

Análise do estágio de institucionalização do SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do TCM/BA - Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

NEUDENIR DE SENA SILVA

Universidade Salvador
neudenir@hotmail.com

CLÁUDIO FIGUEIREDO ROCHA

Universidade Salvador - UNIFACS
crbox@ig.com.br

FARLEI DA SILVA MEDINA

Universidade Salvador
farleimedina@hotmail.com

ANÁLISE DO ESTAGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SIGA – SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AUDITORIA, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – TCM/BA.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia - TCM BA foi instituído pela Constituição Estadual em 1970, com a atribuição de atuar como controle externo e auxiliar do Poder Legislativo municipal, atuando também nos processos de análise, auditoria e julgamento contas públicas municipais, incluindo câmeras, prefeituras e órgãos da administração indireta, como também julgar as contas dos administradores na utilização de recursos públicos e apurar denúncias contra a gestão dos bens públicos.

Para antever a demanda gerada pelos 417 municípios da Bahia, em 2005 o TCM BA começou a pensar em uma estrutura que pudesse melhorar o processo de análise e auditoria das contas públicas, surge então o SIGA – Sistema Integrado de Gestão e Auditoria, com o objetivo de uniformizar procedimentos e integrar os setores e as informações relacionadas a gestão dos recursos públicos demandados pelos entes municipais.

O processo de construção foi iniciado com base nos sistema e estruturas já existentes nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina. A estruturação e adaptação do sistema para a realidade regional ocorreu em parceria com o Governo Federal através do PROMOEX - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros e que identificou inicialmente a necessidade de estruturação das Controladorias Internas Municipais, órgãos que seriam o elo mais próximo de comunicação entre o TCM BA e os gestores públicos municipais. As mudanças passaram a ocorrer de forma gradativa, mas de caráter radical, sendo um processo sem volta e de melhoria contínua nos processos internos do TCM BA e no trato com os recursos públicos por parte dos gestores municipais.

O processo de implantação e utilização deste sistema teve início no ano de 2007 e é o alvo desta pesquisa, assim como a receptividade dos usuários, definição de objetivos e avaliação dos resultados alcançados amparados na Teoria Institucional, em seus processos de institucionalização, partindo da etapa de *Habitualização* das ações e procedimentos, passando pela etapa de *Objetificação*, que está relacionada com a difusão da estrutura e por fim a etapa de *Sedimentação*, onde estará caracterizada a total institucionalização das estruturas.

Buscou-se através de coleta de informações oficiais e respostas concedidas dos atores internos do TCM BA, analisar as etapas do processo de institucionalização do SIGA, assim como seu estagio de institucionalização. Após a cessão inicial, que estabelece a problemática da pesquisa, que é o estagio de institucionalização do SIGA, sob a visão de Tolbert e Zucker (1983), segue-se uma revisão bibliográfica que esclarece a evolução da Teoria Institucional e sua utilização para explicar as possibilidades de institucionalização das organizações e novas estruturas.

Na seção seguinte, com os devidos conceitos teóricos relatados e selecionados para a avaliação da implantação da nova estrutura proposta pelo TCM BA, com definição da metodologia utilizada, assim como a forma de coleta de dados utilizados para embasar a análise dos dados de forma detalhada e relacionada com os processos de institucionalização e ferramentas do SIGA, que até sua plena implantação passou vários testes durante os 2 anos de adaptação até a utilização prática. Finalizando com as considerações finais que esclarecem em que nível de institucionalização o SIGA se encontra e demonstrando os reflexos gerados na relação entre os gestores públicos e o TCM BA.

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

A proposta de pesquisa do presente trabalho é analisar e identificar se o SIGA – Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do TCM BA - Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, é uma estrutura institucionalizada e caso positivo em que nível de institucionalização se encontra, tendo como base a Teoria Institucional, fundamentada na visão de Tolbert e Zucker (1983).

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Embora o mercado capitalista e as organizações busquem os melhores resultados financeiros, a padronização dos comportamentos e a disseminação da identidade corporativa para os funcionários, ainda existem divergências a respeito desse pensamento racionalista. A teoria institucional apresenta-se como contraponto ao modelo convencional, buscando atender a perspectiva social (SELZNICK, 1996), ainda que se considere que este modelo proporciona importantes contribuições para a gestão das organizações, uma vez que os processos resultam não apenas da ação humana, mas igualmente das interações no contexto cultural e político (FACHIN; MENDONÇA, 2003).

As bases do modelo institucionalista no estudo das organizações foram lançadas por Selznick em 1948 com a obra *Foundations of the Theory of Organization*, ao contrapor aos pensamentos racionalistas e visualizar as instituições como variáveis independentes (SUDDABY, 2010). O mesmo autor já entendia as organizações como expressão de valores sociais, relacionando os atores deste contexto ao ambiente. A evolução do Institucionalismo constitui-se em desafio ao estruturalismo-funcionalismo, escolas que direcionavam os temas como poder e interesse dentro da política e que eram predominantes nos anos 1960 e 1970 (SUDDABY, 2010; POWELL e COLYVAS, 2007).

De acordo com Scott (2007), a partir dos anos 60, a teoria institucional dissemina as transformações vivenciadas pelas organizações, dando ênfase em seu trabalho de multiplicação, a importância sobre a relação entre organização e o ambiente e o caráter limitativo que atribui à abordagem racional e instrumental. Scott e Meyer (1991, p.111), através de uma análise comparativa explicitam as principais diferenças com relação aos modelos teóricos tradicionais, no período de 1960 a 1970: Segundo eles, as diferenças seriam as seguintes:

A atenção é voltada não apenas para as ligações entre as organizações específicas, mas também para a maior estrutura de relacionamentos na qual estas organizações funcionam; As relações entre organizações similares e não similares são de igual interesse; As relações horizontal e vertical são incluídas; As conexões locais e não locais são examinadas; e, Os aspectos técnico e institucional das organizações e do ambiente são vistos como salientes (SCOTT E MEYER, 1991, p.111).

Selznick (1996) afirma que a estrutura organizacional não pode ser compreendida como um sistema racionalista, com processos padronizados e controlados, apenas voltados para a análise de custos. Selznick e Broom (1995) definem o aparecimento da integração dos padrões sociais estáveis, a partir de atividades desorganizadas, estritamente especializada e instável. Os padrões são aceitos pela sociedade através da concepção dos valores que representam de forma a substituir os valores técnicos das atividades organizacionais (CARVALHO, VIEIRA E LOPES, 1999).

A teoria institucional possui participação efetiva nos estudos organizacionais de forma a esclarecer os fenômenos nas empresas, as suas práticas, a concepção das estruturas organizacionais, e de que maneira são legitimadas, de forma a contribuir com os objetivos organizacionais. Todo este processo envolve a padronização e unificação das relações entre os

agentes sociais inseridos nas empresas, de forma a constituir a percepção sobre a identidade corporativa, estabelecendo uma estabilidade no ambiente de trabalho (CLEGG e HARDY, 2006).

O fator principal que desfavorece a aplicabilidade da teoria institucional se refere a não institucionalização da teoria institucional (TOLBERT; ZUCKER, 1999), ainda em processo de amadurecimento. Desta forma, é de interesse dos pesquisadores buscar o entendimento sobre a trajetória a ser perseguida pela teoria institucional, no âmbito das perspectivas teóricas e empíricas, de maneira a compreender como são aplicadas nas organizações.

O Quadro 1 apresenta os três aspectos que medem os níveis ascendentes para um processo de institucionalização. Os atores organizacionais, à medida que avançam os níveis, tendem a firmar relações sociais mais fortes. As regras e normas da organização passam a ser entendidas de forma mais clara e a identidade organizacional é internalizada e difundida entre os funcionários com mais fluidez.

Quadro 1: Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio Pré-Institucional	Estágio Semi-Institucional	Estágio de Total Institucionalização
Processos	Habitualização	Objetivação	Sedimentação
Características dos Adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para Difusão	Imitação	Imitativo / Normativo	Normativa
Atividade de Teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na Implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de Fracasso Estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: (CLEGG E; HARDY, 2006, P. 209).

Para Zucker (1991), a institucionalização é definida como um processo extremamente movido pela diversidade, onde o ambiente social torna-o um fator relevante, movido pela participação e incorporação das práticas pelos agentes deste contexto, mesmo que de forma subjetiva, mesmo reconhecendo que não existe a possibilidade de identificar a importância deste padrão em um sistema social, pois somente após a incorporação que a mesma é identificada como institucionalizada. Mesmo assim, ainda que sejam compreendidas como regras culturais, que envolvem uma leitura de significados coletivos de forma mais abrangente a uma atividade específica (MACHADO DA SILVA, 2003).

Devido à concepção coletiva das práticas sociais, as atividades organizacionais institucionalizadas são entendidas como “relativamente estáveis, duradouras, reproduzíveis e sustentáveis por um longo período sem contínuas justificativas” (ZUCKER, 1987, apud OLIVER, 1992, p.581). As organizações podem exercer funções que não possuam retornos financeiros lógicos e individualizados, ao adotarem práticas institucionalizadas na sociedade (OLIVER, 1991).

Meyer e Rowan (1977) esclarecem que sociedades modernas, que possuem uma inter-relação entre os seus agentes de forma mais complexa, definem de forma mais significativa uma estrutura racional institucional, bem como o número de domínios, existindo uma maior possibilidade de surgirem novas organizações formais, com estruturas mais definidas. A análise dos autores chegou à hipótese que as organizações encontram-se inseridas em um contexto mais complexo, desenvolvem também estruturas também mais complexas, transformando o seu processo de trabalho. Sendo assim, as sociedades modernas são definidas como burocratas e racionais devido ao ambiente que se desenvolvem estas redes de relacionamentos e a necessidade de mitos institucionais, como meio racional para atingir os objetivos.

