

Uma proposta de instrumento para avaliação da Ética na Gestão Pública, com parâmetros de fundamentação teórica em Kant e no Utilitarismo

Luis Wagner Mazzaro A. Santos

INTRODUÇÃO

Traçar uma linha de parâmetros de Ética Pública e transformá-la em indicadores observáveis por órgãos de Controle Externo (Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais) por meio de um enfoque que considere as organizações públicas como agentes ativos de ações com fins similares aos preconizados pelas bases éticas teóricas de Kant e do Utilitarismo, correntes classicamente antagônicas mas com potencial de tangência em comum com as questões da Gestão Pública. Seria esta uma empreitada viável e com potencial de aproveitamento efetivo em ações de Controle Externo?

As Entidades de Fiscalização Superior de diversos países estão preocupadas, de forma crescente, com o planejamento de sistemas de controle e fiscalização da Administração Pública que permitam considerar os aspectos éticos de gestão que interfiram com o funcionamento das estruturas operacionais das entidades públicas (OLACEFS, 1998).

Segundo o pensamento dominante, esses parâmetros éticos poderiam ser apurados durante as ações fiscalizadoras e também poderiam ser enraizados nessas organizações e seus gestores, bem como realimentados à Sociedade, pela atuação didático-orientadora (acima mesmo da meramente punitiva) que tem se tornado importante vertente de atuação dessas instituições de controle (TCU, 2001).

Como a Ética parece não estar enraizada na cultura organizacional das organizações públicas brasileiras, limitando-se, na maior parte das vezes, à existência de normas de “quarentena” ou à existência de Códigos de Ética sazonais ou mesmo inconsistentes (TCU, 2006), todo o arcabouço legal e normativo que deveria embasar uma correta aplicação de recursos públicos e uma eficiente política de projetos governamentais não consegue assegurar que sejam atingidos parâmetros esperados de eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e evolução social, tendo, enfim, o Cidadão como foco (SANTOS, 2005).

Esse Cidadão, cliente maior dessas ações públicas, também não observa manifestações de gestão que poderiam estar enquadradas em algum foco ético, ainda que avaliado pelo senso comum e, adicionalmente, não observa oportunidades para que possa exercer, de forma individual ou institucionalmente organizada, o chamado Controle Social dessa gestão, por não encontrar parâmetros perenes de Ética ou mesmo por duvidar que existam fontes para que a eles se chegue (TCU, 2006).

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos é servidor do Tribunal de Contas da União, lotado na Secex - RJ, graduado em Engenharia Eletrônica, especialista em Pedagogia, Mestre em Educação pela Universidade Estácio de Sá, aluno de Doutorado em Filosofia. Participou do programa de Pós-Graduação em Ética Pública na Universidade Gama Filho pela ação “Pós nos estados”, coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa.

Ações bem recentes do Tribunal de Contas da União culminaram com a criação de um grupo de trabalho para ações de Auditoria de Ética na Gestão Pública (TCU, 2006), que já se materializaram na Petrobras, BNDES, CVM e Fundação Nacional de Saúde. Os acordos resultantes (TCU, 2005), porém, comprovaram e aprofundaram o entendimento já existente (SENADO FEDERAL, 2006) de que os focos cingem-se, em geral, à verificação da existência de códigos de ética internos, do cumprimento de requisitos de “quarentena” após o exercício de cargos públicos, de posturas pessoais e outros requisitos que não se enquadram no que é aqui preconizado: o estabelecimento de padrões éticos fundamentados na Filosofia e, portanto, com mais possibilidade de alcançar a condição de perenes e universais, bem como direcionados a uma efetividade social oriunda de imperativos morais.

As pesquisas e ensaios na área acadêmica da Filosofia, por outro lado, têm lacunas no que tange a cenários mais concretos de exercício (e talvez mesmo aplicação) das conclusões teóricas atingidas, bem como de interações com outras áreas, o que poderia minimizar o distanciamento progressivo dessa ciência (talvez mesmo um “enclausuramento”), a despeito de suas origens históricas de intensas interações com áreas de ciências físicas e também sociais (COSSUTTA, 2001, VASCONCELOS, 2004 e FARIA, 2005).

Temos, assim, em nosso entender, instigadoras carências, tanto na área da Filosofia, como na de Gestão Pública, no que se refere a estudos que levem a instrumentos de avaliação da Ética, ética essa que tenha como agente ativo, não o Homem em sentido restrito, como recorrente no enfoque filosófico, mas as próprias instituições públicas e seus gestores. Essas carências são ainda maximizadas pelo surgimento de um terceiro beneficiário, qual seja o próprio Cidadão, que teria seus instrumentos de Controle Social expandidos, em termos de possibilidades e instrumentos de observação, pela conexão entre esse tipo de controle e a busca do Conhecimento idealizada pela Filosofia. É possível, também, apontar as correlações do Controle Social com as categorias de conhecimento científico, saber prático, saber filosófico e saber intuitivo preconizadas por Aristóteles, em sua *Ética a Nicômaco* (2005).

BASES FILOSÓFICAS DA ÉTICA APLICÁVEL AO CONTROLE EXTERNO

Tratando inicialmente do embasamento filosófico da idéia central deste ensaio, cremos que a clássica oposição das correntes deontológicas kantianas e do Utilitarismo de Bentham, aprofundado posteriormente por Mill, pode ser contornada e mesmo servir de apoio para que se chegue a conclusões sobre qual seria a verdadeira base ética de atuação dos gestores públicos por meio do próprio resultado esperado da atuação das estruturas públicas que materializam políticas e programas governamentais.

Lidar com essa dicotomia Kant *versus* Utilitaristas pode se constituir exatamente na face mais desafiadora na busca de um instrumento prático de avaliação de Ética Pública.

Afinal, ao se tomar o Imperativo Categórico de Kant (2005c) em um sentido abrangente de gestão pública, teríamos a constatação de que seria necessária uma atuação em termos de consecução de ações que constituíssem modelos parametrizados que deveriam, idealmente, ser aplicados por todos os gestores públicos e tendo também toda a Sociedade como foco. Sendo a Sociedade, então, o ponto focal ético desse “imperativo social”, já é possível antever as conexões com o Utilitarismo, ao se pensar a referência desse imperativo como sendo a efetiva “felicidade” dos diversos segmentos sociais atingidos pela Gestão Pública. Algo similar à “máquina da felicidade” esboçada por Farrel (in PELUSO, 1998, p.190), na qual os cidadãos não pretendessem apenas usufruir as promessas de discursos éticos alheios a uma realidade, e sim desfrutar de resultados que atingissem à maior parcela possível de beneficiários e que fossem o norte da ação da maior parte dos gestores públicos, de forma independente de sazonalidades socioeconômicas ou geopolíticas e procurando estabelecer o que seriam Virtude e Boa Vontade, clássicos parâmetros filosóficos, na atuação de um gestor público.

Vale ressaltar, neste ponto, a superação de antigas críticas dogmáticas ao Utilitarismo como tendo uma perversa face egoísta e individualista, reconhecendo-se



então sua extensão a grupos de indivíduos, o que reforça nossa visão social de resultados como premissa básica deste estudo. Nesse sentido, o Utilitarismo pode oferecer um cenário de interpretação sobre os reais resultados esperados por políticas e projetos governamentais, como previa Bentham ao dizer que “a instrumentalização apropriada dos responsáveis por políticas públicas faria deles agentes moralmente empenhados na erradicação da miséria social” (citado em PELUSO, 1998, p. 13), quando pesquisado em contraponto a um hipotético “imperativo social” da Gestão Pública derivado do imperativo categórico de Kant.

No sentido de contornar de forma pragmática essa aparente dicotomia entre o sentido deontológico de Kant com o consequencialismo de Bentham e Mill, a escolha do cenário das Entidades de Fiscalização Superior (EFSs) (no caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União) como foco de estudo aplicado, parece ser bastante adequada, pois o Controle Externo tem, certamente, premissas aglutinadoras de correntes de pensamento filosófico, tais como:

- a verificação da necessária e preliminar aderência a todo um arcabouço legal e normativo (a Lei no sentido kantiano);
- a aplicação de sanções e instrumentos corretivos e mesmo punitivos, em concomitância com a complementar e cada vez mais importante vertente didático-orientadora (ainda uma visão kantiana);
- a verificação de parâmetros de efetividade de ações públicas com o atendimento do maior número de beneficiados, no sentido utilitarista, conforme alerta Bentham (citado em PELUSO, 1998, p. 18) ao dizer que “o princípio da utilidade aprova ou desaprova qualquer ação que, respectivamente, aumente ou diminua a felicidade, sendo essa ação passível de origem não só de um indivíduo particular, mas também de qualquer ato ou medida de governo”;
- a vertente didático-orientadora que a ação das EFSs possibilita, a qual atinge tanto os gestores como os clientes das instituições e a própria Sociedade (pela disseminação dos resultados), o que encontra eco com uma das cláusulas pétreas do trabalho filosófico, qual seja, a da geração de Conhecimento e Evolução (COSSUTTA, 2001);

- a lacuna a ser preenchida em termos de avaliação do que seja a Felicidade preconizada pelos utilitaristas, lacuna essa resultante da interrupção da obra de Bentham no que tange à quantificação de relações custo / benefício entre ações realizadas e fins atingidos, conforme lembrado por PELUSO (1998, p. 15): “o limite que pode ser posto ao projeto ético de Bentham envolve, ainda hoje, as questões que cercam o problema da elaboração do cálculo moral. Isto sugere que as dificuldades graves do utilitarismo benthamiano surgem no momento em que se pretende fazer a contabilidade da utilidade e do prazer uma aritmética moral..”;

- os estudos recentes que “têm fornecido respostas adequadas à indevida pretensão mooreana de desligar o mundo dos valores do mundo dos fatos, tirando do ostracismo Mill, a ele levado pelo único defeito de construir uma ponte entre o desejado e o desejável” (PELUSO, 1998, p. 112), o que cria as condições para propostas de novas metodologias de conexão entre a Filosofia e a área de avaliação de gestão e políticas públicas;

- metodologias usadas pelos órgãos de Controle Externo em suas Auditorias Operacionais de Programas Públicos podem ser utilizadas em estudos acadêmicos, cada vez mais demandados, nas áreas de Ética Pública, Ética e Meio Ambiente, Ética e Educação e Ética e Tecnologia (SANTOS, 2005);

- Ética e Democracia formam um binômio inseparável e cabe aos Sistemas de Controle Governamental verificar sua interligação nas entidades públicas (GUASQUE, 1998).

Ainda com fundamentação em Kant, é possível uma utilização das suas doze categorias de análise para que se chegue a raízes de indicadores concretos para avaliação da Ética na Gestão Pública, instrumentos estes que seriam as “ferramentas” a serem usadas nas ações das EFSs (Kant, 2005b em conjunto e em confronto com TCU, 2001).

Afinal, os juízos kantianos podem, em nosso entender, ser transpostos para as correspondentes categorias (THIRY-CHERQUES, 2005) e, a seguir, ter nova translação para indicadores qualitativos ou quantitativos do desempenho ético de uma gestão pública, como no seguinte exemplo:

- juízos de quantidade (universais, particulares e singulares) transpostos para categorias de unidade, pluralidade e totalidade, que seriam movidas para indicadores pertinentes à aplicabilidade de um programa, projeto ou política pública (pouca aplicabilidade, medianamente abrangente ou aplicável à totalidade de beneficiários potenciais);
- juízos de qualidade (afirmativos, negativos e infinitos) transpostos para categorias de realidade, negação e limitação, que seriam transformadas em indicadores relativos à existência de determinado parâmetro de efetividade, inexistência dele ou impossibilidade de quantificação e conseqüente necessidade de transformação em indicador qualitativo;
- juízos de relações (categóricas, hipotéticas e disjuntivas) transpostos para categorias de inerência, causalidade e comunidade, que seriam correlatas a indicadores referentes à seqüência temporal e metodológica de formulação de políticas e projetos públicos e a interações e parcerias entre órgãos públicos envolvidos em uma mesma ação pública;
- juízos de modalidade (problemáticos, assertóricos e apodícticos) transpostos para categorias de possibilidade ou não, existência ou não e necessidade ou contingência, que gerariam indicadores referentes às prioridades estabelecidas de determinada gestão ou instituição pública.

Essa transposição de categorias kantianas de análise do Conhecimento para categorias de indicadores de avaliação da gestão pública utilizados pelo Controle Externo da Administração Pública, ao classificar juízos que, ainda que empíricos, são anteriores à própria experiência (STRATHERN, 1997, p.55), pode ser levada às matrizes de planejamento de avaliação de instituições públicas que antecedem os trabalhos reais de “campo”, atribuindo-se àqueles órgãos o papel de agente ativo que busca o Conhecimento, em nova interpretação da “revolução copernicana” gerada por Kant, de que as coisas se conformam à mente e não o contrário. Aqui, a realidade das ações públicas seria verificada pela “razão” dos instrumentos de avaliação, minimizando as influências prévias vindas de seus próprios resultados.

CONEXÕES PRÁTICAS ENTRE A ÉTICA FILOSÓFICA E AS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

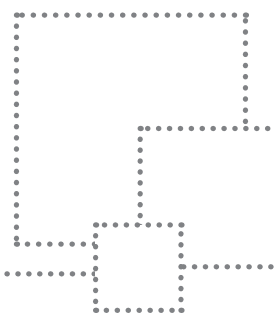
Depois desta breve exposição teórica de bases filosóficas correlatas ao Controle Externo, é possível, agora, apurar a viabilidade de uma ação concreta, em termos de ações pessoais do profissional envolvido e de projetos institucionais das Casas de Controle, rumo a um estudo comparativo entre as intenções e resultados das políticas públicas e um hipotético Código de Ética Pública de fundamentação teórica filosófica.

Levando em conta as limitações inerentes ao presente ensaio, apresentaremos algumas premissas de aplicação essencialmente prática e julgadas viáveis no cenário atual de evolução dos Tribunais de Contas e instituições congêneres, salientando que não têm, essas premissas, uma intenção de esgotar o assunto, e sim de semear discussões e novas propostas. Vamos a elas:

1. A NECESSIDADE DE “ESCUTA SOCIAL” DOS ENVOLVIDOS EM PROJETOS E POLÍTICAS PÚBLICAS, COMO OS BENEFICIÁRIOS DE GRANDES EMPREENDIMENTOS E OBRAS PÚBLICAS

Uma vez que se pretenda chegar a uma base utilitarista dos resultados das ações públicas, é indispensável que sejam incluídas etapas de entrevistas diretas com usuários potenciais desses projetos e políticas.

Atualmente, muito se fala no Controle Social como um grande aliado na defesa do bom uso dos recursos públicos e como instrumento de transparência na Administração Pública. Porém, quase que paradoxalmente, os órgãos de Controle Externo, talvez por excesso de formalismo ou por um certo temor de ousar novas práticas, não costumam, de forma sistemática, fazer uso da escuta dos beneficiários das políticas e dos projetos que são fiscalizados.



Alguns argumentos são usados na defesa desta prática, como por exemplo:

- é necessário extremo cuidado ao ouvir o Cidadão para não criar falsas expectativas do resultado da auditoria que estiver sendo realizada;
- não existe oferta adequada de treinamento e capacitação para entrevistas voltadas para o campo da auditoria pública;
- poderá existir politização excessiva dos depoimentos;
- o tempo de trabalho no campo poderá ser insuficiente para a previsão das entrevistas;
- poderá haver dificuldade na seleção de amostra de entrevistados.

Porém, nenhum desses pontos críticos poderá tornar-se empecilho permanente se adotadas técnicas adequadas de planejamento, capacitação em técnicas de entrevista e um trabalho de conscientização dos executores de fiscalizações para vencer essas barreiras.

Muitas vitórias já foram obtidas a partir de adequada “escuta social”, como por exemplo em auditorias de programas de transplantes de órgãos e em auditorias operacionais em universidades e escolas federais. No caso de auditorias de obras públicas, não se deve esperar que etapas de audiências públicas substituam as entrevistas com comunidades atingidas, quando se sabe que nem sempre há democratização no acesso a essas audiências ou total liberdade de participação e acesso às informações técnicas.

2. O ENVOLVIMENTO DE ASSOCIAÇÕES DE CLASSE, CONSELHOS E SIMILARES EM ENTREVISTAS DE AUDITORIAS

Em continuidade ao raciocínio aplicado no item anterior e à busca da base utilitarista, consideramos bastante importante a inclusão, nas matrizes de planejamento de trabalhos de auditoria, especialmente nas de caráter operacional e nas de apuração de denúncias e representações, de etapas referentes à escuta de associações de classe ou mesmo organizações de caráter sindical.

Embora aqui possamos observar uma maior possibilidade de politização dos depoimentos e também um maior impacto no sentimento conservador inerente aos profissionais e às instituições de Controle Externo, alguns cuidados podem minimizar esses elementos de limitação, muitos comuns também às técnicas utilizadas para escuta social, tais como:

- é importante salientar para os entrevistados que existe uma base técnica e objetiva que permeia os trabalhos de auditoria;
- deve ser deixado claro, desde o início dos contatos, que declarações de caráter essencialmente político, sindical ou corporativista não serão consideradas;
- deve ser previsto um local adequado para as entrevistas e também preservado o sigilo das mesmas, uma vez que muitos depoentes serão empregados ou servidores das instituições auditadas e, de modo similar, deve ser pedido sigilo e discrição quanto ao trabalho dos auditores;
- não devem ser exageradas as expectativas quanto ao resultado dos trabalhos;
- deve ser prevista uma forma de retorno e acompanhamento às entidades depoentes;
- não deve ser mencionada, nos relatórios ou nos atos de requisição de informações à entidade auditada, por parte da equipe, a origem dos indícios obtidos;
- os *sites* das associações de classe devem ser pesquisados antes de se partir para as entrevistas propriamente ditas;
- deve ser evitada, por razões óbvias, a presença dos auditores em quaisquer reuniões amplas dessas associações, bem como atenção especial deve ser dada às possibilidades de que encontros estejam sendo gravados de alguma forma;
- o planejamento dessas entrevistas deve considerar a real possibilidade de obtenção de dados que, de outra forma ou diretamente com as instituições auditadas, não seria viável ou poderia ser prejudicado por ocultações, parcialidades ou distorções.

3. A NECESSIDADE DE CONSIDERAR DENÚNCIAS E NOTÍCIAS VEICULADAS PELA MÍDIA E COMO FAZÊ-LO CORRETAMENTE

A maior parte das casas de Controle Externo dispõe de normativos internos que regulam a possibilidade de que seus profissionais elaborem Representações ou peças similares a partir de notícias veiculadas pela imprensa e pela mídia em geral.

