
PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO E A PESQUISA EM CONTROLE EXTERNO NO PRÓXIMO MILÊNIO*

José Nagel**

I. INTRODUÇÃO

É mais do que notório que no atual cenário de transição do século XX para o XXI têm surgido novos paradigmas¹, novos modelos, teorias e práticas sobre como gerenciar e administrar homens e empresas – expressando múltiplos desafios, crises, exigências e mudanças das instituições e de toda a sociedade.

Emergirá, assim, no terceiro milênio, um *novo ciclo*, que deverá ser marcado, em todas as iniciativas, pela ênfase em três pontos essenciais: o envolvimento e a tecnologia *on-line*; a responsabilidade e a satisfação pessoal e, por último, a busca de nova forma de relacionamento profissional, em que as organizações precisarão mais das pessoas do que as pessoas das organizações.

E, como não poderia deixar de ser, essas mutações no cenário mundial – especialmente no que se refere à forma de exercer o controle da gestão pública, à reforma do aparelho do Estado, à adoção da administração pública gerencial e à explosão tecnológica na geração de conhecimentos e no processamento da informação – vêm impactando fortemente o modo de trabalhar nas instituições de controle, cujas características principais passam a ser:

- visão clara sobre o futuro, seus principais clientes e serviços a serem prestados, de modo que a organização, a estruturação e o funcionamento se concentrem no que for essencial e relevante, político, social e economicamente, para a sociedade e a Nação;
- prioridade e tempestividade no atendimento e na satisfação do cliente;
- aprimoramento e adequação da gerência ao contexto de produtividade, competitividade, inovação e valorização do conhecimento;
- sistema estruturado em rede, visando a alcançar objetivos específicos, com ênfase na organização por processo e no gerenciamento em equipe;

* Palestra apresentada na *Oficina Nacional de Auditoria* (ONA), durante o V Seminário Iberoamericano sobre Proteção contra Vírus Informáticos e Segurança das Tecnologias da Informação, realizado de 22 a 27 de maio de 2000, no âmbito de um evento maior denominado Informática 2000, na cidade de Havana (Cuba).

** Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) – unidade criada pela Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92, art. 88), responsável pelas atividades de seleção e formação dos novos servidores, bem como pela educação e pesquisa voltadas para integração, qualificação, capacitação e especialização do corpo técnico e administrativo do TCU.

- participação intensa de todos os profissionais no processo de inovação, de forma que não guardem seus conhecimentos apenas para o benefício próprio;
- ingresso na era informacional, derivada do avanço da geração e aplicação da informação, especialmente com microeletrônica e telecomunicações;
- treinamento e retreinamento de servidores em todos os níveis, em ambiente de organizações que aprendem.

Nesse sentido, é mister que os profissionais dessa área, em especial os dirigentes e aqueles que atuam no campo da fiscalização e controle, desenvolvam habilidades específicas. Por isso é que tem sido meta prioritária na gestão do Ministro Iram Saraiva, atual Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), o investimento na educação e qualificação dos recursos humanos do TCU. Sobretudo em educação e pesquisa, no âmbito do Tribunal, foram projetadas profundas mudanças, iniciadas em 1999.

2. INOVAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 1999

Atualmente, existe no TCU um instituto – Instituto Serzedello Corrêa (ISC) – e, dentro deste, uma escola – Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicéf) –, voltados para ensino, aprendizagem e educação.

No ano de 1999, o ISC, por determinação do Ministro Iram Saraiva, promoveu, a par dos cursos que já vinha oferecendo, oportunidades de extensão e pós-graduação, bem como outros cursos, com carga horária maior, para capacitar o servidor a desenvolver funções mais complexas e abrangentes.

Assim é que o Instituto Serzedello Corrêa realizou em 1999, entre outras atividades:²

CURSOS ESPECIAIS:

- **Programa de Especialização em Desestatização**³
- **Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas**⁴
- **Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo**⁵

CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO:

- **Curso *Master in Business Administration* – MBA em Controle Externo**⁶
- **Curso de Especialização em Políticas Públicas**⁷
- **Capacitação a Distância na Área de Controle da Gestão Ambiental**⁸

CURSOS DE FORMAÇÃO:⁹

- **Programa de Formação para o cargo de Analista de Finanças e Controle Externo (área controle externo) – 64 vagas**
- **Programa de Formação para o cargo de Técnico de Finanças e Controle Externo (agente administrativo) – 4 vagas**
- **Concurso Público para o Cargo de Analista de Finanças e Controle Externo (área Controle Externo) – 60 vagas**

3. ÁREAS PRIORITÁRIAS EM EDUCAÇÃO E PESQUISA

A definição de atividades e áreas prioritárias para eficácia do controle externo depende, cada vez mais, da capacidade de geração, processamento e aplicação da informação aos fatos e acontecimentos que possam interferir no desempenho da Administração Pública. Daí o crescimento e o predomínio dos procedimentos auditoriais (justamente em razão de constituir-se modelo sociotécnico que se utiliza da tecnologia de informação e sistema de comunicação) sobre a legalidade, legitimidade e economicidade da realidade contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional.