Por sua vez, DiMaggio e Powell (1991) analisam a burocracia e a sua causa nas organizações, esclarecendo que a teoria institucional a identifica como fator preponderante para a competitividade, e sim, como aspecto que legitima as práticas institucionalizadas que mantêm a sobrevivência e tornam mais homogênea a estrutura, a cultura e os produtos das empresas. Oliveira (2003) esclarece que há diversas implicações na estrutura, eficiência e capacidade de respostas e responsabilidade das organizações neste processo de mudança.

Algumas características e elementos estarão exemplificados no processo de legitimidade, sobrevivência e recursos e na criação do isomorfismo. Ainda de acordo com DiMaggio e Powell (1988), as organizações são retribuídas por legitimidade, sobrevivência e recursos, onde a aceitação das pressões coercitiva, normativa e mimética das instituições as fundamentam. O resultado irá repercutir na transposição contextual de valores, símbolos, estratégias e estruturas e, portanto, na criação do isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1991; MEYER e ROWAN, 1991). Isomorfismo é, portanto, o resultado de três tipos de pressão externa: a coercitiva, mimética e normativa (WILLIAMS ET AL. 2009).

A pressão coercitiva é resultante da persuasão proporcionada pelo poder e da influência dos membros da organização para que formem grupos e aliados. Esta força pode estar disseminada através das leis governamentais ou pode vir emanada por clientes e fornecedores (WILLIAMS et al. 2009). A pressão normativa é originada pelos aspectos culturais, estabelecidos pelos costumes do ambiente operacional, de forma a nortear a tomada de decisão nas organizações (WILLIAMS et al. 2009). Finalmente, as pressões miméticas vêm com o propósito de tomar como referência outras organizações, pelo resultado de satisfação e legitimidade alcançado pelo ambiente, pela “mimetização” de suas ações de rotina, estruturas e resultados (DIMAGGIO; WILLIAMS et al. 2009).

Powell (1991) confirma tais premissas, reforçando a ideia que a institucionalização é um processo compulsório, de maneira a influenciar determinada população a reproduzirem as práticas de outras unidades que perpassam pelos mesmos desafios, confirmando o aparecimento do emergente conceito de isomorfismo institucional.

METODOLOGIA

Sustentado sobre as bases da Teoria Institucional e seu processo de institucionalização Tolbert e Zucker, (1983), este trabalho procurou analisar o nível de institucionalização do SIGA – Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM BA, que é a ferramenta institucional que integra todas as informações e demandas para que o TCM BA cumpra com suas funções conforme determina a Constituição Estadual da Bahia de 05 de outubro de 1989, em seu Capítulo I, Seção VIII, do Art. 91 ao Art. 98.

O trabalho consistiu do levantamento de dados referente ao processo de análise, auditoria e julgamento das contas públicas municipais realizadas pelo TCM BA e entrevista com servidores da Coordenação de Controle Externo do TCM BA no intuito de entender a evolução dos processos, identificação de problemas organizacionais, formatação e formalização das soluções nas relações e conflitos internos e a condição atual de funcionamento do SIGA no TCM BA, classificando-se também como análise documental e de caráter qualitativo. Para isso, foram coletadas e analisadas informações dos Relatórios Institucionais do TCM BA, Pareceres Anuais das Prestações de Conta dos Municípios da Bahia e entrevistas presenciais estruturadas com base no referencial teórico utilizado na fundamentação deste trabalho.

Inicialmente as informações foram direcionadas para a busca de evidências sobre a forma dos processos de análise, auditoria e julgamento das contas municipais feitas pelo TCM BA. Em seguida, os problemas historicamente vivenciados pelo corpo técnico em virtude da

forma operacional existente até então no TCM BA, depois o que levou o TCM BA a pensar no SIGA como ferramenta de solução e os fatores e variáveis internos que mais se caracterizaram como apoio e resistência ao SIGA e por fim as evidências de sucesso ou fracasso no processo de implantação do SIGA e a avaliação do nível operacional em que o sistema se encontra atualmente. Com isto, o intuito foi de identificar a relação do processo de evolução nas formas de análise de auditoria e julgamento das contas municipais pelo TCM BA com os processos de institucionalização segundo a visão de Zucker, 1977.