Essa possibilidade, porém, nem sempre é exercitada de forma regular, o que gera oportunidades perdidas quanto à tão buscada tempestividade de ação. É possível, mesmo, incluir nas responsabilidades, pelo menos em nível de conscientização pessoal, de cada auditor de Controle Externo, a atenção para com notícias afetas à sua clientela e, para além disto, a análise de providências que estejam ao seu alcance para as medidas orientadoras ou corretivas.

Esta é medida realmente eficaz para que se chegue à minimização de um certo “egoísmo” como faceta da tese filosófica utilitarista.

4. A INCLUSÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NAS FISCALIZAÇÕES E PROCESSOS EM GERAL, ESPECIALMENTE NA ÁREA DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

A questão ambiental é, seguramente, um dos pilares básicos do pensamento filosófico, desde os primórdios do pensamento grego e também, por extensão, um dos pré-requisitos de um verdadeiro enfoque utilitarista (pois afeta todos os segmentos da sociedade humana) e do raciocínio kantiano (pois fundamenta qualquer hipótese de imperativo de gestão pública). No que se refere, por outro lado, ao Controle Externo, é importante ponto de aperfeiçoamento nas suas ações técnicas, por fatores tais como (LIMA, 2001):

- I. a abrangência das auditorias e fiscalizações diversas, que permite a verificação de quesitos ambientais em uma enorme gama de entidades, ações, projetos e programas;
- II. o esforço periódico das ações de avaliação e acompanhamento de obras públicas em apoio aos poderes legislativos de cada esfera de governo;
- III. a vertente didático-pedagógica-preventiva dos órgãos de Controle Externo;

IV. o potencial das auditorias operacionais de desempenho e de programas;

V. esforços para aumentar o foco das ações de fiscalização ambiental para além da verificação de documentação de licenciamento exigida;

VI. a busca de definição de critérios para a Contabilidade Ambiental;

VII. a conscientização interna e externa para enfoque do Meio Ambiente como patrimônio público;

VIII. a inclusão de quesitos ambientais em fiscalizações de licitações, contratos, prestações e tomadas de contas e auditorias e inspeções de acompanhamento;

IX. a possibilidade, mesmo na ausência de danos, bem como no caso de dificuldade extrema ou impossibilidade, de sua efetiva quantificação e multas a responsáveis por atos de gestão que possam causar ou possibilitar a ocorrência desses impactos;

X. a prevenção de danos ao Erário nas áreas de Saúde, Turismo, Paisagens, Patrimônio Cultural e outras correlatas, por meio do entendimento de um Meio Ambiente difuso e abrangente como patrimônio público.

Como mais um valor a ser agregado, podemos dizer que talvez a principal riqueza e fator motivacional de oportunidade de um trabalho de auditoria ambiental embutido em, por exemplo, uma auditoria de obras de obras públicas, seja a possibilidade de prevenção de grandes danos sociais, pois obras públicas podem começar a gerar impactos antes mesmo de sua conclusão, tanto por deficiências em seus projetos básicos, como por inviabilidade mesmo de sua relação custo / benefício. Esse é, inclusive, um fator pouco considerado nas análises que conduzem aos Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais, que costumam ser mais voltados para os impactos posteriores. Muitas vezes os danos ou a possibilidade deles não cessam com o término das obras, como é o pensamento de grande parte dos gestores. Isto pode incluir a questão da instalação de comunidades residentes em volta da obra, as quais muitas vezes ali permanecem (BARATA, 1995).

Não é difícil perceber que, na grande maioria das obras públicas, os segmentos populacionais potencialmente atingidos por danos ambientais são aqueles das camadas de baixa renda e baixo índice de evolução social (COHEN, 1988). Isto se deve à própria característica geográfica de localização das faixas de obras passíveis de gerar danos ambientais, tais como represas, açudes, hidrelétricas, fábricas, usinas, aeroportos, etc.

A ausência desses pressupostos no trabalho do Controle Externo certamente impediria qualquer visão utilitarista da Ética na Gestão Pública, pelo desrespeito à qualidade de vida de toda a sociedade. Cabe lembrar, também por conexão direta à base filosófica deste ensaio, a necessidade de análises do cenário de Educação Ambiental no Brasil, certamente uma frente desafiadora para as Casas de Controle.

5. A CORRETA CONSIDERAÇÃO DO FATOR EFETIVIDADE NA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

Uma das metas buscadas para a evolução do Controle Externo é a real efetividade final de seus trabalhos. A participação de cada um de seus profissionais, nos momentos de elaboração de propostas resultantes das instruções de processos e de trabalhos externos de fiscalização e auditoria, é essencial pois poderá alimentar toda uma cadeia posterior de apreciações, pareceres e decisões, na busca do modelo Kantiano de atuação do gestor público dentro de um modelo aplicável, por multiplicação, a todos esses condutores de ações públicas.