Como se sabe, em todo o mundo, o processo de reformulação e modernização da Administração Pública passa por três estratégias essenciais: a reforma do Estado e das instituições públicas; a revisão da separação entre Estado e sociedade, com inclusão de novas formas de parcerias na prestação do serviço público; e a intensificação das ações de capacitação e treinamento, no desenvolvimento de recursos humanos, influenciadas pela tecnologia da informação e valorização do conhecimento.

No Tribunal de Contas da União, tais ações são desenvolvidas pelo Instituto Serzedello Corrêa, o qual, além de suas atividades de seleção e formação de novos servidores, tem investido intensamente no treinamento, capacitação e qualificação técnica dos gerentes e demais servidores da Casa, incentivando o desenvolvimento profissional contínuo, notadamente no que concerne à especialização em matérias de fiscalização e controle externo. Essas ações estão rigorosamente vinculadas às próprias competências e missões constitucionais e legais do TCU. Tanto é assim que, com certeza, sempre que se ampliam as atribuições do Tribunal, podemos falar em novas especializações do seu corpo técnico.

Nesse contexto, o TCU inicia o ano 2000 com 108 servidores matriculados em cursos de *MBA* e outros de pós-graduação, além do contingente de 81 profissionais que já concluíram cursos de doutorado, mestrado e especialização.

Em tais circunstâncias, o processo de modernização e de aumento da credibilidade da missão das entidades fiscalizadoras passa, sem dúvida nenhuma, pela intensificação de rotinas e métodos voltados para o acompanhamento e a melhoria das políticas públicas e avaliações do desempenho estatal.

3.1. Orçamento público e programas de governo

Nos dias atuais, principalmente em razão do novo modelo de estruturação orçamentária proposto no Brasil, os aspectos mais importantes no tocante à fiscalização e ao controle dos dinheiros, bens e valores públicos estão relacionados à observância das chamadas normas de **orçamento público** e ao planejamento e execução dos **programas de governo**, contidos não somente nos planos plurianuais, mas também nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais.

Portanto, o conhecimento e domínio sobre sistemas e técnicas orçamentárias sempre estarão incluídos nas áreas prioritárias para treinamento e capacitação dos

profissionais de controle externo. Esse caráter prioritário está diretamente associado aos elementos essenciais do Orçamento-programa, que são:

“a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;

b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;

c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e

d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.”¹⁰

A propósito, o Plano Plurianual para o período 2000/2003 incorporou novos conceitos com os quais o Tribunal precisará estar em sintonia, a fim de melhor acompanhar e avaliar a execução dos Orçamentos da União.¹¹ Essas inovações demandam detidas reflexões para sua correta assimilação, visando, inclusive, à definição dos procedimentos de acompanhamento e auditoria a serem estabelecidos, de maneira a se garantir a eficácia da fiscalização a cargo do TCU.

3.2. Combate à corrupção

Seguindo essa linha de prioridade, o estudo e o aperfeiçoamento das **técnicas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**, passa a ser, da mesma forma, um imperativo da Administração Pública.

As freqüentes denúncias de enriquecimento ilícito contra agentes públicos, por envolvimento destes em fraudes nos negócios governamentais coloca o tema também dentro das áreas prioritárias de treinamento no TCU. Afinal, as sofisticações nas fraudes e a improbidade administrativa estão requerendo, cada vez mais, servidores capazes de detectá-las e investigá-las, fazendo surgir, com isso, um novo controle: o controle dos princípios éticos dos agentes públicos, não só no que se refere à corrupção como ato ilícito, mas ao próprio combate ao uso dos recursos gerados pela corrupção.¹²

Nesta questão, a legislação brasileira é pródiga. O Código Penal define os crimes contra a Administração Pública. A Lei nº 8.429/92 dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao Erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, praticados por seus agentes no exercício de mandato, cargo, função ou emprego públicos.

Considerando a correlação existente entre as práticas que os mencionados dispositivos legais visam a coibir e o objeto da fiscalização a cargo do Controle Externo, necessária se faz a promoção de treinamento nessa área de conhecimento, para o estudo das implicações dos textos legais às atividades do TCU.

Nos termos da Lei nº 8.112/90, é dever do administrador promover a apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, de todo fato irregular de que tiver ciência. Assim sendo, constituem fonte primária de investigação,

pelos órgãos de controle, os processos administrativos instaurados pelas unidades sob fiscalização. Deverão estar consubstanciados, nesses autos, todos os fatos apurados, as circunstâncias em que ocorreram e as respectivas responsabilidades. Por isso, é importante que o Analista do TCU tenha conhecimento, entre outras coisas, dos elementos imprescindíveis num processo administrativo e das possíveis conseqüências das infrações praticadas por servidores públicos no exercício de suas funções.

Ademais, há que se estabelecer uma sistemática de acompanhamento, pelo Controle Externo, dos processos administrativos abertos no âmbito dos órgãos e unidades jurisdicionados, de maneira a tornar oportuna e tempestiva a intervenção do TCU, quando necessário, nos inquéritos e sindicâncias instaurados.

3.3. Desestatizações

Mediante as desestatizações (concessões de serviços públicos e privatizações), o Poder Público transfere à iniciativa privada atividades que são alheias às funções precípuas do Estado.

