pertinentes ao controle dos recursos públicos. Essa iniciativa poderia vir dos dois órgãos estudados, favorecendo, assim, a transferência de conhecimento técnico;

- b) acentuar as auditorias operacionais por parte dos órgãos de controle externo, que têm um caráter mais pedagógico, de forma a garantir a excelência dos serviços oferecidos à população e a efetividade na aplicação dos recursos públicos;
- c) incentivar as melhores práticas na Administração Pública do Poder Executivo. Isso constitui uma ferramenta importante para a percepção da utilização correta dos recursos públicos pelos servidores;
- d) investir em recursos humanos e infraestrutura na atividade administrativa, com a tecnologia da informação e condições de trabalho na Administração Pública do Poder Executivo;
- e) realizar concurso público para cargos estratégicos de governo, como exemplo: procuradores dos municípios, ou exigir um mínimo de ocupação através de concurso público e para cargos da área administrativa, principalmente, área jurídica, financeira e orçamentária. Isso poderia evitar a descontinuidade administrativa evidenciada nos dados.
- f) criar um canal mais flexível e direto entre gestores e órgãos de controle, para que possam dirimir eventuais dúvidas e esclarecimentos. Assim, os órgãos de controle podem ser parceiros dos gestores de forma a unir forças para a entrega de serviços eficientes para a população.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apontam que as causas de uma tensão têm origem nos dois lados dos órgãos estudados e que suas raízes vão além das características intrínsecas e relacionais desses órgãos.

Portanto, uma política transversal de cooperação entre essas instituições é o caminho para criar ambientes onde o diálogo interinstitucional é construído com coordenação e articulações, de forma a criar diretrizes para intensificar ações que estimulem a troca de conhecimento e aprendizado entre os órgãos.

Assim, conciliar a atuação do controle da Administração Pública, que tem o seu valor no combate às mazelas da corrupção, com um ambiente onde o gestor tenha segurança para implementar as políticas públicas necessárias e inovar com eficiência é um grande desafio. Todavia, tanto os órgãos de fiscalização quanto a Administração Pública precisam construir uma linha tênue para que se possa garantir a segurança jurídica dos gestores, a tolerância aos riscos para inovar, a preservação dos recursos públicos e o oferecimento de serviços públicos de qualidade para a população.

## REFERÊNCIAS

- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016, September). *Innovation for better management: The contribution of public innovation labs*. IDB Technical Note; 1101.
- Alves, H., & Homerin, J. C. (2016). *O descompasso entre os modelos de gestão e controle na Prefeitura de São Paulo: um estudo exploratório* (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Ansell, C., Sorensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Borins, S. (2001). *The Challenge of Innovating in Government*. IBM Center for The Business of Government.
- Braga, A. de C. O. P. (2020). O Tribunal de Contas da União Impõe Obstáculos à Inovação? In C. A. Sundfeld, & A. Rosilho (org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade* (pp. 365-402). Almedina.
- Braga, M. V. de A. (2021). *Vale quanto Pesa: um estudo sobre os impactos do controle na gestão*. Belo Horizonte: Fórum.
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2), 186–208.
- Campana, P. de S. P. (2017). A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, 9(01), 189–216.
- Cella, R. S., & Machado, M. R. R. (2020). Do dano ao erário à inelegibilidade: uma análise das prestações de contas de gestores municipais de Goiás à luz de fatores ambientais. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(42), 87–102.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264–290.
- Dionisio, P. de H. (2019). *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Gaetani, F. (2020). *Você sabe como o avanço dos órgãos de controle impacta nas decisões governamentais?* Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=IXm3C\\_\\_yVtA](https://www.youtube.com/watch?v=IXm3C__yVtA)
- Guimarães, F. V. (2016). *O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Recuperado de: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>.
- Hartley, J., Sorensen, E., & Torfi, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.

- Medeiros, B. A. de. (2021). A Explosão de auditorias e o Tribunal de Contas da União. *Desenvolvimento em Debate*, 9(3), 11- 45.
- Meijer, A., Thaens, M. (2020). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance and Management Review*, 44(1), 136-154.
- Miranda, R. F. de A. (2018). *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Fórum.
- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: An overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. Social and public labs.
- Ogata, A. K. K., Contreras Pinochet, L. H, Gama, M. F. L., & Leister, A. C. da C. (2021). Asymmetries in the informational content of the precedents of the brazilian courts of account and its impacts on the principle of isonomy. *Revista Direito GV*, 17(1), e2113.
- Oliveira, R. C. R., & Halpern, E. (2020). O mito do quanto mais controle melhor na Administração Pública. *Zênite Fácil, categoria Doutrina*, 1–22.
- Osborne, S., Brandsen, T., Mele, V., Nemec, J., van Genugten, M., & Flemig, S. (2019). Risking innovation. Understanding risk and public service innovation—evidence from a four nation study. *Public Money and Management*, 40(1), 52–62.
- Quintão, C., & Carneiro, R. (2015). A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 473-491.
- Ribeiro, F. de O., Sallaberry, J. D., Santos, E. A. dos, & Tavares, G. de O. D. (2020). Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1402–1416.
- Ritchie, F. (2014). Resistance to change in government: risk, inertia and incentives. *Economics Working Paper Series*, p. 22.
- Rosilho, A. (2019). Controle e inovação: juntos e shallow now? *GNPapo*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JDX2I1pd5fA>
- Santos, R. C. C. (2021). *O controle público no século XXI: um estudo a partir do diálogo institucional entre BNDES e TCU*. Brasília-DF. Recuperado de <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/57375/o-controle-pblico-no-sculo-xxi-um-estudo-a-partir-do-dilogo-institucional-entre-bndes-e-tcu>.
- Santos, R.V. (2020). *Direito administrativo do medo :Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* (1. ed.). São Paulo.
- Sophie, F., Stephen, O., & Kinder, T. (2016). Risky business—reconceptualizing risk and innovation in public services. *Public Money and Management*, 36(6), 425–432.
- Spink, P. (1997). *Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros*. pp. 1–62. Recuperado de: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>.

- Stewart-Weeks, M., & Kastle, T. (2015). Innovation in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 63–72.
- Sundfeld, C. A. (2014). *Chega de axé no direito administrativo*. Recuperado de <https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>
- Torring, J., Sorensen, E., & Roiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for Co-Creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administração e Sociedade*, 51, 795–825.
- Torugsa, N., & Arundel, A. (2017). Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies. *Research Policy*, 46(5), 900–910.
- World Economic Forum (2021). *The Global Risks Report 2021: 16th Edition*. Weforum. Org. Retrieved from [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf)