



DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA CGU ENTRE 2001 Y 2016

Beatriz Silva da Costa¹
Thiago Rodrigues Silame²

Resumen: Este artículo forma parte del campo de los estudios de control político en el contexto del presidencialismo de coalición y la delegación de poderes en el ámbito intra ejecutivo federal en Brasil. Guiado por la pregunta: "¿Cuáles fueron los diseños administrativos de la CGU entre 2001 y 2016?", El artículo pretende explorar los cambios en los diseños administrativos de la agencia con el fin de verificar posibles interferencias en el grado de discrecionalidad y autonomía. Utilizando el modelo analítico de diseño de agencia propuesto por Lewis (2013), los principales hallazgos del artículo apuntan al fortalecimiento de la UGE en los dos mandatos de FHC (PSDB) y en los mandatos de PT y Lula Dilma, ambos PT y un posible debilitamiento del órgano durante el gobierno de Michel Temer (PMDB). Sin embargo, los hallazgos no permiten sacar conclusiones definitivas al respecto.

Palabras clave: CGU; Relación Intra-Ejecutiva; *Agency Design*.

1 Introducción

El presidencialismo de coalición es el *modus operandi* de la política en Brasil. Al elegir la composición del gabinete presidencial, el presidente delega poderes en los jefes de gabinete que conforman su gobierno. Pero, ¿cómo puede estar seguro el presidente de que su delegado está realizando las tareas? Una de las posibles respuestas: ellos crean órganos de control.

En Brasil, después de la Constitución de 1988, el seguimiento de las políticas públicas estuvo a cargo de la Secretaría Federal de Control Interno (SFC), vinculada al Ministerio de Hacienda. A partir de 2002, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la SFC fue transferida al recién creado organismo Corregeduría General de la Unión (CGU). La CGU era responsable, a priori, de asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, en materia de defensa del patrimonio público y aumento de la transparencia de la gestión, mediante actividades de control interno, fiscalización pública, corrección, prevención y lucha contra la corrupción y defensor del pueblo.

Olivieri (2010) ya señalaba el control político de la burocracia por parte del presidente a través del seguimiento de las políticas públicas que realiza el control interno del Poder Ejecutivo Federal. Responsable del seguimiento de la burocracia y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. "En este sentido, la SFC funciona como los 'ojos' del Presidente dentro de los ministerios, ya que el Presidente no controla directamente los mecanismos de

¹ Estudiante de doctorado en el Departamento de Política da University of Virginia. ORCID: 0000-0002-6345-4646. E-mail: bea.s.costa@gmail.com ou bs5vh@virginia.edu.

² Professor da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). ORCID: 0000-0001-7018-5694. E-mail: thiago.silame@gmail.com ou thiago.silame@unifal-mg.edu.br

autocontrol de los ministerios” (OLIVIERI, 2010, pág. 25).

Entre 2001 y 2016, el Poder Ejecutivo Federal brasileño contó con el apoyo de un organismo de control interno responsable no solo de la fiscalización de las finanzas en la Administración Pública del país. También incluyó, a nivel federal intraejecutivo, la administración de presidentes y ministros. Ya se han realizado varios cambios en la burocracia de este organismo y ha tenido varios nombres, administradores y modelos de burocracia.

Instigados por estos cambios, este estudio de caso busca analizar los diseños institucionales de la CGU, a través del análisis de Medidas Provisionales (MP's), Decretos Legislativos Presidenciales y Proyectos de Ley (PL's) con el fin de verificar durante el período considerado si los cambios introducidos afectaron el grado de discrecionalidad y autonomía de la Contraloría General de la Unión (CGU). Además, el artículo arroja luz sobre el cambio realizado en 2016 con el objetivo de dilucidar el papel de los agentes políticos, ya sean ejecutivos o legislativos, en la CGU. Se trata de un estudio de caso exploratorio que busca profundizar en el conocimiento y generar hipótesis sobre este objeto de estudio con la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los diseños administrativos de la CGU entre 2001 y 2016?

Además de esta introducción, el artículo se divide en cuatro secciones y consideraciones finales. La primera sección aborda los dilemas relacionados con el funcionamiento del presidencialismo de coalición en Brasil y sus potenciales consecuencias sobre el alcance de la delegación de poderes y control sobre los socios de la coalición. La segunda sección ofrece una breve reseña de la implementación del órgano de control interno que se convertiría en la CGU. La tercera sección presenta el modelo de *agency design*, propuesto por Lewis (2003) que servirá como marco de referencia teórico y empírico para el análisis longitudinal que se realizará en la cuarta sección sobre los diseños administrativos de la CGU. Además, en la cuarta sección se realiza un análisis del proceso legislativo de la Medida Provisional (MP) 726 de 2016 editada por Michel Temer. Las consideraciones finales destacan los principales hallazgos y limitaciones del artículo.

2 Presidencialismo de coalición, delegación de poderes y necesidad de control

En el presidencialismo, el jefe del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, mediante voto directo. De origen estadounidense, el presidencialismo delega solo en el presidente el rol de jefe del Poder Ejecutivo. Pero a diferencia del presidencialismo estadounidense, donde no existe una composición de gabinete presidencial con partidos de oposición, el presidencialismo en Brasil tiene la característica, desde su fundación hasta hoy, de incluir partidos políticos distintos al del presidente en la composición del gobierno, debido al multipartidismo. A esta esencia de las coaliciones de partidos en el gobierno en un sistema presidencial se le ha dado el nombre de presidencialismo de coalición (ABRANCHES, 1988; 2018).

La dinámica del presidencialismo de coalición nos pide que pensemos en su impacto

con los otros poderes, principalmente con el Legislativo, ya que el Ejecutivo necesita aprobar sus leyes en las cámaras legislativas. Limongi (2006) sistematiza los impactos que este arreglo político ha traído a Brasil. En cuanto al éxito legislativo presidencial y dominancia, estos son altos en el período posterior al 64, lo que indica que la relación Ejecutivo-Legislativo era de cooperación. Pero, ¿cómo obtiene el Ejecutivo el apoyo de la mayoría legislativa? Limongi (2006) apunta a las coaliciones. Según el autor, "el gobierno brasileño tiene éxito en el ámbito legislativo porque cuenta con el sólido apoyo de una coalición de partidos". (LIMONGI, 2006, pág.24). Pero aún existen riesgos de que la arena legislativa no siempre esté alineada con los planes del Poder Ejecutivo Federal.

Figueiredo (2001) ya señalaba la importancia de los mecanismos de *accountability* horizontal como estrategia de control para la relación Ejecutivo-Legislativo. ¿Y por qué no pensar en la misma necesidad de control entre el presidente y sus ministros (especialmente aquellos de perfil partidario)? Estos últimos son una resonancia del cuerpo legislativo, y, por tanto, tiene sentido pensar en la necesidad de comprobar también si las coaliciones están alineadas con la agenda del presidente o si el presidente logra, en alguna medida, proteger su agenda prioritaria (INÁCIO, 2017).

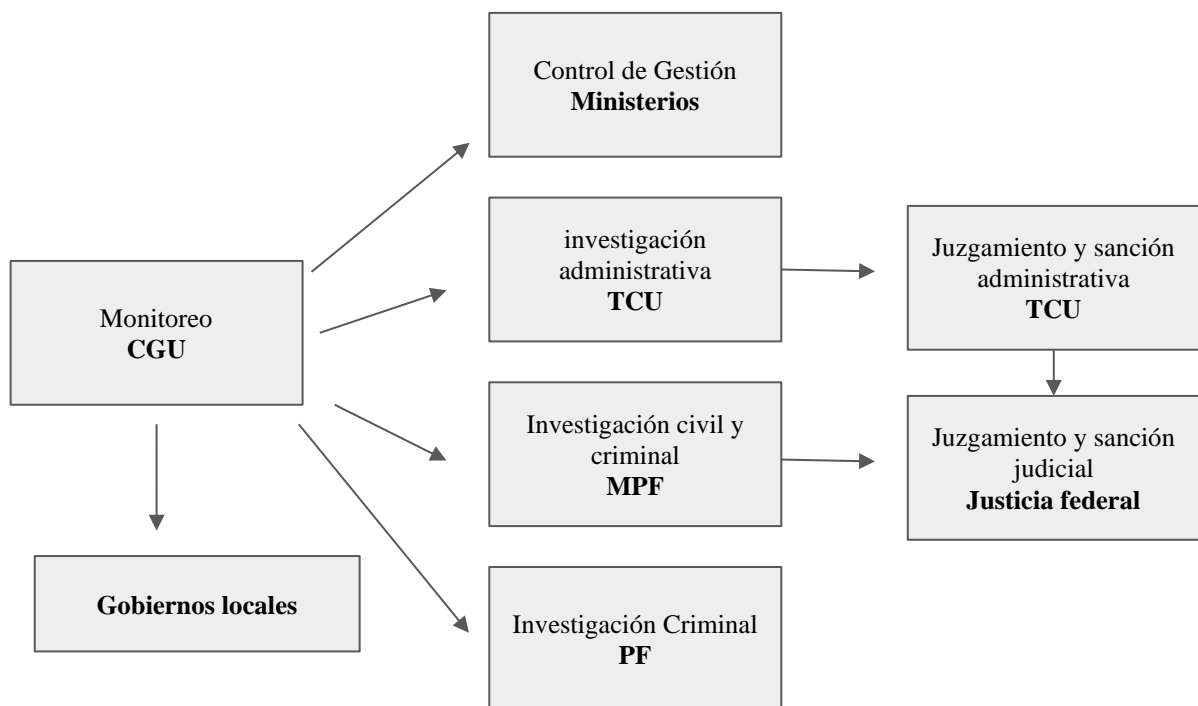
En este sentido, el titular del Poder Ejecutivo en Brasil ha delegado en la CGU, un órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal que actúa como una de las principales estrategias de fiscalización y control del Poder Ejecutivo Federal. La teoría institucional de la presidencia (MOE, 2004, 2009; INICIO; LLANOS, 2015, 2016), influenciada por la teoría de la elección racional (OLSON, 1999; DOWNS, 1999), señala la importancia del arreglo burocrático como estrategia que tienen los presidentes para controlar a sus agentes. Anclada en el modelo *principal agent*, donde un mandante delega poderes a un agente para ejecutar una determinada actividad, esta literatura apunta a la necesidad de órganos de control como supervisor de las acciones de los agentes.

A diferencia de las atribuciones de la Casa Civil de la Presidencia de la República, que también se encarga de coordinar e integrar las acciones de gobierno, la CGU, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal, dispone de dos herramientas burocráticas que ayudan al jefe de gobierno a monitorear su coalición con más precisión, evaluando el mal uso de la discreción por parte de su gabinete presidencial. A través de la SFC, la CGU realiza auditorías y fiscalizaciones sobre las políticas públicas.

La auditoría y fiscalización de la ejecución de las políticas públicas, que son el eje del trabajo de la SFC, permiten al Presidente de la República monitorear el desempeño de sus ministros y de la burocracia subordinada a ellos. La información que produce la SFC sobre el desempeño de las políticas públicas es, por tanto, uno de los diversos instrumentos de los que dispone el Presidente para controlar la delegación de poder que hace a sus ministros y a la burocracia. (OLIVIERI, 2010, pág.26)

Un ejemplo clásico del mal uso de la discreción yace en la corrupción (FILGUEIRAS, 2008). Caracterizada como un fenómeno de arraigo cultural y social, difícil de combatir (SPECK, 2002). Y someter la corrupción al proceso de rendición de cuentas se ha convertido en la pauta del principio democrático de inclusión (ARANHA, 2015). Dentro de esta red de instituciones de *accountability*, la entonces CGU aparece como el organismo encargado de monitorear la red (Figura 1).

Figura 1 – Flujo de control y responsabilidad de las instituciones federales de *accountability* sobre las irregularidades encontradas en la gestión de recursos federales por parte de los gobiernos municipales, Brasil, 2015.



Fuente: Aranha (2015).

Aunque considerada un mecanismo de poca autonomía política y acciones limitadas de acción (POWER; TAYLOR, 2011), la CGU era considerada líder en el control interno del El Poder Ejecutivo Federal, dado que era responsable, además de otras atribuciones, de remitir denuncias y solicitar investigaciones.

Según Mainwaring (2003), el desempeño de este organismo de control se basa en la red de *accountability* de instituciones. Según la literatura sobre una agenda anticorrupción en Brasil, esta agenda ha sido corroborada por la actuación de, al menos, cinco instituciones federales: i) la CGU; ii) el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); iii) el Ministerio Público Federal (MPF); iv) la Policía Federal (PF) y; v) la Justicia Federal (JF) (ARANTES, 2011; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Cada agencia tiene sus debidas incumbencias para el fortalecimiento de

la democracia brasileña. Varios trabajos sobre el funcionamiento de tales agencias ya han sido ampliamente explorados en la literatura (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; OLIVIERI, 2011; POWER; TAYLOR, 2011), y solo recientemente se ha discutido la interacción entre esta red (ARANHA, 2015).

Sin embargo, faltan estudios que se enfoquen en la dinámica de este organismo a la luz del presidencialismo de una coalición brasileña, considerando que los presidentes delegan responsabilidades en ministros de diferentes partidos políticos. Inácio (2017) sostiene que la atención presidencial al poder otorgado a ministros y ministras ha crecido mientras se estabiliza el presidencialismo de coalición. Prestando la debida atención a los riesgos de la discreción ministerial y teniendo poderes constitucionales para remodelar el gabinete presidencial,

[...] Los presidentes han introducido mecanismos de control interno del Ejecutivo, centralizados en la presidencia, para anticipar riesgos para el desempeño del gobierno. Entre estos mecanismos se encuentran el Comité de Ética Pública (1999), el Sistema de Gestión Ética del Poder Ejecutivo Federal en 2007 y la Contraloría General de la Unión (CGU), que actúan para controlar a los ministros. El congreso puede convocar o invitar a ministros a brindar aclaraciones o información sobre propuestas legislativas o políticas ejecutadas,⁷ así como utilizar la “Comisión de Investigación Parlamentaria” en situaciones críticas. Dada la fuerte delegación de poderes al Ejecutivo y la capacidad de una mayoría gubernamental para prohibir las investigaciones legislativas, estos mecanismos de supervisión se utilizan principalmente para presionar por cambios o controlar su discreción sobre las políticas y recursos de un ministerio. Atento a las lagunas informativas en la gestión del gabinete, la presidencia, desde Cardoso, ha tomado estas “alarmas de incendio” activadas por los legisladores como alertas para activar su propio control de la acción de los ministros. (INÁCIO, 2018, pág.118)

Después de la Constitución de 1988, los presidentes brasileños han diseñado agencias para desempeñar el rol crucial de asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en asuntos relacionados con la defensa del patrimonio público y el aumento de la transparencia de la gestión (ARANTES, 2011; AVRITZER, 2011; CORRÊA, 2011; FILGUEIRAS, 2011; SPINELLI, 2012; ARANTES; MOREIRA, 2019). Y principalmente porque es un presidencialismo de coalición, es necesario pensar y saber qué partidos políticos, insertados tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, están más alineados con la creación y agenda de este órgano de control interno (INÁCIO, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2015 y 2016).

2.1 Creación de órganos de control interno del Poder Ejecutivo Federal en Brasil

En el contexto poselectoral, durante un segundo mandato convulso, marcado por escándalos de corrupción, inestabilidad institucional y presión social, el entonces presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso - Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), creó una institución de control interno del Poder Ejecutivo. Fue en este contexto que surgió la Corregiduría General de la Unión. A la Corregiduría competía "asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, en los asuntos y medidas

que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, se relacionen con la defensa del patrimonio público." (Art. 6o - A, MP 2.143-31).

Las actividades dirigidas a la Defensoría del Pueblo y al control interno del Ejecutivo Federal se llevaron a cabo, respectivamente, a través de la Defensoría General de la Unión (OGU) y por la SFC, ambas vinculadas al Ministerio de Hacienda (SFC) y al Ministerio de Justicia (OGU). Sin embargo, en marzo de 2002, a través del decreto presidencial N° 4.177, las actividades de control interno y de auditoría fueron traspasadas a la entonces corregiduría General de la Unión.

En 2003, mediante la Ley N° 10.683, la CGU fue renombrada por el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) como Contralor General de la Unión, siendo elevada a *status* ministerial. Fue la primera vez en Brasil que un presidente otorgó tal estatus a una institución con una agenda anticorrupción. En este movimiento, la CGU incorporó las antiguas funciones de la Corregiduría General de la Unión.

En enero de 2006, mediante el Decreto N° 5683, fue creada la Secretaría de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas (SPCI), encargada de desarrollar mecanismos para prevenir de la corrupción. Esto significó mayores responsabilidades para la CGU al anticiparse a los delitos tipificados como corrupción, así como en su identificación.

Con el mayor interés en la agenda anticorrupción, la entonces Presidenta de la República, Dilma Rousseff (PT), mediante el Decreto N° 8.109 de septiembre de 2013, realizó modificaciones institucionales en la estructura del organismo, dándole más autonomía. Entre los principales cambios, el decreto insertó la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción (ex SPCI), responsable de formular, coordinar y promover programas, acciones y normas orientadas a prevenir la corrupción en la administración pública y en su relación con el sector privado.

En 2016, marcado por una gran crisis política, la entrada de Michel Temer del Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) como titular del Poder Ejecutivo extinguió la CGU y atribuyó sus funciones al recién creado Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Control.

Es interesante intentar analizar, desde un punto de vista normativo, el compromiso o no de los partidos políticos en relación a la existencia de un órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal con independencia de acción. Dado que la CGU tiene la competencia para investigar, entre otros, los ministerios y sus burocracias, puede haber un intento de limitar la autonomía de acción del organismo como resultado de intereses políticos. Tal intento se puede ver, en principio, en el ámbito legislativo en la forma en que cada partido político se posiciona ante los asuntos relacionados con el órgano. Se pretende, por tanto, realizar un estudio de caso descriptivo sobre los diseños administrativos de la CGU con el fin de verificar el grado de autonomía e independencia del órgano.

Adoptamos como soporte teórico el *framework* de Lewis (2003) sobre *agency design*. El autor enfatiza la importancia de estudiar la naturaleza estratégica del diseño de agencias, es decir, mostrar que el diseño administrativo de las agencias tiene implicaciones para la capacidad de control de las mismas por sus mandantes. En este sentido, Lewis (2003) indica tres conjuntos de preguntas para comenzar a explorar los diseños de agencias que crean los presidentes: la elección de la estructura institucional, el nombramiento y el impacto de los nombramientos políticos. Entre otras cuestiones, se ocupa del aislamiento burocrático y político de las agencias, así como de la fragmentación del control, además de la efectividad de la burocracia.

3 Método

De carácter cualitativo y exploratorio, este artículo pretende examinar los diseños administrativos relacionados con los cambios institucionales ocurridos en la CGU entre 2001 y 2016, con el fin de verificar posibles tensiones o no entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que medidas que aumentan la discrecionalidad y la autonomía del órgano de control puede afectar a los partidos políticos que pertenecen a la base del gobierno. De esta manera, el artículo verifica la relación Ejecutivo-Legislativo, ya que analiza las propuestas legislativas que conciernen a la formulación, votaciones, aprobaciones y/o rechazos realizados en el Congreso Nacional. Considerando que la acción del órgano de control recae en actos del Ejecutivo y que, para construir una mayoría legislativa, el partido del presidente -que forma la coalición- debe buscar socios para lograr una mayoría legislativa que le permita impulsar cambios significativos, lo que implica la distribución de puestos en diferentes niveles de la estructura del gobierno federal. Por tanto, los grados de discrecionalidad o delegación que el Ejecutivo confiere al órgano de control pueden tener implicaciones para los partidos socios de la coalición. Se deberá verificar en el proceso de elaboración del diseño institucional del organismo cuáles son las presiones, intereses políticos que surgieron durante el período abarcado.

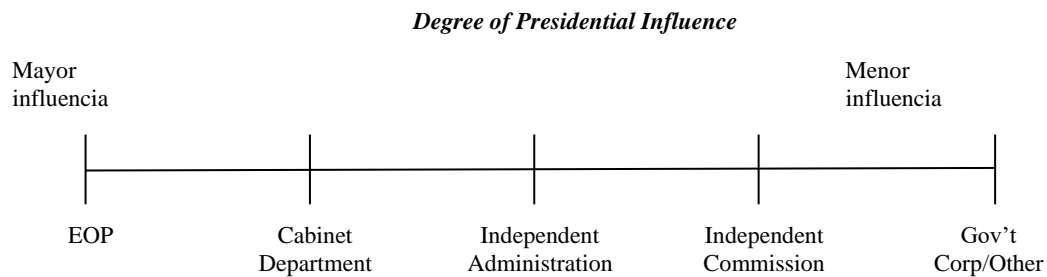
Lewis (2003) enfatiza la importancia de estudiar el carácter estratégico del diseño de agencias y/u órganos burocráticos, es decir, mostrar que el diseño administrativo tiene implicaciones para la capacidad de control de las mismas por sus mandantes. La literatura ya ha explorado el funcionamiento de órganos de control (ARANHA, 2015), pero este aspecto no es suficiente.

El estudio de las agencias no debe hacerse únicamente a través de un sesgo burocrático; es necesario considerar la perspectiva política en el análisis. Entre otras cuestiones, se ocupa del aislamiento burocrático y político de las agencias, así como de la fragmentación del control, además de la efectividad de la burocracia. En nuestro caso, es plausible adoptar procedimientos empíricos similares a los utilizados por Lewis (2003), para ver qué dice el diseño de una agencia (organismo de control) sobre sus creadores y sus objetivos.

Según el modelo de Lewis (2003), la primera categoría es *agency location*, que se

refiere al grado de influencia presidencial en el dominio de la agencia, que varía en una escala de 5 categorías: *Executive Office of the President (EOP)*, *Cabinet*, *Independent Administration*, *Independent Commission*, *Government Corporations/ Others* (Figura 2). Dependiendo del grado de ubicación institucional de la agencia (*agente*) resulta en un control político diferente en el sistema (ejecutivo, legislativo, judicial, otros).

Figura 2 – Medida de ubicación de la agencia



Fuente: Lewis, 2003, pág. 45

La segunda categoría es *independence*, lo que indica que la nueva agencia fue creada sin organizaciones burocráticas por encima de ella. La tercera categoría es *governance by board or commission*, que indica si la agencia está fuera del gabinete presidencial, que suele ser (al menos en el caso de EUA), que son agencias gobernadas por consejos o comisiones. La cuarta categoría se refiere a *fixed terms for political appointees*. Generalmente, los administradores de agencias que están fuera del ámbito presidencial tienen términos de mandato fijos, lo que significa que los designados políticos no tienen tanto control presidencial ya que no pueden ser destituidos de sus cargos sin una causa justa. Finalmente, la quinta y última categoría es *mandated qualifications for political appointees*. Hay tendencias administrativas de que ciertos puestos en las agencias tengan prerequisites específicos para los altos cargos, intensificando el aislamiento burocrático.

Dado que esta medida de ubicación de agencias se realiza para un N mayor que en nuestro caso, nuestra intención es, inicialmente, realizar solo una descripción simple, sin inferencias causales, del órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal.

4 Resultados y Discusión

El análisis tomó en cuenta los documentos que trataban de la formulación o implementación de la CGU entre 2001, año de su creación, y 2016. Los documentos analizados están descriptos en el Cuadro 1. De acuerdo al grado de influencia presidencial (ver Figura 2),

seleccionamos las categorías de análisis de acuerdo a la factibilidad del objeto de estudio.

Entre 2001 y principios de 2016, la CGU se ubicó dentro de la estructura de la Presidencia de la República, lo que indica mayor influencia del Presidente y mayor blindaje frente a actores políticos externos. La relevancia de la centralización de las agencias para el apoyo directo al presidente es uno de los ejemplos de *presidential tool-box* que tiene el caso brasileño. Este resultado sigue la lógica de la expansión de la estructura presidencial en Brasil que explora las diferentes estrategias presidenciales para lidiar con un gabinete multipartidario (INÁCIO; LLANOS, 2016). A través de esta estrategia, los presidentes pueden ampliar sus poderes legislativos y aumentar su influencia en las políticas públicas. Tal movimiento cambia el poder de negociación dentro del gabinete y torna la división de poderes más selectiva (INÁCIO; LLANOS, 2016, pág. 537).

Para el mismo período, también encontramos la dotación de una plantilla propia de la agencia, así como *expertise* para los cargos superiores.

Tabla 1 – Categorías adaptadas de *Agency Design* para el organismo de control interno del Poder Ejecutivo Federal de Brasil (2001 - 2016)

DOCUMENTO	ESTRUCTURA DE LA PRESIDENCIA	PERSONAL PROPIO	INDEPENDENCIA	NOMBRAMIENTO	EXPERTISE	DISCRECIONALIDAD	STATUS
MP 2.143-31/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-32/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-33/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-34/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-35/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-36/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
MP 2.143-37/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO

PRESIDENCIAL							
MP 2.216-37/2001	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	ÓRGANO
DECRETO 4.118/2002	SÍ	SÍ	SÍ	N/A	SÍ	REGLAMENTA	ÓRGANO
DECRETO 4.177/2002	SÍ	SÍ	SÍ	N/A	SÍ	REGLAMENTA	ÓRGANO
MP 103/2003	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
LEY DE CONVERSIÓN 07/2003	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
VETO PRESIDENCIAL 223/2003	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
LEY 10683/2003	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
DECRETO 4785/2003	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
DECRETO 5683/2006	SÍ	SÍ	SÍ	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
DECRETO 6.656/2008	SÍ	SÍ	SÍ	N/A	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
DECRETO 7547/2011	SÍ	SÍ	SÍ	N/A	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
DECRETO 8.109/2013	SÍ	SÍ	SÍ	N/A	SÍ	REGLAMENTA	STATUS MINISTERIAL
MP 726/2016	NO	SÍ	NO	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	DISMINUYE	MINISTERIO
LEY DE CONVERSIÓN 20/2016	NO	SÍ	NO	NOMBRAMIENTO O PRESIDENCIAL	SÍ	DISMINUYE	MINISTERIO

LEY 13.341/2016	NO	SÍ	NO	NOMBRAMIENT O PRESIDENCIAL	SÍ	REGLAMENTA	MINISTE RIO
DECRETO 8910/2016	NO	SÍ	NO	N/A	SÍ	REGLAMENTA	MINISTE RIO

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos recabados en la Cámara de Diputados (<http://www2.camara.leg.br/>) y la Base de Datos de la Presidencia Institucional en América Latina. Fecha de acceso: abril/2018.

Aún en el mismo período, hubo un cambio de *status* del órgano. Creada en 2001, la Corregiduría General de la Unión no poseía rango ministerial. A partir de 2003, con la entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), el organismo pasa a tener status ministerial y dispone de una intensa agenda anticorrupción.

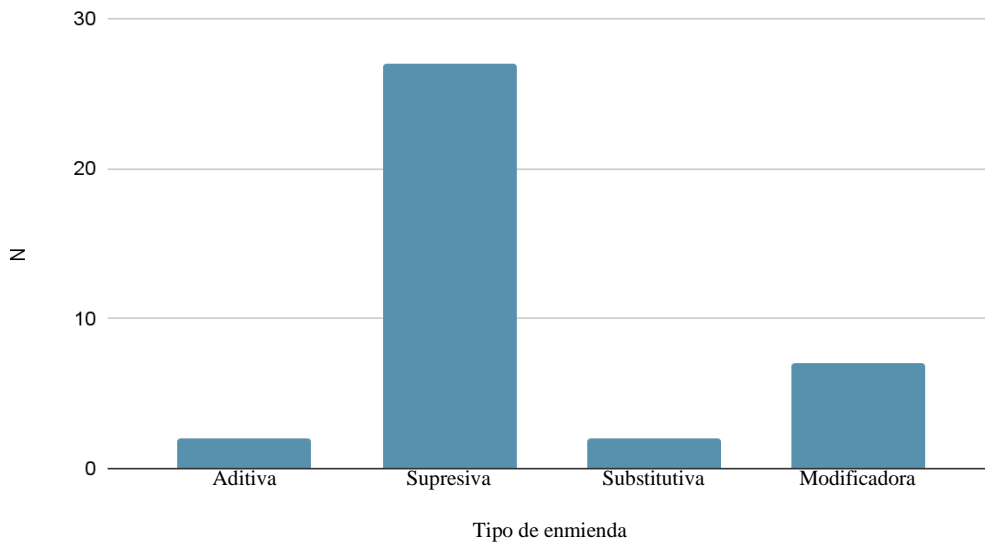
Para el análisis de la discrecionalidad del presidente en relación a la agencia, la categorizamos como “Aumenta”, “Disminuye” o “Reglamenta” (cuando no hay alteración de la versión anterior a la actual). Entre 2001 y 2016, consideramos que la/el Presidente de la República aumentó el poder discrecional de la CGU en temas de autonomía de gestión, alineándose con la categoría “Independencia”, lo que indica que la CGU no estaba sujeta a ninguna otra entidad y tenía directa capacidad de respuesta al titular del Poder Ejecutivo Federal. Los nombramientos están a cargo del Presidente de la República para todos los años analizados y no hay mandatos fijos.

Desde su creación hasta 2016, las categorías analizadas en el Cuadro 1 moldearon la CGU para convertirse en una agencia más blindada a las presiones externas y más protegida por el Presidente de la República. Tras el juicio político y la destitución de Dilma Rousseff (PT), Temer (PMDB) alteró la estructura de la Presidencia de la República y los Ministerios. Entre una de las muchas reformas de la MP 726/2016, estaba la extinción de la CGU y la creación del Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Control (MTFC). Colocándolo en el mismo nivel de jerarquía que otros Ministerios a los que debería fiscalizar, el MTFC ya no respondía directamente del Presidente de la República, sino al Ministro de la cartera. Por el recelo de que la CGU perdiera autonomía en la red de *accountability*, fueron muchas las repercusiones en los medios. En una entrevista a la British Broadcasting Corporation (BBC), el exministro de la CGU, Jorge Hage, considera este movimiento como un debilitamiento en la lucha contra la corrupción. Los empleados del antiguo órgano también protestaron en respuesta a la MP 726/2016. La extinción o no de poderes aún está a cargo de futuros análisis, y el enfoque de este trabajo no es analizar el grado de autonomía antes o después del cambio.