Observando as atribuições constitucionais do TCM BA, outra análise foi realizada para identificar se houve algum tipo avanço institucional do TCM BA na relação com as prefeituras e câmaras municipais e como o exercício fiscalizatório tem evoluído a ponto de que o SIGA tenha sido uma solução de sucesso ou fracasso institucional, sendo que o objetivo é entender em que nível o processo de institucionalização do SIGA no TCM BA se encontra. As informações foram coletadas de material disponível pelo Governo do Estado da Bahia e material próprio produzido pelo TCM BA, do ano de 1990 até o ano de 2013, sendo organizados e analisados de acordo com a proposta de Tolbert e Zucker (1983) e Zucker (1988). Na relação que homogeneizasse a teoria e prática na compreensão e estruturação da informação direcionada a explanação dos fenômenos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No Estado da Bahia existem atualmente 417 municípios e 20 IRCE's – Inspetoria Regional de Controle Externo, que são responsáveis em analisar e auditar as contas de todas as Prefeituras e Câmaras Municipais além dos órgãos da Administração Indireta, o que em 2012 correspondeu a um volume de recursos financeiros na ordem de R\$ 44,1 bilhões. O processo de análise e auditoria era feito de forma manual de análise documental pelo corpo funcional do TCM BA, caracterizando-se como uma atividade com alto risco de falha, mesmo que operacionalizado por profissionais competentes, em virtude do alto volume de processos e todas as formas de controle decorrer apenas da percepção e ação humana. A partir do ano de 2007, com a implantação do SIGA, o TCM BA pode implantar um processo de Auditoria prévia, onde antes mesmo de receber os processos formais das prefeituras e câmaras municipais, ações de análise e controle já podem ser desenvolvidas, antecipando e garantindo o devido cumprimento da aplicação dos recursos públicos ou na aplicação de sanções aos gestores que decorreram em ato inadequado na gestão dos órgãos que demandam recursos públicos.

A Resolução 1.255/07 do TCM/BA estabeleceu em seu Art. 1º que Fica instituído o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria, SIGA, o qual se destina a recepcionar, por meio da INTERNET, dados e informações referentes à gestão municipal, necessários ao exercício da atividade fiscalizatória e auditorial de competência constitucional deste Tribunal. (CCE TCM BA, 2007).

Na verificação da realidade operacional referente aos procedimentos de análise, auditoria e julgamento das contas municipais realizadas pelo TCM BA, foi destacado como as ações operacionais internas evoluíram e como esse processo de evolução estaria relacionado com os processos de institucionalização norteados pelo referencial teórico utilizado. A análise de dados estará diretamente relacionada com cada processo de institucionalização, observando as etapas de forma sistemática, quais sejam Habitualização, objetivação e sedimentação.

O TCM BA analisava, auditava e julgava as contas apenas através de verificação documental, realizada pelos servidores do órgão, o que demandava muito tempo e possuía um alto grau de vulnerabilidade em relação à observação de todos os itens necessários para o devido parecer técnico e consequente opinião favorável ou não

sobre a aprovação das contas dos gestores públicos municipais (CCE/TCM BA, 2007).

Compreendendo a necessidade de atualização e melhoramento das condições de trabalho e das limitações de recursos financeiros do Estado, para a contratação de pessoal em número suficiente que pudesse suprir a demanda funcional do órgão, tornou-se inevitável entender que uma nova solução deveria ser construída, a fim de equacionar problemas organizacionais internos com o nível de atualização tecnológica e acompanhamento da realidade econômica e social dos municípios da Bahia.

No ano de 2007, foi editada a Resolução nº. 1.255/07 do TCM/BA que estabeleceu o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, esse processo iniciou com base na observação do funcionamento de outros Tribunais de Contas dos Municípios, especificamente os existentes nos Estados do Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina, que possuíam um sistema de captação de informações, com receptividade de dados através de disco flexível. O TCM BA analisou os sistemas e resolveu adaptar para a realidade e demandas dos municípios do Estado da Bahia analisando suas questões culturais e organizacionais, a proposta da plataforma adotada pelo TCM BA caracterizou-se pelo pioneirismo no Brasil na implantação de um sistema de controle que funcionasse todo via Internet.

Para o SIGA ser implantado e colocado em funcionamento, foram necessários dois anos de pesquisa, desenvolvimento, adaptações e testes, de forma que o objetivo central era promover mudança radical na forma do TCM BA operacionalizar as atividades de análise e auditoria nas contas públicas municipais. Esta etapa caracteriza-se, dentro do processo de institucionalização segundo Tolbert e Zucker, (1983) como a fase que antecede o processo de *Habitualização*, baseado no modelo de análise de em que o processo de inovação ocorre em virtude de mudanças tecnológicas, legislação e também dos fatores que influenciam com a realidade do mercado.

“Uma vez que os decisores organizacionais podem compartilhar uma base comum de conhecimento e ideias que tornem a inovação factível e atraente, a adoção de uma dada inovação pode ocorrer, e frequentemente ocorre, em estreita associação com a adoção de processos em outras organizações (isto é, invenção simultânea). Organizações que estão passando por um problema podem, como parte inerente de sua procura por soluções, também levar em consideração as soluções desenvolvidas por outros”. (DIMAGGIO E POWELL, 1983).

O desenvolvimento da proposta foi inserido no Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, que através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão propôs aos Tribunais de Contas o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da LRF e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz e que demandou recursos na ordem de R\$ 2.825.906,55, que foram direcionados para todas as ações relacionadas à estruturação e desenvolvimento das estruturas de controle interno e externo dos municípios da Bahia.

