

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública

Dagomar Henriques Lima

INTRODUÇÃO

A responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental ou, por simplicidade, a responsabilização por desempenho, insere-se no debate mais geral sobre responsabilidade, que aumentou em importância, e pode ser visto agora como fundamental para todo o futuro do movimento de reforma da administração pública no mundo (FERLIE *et al.*, 1999). Em inglês, o objetivo das auditorias de desempenho é identificado com a performance *accountability* (BARZELAY, 1997, p. 240), que será traduzido por responsabilização por desempenho.

O controle externo da administração pública é exercido pelos parlamentos com o auxílio de órgãos técnicos, chamados de entidades de fiscalização superior (EFS). Esses órgãos assumem duas formas básicas: controladorias, que são órgãos monocráticos sem poderes de impor sanções por desconformidades, e tribunais de contas, que são colegiados que podem impor penalidades administrativas. As controladorias estão presentes em países como Reino Unido, EUA e em dezessete países latino-americanos. Os tribunais são a forma adotada em países como Portugal, Espanha, e em quatro países latino-americanos, entre eles o Brasil, cuja EFS chama-se Tribunal de Contas da União (TCU).

As diversas propostas de reforma do Estado que se seguiram à crise capitalista do final da década de 1970 viram o controle externo de então como representante do controle procedimental passo a passo, característico do modelo burocrático weberiano, que se desejava superar. As controladorias reagiram rapidamente às diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP), desenvolvendo a auditoria de desempenho para focar o controle finalístico da administração pública, com ênfase em resultados. Os tribunais de contas, característicos de países com arcabouço legal de forte tradição no direito administrativo, encontraram maior dificuldade em responder às críticas de exercerem um controle pouco eficiente e dissociado das demandas sociais.

Apesar de os deveres de eficiência e de prestação de contas por desempenho serem exigidos do setor público, inclusive em alguns textos legais (BRASIL, 1988, art. 74, II e art. 37, *caput*), observa-se que os mecanismos de responsabilização por desempenho não são tão claros e reconhecidos quanto os mecanismos de responsabilização por conformidade (*compliance*) a normas.

Dagomar Henriques Lima é servidor do Tribunal de Contas da União; especialista em controle externo pelo Instituto Serzedello Corrêa; graduado em estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas; professor da FGV, Instituto Serzedello Corrêa e ESAF.

A não-consolidação da responsabilização por desempenho nos tribunais de contas tem diversas possíveis explicações: a falta de ação dos cidadãos para exercitar seu papel no controle social do governo; a magnitude dos problemas de corrupção que dominam a agenda do controle; a falta de previsão legal de mecanismos de responsabilização por desempenho; o predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo; a falta de cultura e de estrutura dos controles interno e externo para a responsabilização por desempenho; a falta de uma base de conhecimento sobre aferição de resultados na administração pública (GARCIA, 2001).

O controle sobre o desempenho pode ser exercido diretamente pelos cidadãos (responsabilização vertical), pela sociedade civil (controle social), pelo Parlamento (controle parlamentar), pelo Ministério Público, pelo Sistema de Controle Interno e pelas EFS (controle tradicional), ou mediante mecanismos de mercado inseridos no setor público (competição administrada) (CLAD, 1999). Este texto deter-se-á no papel dos tribunais de contas no controle sobre o desempenho.

O problema que se investiga é o de como os tribunais de contas podem inserir-se nos mecanismos de responsabilização por desempenho de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de contas da ação governamental e para a melhoria da qualidade do gasto público. Argumenta-se que, no que se refere à responsabilização por desempenho, o principal produto a ser ofertado pelas EFS são auditorias de desempenho.

O tema torna-se ainda mais relevante no ambiente de forte restrição orçamentária e, simultaneamente, de vontade política para revitalizar o Estado, ampliando e aperfeiçoando seus serviços. Essa situação de tensão pode ser resolvida mediante a melhoria da qualidade do gasto público, o que exige informações fidedignas sobre o desempenho dos programas de governo. Nesse sentido, ganha importância a função avaliação no ciclo da gestão pública, que encontra na auditoria de desempenho sua correspondente no controle externo.



INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DESEMPENHO E DE CONTROLE TRADICIONAL

Os instrumentos tradicionais de fiscalização, processamento e punição usados pelos órgãos de controle no exercício do tradicional e relevante controle da legalidade não são adequados para o exercício da responsabilização por desempenho. Essa responsabilização não ocorre mediante a simples comparação de condutas com padrões legais e, se for o caso, a punição, com as penas da lei, de eventuais desvios.

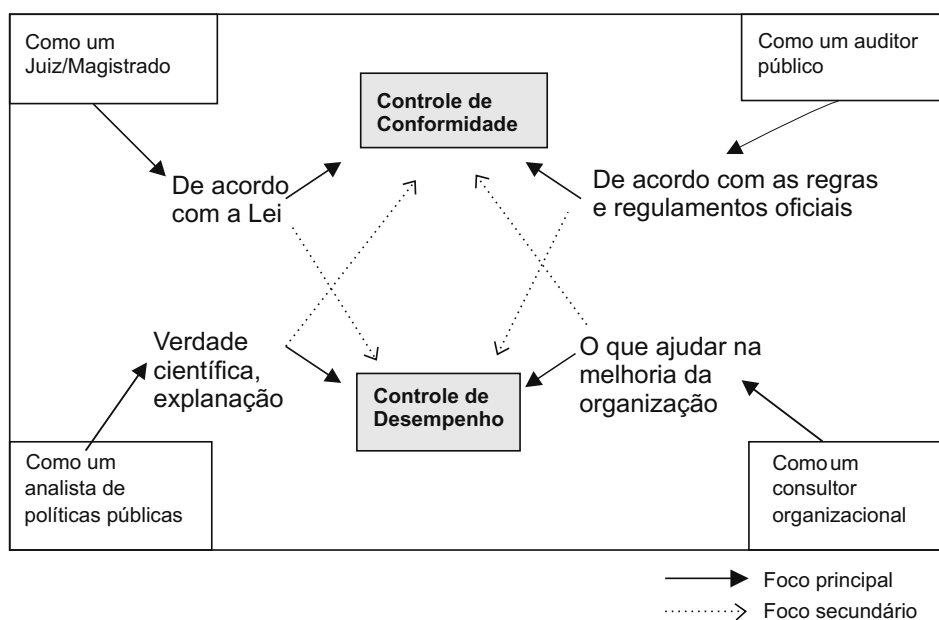
A responsabilização por desempenho realiza-se em ambiente diferente daquele no qual se desenvolveram os mecanismos de controle procedimentais clássicos. O controle da legalidade fundamenta-se em leis e regulamentos, caracterizando um típico ambiente de comando e controle. Vigia-se e se ameaça (expectativa do controle) os agentes públicos para que eles não desviem seu comportamento das normas, procurando evitar corrupção, clientelismo, em fim, o uso do Estado para satisfazer interesses pessoais contrários ao interesse público.

O controle procedimental clássico, em geral, e a auditoria tradicional, em particular, são diferentes do controle por desempenho e da auditoria de desempenho sob diversos aspectos. Os modelos que caracterizam os conceitos dos dois tipos de fiscalização diferem, em diferentes graus, em pelo menos sete dimensões: as posições estratégicas adotadas pelas EFS; os critérios usados pelos auditores; as técnicas aplicadas; as habilidades necessárias aos auditores; o relacionamento entre o auditado e a EFS; as questões que se desejam responder e os incentivos para os gestores; o público interessado na informação (BARZELAY, 1997, p. 237-239). Logo, conferir tratamento igual aos dois tipos de trabalho seria equivocado.