O Tribunal de Contas da União tem acompanhado a evolução desse processo, senão vejamos:

- Em 1982, o TCU firmou entendimento no sentido de que as atividades de transferência, transformação e desativação de empresa sob controle do Governo Federal (“reprivatização” de empresas) deveriam ser acompanhadas pelo Tribunal. Passou, então, a constar no seu parecer sobre as Contas do Presidente da República, a partir de 1986, comentários acerca da efetividade de tais ações;

- Em 1991, em decorrência da publicação da Lei nº 8.031/90 (que criou o Programa Nacional de Desestatização), o Plenário determinou que as fases da privatização das empresas públicas fossem acompanhadas pelas Secretarias do Tribunal; em 1994, normatizou-se a análise dos processos de desestatização;

- Com a outorga, pelo Governo brasileiro, de concessões e permissões, amparada nas Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 9.491/97, o TCU passou a ter uma nova atribuição: fiscalizar o regime de concessão e formas de permissão dos serviços públicos. A Instrução Normativa nº 27/98 regulamentou a atuação do Tribunal, estabelecendo os estágios de acompanhamento das privatizações e do processo de outorga das concessões e, também, formulando diretrizes para a análise de execução contratual;

- Em dezembro de 1998, o TCU editou a Resolução nº 118, que deu competência à 9ª Secretaria de Controle Externo para fazer o **acompanhamento das privatizações e concessões de serviços públicos**, bem como a fiscalização da atuação das Agências Reguladoras.

Logo, torna-se imperiosa a qualificação de servidores para exercer a importante função de acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, especialmente levando-se em conta que:

- o processo de desestatização deverá ser intensificado, pois ainda há muitas empresas cujos serviços são objeto de concessões nas áreas de energia elétrica, saneamento, petróleo e entidades financeiras;

- nas estatais onde o controle acionário já foi transferido, a União ainda detém participação acionária expressiva;
- as Agências Reguladoras são unidades jurisdicionadas ao TCU;
- as cláusulas nos contratos de concessão estão sujeitas à fiscalização do TCU.

3.4. Obras públicas

Freqüentemente, o TCU tem sido chamado a atuar no campo das obras públicas, em especial por solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados ou em virtude de denúncias de parlamentares. O próprio Congresso Nacional tem inserido, nas Leis Orçamentárias Anuais, dispositivos que condicionam a execução orçamentária de subprojetos relativos a obras com irregularidades indicadas pelo TCU à adoção de medidas saneadoras das irregularidades.

Outrossim, as Leis de Diretrizes Orçamentárias exigem que o TCU indique as obras em execução nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades e também que forneça informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes.

Além disso, a materialidade dos recursos públicos envolvidos nas obras contratadas pela Administração demanda a especialização de servidores na fiscalização específica dessa área.

3.5. Meio ambiente

Entre as atribuições constitucionais do TCU encontra-se a de zelar pela legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Governo, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos públicos e dos recursos ambientais.

O **controle da gestão ambiental** tem-se apresentado desafiador para o Controle Externo, na medida em que envolve complexas e inovadoras abordagens da ação estatal nessa área. Para tanto, em 1998, o Tribunal aprovou estratégia específica de ação, definindo o campo de atuação e os instrumentos de controle a serem empregados.

Por se tratar de matéria que tem estado à frente das preocupações de sociedades e governos no mundo inteiro, e, ainda, considerando o caráter embrionário da fiscalização do TCU na área do meio ambiente, imprescindível se torna a disseminação dos conhecimentos já alcançados e o aperfeiçoamento do corpo técnico que deverá dar resposta a essa demanda específica.

3.6. Auditorias de desempenho e de avaliação de programas governamentais

Mais recentemente, muitas ações têm sido adotadas no âmbito das instituições públicas de controle, no sentido da aprendizagem e disseminação das técnicas de **auditorias de desempenho** e de **avaliação de programas** – fiscalizações voltadas mais para os resultados das ações governamentais do que propriamente para as questões formais ou legais.

Aliás, tal enfoque passou a ser prioridade para as principais Entidades Fiscalizadoras Superiores com as quais o TCU mantém intercâmbio.

A análise da atividade estatal, do ponto de vista da sua efetividade, traz benefícios diretos para a sociedade, uma vez que visa à melhoria da prestação do serviço público, cujo beneficiário final é o cidadão. De acordo com os resultados alcançados, a implementação das políticas públicas estará em constante processo de revisão e aperfeiçoamento.

Com certeza, essas novas modalidades de auditoria estão em sintonia com o conceito moderno de “accountability”¹³ e a proposta de administração pública gerencial, mediante a fixação de metas e prioridades na implementação de suas políticas públicas.

3.7. Auditoria de sistemas

Da mesma forma que a informatização constitui elemento fundamental na era da informação, a Administração Pública brasileira está adotando, cada vez mais, o computador como ferramenta indissociável da busca da excelência na produção de bens e na prestação de serviços.

É que a informatização crescente reclama especial atenção dos órgãos de controle, já que necessária se faz a avaliação da segurança dos relatórios e informações produzidos via processamento eletrônico de dados.

A utilização da tecnologia da informação pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU introduz novos riscos para o Controle Externo, principalmente quanto à confiabilidade dos dados, acrescentando outras variáveis às questões relacionadas ao planejamento e execução das atividades de fiscalização.