O foco inicial do SIGA estava orientado para atender as demandas de natureza contábil, operacional de análise e auditoria e melhoramento nos processos de comunicação interna. Dessa forma a etapa de Habitualização, do processo de institucionalização é alcançada, onde segundo Tolbert e Zucker (1983), caracteriza-se como a etapa de Pré-institucionalização, quando a proposta visava o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas de análise e auditoria das contas públicas municipais; a consequente geração de novos arranjos estruturais em resposta as novas demandas econômicas e sociais dos municípios baianos e que o TCM BA precisava resolver aos problemas organizacionais específicos que resultava na auditoria e julgamento dos

volumes de recursos financeiros aplicados pelos poderes municipais. A proposta do SIGA obrigou a formalização dos novos arranjos em políticas e procedimentos organizacionais observando situações pontuais e limitadas à realidade da organização.

As ações do TCM BA direcionadas à operacionalização e aplicação dos recursos em parceria com o PROMOEEX, alcançou os percentuais de 90% e 92% das câmaras e prefeituras municipais respectivamente, na etapa de implantação das Controlarias Internas Municipais, decorrente dos Atos nº. 233/07 e nº. 315/07 da Presidência do TCM BA, que criou grupo de trabalho para planejar, acompanhar e implementar as atividades para tais fins. As atividades possibilitaram a aproximação do objetivo principal do TCM BA aos agentes externos, sendo estes as instituições legislativas e executivas municipais. Relacionado com a Teoria Institucional, esse foi o processo de *Monitoramento Interorganizacional* e onde se criou também o ambiente propício para a Teorização dos elementos estruturais da proposta e consequente integração de grupos favoráveis à adoção da solução apresentada nas ações de análise, auditoria e julgamento das contas públicas municipais. O Quadro 2 apresenta o total de municípios inicialmente adotantes da proposta de estruturação do Controle Interno Municipal.

Quadro 2: Municípios em relação ao controle interno

Órgão/Entidade	Total	Informou		Pendentes	
		Qtd.	%	Qtd	%
Câmara	417	375	90	42	10
Prefeitura	417	384	92	33	8
Total	834	759	91	75	9

Fonte: Coordenadoria de Assistência aos Municípios – CAM/TCM BA

Na consequente evolução da estrutura proposta como solução do TCM BA e a pós a identificação de grande grupo de adotantes da proposta de modernização do sistema de análise e auditoria das contas municipais, a proposta estabeleceu alguns parâmetros e impactos a serem alcançados e uniformizando alguns entendimentos em áreas relevantes, conforme Relatório Anual 2007/TCM BA, iniciado com os atos do Parecer nº. 13/07 do TCM BA, que Constitui ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, qualquer ação ou OMISSÃO, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.

Atendendo as demandas e relatos internos a proposta de implantação do SIGA objetivada proporcionar, (1) mudança de cultura organizacional, alterando comportamento que não atendiam mais as demandas econômicas e sociais com relação à realidade dos municípios baianos; (2) Descentralização das ações operacionais e integração de informações e áreas correlatas; (3) Promover eficiência nos processos de comunicação e habilitar o Tribunal a gerar respostas mais rápidas das demandas recebidas e (4) Melhorar os processos de análise, auditoria e julgamento das contas públicas municipais com maior eficiência e avaliação na aplicação dos recursos públicos de responsabilidade dos gestores públicos (CCE/TCM BA, 2007).

No processo de Institucionalização o TCM BA, com a proposta do SIGA entra no estágio Semi-Institucional, caracterizado pelo desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados e ligados a mudança de comportamentos internos, promovendo alterações significativas nas relações internas e externas da organização. Na concepção dos integrantes do CCE/TCM BA o SIGA tornou-se uma estrutura viva, que precisa ser analisada e melhorada a cada momento de forma evolutiva e na medida em que as demandas dos municípios baianos exijam, foi um passo dado que não tem mais volta, a realidade é que todos devem se adaptar a essa nova realidade.

O Estágio Semi-Institucional segundo Tolbert e Zucker, (1983) é a etapa de *Objetivação*, aponta para um movimento em direção a um status mais permanente e disseminado que acompanha a difusão da estrutura; É Desenvolvimento de certo grau de consenso social entre decisores da organização a respeito do valor da estrutura e sua adoção crescente; Estabelecer e ofertar evidências de que a mudança é realmente bem sucedida e examinada; A objetivação caracteriza-se como estágio se Semi-Institucionalização, é típico que os adotantes sejam heterogêneos e poder preditivo relativamente limitado; A difusão passa a ser normativa e não mais simples imitação, refletindo a teorização implícita ou explícita da estrutura.

Na caracterização teórica da etapa de *Objetivação* e das ações práticas com processo de implantação do SIGA, além de ficarem estabelecidos quais impactos organizacionais a nova estrutura deveria causar, forma identificados alguns grupos de resistência. Sendo que o modelo geral de processos se estabeleceu com características normativas através de Resoluções do TCM BA, o que fez com que os grupos de resistência não atuassem de forma consistente nem que contrariasse a predominância de interesses organizacionais.