A correta delimitação do que seria efetivo em termos de propostas é tarefa das mais difíceis. Afinal, como estabelecer um “filtro” nas propostas ao fim de um trabalho técnico? Isto dependerá bastante da própria experiência do profissional, da “cultura organizacional” da Casa de Controle, das experiências anteriores e dos resultados obtidos no âmbito da entidade auditada, das análises e da ação orientadora das chefias imediatas do profissional responsável pelas propostas, do horizonte de tempo disponível para o trabalho e da urgência ou emergência da situação em foco, dentre outros fatores também críticos, que podem ser avaliados e priorizados dentro de um modelo de imperativo kantiano.

6. AS POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO DE PROPOSTAS DE MUDANÇAS AO EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Uma outra oportunidade, muitas vezes perdida nas propostas oriundas de trabalhos de Controle Externo, é referente às possibilidades de recomendações a órgãos do Poder Executivo e ao Poder Legislativo, nas respectivas esferas, correlatas à casa de Controle Externo, o que tem direta relação com o conceito da Lei em Kant, como já aqui apresentado.

Temos exemplos de sucesso em trabalhos em que foram detectadas necessidades de alterações em leis e normativos que causavam lacunas, omissões ou empecilhos à boa utilização de recursos e ao bom funcionamento operacional de órgãos, projetos, programas e políticas públicas.

É interessante que o profissional de Controle Externo, diante de um indício de que há necessidade de alterações em leis ou instrumentos disciplinadores emitidos por secretarias ou ministérios, não se quede em posição de descrédito ou limitação pelas possibilidades de insucesso.

Muitas vezes, a questão a ser encaminhada pode não ser a de alteração legal, mas de providências relativas a processos de estratégias de uso de recursos materiais ou financeiros, processos esses que podem estar parados ou com andamento crítico em algum órgão do Poder Executivo. A simples abordagem do assunto e a sua inclusão em um trabalho do Controle Externo, materializada em proposta de pedido de informações, poderá servir como elemento propulsor de ações concretas, trazendo efetividade final e atendendo, também, a uma premissa de nossos trabalhos, qual seja a de compatibilizar recursos públicos e resultados para a Sociedade.

O Controle Externo pode, sim, comportar-se não apenas como agente de acompanhamento mas também deflagrador de ações, por meio das características de abrangência administrativa de suas fiscalizações, da possibilidade de encaminhamento de propostas dirigidas a diversas esferas de governo e de sua independência constitucional garantida em todas essas esferas.

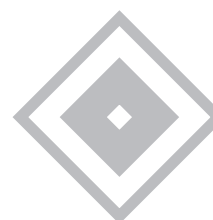
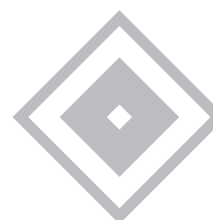
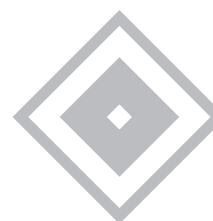
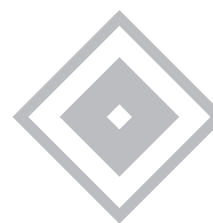
7. AS ESTRATÉGIAS DE PRESENÇA, EM TEMPO REAL, NA CLIENTELA E DE ACOMPANHAMENTO TEMPESTIVO DE PROCESSOS

Um tema ligado à questão da busca incessante do Conhecimento em tempo real, já presente nas bases filosóficas e que se refere mais diretamente aos coordenadores de equipes de fiscalização e aos chefes de divisões técnicas, é o da necessidade de presença mais tempestiva junto à clientela e de acompanhamento em tempo real das atividades de fiscalização desses grupos de órgãos e seus processos de contas e auditorias.

O profissional de Controle Externo deve ser levado a zelar por um determinado grupo de instituições, tanto em termos de acompanhamento operacional como processual, sem lacunas temporais que acarretem intempestividade e pouca efetividade final do trabalho. Algo como uma área a cuidar e um foco de Conhecimento a buscar.

8. A CONSIDERAÇÃO DO POTENCIAL DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REAL FERRAMENTA DE ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

Uma situação, com a qual freqüentemente se depara o profissional de Controle Externo, é aquela em que se sabe que existe uma situação a ser corrigida, em termos de uso de recursos públicos ou de efetividade de operação de uma instituição fiscalizada, mas não se tem, explicitamente, uma norma ou legislação que respalde a observação feita ou a proposta de correção ou evolução. Muitas vezes se tem, até concomitantemente, uma lacuna que possibilita a ocorrência do fato.