La MP 726, editada por el presidente Michel Temer (PMDB) recibió 461 enmiendas en la Comisión Mixta, 39 de las cuales se referían a la CGU. Como se puede observar en el Gráfico 1 a continuación, la mayoría de las enmiendas tenían un carácter supresor, por lo que tenían

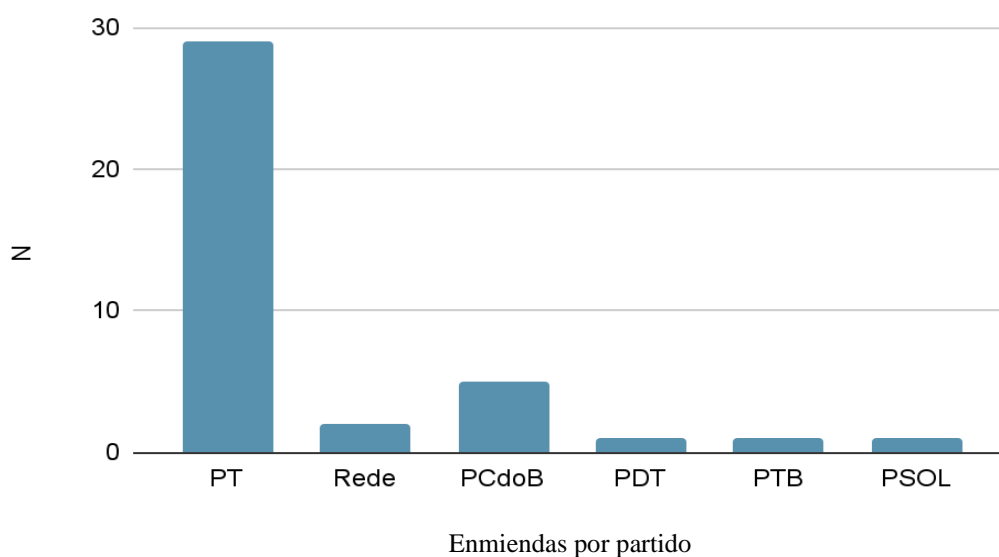
como objetivo delimitar los efectos de la MP editada por Michel Temer.

Gráfico 1 – Tipo de enmiendas sobre la MP 726/2016



Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos recabados en la Cámara de Diputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Fecha de acceso: abril/2018.

Además, la observación del Gráfico 2 muestra que los partidos de oposición fueron los responsables de este proceso. Es destacado el (PT), principal partido de la oposición, que presentó 29 enmiendas, seguido por el Partido Comunista de Brasil (PCdoB) y por REDE, que presentaron 5 y 2 enmiendas, respectivamente. El Partido Democrático Trabalhador (PDT) y el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) presentaron una enmienda cada uno. Solo una enmienda pertenece al partido que integra la base aliada del presidente. Es una enmienda de carácter aditivo, propuesta por la diputada Cristiane Brasil del Partido Laborista Brasileño (PTB-RJ) y que no se opone a cambios en la CGU.

Gráfico 2 – Número de enmiendas relacionadas con la CGU por partidos

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos recolectados en la Cámara de Diputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Fecha de acceso: abril/2018.

Sobre la disputa política sobre el cambio de *status* de la CGU, queda evidente la posición de los partidos de oposición ilustrada por la justificación de la Enmienda Supresora 349 propuesta por la diputada Maria do Rosário del PT-RS. En definitiva, la parlamentaria se pronunció en contra de la nueva propuesta, justificando que el propósito de la transformación era, en la práctica, la extinción de la CGU, al reducir el poder fiscalizador del gobierno federal.

A partir del análisis de las justificaciones de las 38 enmiendas contra la MP, se pudo percibir el contenido discursivo que informaba la actuación de la oposición, que resulta evidente. En este sentido, las enmiendas presentadas por los partidos de oposición, en su mayoría, resaltan que la remoción de la CGU de la estructura de la Presidencia de la República sería un factor negativo, significando pérdida de *status*, prerrogativas, autoridad, competencia, identidad e independencia del ministerio, ya que se ubica en el “mismo nivel jerárquico que los demás ministerios”. La subordinación de la CGU a la política supondría el agotamiento de la capacidad de lucha contra la corrupción e incluso podría suponer su extinción.

Cabe señalar que el dictamen elaborado por el relator de la Comisión Mixta, Diputado Leonardo Quintão (PMDB-MG), no prevé tales enmiendas y sugiere la admisibilidad de la MP que modifica la estructura administrativa de la Presidencia y de los Ministerios. De esta manera, queda despejado el camino para que Temer emprenda su reforma administrativa del estado.

5 Conclusión

En este trabajo, partiendo de una tipología sobre la organización de las estructuras de gobierno sugerida por Lewis (2003), buscamos verificar si la evolución longitudinal de la CGU

se dio en el sentido de fortalecer la institución, teniendo como marco temporal final el cambio emprendido en el órgano gubernamental por Michel Temer en 2016. La medida fue objeto de controversia política. Creada con el fin de ejercer el control en el proceso de delegación para evitar la selección adversa o el riesgo moral, la desvinculación de la CGU de la estructura de la Presidencia de la República, así como su pérdida de *status* ministerial, hizo que los partidos de oposición, funcionarios de carrera del órgano y buena parte de la opinión pública propugnen que tal cambio implicaría un debilitamiento del órgano, teniendo consecuencias en su capacidad fiscalizadora del mismo.