Mesmo sem aprofundamento de análise específica da relação entre Ator Racional e Modelo Institucional neste trabalho, ressalta-se uma característica da Teoria Institucional em que cabem as referências de Coleman, (1990), sobre Ator Racional: “Os indivíduos estão constantemente envolvidos em cálculos dos custos e benefícios das diferentes alternativas de ação e que o comportamento segue critérios de maximização de utilidade” e de Wrong, (1961), sobre Modelo Institucional: “Indivíduos “sobre-socializados” aceitam e seguem normas sociais, sem qualquer reflexão ou resistência comportamental, sem questioná-las, unicamente baseado em seus interesses particulares”.

Desde a formulação da proposta e análise de solução do problema, na formatação adequada do SIGA, o TCM BA encontrou muito mais adotantes da ideia, que vão desde os programas do Governo Federal, especificamente o PROMOEX, passando por integrantes das diversas áreas que forma o TCM BA, até o envolvimento de agentes externos no âmbito legislativo e executivo municipal, especificados conforme Quadro 3, que apresenta os Recursos do POA – Plano Operativo Anual de 2007 por categoria de Investimento.

Quadro 3: Recursos do POA de 2007 por categoria de investimento

Componente	Capacitação	Consultoria	Equipamentos	Materiais Aplicados	Total	%
Fortalecimento e Integração TCS	97.680,00	50.467,00	0,00	90,00	148.147,00	5,2%
Desenvolvimento de Vínculos Interinstitucionais entre TCS	30.240,00	20.187,00	0,00	0,00	50.247,00	1,7%
Redefinição Procedimentos Controle Externo – LRF	28.800,00	15.140,00	0,00	0,00	43.940,00	1,5%
Desenvolvimento de Políticas e Gestão de Soluções Compartilhadas	38.640,00	15.140,00	0,00	0,00	53.780,00	1,9%
Modernização dos TCS	697.074,55	950.609,00	982.868,00	26.080,00	2.656.639,55	94,0%
Integração dos TCS Ciclo Gestão	255.866,20	0,00	0,00	0,00	255.866,20	9,0%
Redesenho dos	35.016,35	371.929,00	356.200,00	4.068,00	767.213,35	27,0%

métodos e procedimentos do Controle Externo						
Planejamento Estratégico e aprimoramento gerencial	63.000,00	189.104,00	0,00	0,00	252.104,00	9,0%
Desenvolvimento da política e da Gestão de TI	35.200,00	165.000,00	626.668,00	0,00	826.868,00	29,0%
Adequação da política e gestão de pessoal	307.992,00	224.576,00		22.020,00	554.588,00	20,0%
Administração	21.120,00	0,00	0,00	0,00	21.120,00	0,7%
Administração do projeto	17.280,00	0,00	0,00	0,00	17.280,00	0,6%
Monitoramento e avaliação	3.840,00	0,00	0,00	0,00	3.840,00	0,1%
Subtotal	815.874,55	1.001.076,00	982.868,00	26.088,00	2.825.906,55	100,0%
% de execução	28,9%	35,4%	34,8%	0,9%	100,0%	-

Fonte: Unidade de Execução Local – UEL/TCM BA

Atualmente se existem indícios de resistência em qualquer âmbito no TCM BA sobre a importância e utilidade do SIGA, caracterizam-se como irrelevantes ou ocultos, pelo que foi constatado em análise nos setores da 1ª Inspeção Regional de Controle Externo de Salvador.

De acordo com relato dos servidores lotados na Coordenação de Controle Externo – CCE do TCM BA, os resultados propostos com a implantação do SIGA foram alcançados, de forma que a mudança de cultura organizacional proporcionou ao TCM BA a caracterização de um órgão não apenas fiscalizador, mas também agregou a função educativa e de orientação aos gestores públicos municipais, uma vez que os municípios através das câmaras e prefeituras utilizam os próprios canais de comunicação do SIGA e minimizam a operacionalização indevida da aplicação dos recursos públicos; As decisões são compartilhadas e as informações integradas e analisadas nos módulos de auditoria que pode ser feita de forma prévia sem a necessidade de protocolo das evidências formais, promovendo à antecipação das ações do TCM BA na autuação de infrações e medidas orientadas a regularização de eventuais distorções na aplicação dos recursos financeiros pelos gestores públicos.

Segundo Tolbert e Zucker (1983), “estruturas que se objetivaram e foram amplamente disseminadas podem ser descritas como estando no estágio de Semi-Institucionalização”. A base normativa passa a predominar e a *Teorização* é refletida de forma implícita ou explícita. Dessa forma o TCM BA editou algumas resoluções, relacionadas a questões de obrigatoriedade, observações e operacionalização do SIGA no contexto da inserção de informações de responsabilidades das câmaras e prefeituras municipais:

- Em 19 de junho de 2008 publicou a Resolução nº. 1267/08, que ampliou a etapa de implantação gradativa do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria SIGA, de que trata a Resolução TCM BA nº 1.255/07, com a inclusão dos municípios que indica, e dá outras providências.
- Em 17 de dezembro de 2008 publicou a Resolução nº. 1272/08, que Altera dispositivos das Resoluções TCM nº 1060, 1061 e 1062/05, e dá outras providências.
- Em 17 de dezembro de 2008 publicou a Resolução nº. 1273/08, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os jurisdicionados já incorporados ao Sistema Integrado de

Gestão e Auditoria – SIGA a encaminharem, acompanhando a documentação mensal, as peças contábeis e gerenciais que indica, geradas pelo mencionado Sistema, e dá outras providências.