Segundo Pollitt *et al.* (1999, p. 105-108), a EFS pode atuar em quatro diferentes posições estratégicas (figura 1). Tradicionalmente os tribunais de contas atuam como juízes ou como auditores contábeis públicos. Na primeira posição, na qual emulam órgãos do Poder Judiciário, as EFS emitem decisões, julgamentos acerca da conformidade dos atos dos gestores às leis e regulamentos, impondo sanções contra condutas reprovadas pelas leis do Direito Administrativo do respectivo país. Na segunda posição, como auditor contábil, a EFS garante a fidedignidade das informações sobre a situação financeira e patrimonial das organizações públicas. Mais recentemente, as EFS passaram a atuar também como pesquisadores e como consultores administrativos. Na terceira posição, agindo como economistas e cientistas sociais, órgãos de controle realizam avaliações que procuram revelar informações sobre os efeitos das políticas públicas. Na quarta posição, de consultor administrativo, a EFS revisa procedimentos administrativos e recomenda medidas para aperfeiçoar o desempenho de organizações públicas e programas de governo. As posições estratégicas que podem ser assumidas pelas EFS diferem umas das outras e exigem grande flexibilidade da organização que pretende atuar em mais de uma posição ao mesmo tempo, especialmente se forem, simultaneamente, uma das posições tradicionais e uma das posições recentes. Esse é o caso do TCU.

Figura 1 - Possíveis papéis para auditores governamentais



Fonte: Adaptado de Pollitt *et al.* (2000:106).

A posição dominante do Tribunal de Contas da União é a de magistrado, no entanto, a Corte de Contas avança, por meio das auditorias de desempenho, em direção às posições de consultor administrativo e, de forma mais tímida, de cientista social. Nessas três posições usam-se critérios para a formação de um juízo de valor. No entanto, os critérios e as conseqüências dos julgamentos são de naturezas distintas. Isso provoca uma certa perplexidade interna quanto ao modo de conciliar procedimentos processuais criados para tratar do controle da legalidade, identificado com a auditoria tradicional e o julgamento de contas, com a necessidade de tratar auditorias de desempenho, identificadas com a responsabilização por desempenho, com a promoção da melhoria do desempenho dos programas de governo.



A sociedade deseja uma administração pronta a suprir suas necessidades, que estão em mudança em razão da evolução tecnológica, da evolução dos costumes, da exposição das clivagens sociais, incentivada pela democracia, pela grande circulação de informação, pelas mudanças demográficas.

A atuação do TCU na responsabilização por desempenho deveria ser a de explicitar e traduzir os resultados da ação governamental (transparência e publicidade) e garantir que os gestores mantenham sistemas que produzam informações fidedignas (transparência e confiabilidade) que permitam ao Legislativo (controle parlamentar e decisão política) e à sociedade (controle social) questionar os resultados. Esse é o arranjo de responsabilização por desempenho mais adequado a uma sociedade democrática sustentada pela dinâmica de partidos no Legislativo e pela atuação participativa da sociedade civil organizada.

Esse arranjo é muito diferente, e não poderia deixar de sê-lo, daquele estabelecido para se garantir a responsabilização mediante controles procedimentais. Nessa posição, o TCU investiga, processa e pune os gestores e agentes privados envolvidos em ações que causam prejuízo ao Erário. O Legislativo atua como solicitante de investigações (de forma limitada) e a sociedade como denunciante.

O ambiente no qual se desenvolve a responsabilização por desempenho é menos previsível e padronizável do que o ambiente de comando e controle da responsabilização mediante controles procedimentais. A sociedade deseja uma administração pronta a suprir suas necessidades, que estão em mudança em razão da evolução tecnológica, da evolução dos costumes, da exposição das clivagens sociais, incentivada pela democracia, pela grande circulação de informação, pelas mudanças demográficas. Procedimentos burocráticos rotineiros permanecem e são necessários, mas o atendimento das necessidades sociais, isto é, a geração de valor público, em ambiente de escassez de recursos para o setor público, exige comportamentos criativos, maior contato com grupos sociais cada vez mais organizados e exigentes e adaptação à tecnologia.

Nesse ambiente, ganha relevância a liderança e a criatividade, qualidades há muito valorizadas no setor privado. O gestor público deve cada vez mais mimetizar o líder que insufla motivação em seu pessoal, vende uma visão e os leva a comportamentos que geram alto desempenho.