Nesses casos, em nova conexão com os imperativos kantianos, deve ser incentivado o uso dos princípios constitucionais de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, uso este que pode ser agregado a outras ferramentas discutidas no presente trabalho, tais como ousadia de propostas, abandono de conservadorismo, propostas ao Executivo e Legislativo, busca de efetividade (conexa ao, de certa forma recente, princípio constitucional da Efetividade), tangências com o Terceiro Setor (vertente classicamente carente de definições legais) e parcerias com o Controle Social.

A utilização da Constituição como instrumento de apoio ao Controle Externo e, subsidiariamente, dos princípios básicos da Administração Pública, deve sempre servir de instrumento perene para as situações em que se detém a certeza da possibilidade de evolução do controle, ainda que as normas e leis inferiores aparentemente não disponibilizar as bases de sustentação da detecção de indícios de falhas ou das propostas corretivas ou orientadoras. Um uso insistente da Lei no sentido kantiano.

9. A ATENÇÃO PARA COM O TERCEIRO SETOR

As interações dos órgãos e dos profissionais de Controle Externo com entidades tais como ONGs (organizações não-governamentais), OSCIPs (organizações da sociedade civil com interesse público), fundações de apoio a universidades e instituições de pesquisa e outras similares, têm se revelado, inúmeras vezes, situações de conflito de interesses e de dificuldade de atuação técnica segura.

Uma vez que as fronteiras que delimitam os recursos públicos e privados nem sempre estão bem estabelecidas, é difícil caracterizar exatamente o que poderia ou não ser fiscalizado pelo Controle Externo público e quais seriam os setores atingidos por propostas técnicas de correção.

Assim, novamente em conjunto com outras sugestões deste ensaio, é preciso que seja incentivada uma firme atuação do profissional para que se vislumbre todas as nuances e todas as possíveis ocultações que ocorram em projetos ou programas em que transitem recursos privados e públicos ou em que estes últimos sejam intermediados por entidades do Terceiro Setor.

A experiência e os fatos recentes têm mostrado que uma parcela crescente de irregularidades no uso de recursos públicos (financeiros, humanos e patrimoniais) têm ocorrido no seio dessas interações, as quais nem sempre possuem a tão propalada vantagem das boas parcerias públicos-privadas.

O profissional deve utilizar técnicas adequadas de análise e também ter sua argúcia de observação potencializada para poder adequar-se ao trato simultâneo dessas duas culturas, uma com maior rigor formal e maior foco no Cidadão contribuinte e outra com maior necessidade de lucro e menor compromisso com médios e longos prazos.

Não é possível aceitar o Terceiro Setor como região fronteira livre de fiscalizações, verdadeira “terra de ninguém”, nem sujeita às normas públicas e nem sujeita aos riscos dos empreendimentos privados, contrariando a vertente utilitarista da sociedade como foco de sucesso dos resultados das ações, no caso, tanto públicas como privadas ou ainda como parcerias das duas frentes.

10. COMO CONSIDERAR A FAMOSA VERTENTE DIDÁTICO-ORIENTADORA DO CONTROLE EXTERNO E COMO DISSEMINAR PRÁTICAS DE BOA GESTÃO

Um ponto bastante rico e instigante das ações de fiscalização do Controle Externo é o de possibilitar, ao lado e muitas vezes acima, além das ações corretivas, outras de orientação e evolução das ações de órgãos públicos, em uma grande conjunção das duas vertentes filosóficas aqui empregadas, tanto a kantiana como a utilitarista.

Isto deve ser incentivado e buscado na atuação do profissional de controle, tanto nas ações de campo como também nas de análise de prestações de contas ou outros tipos de processos da área.

O enfoque excessivo nas propostas de determinações oriundas de fugas às normas e à legislação, muitas vezes, não deixa espaço para Recomendações de aperfeiçoamento, algumas vezes limitadas pelas próprias lacunas normativas ou pelas próprias limitações pessoais de atuação, o que, como aqui discutido em outros tópicos, não deve ocorrer em uma boa atuação profissional.

E não se deve esquecer que as observações de efetividade que se coletam em trabalhos de auditoria ou instrução processual, não devem ficar esquecidas ou deixadas de lado, se, em uma visão limitada e antiquada, não forem consideradas falhas ou “achados de auditoria” e sim ser incluídas, em outras oportunidades, em trabalhos ou instituições similares, de forma que sirvam de modelos de atuação (modelo kantiano de imperativos).

É natural que isto requeira certa habilidade do auditor e de seus coordenadores, mas isso antes de ser impedimento, deve ser um desafio motivador e, com certeza, caracterizará ação com grande possibilidade de sucesso no rumo da efetividade, da tempestividade e da boa imagem das casas de Controle Externo, além de se constituírem reais resultados, para além de meros discursos, das auditorias operacionais de desempenho e de acompanhamento de projetos e políticas públicas.