Assim, a especialização de técnicos em **auditoria de sistemas** vai ao encontro da necessidade de verificação da qualidade dos sistemas informatizados, cada vez mais utilizados na prospecção, obtenção e análise dos dados imprescindíveis a todas as auditorias hoje realizadas.

3.8. Auditoria via SIAFI

Na mesma linha, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) constitui a principal fonte de informações primárias da gestão pública nessa esfera de governo. Assim sendo, configura-se como instrumento indispensável à fiscalização dos órgãos e entidades jurisdicionados que o utilizam – embora de potencial ainda não explorado em sua totalidade. Daí as chamadas **auditorias via SIAFI**.

À medida que, treinados nessa modalidade de fiscalização a distância, os servidores do TCU dominem a técnica de extração e cruzamento dos dados disponíveis no referido Sistema, obter-se-ão resultados extraordinários a custos praticamente ínfimos. Por iniciativa da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), foram aprovados (1997/98) os manuais e roteiros básicos à utilização dessa técnica. Contudo,

somente a promoção de treinamentos, que compatibilizem os conceitos teóricos do Sistema às suas reais potencialidades, permitirá ao técnico encarregado da fiscalização sua plena utilização como ferramenta de controle.

3.9. Auditoria em convênios

Os **convênios** firmados entre órgãos da Administração Federal e entes das esferas estadual e municipal ou, ainda, entidades privadas têm-se revelado um importante instrumento para a execução de projetos e atividades de interesse social vinculadas às diversas áreas da atuação governamental. Não obstante, a grande quantidade de processos de tomada de contas especial referentes a convênios, encaminhada ao TCU a cada ano, reflete a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de controle do referido instrumento.

Além disso, a Administração tem recentemente adotado formas diversas de repasse de recursos para Estados e Municípios, embora mantida a natureza jurídica dessas transferências. As novas formas de prestação de contas da utilização desses recursos devem ser objeto de detida análise, visando a definir a melhor abordagem do assunto do ponto de vista da efetividade do controle requerido.

Pelo fato de estar tal matéria entre aquelas que mais reclamam estudos e reflexões sobre a forma de atuação do TCU, o treinamento de Analistas nessa área específica revela-se prioritário.

3.10. Auditoria de natureza atuarial

Com a reforma da Previdência Social, atribuiu-se ao controle externo a mais nova atividade concernente ao regime previdenciário do servidor público, uma vez que, de acordo com a legislação pertinente (Lei nº 9.717, de 27/11/98), o referido regime obedecerá a normas gerais de contabilidade e atuária, para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Nessa conformidade, estabeleceu-se que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos”, no Brasil, observarão, dentre outros critérios, o da “sujeição às **inspeções e auditorias de natureza atuarial**, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo” (art. 1º, inc. IX, da Lei nº 9.717/98).

Essa incumbência, sem dúvida nenhuma, implica a qualificação profissional específica, inclusive a concepção e implantação de novos procedimentos, métodos e técnicas de trabalho.

Será necessário o domínio de conhecimento especializado em atuária, além de outros aspectos específicos, como: condições mínimas para o estabelecimento de regime próprio; financiamento do regime; separação do custeio da saúde, contabilização individual das contribuições; etc.

3.11. Licitações e contratos

O TCU tem oferecido cursos na área de licitações e contratos, com o escopo de ensinar a correta interpretação dos dispositivos legais, disseminar os entendimentos doutrinários predominantes, bem como de discutir as melhores práticas administrativas.

A materialidade dos recursos envolvidos e as polêmicas e dúvidas em torno da matéria recomendam que se dê continuidade à realização de eventos do gênero. Contudo, há uma lacuna a ser preenchida, que é a promoção de cursos especialmente voltados para Auditorias de Licitações e Contratos e para Análise de Editais de Licitação. Nesses treinamentos seriam explorados, entre outros, os critérios a serem utilizados na seleção das licitações e contratos para exame, os procedimentos de auditoria mais aconselhados a cada espécie, a metodologia de extração de dados dos sistemas informatizados disponíveis, casos de auditorias feitas anteriormente e meios de análise da execução de contratos.

3.12. Arrecadação e renúncia de receitas

Tão importante quanto a avaliação dos gastos realizados pela Administração Pública é o exame da conformidade da **arrecadação e renúncia de receitas**. Tal magnitude foi reconhecida pelo legislador ao conferir expressamente ao TCU as competências de acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e de suas entidades e de decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da renúncia de receitas. Para tanto, o Tribunal conta com divisão técnica especializada, com atribuição de analisar a matéria.

Diante da relevância do tema e da enorme variedade de procedimentos operacionais relacionados à arrecadação das receitas, tributárias ou não, pela União, mister se faz a ênfase em treinamentos para os Analistas do Tribunal, com a finalidade de capacitá-los ao pleno exercício do controle exigido.

Aliás, ao contrário do que ocorre na aplicação dos recursos públicos em programas de governo através de entes estatais (a exemplo das organizações do chamado “Terceiro Setor”¹⁴), em que se dá a descentralização; na função de executar e controlar a arrecadação e a renúncia de receitas¹⁵, as ações são centralizadas.