O paradigma da responsabilização mediante controles procedimentais é de controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas. A auditoria de desempenho encontra-se na órbita do controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos (BRESSER PEREIRA, 1998). A auditoria de desempenho é uma resposta da burocracia à necessidade de controle sobre o desempenho, que tenta adaptar os procedimentos tradicionais às novas necessidades. Essa imitação não afeta de forma substancial a eficácia da atuação do controle na responsabilização por desempenho quando se limita a aspectos formais. No entanto, querer processar e apenar o desempenho insatisfatório como juízes que punem a corrupção não é o mais adequado ao arranjo institucional democrático vigente. O impedimento principal para essa solução reside na impossibilidade de, na democracia, as EFS substituírem o Legislativo no controle político das escolhas públicas.

A opção por conduzir auditorias que incluam o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo demanda grandes transformações dos procedimentos de trabalho e do estilo de condução das auditorias em todos os estágios, incluindo planejamento, execução e elaboração do relatório (BARZELAY, 1997, p. 253). No caso das EFS que assumem a forma de tribunais de contas, a forma de apreciação dos trabalhos também se altera. Essas transformações podem gerar tensão com os já estáveis modos de realizar o controle procedimental.

A causa dessa mudança é que as EFS não podem substituir o Poder Executivo na atividade de administração. Sendo assim, sua contribuição para a melhoria do desempenho deve assumir a forma de recomendações que cabem aos gestores implementar. Algumas estratégias podem ser adotadas para aumentar a efetividade da auditoria, isto é, a implementação das recomendações e a melhoria do desempenho. A EFS pode buscar aliados no Legislativo, na sociedade civil organizada e na mídia, de modo a pressionar por mudanças. No entanto, os maiores aliados das EFS são os próprios gestores. Caso os auditados se convençam de que as recomendações são fruto de trabalho competente, baseado em metodologias sólidas e apropriadas, e de que sua implementação melhorará o desempenho do órgão ou programa, eles se apropriarão do trabalho de auditoria. Além disso, como eles são os maiores conhecedores da operação dos programas, suas contribuições para a avaliação são imprescindíveis para as equipes avaliadoras externas ao programa. Como destaca Garcia (2001, p. 14):

A definição do quadro referencial e dos elementos constitutivos do processo de avaliação requer um trabalho paciente de negociação cooperativa, com vistas a obter, pelo convencimento racional, um entendimento compartilhado dos pontos comuns aceitos por todos: avaliadores e avaliados. Disso dependerá, em larga medida, a legitimidade da avaliação e, também, a sua validade.

A primeira e mais evidente mudança de estilo é que os auditores devem assumir uma posição cooperativa com os gestores e, mais além, conquistar a cooperação deles. Não é possível realizar com sucesso um trabalho que ambiciona induzir melhorias de processos e de desenho de ações governamentais fechado em uma sala e mantendo sob sigilo seus procedimentos e opiniões. Essa mudança envolve ainda a discussão com os avaliados sobre questões a serem investigadas, como investigá-las e o modo de reportá-las.

Auditorias tradicionais são processos de verificação da conformidade de procedimentos adotados pelos auditados em comparação com padrões normativos mandatórios. Nesse caso, os critérios de auditoria são as próprias normas e, portanto, enquadram-se no

modelo de comando (norma) e controle (auditoria ou prestação de contas informada por auditoria realizada pelo controle interno). Nesse caso, o TCU tem o poder normativo de determinar providências saneadoras e punir por infrações à norma, que se confunde com o critério de auditoria. Não é assim que se conduz auditoria de desempenho.

Mesmo que a EFS se veja como uma máquina burocrática e tente padronizar o trabalho de auditoria de desempenho, imitando o estilo tradicional de fazer auditoria, os padrões usados pelos auditores, em regra, não serão normas mandatórias, mas regras práticas (BARZELAY, 1997, p. 241). Mais freqüentemente, o julgamento dos auditores se baseia em boas práticas observadas, modelos teóricos sobre como deve ser desenhado um programa que deseje resolver certo problema social, conhecimento técnico, experiência administrativa e na aplicação de valores orientados para resultados, caso a caso.