El análisis realizado muestra que durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) y durante los mandatos del PT de Lula y Dilma hubo un fortalecimiento de la CGU, afectando sus atribuciones y grado de discrecionalidad. Con base en el marco analítico dado por Lewis (2003), podemos afirmar, en el plano teórico, que la remoción de la CGU de la estructura de la presidencia impulsada por Michel Temer significa una pérdida de *status*, lo que puede tener repercusiones en la autonomía del organismo y, en consecuencia, en su capacidad de actuar en la prevención, fiscalización y lucha contra la corrupción, ya que el propio Ministerio se convierte en el objetivo de negociaciones políticas que involucran la construcción y gestión de la coalición. Las decisiones sobre si investigar o no una denuncia, si investigar o no un hecho, pasan a ser guiadas por el interés del Ministro de la cartera, sin que necesariamente lleguen a conocimiento del Presidente de la República. Un ejemplo de este riesgo sería que un ministro del partido específico pudiera proteger a los correligionarios de su partido presentes en la administración federal.

Sin embargo, el enfoque aquí movilizado no nos permite responder en qué medida la entrada de un nuevo grupo político en el poder constituye una coyuntura crítica que permite innovaciones institucionales hasta el punto de cambiar el alcance y desempeño de la CGU. Es decir, argumentos de dependencia de trayectoria (*path dependence*) deben ser considerados.

Otra limitación importante de este trabajo es el hecho de que desconoce las normas infralegales, como por ejemplo las instrucciones normativas, que pueden afectar el grado de autonomía y desempeño del órgano. Además, es necesario comprender la CGU integrada en un sistema de *compliance*, que involucra a otros órganos de la administración pública como los Tribunales de Cuentas, Ministerio Público, Policía Federal, etc. También se deben considerar las misiones asignadas a la CGU por legislación de amplio alcance, tal como la Ley Anticorrupción y la Ley de Acceso a la Información. Por lo tanto, existe una agenda de investigación a ser seguida por los autores.

Otro punto es que los diseños administrativos de este organismo y los cambios institucionales implementados deben ser vistos como una decisión estratégica que han tomado presidentes y legisladores, ya que tales acciones tienen implicaciones para los actores políticos. Así, una nueva agenda de investigación se refiere a la revisión legislativa de las propuestas del

Poder Ejecutivo Federal en relación a las atribuciones de la CGU. Costa (2020) destacó dos aspectos importantes en la disputa de poder por el control interno del Poder Ejecutivo Federal: la heterogeneidad de la coalición y su poder de influencia. Al analizar las propuestas legislativas de origen del Poder Ejecutivo Federal entre 2001 y 2017 para la CGU, el autor constata que la heterogeneidad de la coalición no fue un factor decisivo para incentivar la elaboración de propuestas de diseños administrativos que tuvieran como objetivo incrementar el control intraejecutivo brasileño. El autor también destaca que los partidos de la coalición no intentaron influir en el alcance de la CGU a través de la arena legislativa como se esperaba. Aquí, un tercer *player* fue protagonista: la oposición. La oposición al gobierno redactó la mayoría de las enmiendas e intentos de bloqueo en la tramitación de las Medidas Provisionales (MP's) analizadas. Contrario a lo esperado, la autora caracterizó un Poder Legislativo pasivo en relación a las proposiciones del Poder Ejecutivo Federal sobre la disputa por los diseños administrativos de la CGU.

Trabajos futuros deberán considerar estas limitaciones para comprender si existe o no una pérdida de la capacidad de la CGU para actuar en su función principal de ejercer el control interno sobre el Ejecutivo. Por lo tanto, verificar si el aislamiento burocrático, el mantenimiento de determinadas estructuras, la verificación de un conjunto de normas infralegales pueden permitir una comprensión más amplia del modelado de la CGU para verificar si existe garantía para la continuidad de las acciones del órgano en la prevención y el combate a la corrupción.

Referencias

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.
- ARANHA, Ana Luiza. **Corrupção e governo local: uma análise dos municípios mineiros**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.
- ARANHA, Ana Luiza. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, n. 44, Brasília, 2016.
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, Leonardo. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, vol. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção. In: Leonardo Avritzer e Filgueiras Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2011.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, vol. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de Integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COSTA, Beatriz Silva da. **Controle Interno do Poder Executivo Federal: um estudo de caso da Controladoria-Geral da União (2001 - 2017)**. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 689 – 727, 2001.

GARCIA, Leice. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**. 2011. 239 f. Tese (Doutorado em Administração). – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

INÁCIO, Magna. Presidentially led coalitions: portfolio allocation in Brazil (1985-2016). In: CARMELO, Marcelo; MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia (Eds.). **Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the America**. Nova York: Routledge, 2018.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**. vol. 9, n. 1, p. 39 – 64, 2015.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. **Presidential Studies Quarterly**. v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.

LIMONGI, Figueiredo. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 17 – 41, 2006.

LEWIS, David E. **Presidents and the politics of agency design: political insulation in the United States government bureaucracy, 1946 – 1997**. Stanford University Press: Stanford, California, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v.4, n. 43, p. 739-772, 2009.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MOE, Terry. Presidential Power and the Power of Theory. In: MANSFIELD, Edward; SISSON,

Richard (Orgs.). **The Evolution of Political Knowledge: Theory and Inquiry in American Politics**. Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 2004.

MOE, Terry. The Revolution in Presidential Studies. **Presidential Studies Quarterly**. v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo, SP: Annablume, 2010.

OLSON, Mancur Jr. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011.

SPECK, Bruno. **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 224 p, 2002.

SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.