3.13. Controle do patrimônio público

Um outro ponto a ser destacado é o fato de que, embora somente 500 mil imóveis encontrem-se devidamente cadastrados nos sistemas informatizados do Governo Federal, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) estima em cerca de 3,5 milhões o total de imóveis pertencentes à União, incluindo terrenos de marinha e marginais, praias, ilhas oceânicas e costeiras, terras devolutas, terras tradicionalmente ocupadas por índios, entre outros.

O controle desses imóveis, seja quanto ao seu correto uso, incluído o controle das receitas daí advindas, seja quanto a sua guarda e segurança, justifica-se em gran-

de parte pela grandeza dos números que se apresentam. O patrimônio da União, representado pelos bens imóveis contabilizados, já significava, em 1997, cerca de R\$ 83 bilhões.

Dada a sua materialidade, tal área deve ter tratamento especializado no âmbito do Controle Externo. Questões como avaliação, alienação, locação, cessão de uso, posse temporária e receitas patrimoniais e tributárias deverão ser disseminadas, no TCU, de maneira que se uniformize o conhecimento mínimo necessário a uma fiscalização eficaz pelo Tribunal.

3.14. Dívida pública

O mesmo se dá quando nos ocupamos com a questão do endividamento brasileiro, que, em razão da relevância do tema no âmbito das finanças do Estado, deve receber tratamento especial. Para tanto, necessário se faz o treinamento dos servidores para a assimilação dos principais conceitos, práticas e métodos relacionados à matéria, notadamente sobre: dívida pública federal, dívida líquida, dívida mobiliária, refinanciamento da dívida estadual, operações estruturadas, adequação patrimonial do Banco Central, dívida contratual, dívida externa etc.

Além do mais, urge serem especializados técnicos do TCU na análise da dívida pública contabilizada, nos procedimentos do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional relativamente ao assunto. Outro ponto fundamental, e para o qual não estamos devidamente preparados, é a análise das renegociações das dívidas estaduais e municipais para com o Governo Federal. O volume de recursos públicos envolvidos nessas transações, por si só, justifica que se dê atenção especial à questão. Somente o treinamento ministrado por técnicos especializados atenderá satisfatoriamente essa demanda.

4. EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA E VIDEO-EDUCAÇÃO

Outro aspecto que sobressai, no chamado contexto informacional do controle externo, é o “aprendizado à distância”, não só como realidade diante da Internet¹⁶, mas também como instrumento eficiente para ampliação do próprio desenvolvimento profissional, possibilitando, com isso, o uso de todos os meios interativos, desde correio, rádio, fax, TV, vídeo, até a Internet. Logo, o “aprendizado à distância” permite a transmissão do conhecimento que está na instituição¹⁷ ou na cabeça do professor diretamente a um público global *on-line*.

Dessa forma, constitui uma solução para toda organização que possui filiais, sucursais, agências, delegacias ou unidades regionais, e quer evitar que os professores/instrutores se desloquem, porquanto se eles não tiverem de se deslocar, diminuir-se-ão os gastos.

E, no caso do TCU, a solução é ainda mais adequada, graças ao atual desenvolvimento tecnológico das áreas de processamento de dados e de transmissão de informações, tanto que o ISC está autorizado, por norma expressa, a “*ministrar cur-*

...sos, utilizando o sistema aberto de treinamento programado à distância, de forma a permitir que o participante possa estar distante do ponto de emissão do conhecimento, ampliando enormemente o leque geográfico de abrangência do efeito educativo”.

Sabe-se que os sistemas de treinamento à distância oferecem as seguintes vantagens:

PARA O TREINANDO: atende a sua individualidade; aprende em seu próprio ritmo e em seu ambiente familiar; cria, estimula e desenvolve prática de estudo, leitura e raciocínio; etc.

PARA A ESCOLA: implica menor custo *per capita*; otimiza investimentos; amplia o atendimento quantitativo; atende simultaneamente a várias regiões geográficas; etc.

O certo é que qualquer que seja a modalidade de ensino à distância (uso de apostilas, videoconferência...), serão necessários alguns cuidados especiais, tais como: disciplina, planejamento, força de vontade.¹⁸ Daí dizer-se que “a escola do futuro será virtual” e que “instrução estática é coisa do passado”.

Por esse motivo, o TCU pretende instalar sistema próprio de videoconferência, com vistas a assegurar aos servidores oportunidades, avanços e tecnologias nas mais recentes técnicas de ensino, aprendizagem, conhecimento e informação.

Aliás, a capacidade de eliminar distâncias tem conferido o sucesso merecido aos sistemas de videoconferência, que não só simplificam as comunicações como também trazem o benefício certo de expressiva economia para qualquer empresa de médio ou grande porte, o que também se aplica ao Tribunal. Atualmente a capacidade de poupar tempo torna-se cada vez mais necessária nas reuniões e negociações diversas com as quais importantes órgãos, como é o caso do TCU, lidam diariamente. Vale a pena citar também que a integração de sistemas de videoconferência a outros sistemas, como o de projeção de vídeo e o de reprodução de áudio, enfatiza ainda mais suas já apreciadas características corporativas.¹⁹

5. PERSPECTIVAS PARA O NOVO MILÊNIO

Não tenho dúvida em afirmar que, no *novo milênio*, as três principais ferramentas na atuação do controle continuarão sendo a informática, a ética e a criatividade.