Como os critérios em auditoria tradicional são mandatórios, caso a EFS tenha competência para tal, os gestores podem receber punições ou serem obrigados a restituir o valor correspondente ao dano provocado. De modo diverso, os critérios em auditoria de desempenho não são exigências legais, logo podem, no máximo, gerar recomendações que dependerão de diversos fatores para serem implementadas.

A punição e o incentivo seriam políticos (discussão pública do mau e do bom desempenho), com base no controle parlamentar e social. O reconhecimento do bom desempenho traria conseqüências benéficas que, em parte, dependeriam do poder dos gestores de aproveitá-las. Maior apoio político para o programa, maiores argumentos na disputa por recursos orçamentários, maior possibilidade de captação de recursos junto às empresas e famílias, maior prestígio social. As punições são a leitura inversa do que foi mencionado como reconhecimento e, ainda, a destituição dos dirigentes dos órgãos responsáveis ou dos gestores mais diretamente ligados à implementação dos programas e a extinção do programa por ato do Executivo ou do Legislativo. Más notícias sobre desempenho podem gerar ações saneadoras no sentido de reforçar o programa, considerando que ele seja importante para a solução de um problema social relevante.

No ambiente de comando e controle, os incentivos para obter a adesão dos indivíduos às regras, valores e objetivos da organização ou do governo operam por intermédio de recompensa pelo comportamento correto e punição pelo comportamento em desconformidade. Isso funciona, por exemplo, com o controle da obediência a procedimentos padronizados, estabelecidos mediante normas, com o objetivo de tornar a burocracia impessoal, previsível, padronizada e responsável por comportar-se conforme o estabelecido em situações previstas. É a esse tipo de controle procedimental clássico que servem certos instrumentos de controle vigentes no TCU, como o julgamento dos processos de prestação de contas.

Os processos de prestação de contas analisados pelo TCU e a grande maioria dos processos de fiscalização, que acabam sendo juntados aos processos de contas (BRASIL, 2002), são formados tendo como interessados os responsáveis por organização pública, ou unidade jurisdicionada, na linguagem do TCU. Esse tipo de arranjo se justifica porque os dirigentes das organizações são identificados como responsáveis pelas despesas realizadas e estão sujeitos a punições impostas pelo Tribunal em caso de desconformidade. Em todo o mundo as EFS usam a auditoria de desempenho como a forma mais apropriada para informar o processo de responsabilização por desempenho (Barzelay, 1997, p. 242). No entanto, as unidades jurisdicionadas não são definidas por um único programa nem os programas são definidos por uma única unidade jurisdicionada. Dessa forma, rigorosamente, para formar juízo de valor sobre o desempenho da unidade jurisdicionada como um todo seria necessário avaliar todos seus programas institucionais (conduzidos apenas por uma organização) e sua participação nos programas setoriais (conduzidos por organizações diferentes de um mesmo ministério) e multisetoriais (conduzidos por organizações de mais de um ministério). Do ponto de vista da avaliação de desempenho de programas, em geral, é necessário investigar a atuação de diferentes organizações públicas e privadas (ONGs executoras, por exemplo) para se chegar a uma opinião sobre o desempenho do programa. Aliás, são muitos os exemplos de programas sociais que são conduzidos de modo acanhado por uma única organização, quando seria necessária a participação concorrente de diversas organizações para aumentar a probabilidade de alcançar seus objetivos, como é natural de se esperar na abordagem de problemas complexos.