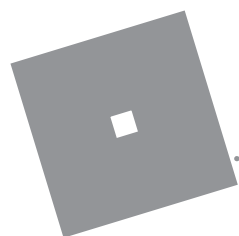
CONCLUSÕES

A Ética, enquanto valorização de interesses sociais e recurso fundamental contra a impunidade e a corrupção, aparece com validade cada vez mais sólida no manejo de decisões, ações estratégicas e gestão de bens públicos.

Assim, procuramos demonstrar que um estudo que procure unir paradigmas éticos a modelos de fiscalização e controle do setor público (projetos, programas e ações governamentais) pode, perfeitamente, encontrar aplicação prática no Controle Externo e também enriquecer as pesquisas acadêmicas na área filosófica da Ética.

A importância do tema fica visível, pela possibilidade, que procuramos materializar nos exemplos dados, de se chegar a uma ferramenta metodológica concreta e viável para a avaliação ética das ações governamentais. Isto pode ter aplicação especial em setores de forte vertente de inspiração em questões de Humanismo, como, por exemplo, educação e meio ambiente (GOHN, 1999).

Acreditamos, por tudo isso, que um confronto entre a realidade da ação governamental e todo um arcabouço teórico da Ética Pública trará contribuição positiva aos estudos científicos, jurídicos e administrativos, ao apurar a validade de vários parâmetros teóricos de aferição e também ao identificar oportunidades possivelmente perdidas ou avanços realmente alcançados dentro do que esperam os estudiosos das duas áreas, tanto da Filosofia como do Controle Externo.



BIBLIOGRAFIA

- ARISTÓTELES. Livro VI. In: _____. Ética a Nicômaco. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- ASSEMBLEA ANUAL DA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 8., 1998, Caracas. Anais... Caracas, Contraloria General de La República, [199-].
- BARATA, Martha Macedo de Lima. Auditoria ambiental no Brasil: uma nova ferramenta de gestão. 1995. Tese (Pós-Graduação em Engenharia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BRASIL. Código de conduta da alta administração federal. Aprovado pelo Senhor Presidente da República em 21 de agosto de 2000. Brasília: Presidência da República, Comissão de Ética Pública, 1999. 124 p. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/etica321>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 517. Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- _____. _____. Plenário. Acórdão nº 684. Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- _____. _____. Plenário. Acórdão nº 1.030. Relator Marcos Vinícios Vilaça. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- _____. _____. Plenário. Acórdão nº 1.331. Relator Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- _____. _____. Informações periódicas diversas sobre o trabalho do grupo Auditoria de Ética na Gestão Pública. Brasília: SEGECEX, ADFIS, 2006.
- _____. _____. Manual de auditoria de natureza operacional. Brasília : TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. 114 p.
- CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. São Paulo: Ática, 2000.
- COBRA, Rubem Queiroz. Immanuel Kant. Cobra Pages, Brasília, jun. 1997. Disponível em: <<http://www.cobra.pages.nom.br/fmp-kant.html>>. Acesso em: 20 abr. 2006.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Evaluación de proyectos sociales. Santiago: ILPES, 1988.
- COSSUTTA, Frédéric. Elementos para a leitura de textos filosóficos. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- DEMO, Pedro. Educação e qualidade. Campinas: Papirus, 1998.
- FARIA, Filipe Ceppas de Carvalho. Investigação filosófica. Rio de Janeiro: UGF, 1. sem. 2005. Notas de aula.
- GILES, Thomas Ransom. Introdução à filosofia. São Paulo: EDUSP, 1979.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e educação. São Paulo: Cortez Editora, 1999.
- GUASQUE, Luiz Fabião. Notas sobre a atuação do Ministério Público junto a fundações e instituições de controle social. Rio de Janeiro: MPERJ, 1998.
- KANT, Immanuel. Crítica da razão prática. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- _____. Crítica da razão pura. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- _____. Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- LIMA, Luiz Henrique. Controle do patrimônio ambiental brasileiro. Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.
- MARCONDES, Danilo; JAPIASSÚ, Hilton. Dicionário de filosofia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- MILL, John Stuart. Utilitarismo. Porto: Porto Editora, 2005.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PELUSO, Luis Alberto (Org.). Ética e utilitarismo. Campinas: Alinea, 1998.
- SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. Controle Social, Meio Ambiente e Auditoria de Obras Públicas: uma oportunidade de ouro para a sinergia controle externo – cidadão. In: CONGRESSO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 33., 2005, Gramado; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE EXTERNO, 1., 2005, Gramado. Anais... Gramado: TCE/RS, 2005.
- STRATTHERN, Paul. Kant em 90 minutos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. O conceito de conceito e a perspectiva fundamental de Kant: a formação do conceito em pesquisa qualitativa. Rio de Janeiro: FGV, EBAPE, 2005. Notas de aula.
- VASCONCELOS, Jorge Luiz Rocha de. Ética IV. Rio de Janeiro: UGF, 2. sem. 2004. Notas de aula.