Da mesma maneira, o ISC permanecerá engajado nos dois maiores projetos de mudança já promovidos no Tribunal, quais sejam:

1º) o *Master in Business Administration* em Controle Externo, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), para os dirigentes e assessores do alto escalão do Tribunal; e

2º) a pesquisa *Tendências do Controle Externo* – fecundo e audacioso trabalho na formulação de propostas e sugestões de aperfeiçoamento no desempenho institucional do Tribunal.

O mais interessante é que esses dois projetos, embora distintos, completam-se. Com o *MBA* e os demais cursos de pós-graduação, os servidores se aprimorarão em fazer pesquisa, o que redundará na sua auto-educação, ampliando-se extraordinariamente, assim, as áreas e as oportunidades de especialização no TCU. Tais cursos

propiciarão não apenas o desenvolvimento e a alavancagem do Tribunal, mediante novos conhecimentos adquiridos, mas sobretudo a sua transformação em instituição que aprende e inova ou, em outras palavras, organização e pessoal que aprendem a aprender e a descobrir o conhecimento novo.

No centro das preocupações está a questão de formar e habilitar todos esses profissionais, a fim de transmitirem e produzirem conhecimentos especializados para o Tribunal. O *Curso de Formação de Instrutores* faz parte do desafio de capacitar mediadores e facilitadores com o perfil desejado, bem como formadores de opinião, em condições de fazer alcançar-se o objetivo traçado pela Presidência e pelo Plenário. Tal meta foi muito bem traduzida pelo Ministro Bento José Bugarin, que assim sintetizou a filosofia norteadora do ISC na gestão do Presidente Iram Saraiva:

“No que diz respeito à orientação imprimida ao TCU no campo da formação e do aperfeiçoamento de seus quadros técnicos, a presidência do TCU tem pautado sua atuação por diretrizes que visam a preparar uma elite de servidores públicos que aliem à capacidade técnica a visão político-administrativa, a partir de uma ótica de universalidade e humanismo. Com isso serão preparados servidores conscientes de suas responsabilidades sociais, e não meros aplicadores automáticos de dispositivos legais a situações concretas ou simples certificadores de contas e de extratos bancários. Há que ser procedido um aprofundado e abrangente trabalho de hermenêutica constitucional e legal.”

Em suas ações de capacitação de pessoal, o ISC tem contado com a participação, na condição de instrutores, de servidores do corpo técnico do TCU. O Instituto entende que é imprescindível a colaboração do corpo funcional no processo de capacitação, visto que esses servidores são profundos conhecedores da realidade da Casa e dos valores da cultura organizacional. Além disso, os relatórios de avaliação têm comprovado que vários instrutores do Tribunal vêm sendo muito bem-sucedidos nessa tarefa, demonstrando seu alto grau de comprometimento com o trabalho de instrutoria.

Dada a importância da participação de servidores no processo de disseminação interna de conhecimentos e da necessidade de treiná-los em habilidades didáticas, apresentou-se um Plano de Desenvolvimento Pedagógico, destinado à preparação de sistemática de treinamento de cunho didático-pedagógico para instrutores do TCU. O *Curso de Formação de Instrutores* é um dos resultados desse trabalho.

Como se vê, são muitos os cursos que precisam ser oferecidos na área de controle externo, além do *MBA* e do Curso Superior de Capacitação, destinados aos analistas e técnicos de finanças e controle externo. Curso semelhante a esses, nas áreas administrativa e jurídica, será ofertado em breve, cujas disciplinas serão ministradas em módulos, para melhor atender aos interesses e às conveniências dos servidores participantes.

A equipe do ISC tem consciência – seja por levantamentos de necessidades de cursos ou pesquisas de opinião, seja mediante diagnósticos institucionais, avaliações e solicitações das unidades técnicas – de que os servidores do Tribunal desejam, sempre mais, aprender novas técnicas e adquirir modernos conhecimentos especializados sobre as áreas de atuação do TCU. Daí a preocupação de prepararmos melhor nossos instrutores, a fim de que possam, em conjunto com os professores

contratados no mercado, desenvolver capacidades e oferecer vantagem de aprendizagem mais rápida e eficiente aos alunos dos cursos do ISC.

É importante destacar que a criação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicef) trouxe grande mudança na área de treinamento do Tribunal, e a diferença está na própria abordagem que o assunto passou a merecer.

Ora, todo processo de mudança passa pela maneira de pensar das pessoas envolvidas. Ninguém acredita mais em fórmulas e modelos milagrosos ou modismos gerenciais importados. As instituições e as pessoas mudam no mundo globalizado e de competitividade, por necessidade, sobrevivência e comprometimento. Por isso é que a programação do ISC deixou de ser uma imposição da Administração e passou a ser elaborada em estreita sintonia com as mudanças no funcionamento e nas atribuições constitucionais, legais e regulamentares do TCU. Como as pessoas efetivamente mudaram a forma de pensar o treinamento, a especialização e a pesquisa, existem boas e fortes razões para se dizer que as mudanças, na área do ISC e, especialmente, da Enicef, vão continuar ocorrendo à medida que mudarem a forma de atuação do TCU e a maneira de pensar de seus servidores.