O tratamento das informações sobre desempenho deve ser voltado para o público em geral e para o Legislativo, ambos não-especialistas, pois, de outro modo, estas seriam inúteis para a promoção da transparência, do debate democrático e da responsabilização mediante controle social. A repercussão de informações sobre bens e serviços postos diretamente à disposição da população tende a ser ampla porque se referem a questões experimentadas diretamente pelo público e que afetam sua qualidade de vida. Amplia-se o interesse quando se percebe que apenas por meio da pressão política e do voto será possível alterar certo comportamento que gera baixo desempenho, posto que decorrente de escolhas discricionárias. Discussões sobre a legalidade de procedimentos administrativos

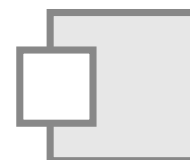
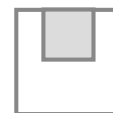
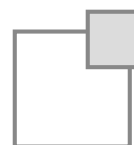
regulados por normas herméticas e de pouco conhecimento do público tendem a ser consideradas questões técnicas que devem ser discutidas por técnicos. Quando a punição por desconformidade depende apenas do pronunciamento da Corte de Contas, o interesse diminui.

CONCLUSÃO

Conclui-se dessa forma que a responsabilização por desempenho não segue a lógica do modelo de comando e controle que caracteriza o processo de prestação de contas em vigor no Tribunal de Contas da União. Em responsabilização por desempenho, fala-se sobre avaliação de programas, publicação de resultados, comunicação estreita com o Legislativo e a sociedade civil organizada. Não faz sentido, considerando o ambiente descrito, o estabelecimento de um arcabouço legal que permita a aplicação de multas, por exemplo, contra gestores e gerentes de programas por desempenho insatisfatório. Aliás, submeter ao mesmo processo de prestação de contas, com previsão idêntica de punições, o gestor corrupto e o gerente ineficiente não parece ser a melhor solução. De certo que a corrupção gera ineficiência, pois aumenta os custos, mas entre o corrupto e o ineficiente existe a diferença fundamental da intenção. Como ensinam Busquets e Martins (1993), se a avaliação do programa revelar erro na decisão tomada, cabe ao órgão de controle dar publicidade a sua ocorrência e, acrescentando ao pensamento das autoras, recomendar medidas corretivas. Acrescentam as autoras que:

[...] em se tratando de condutas legais adotadas pelo administrador, não hão de concluir, as Cortes de Contas, pela necessidade de adoção de medidas punitivas; sua ação, no caso, será de aprimoramento do serviço e atuação, exercendo função pedagógica de enorme valor para a coletividade.

Nesse caso, mais adequada se afigura a responsabilização política do gestor, mesmo porque as razões para o desempenho insatisfatório são inúmeras: treinamento inadequado, falta de suporte político, desenho inadequado do programa, falta de capacidade operacional, limitação orçamentária. A título de exemplo, pode-se pensar que um funcionário do setor privado que fosse ineficiente, negligente ou imprudente seria afastado ou demitido, principalmente no nível de gerência. Muito improvavelmente esse funcionário seria cobrado pelo empregador por um débito decorrente de uma política infeliz de compras ou pela adoção de práticas de serviço pouco produtivas, muito embora aceitáveis. Na área pública, na qual as regras são mais rígidas para evitar personalismo, melhor seria que houvesse um sistema de avaliação que confrontasse padrões previamente estabelecidos de eficiência, eficácia e efetividade com os produtos gerados (resultados) e os impactos alcançados. Essa avaliação deveria receber ampla divulgação na mídia e ser usada pelos atores sociais para exigir ganhos de eficiência, o que fortaleceria o controle social. O Congresso Nacional poderia ter papel de grande repercussão nessa cobrança mediante, por exemplo, a realização de audiências públicas com os gestores responsáveis no âmbito das comissões temáticas ou nas comissões de fiscalização.



REFERÊNCIAS

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance: an international journal of policy and administration*, v. 10, n. 3, p. 235-260, jul. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF : Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva institucional*. Brasília: ENAP, Editora 34, 1998.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro; MARTINS, Maria Beatriz Prata R. B. de Magalhães. O controle pelas cortes de contas da eficácia e eficiência dos atos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 69, p. 62-63, abr. 1993.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Caracas: CLAD, 1999.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: IPEA, 2001. 66 p. (Texto para Discussão / Ipea, n. 776).

LIMA, Dagomar Henriques. *O papel do Tribunal de Contas da União na responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental*. 2004. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo) - Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

POLLITT, Christopher et al. *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