- *Em 22 de dezembro de 2009 publicou a Resolução nº. 1282/09, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal, na forma e prazos especificados por esta Resolução, e dá outras providências.*
- *Em 25 de fevereiro de 2010 publicou a Resolução nº. 1285/10, que altera o prazo de remessa pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria, SIGA, dos demonstrativos mensais de despesa e receita dos jurisdicionados relativos tão somente ao mês de janeiro de 2012, estabelecido pela Resolução nº. 1282/09, e dá outras providências.*
- *Em 16 de dezembro de 2010 publicou a Resolução nº. 1293/10, que altera dispositivos da Resolução nº. 1282/09, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os jurisdicionados remeterem ao Tribunal informações da gestão pública municipal pelo Sistema SIGA, inserindo anexos, e dá outras providências.*
- *Em 28 de dezembro de 2011 publicou a Resolução nº. 1306/11, que altera dispositivos da Resolução nº. 1282/09, alterada pela Resolução nº. 1293/2010, e dá outras providências.*
- *Em 28 de dezembro de 2011 publicou a Resolução nº. 1307/11, que Altera dispositivos das Resoluções nº. 1060/05, 1061/05, 1062/05 e 1282/09, e dá outras providências.*
- *Em 09 de outubro de 2012 publicou a Resolução nº. 1315/12, que insere novo inciso no art. 7º, parágrafo único da Resolução TCM nº 1282/09, e dá outras providências.*

A última etapa que a Teoria Institucional estabelece é a *Sedimentação*, que se refere ao estágio de *Total Institucionalização*.

Assim, a total institucionalização da estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de: uma relativa baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados. (ZUCKER, 1988).

Na caracterização evolutiva e das formas aplicadas para que o SIGA pudesse ser desenvolvido, estruturado e implantado, até aqui as etapas do contexto teórico do processo de institucionalização foram relacionadas com as ações práticas do TCM BA, na formatação da solução do problema de análise, auditoria e julgamento das contas públicas municipais. Com a distinção da fase de *Objetivação* superada, a fase de *Sedimentação*, pôde ser comprovada quando foi observado o grau em que as tipificações vivenciadas, em sua própria realidade, interferiram na realidade dos indivíduos e de fatores externos, que se desenvolveram em sua maior parte baseado em comportamentos coercitivos, onde os grupos de resistência, não superaram o modelo institucional estabelecido.

O SIGA é uma estrutura relativamente nova, com sete anos desde a concepção e cinco de efetivo funcionamento, na visão do TCM BA a estrutura ainda está em fase de maturação e caminha de forma a promover não só a qualificação do volume de informações e de recursos financeiros, mas também para a qualidade analítica dos programas públicos, evidenciando assim a qualificação do gasto público. No ano de 2013 algumas medidas na estrutura do SIGA já foram implantadas e estão relacionadas com a melhoria da classificação das informações extra-orçamentárias e suas formas de envio e análise com gastos de pessoal, através das Resoluções TCM BA nº. 1268/08; nº. 1293/10 e nº. 1316/10.

As medidas atuais adotadas pelo TCM BA e a relação interna com a estrutura organizacional apontam para aspectos da teoria institucional que alinham a continuidade da

estrutura e evolução compartilhada pelos membros da organização; Propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados e que tendem a operacionalização em longo prazo; Resultados projetados e percebidos não apenas no contexto operacional, mas também de abrangência nas relações externas.

Cita-se os resultados positivos como, a aproximação dos atores externos com o TCM BA e melhoria no processo de comunicação e orientação para adequada aplicação dos recursos públicos; Exaltação da figura do Controlador Interno Municipal e da importância na relação com a estrutura de Controle Externo e o atendimento com antecipação das notificações e da auditoria de procura, como ferramenta do SIGA, antevedendo os fatos mesmo sem o protocolo das evidências formais encaminhadas pelas câmaras e prefeituras municipais.

Considerando as variáveis analisadas e a forma como o TCM BA, conseguiu estabelecer o SIGA em seu contexto interno e na relação com os agentes externos, pode-se afirmar que o SIGA TCM BA é institucionalizado, atendendo aos requisitos teóricos e evidenciado com os elementos práticos, culturais e organizacionais operacionalizados e disseminados pelo TCM BA.

CONCLUSÃO

O TCM BA é um órgão de extrema importância para atuação no processo de fiscalização, acompanhamento e controle dos gastos públicos municipais. O SIGA como estrutura, possibilitou a melhoria contínua das atividades constitucionais do TCM BA, tornou-se ferramenta fundamental para que a análise, auditoria e julgamento das contas públicas municipais pudessem evoluir e alcançar patamares de eficiência e eficácia no contexto quantitativo do volume de recursos analisados.