Eis por que o Ministro Iram Saraiva, desde o início de sua gestão, em janeiro de 1999, procurou selar a marca, o compromisso, de investir na educação profissional, no treinamento e na especialização, como instrumentos de fortalecimento e alavancagem do Tribunal. Com isso, incutiu a convicção de que as instituições, em geral, e as de controle externo, em particular, só conseguirão crescer e prosperar, mais e mais, conhecendo e aprendendo novas práticas gerenciais, novos métodos e modernas formas de funcionamento e organização.

6. NOTAS

- ¹ “Paradigmas” são referenciais que usamos continuamente para balizar nossas decisões. Trata-se de “lentes” que condicionam a nossa “visão de mundo”, dando-lhes as suas cores e formas. Os paradigmas consistem numa forma de expressar valores, crenças, referências e mitos que orientam nossas vidas, dando consistência às nossas ações individuais, grupais e empresariais (BOOG, Gustavo G., “Os Novos Paradigmas do Mundo dos Negócios”, *in* “Manual de Treinamento e Desenvolvimento”, SP, ABDR, Makron Books do Brasil Editora Ltda).
- ² O ISC ofereceu, em 1999, 82 cursos de carga horária inferior a 35 horas-aula. (Ainda no âmbito das atividades de capacitação, foram promovidos outros 77 cursos para servidores do TCU e 5 para órgãos conveniados, com total de 1533 participantes. Tais cursos fazem parte da programação regular de treinamentos do ISC, nas áreas de gramática, informática, gerenciamento organizacional e controle externo.)
- ³ O *Programa de Especialização em Desestatização* foi ministrado, de 05/04 a 16/09/99, para 92 participantes, no total de 128 horas-aula, distribuídas em quatro etapas: Curso Básico; Seminário de Alto Nível; Curso de Avaliação de Empresas Privatizáveis e Curso de Concessão e Regulação de Serviços Públicos. O Programa teve como objetivo geral expor as dificuldades, as inconsistências, os meandros e as complexidades do Programa Nacional de Desestatização (PND), proporcionando-lhes condições para procederem à análise e à avaliação crítica do tema, bem como dotar os participantes de instrumentos para acompanhar, interpretar e elaborar os procedimentos relacionados com as privatizações e concessões de serviços públicos.

- ⁴ O *Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas* foi promovido de 05/04 a 23/04/99, para 74 participantes, com carga horária de 112 horas-aula, distribuída em três níveis: Nível Básico (Introdução à Auditoria de Obras Públicas); Nível 2 (Obras Rodoviárias); Nível 3 (Obras Hidráulicas), com duração de uma semana cada nível. O objetivo desse programa foi capacitar os servidores do TCU a realizarem fiscalização de obras públicas.
- ⁵ O *Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle* (criado pela Portaria nº 37/99-TCU e regulamentado pela Portaria nº 265, de 26/08/99), teve como objetivo proporcionar aos profissionais de finanças e controle do Tribunal de Contas da União, especialmente àqueles que não participaram de programas de formação (ou estão afastados da atividade-fim do Tribunal), oportunidade de desenvolver novas habilidades e sistematizar os seus conhecimentos na área de controle, além de introduzir um sistema de aprendizado contínuo na área de controle externo. O curso, que iniciou suas atividades em 13/09/99, e com o término previsto para julho ou agosto de 2000, com 60 participantes, no total de 456 horas-aula, corresponde à primeira experiência do TCU de conceber e oferecer, com seus próprios meios, um curso em nível de pós-graduação e, como tal, foi inclusive aceito pelo Ministério da Educação, conforme Parecer nº CES 1.203/99.
- ⁶ Em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, o Instituto Serzedello Corrêa promoveu o primeiro MBA (*Master in Business Administration*) em Controle Externo no Brasil, composto de duas turmas (cada uma com 40 participantes), que iniciaram, respectivamente, em 03/09/99 e 05/11/99. O evento tem duração aproximada de um ano, com o total de 360 horas-aula, distribuídas em 18 disciplinas. O Curso objetiva proporcionar formação sólida para gerentes do TCU na área de Controle Externo, com ênfase nas necessidades práticas para o exercício de suas atividades, contemplando as dimensões política, legal e gerencial do controle da atividade pública.
- ⁷ O *Curso de Especialização em Políticas Públicas*, promovido pelo Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Brasília (UnB), por intermédio da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), teve início em 13/09/99 (15 participantes do TCU), devendo encerrar-se em junho de 2000, perfazendo o total de 400 horas-aula. O evento tem entre seus objetivos formar recursos humanos para enfrentar e compreender os desafios gerados pelas mudanças na organização do Estado e contribuir para a formação de propostas que levem à melhoria do funcionamento das instituições, à implementação mais eficaz de políticas públicas e a um controle governamental mais bem estruturado.
- ⁸ O ISC celebrou contrato com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), da Universidade de Santa Catarina (UFSC), para promover a *capacitação a distância* de 40 técnicos do TCU, na área de *Controle da Gestão Ambiental* (auditoria ambiental), iniciada em 30/08/99. É a primeira experiência do Tribunal em treinamento a distância, estruturado em três módulos e com carga horária equivalente a 120 horas-aula.
- ⁹ O ISC realizou, em 1999, programas de formação para candidatos aprovados na primeira etapa do concurso público para Analista de Finanças e Controle Externo – área Controle Externo (AFCE-CE) e Técnico de Finanças e Controle Externo – Agente Administrativo (TFCE), bem como a primeira etapa do processo seletivo para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle Externo – área Controle Externo, cujas provas ocorreram em dezembro de 1999.
- ¹⁰ GIACOMONI, James. “Orçamento Público”, 6ª ed., revista e ampliada, SP, Atlas, 1996.

- ¹¹ Os aperfeiçoamentos que estão sendo introduzidos no Plano Plurianual 2000/2003 vão permitir:
- a) organizar em programas todas as ações do Governo Federal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade, segundo o melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo;
 - b) assegurar que os programas estejam alinhados com a Orientação Estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
 - c) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;
 - d) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
 - e) estimular as parcerias internas ao Governo Federal e externas – estados, municípios e iniciativa privada –, para diversificar as fontes de recursos necessários aos programas e ampliar seus resultados;
 - f) permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
 - g) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
 - h) relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo, facilitando as ações de controle interno e externo;
 - i) explicitar a alocação regional das metas físicas de bens e serviços e gastos do Governo Federal.
- ¹² KANITZ, Stephen Charles. “A Origem da Corrupção”, Revista Veja de 02/06/99, na coluna “Ponto de Vista” afirma que: “O Brasil não é um país corrupto. É apenas pouco auditado”.
- ¹³ A palavra inglesa “accountability” significa mais do que “prestação de contas”, posto que remete para a responsabilidade objetiva dos atos de gestão pública. Segundo o Banco Mundial, é obrigação legal e ética do governante de informar o contribuinte como utiliza os recursos públicos que recebeu para serem empregados em benefício deste, e não do governante. No Brasil, está ganhando importância, a partir da discussão e aprovação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ¹⁴ Os SETORES são assim definidos: Primeiro Setor (setor público), Segundo Setor (setor privado) e Terceiro Setor (setor sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil, tais como as organizações não-governamentais – ONGs e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs).
- ¹⁵ Incluem-se no conceito de “renúncia de receitas”: ISENÇÃO, quando o Poder Público competente para a tributação, mediante lei, excepciona determinados fatos da incidência do tributo, obstaculizando o surgimento da obrigação tributária; REMISSÃO, quando é concedido, mediante lei da esfera competente para a tributação, perdão parcial ou total da dívida tributária; ANISTIA, quando é concedido, mediante lei, perdão parcial da dívida tributária, abrangendo as penalidades decorrentes de infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede.

- ¹⁶ “A idéia de que só clicando um botão tudo acontece é muito forte. A Internet conseguiu ser a síntese de todos os meios de comunicação e é preciso usar esta ferramenta na educação”, segundo CARLOS MESSEDER, Coordenador do Sistema de Educação à Distância da UFRJ.
- ¹⁷ As universidades públicas brasileiras lançaram, em dezembro de 1999, o projeto Universidade Virtual Pública do Brasil (UVPB), que reúne, a princípio, 18 instituições de ensino superior dispostas a investir na educação à distância e se preparar para enfrentar a concorrência de grandes universidades estrangeiras que entraram no Brasil via Internet.
- ¹⁸ Muitos adultos ou profissionais experientes que voltam a estudar estão menos interessados em diplomas do que em atualizar suas habilidades e sua capacidade técnica.
- ¹⁹ Videoconferência, na sua forma mais básica, representa a transmissão de imagem (vídeo) e som entre duas ou mais localidades fisicamente separadas. Educação à distância, reuniões remotas, telemedicina são algumas das suas aplicações possíveis.

A videoconferência iniciou-se há mais de uma década, com a introdução de sistemas de grupos de conferência destinados a enviar e receber sinais de áudio comprimido e vídeo sobre conexões de rede, tentando garantir uma taxa de transmissão dedicada, constante e suficiente a esse tipo de transmissão, o que inicialmente era difícil de se obter. Outros entraves que restringiam seu uso eram a falta de padronização (as diferentes tecnologias vigentes no mercado não se comunicavam entre si) e, principalmente, o elevado custo dos equipamentos.

Com o passar do tempo, tais restrições diminuíram. As tecnologias para a condução de videoconferências tornaram-se mais baratas e mais flexíveis às diferentes necessidades, abrindo possibilidades para opções de sistemas mais compactos (*desktop*) e sistemas mais sofisticados (*high end*). Em complemento a isso, um novo padrão emergiu para definir os modelos de áudio/vídeoconferências sobre redes, como o TCP/IP que, por si só, não garante a integridade desse tipo de comunicação. O novo padrão, H.323, foi recentemente formalizado pela *International Telecommunications Union* (ITU) e está sendo introduzido nos mais recentes equipamentos e soluções de videoconferência.

Há duas linhas de equipamentos para videoconferência: sistemas para sala (*room system*) e sistemas para microcomputadores (*desktop*).