O processo de institucionalização proporcionou a condição de padronização e antecipação das análises necessárias que promoveu aproximação dos órgãos legislativos e executivos municipais, podendo assim melhorar continuamente os processos que orientem para a melhor aplicação dos recursos públicos ou garantia de que os cofres públicos serão ressarcidos no caso de algum ato que esteja em desacordo com o que as normas vigentes determinam. A qualificação dos gestores públicos e questões culturais, ainda interferem e comprometem o avanço para que análise da aplicação dos recursos públicos não se estabeleça apenas no âmbito quantitativo e sem parâmetros de qualificação e resultado que a aplicação dos gastos deva gerar e quais benefícios à sociedade perceberão em curto, médio e longo prazo. A legislação atual determina aspectos de aplicação apenas no contexto quantitativo, o que não garante que os recursos públicos estão sendo gastos em áreas prioritárias e essenciais e nem que estão sendo gastos da melhor forma, pois não há evidências do que um determinado volume de recursos gerou e sobre a continuidade das ações do poder executivo.

Como estrutura de controle e auditoria contínua o SIGA poderá evoluir de forma que as ações do TCM BA também estejam orientadas as estabelecerem parâmetros qualitativos que reflitam a realidade social do Estado da Bahia, que normatize o Orçamento Público para também ser um instrumento de aplicação obrigatória. Dessa forma entendemos que os recursos públicos ao serem gastos, estarão precedidos de planejamento, organização, estabelecimento de objetivos e metas relacionados à realidade social e as formas de controle poderão evoluir. O SIGA poderá também ser uma ferramenta de acompanhamento social na medida em que as informações possam ser estruturadas e dadas à devida publicidade em períodos menores, relacionadas com as audiências públicas quadrimestrais que os Municípios estão obrigados a cumprir. O maior desafio neste sentido é o de extrapolar os limites de institucionalização do SIGA para a sociedade, sendo esse o agente externo mais interessado no acompanhamento do gasto dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Porto Alegre. Anais... [Rio de Janeiro]: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

CLEGG, Stewart, R.; HARDY, Cynthia. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker. **Institutional patterns and organizations**. Cambridge, MA: Ballinger, 1988.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL e DIMAGGIO. **The new institutionalism in organizational analysis**. p. 63-82. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

ESTADO DA BAHIA. Constituição do Estado da Bahia – Atualizada até a Emenda Constitucional nº. 14 de 17 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br>. Acessado em: 10 jul. 2013.

ESTADO DA BAHIA. Lei Complementar nº. 006/91 de 06 de dezembro de 1991 (alterada pela Lei Complementar nº. 14, de 25 de abril de 1998, publicada em D.O.E. de 28.04.98). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/leiorg.shtml>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.. **Mudança ambiental e posicionamento estratégico em organizações: análise de três instituições de ensino superior**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Brasil, v. 37, n. 1, p. 51-73, 2003.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In W. W. Powell; P. J. DiMaggio. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Oliver, C. (1991). **Strategic responses to institutional processes**. Academy of Management Review, 16(1), 145-179

POWELL, Walter W. COLYVAS, Jeanette A. **Microfoundations of institutional theory**. The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Sage Publications, 2008.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. Administrative Science Quarterly, 41 (2): 270-7, 1996

SUDDABY, Roy. Challenges for institutional theory. **Journal of Management Inquiry**, v. 19, n. 1, p. 14-20, 2010.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, v. 3, p. 196-219

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2006. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2007. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2008. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2009. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2010. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2011. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, exercício de 2012. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/RelatorioAnual.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº. 1.255/07 de 25 de julho de 2007. Institui o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, de captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, e dá outras providências. Presidente: Raimundo Moreira. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/Resolucao.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº. 1267/08 de 19 de junho de 2008. Amplia a etapa de implantação gradativa do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria SIGA, de que trata a Resolução TCM BA nº 1.255/07, com a inclusão dos municípios que indica, e dá outras providências. Presidente: Raimundo Moreira. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/Resolucao.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº. 1272/08 de 17 de dezembro de 2008. Altera dispositivos das Resoluções TCM nº 1060, 1061 e 1062/05, e dá outras providências. Presidente: Raimundo Moreira. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/Resolucao.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº. 1273/08 de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a obrigatoriedade de os jurisdicionados já incorporados ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA a encaminharem, acompanhando a documentação mensal, as peças contábeis e gerenciais que indica, geradas pelo mencionado Sistema, e dá outras providências. Presidente: Raimundo Moreira. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/Resolucao.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Resolução nº. 1282/09 de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal, na forma e prazos especificados por esta Resolução, e dá outras providências. Presidente: Francisco de Souza Andrade Netto. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/Resolucao.aspx>>. Acessado em: 10 jul. 2013.

WILLIAMS, Zachary; TAYLOR, Ronald D. ; LUEG, Jason E.; COOK, Robert, L. Why all the changes? An institutional theory approach to exploring the drivers of supply chain security (SCS). **International Journal of Physical**, v. 39, n. 7, p. 595-618, 2009.