

Lições da especialização do Controle Externo da regulação de Telecomunicações

Marcelo Barros Gomes,
Marcelo Sobreiro Maciel

Marcelo Barros Gomes, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Professor Colaborador de cursos de pós-graduação em Controle Governamental da FGV-EBAPE e Regulação e Auditoria de Desempenho Governamental no Centro de Ensino do Distrito Federal (UnIDF). Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pela *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido). Especialista em auditoria de governo pelo Programa Internacional de Formação de Auditores do *Government Accountability Office (GAO)* dos Estados Unidos.

Marcelo Sobreiro Maciel, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Mestre em Economia pela Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

1. INTRODUÇÃO¹

O dia 8 de novembro de 2000 marca os novos rumos do Controle Externo. Nessa data, o Ministro do Tribunal de Contas da União, Humberto Souto, apresentou ao Plenário proposta de ajuste da estrutura organizacional do TCU e de racionalização do rito de exame e julgamento de contas anuais. A proposta decorreu de minucioso estudo elaborado pela pesquisa “Tendência do Controle da Gestão Pública”, iniciada dois anos antes, em novembro de 1998, sob a supervisão daquele mesmo Ministro, que presidiria a Corte de Contas nos anos de 2001 e 2002. O resultado do plano de ajuste culminou na aprovação da Resolução nº 140,² de 13 de dezembro de 2000, dispondo sobre estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal. O novo normativo teve como fundamento a especialização da atividade de Controle Externo como forma de cumprir com maior eficácia a missão institucional (art. 1º inciso II), e criou secretarias especializadas em matérias ou temas de controle, a exemplo da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid).³

A proposta consolidou estratégias e idéias construídas ao longo de toda década de 1990 no âmbito do TCU, que visavam adequar a atuação e funcionamento do Controle Externo à nova Carta Política promulgada em 1988, bem como às reformas administrativas levadas a efeito no âmbito da administração pública federal a partir de então e, mais intensamente, nos dois mandatos consecutivos do governo FHC.

¹ Agradecemos imensamente os valiosos comentários dos colegas da Sefid Maurício de Albuquerque Wanderley e Maria do Amparo Coutinho.

² A Resolução 140/2000 revogou a Resolução 133/2000. Essa última norma consolidou mais de cem portarias e resoluções administrativas anteriores, desde 1969, que tratavam de estrutura e competência no âmbito do TCU.

³ Foram criadas, também, uma secretaria para Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) e outra de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). Foram mantidas, sob nova denominação, uma Secretaria para Fiscalização de Pessoal (Sefip), uma para Macroavaliação Governamental (Semag), uma para Análise de Recursos interpostos no âmbito do Tribunal (Secretaria de Recursos, Serur).

O presente trabalho busca demonstrar que a decisão estratégica do TCU em adotar modelo organizacional de controle especializado dos entes reguladores de infra-estrutura tem permitido maior foco e efetividade às ações de Controle Externo nessa área. O texto inicialmente resume atuações relevantes do TCU na área de regulação de telecomunicações. Descreve, em seguida, os processos de trabalho realizados e os resultados alcançados em auditoria operacional específica realizada pela Sefid, para identificar causas da paralisa da aplicação dos recursos do Fundo de Universalização de Telecomunicações (Fust), destacando lições extraídas dessa auditoria para a atividade de controle. Finalmente, a partir dessas lições, propomos um quadro de discussão inicial sobre possibilidades mais amplas de especialização no TCU.

Concluimos, assim, que o esforço para especializar o TCU, com vistas a promover maior eficácia à sua atuação, ainda é restrito. Além da regulação de infra-estrutura, outras áreas governamentais – de alta relevância e materialidade econômica e social – deveriam também receber atenção e foco permanentes e ações especializadas do TCU.

2. A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DA SEFID EM TELECOMUNICAÇÕES

O êxito do controle do TCU exercido nos processos das privatizações, aliado ao acúmulo de conhecimento adquirido nessa fase, fez com que a equipe de técnicos ligados a esses trabalhos notasse que era necessário montar estrutura institucional que desse amparo ao esforço de capacitação de pessoas e ao desenvolvimento de abordagem especializada na atuação, principalmente finalística, dos novos entes reguladores.

Três fatores facilitaram a criação de uma secretaria especializada em regulação de infra-estrutura. Primeiro, a credibilidade adquirida pela equipe no acompanhamento das privatizações. Segundo, a oportunidade decorrente da discussão sobre vertentes do controle, analisadas pela Pesquisa Tendências do TCU, que permitiu a implementação de nova estrutura organizacional. Finalmente, o esforço institucional para o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de controle,⁴ em consequência da ampliação das competências do TCU na Constituição de 1988, em razão, principalmente, da possibilidade de realizar auditorias de natureza operacional – além das tradicionais auditorias contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais. A conjunção desses fatores contribuiu decisivamente para o surgimento de uma nova Secretaria especializada no TCU – a Sefid.

Os trabalhos da Sefid consistem, basicamente, do acompanhamento dos atos de outorgas, da fiscalização da boa e regular execução dos contratos de delegação de serviços públicos, bem como da análise e avaliação do desempenho dos entes reguladores e dos agentes formuladores de políticas públicas setoriais de infra-estrutura.

⁴ Entre ações desse caráter destacam-se: acordo realizado entre o TCU e a FGV para treinamento, nos Estados Unidos, de diversos especialistas em auditoria de desempenho e avaliação de programas (1996); os trabalhos-pilotos para consolidar conhecimentos em auditoria operacional (1997); e o Acordo de cooperação técnica, nesta área, com o Reino Unido, a partir de 1998.

Na área de Telecomunicações, o TCU, ainda antes da criação da Sefid, visando subsidiar a avaliação de processos de privatização, realizou auditoria operacional no Sistema Telebrás já em 1996 (Decisão TCU Plenário nº 188/97), em que se apresentou amplo diagnóstico do sistema.

Os acompanhamentos concomitantes dos atos de outorga exigem, entre outros, a utilização de conhecimentos adquiridos pela Sefid na área de finanças corporativas, análise de fluxos de caixa e avaliação de investimentos. Além disso, a Sefid vem realizando diversos trabalhos de monitoramento e avaliação do órgão regulador – a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – nas dimensões de universalização do acesso, regulação social, regulação econômico-financeira, regulação técnica, entre outros. Em um exemplo desses trabalhos, verificou-se a atuação da agência nos mecanismos de atendimento ao usuário de serviços de telecomunicações e na defesa dos interesses dos usuários (Acórdão TCU Plenário nº 1.458/2005). Outro exemplo refere-se à auditoria operacional sobre a atuação da agência no acompanhamento da qualidade dos serviços de telefonia, onde se questiona a adequabilidade dos regulamentos, a efetividade e eficiência dos processos de fiscalização da qualidade e a efetividade de processos sancionatórios.⁵

Em conseqüência de todo esse histórico de atuação, houve entendimento convergente entre os técnicos da Sefid e o Ministro-relator Ubiratan Aguiar de que o TCU deveria averiguar as razões por que o governo ainda não havia aplicado os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), pois, em 2005, já se havia passado mais de cinco anos da edição da lei que instituiu o fundo. A auditoria buscou identificar as causas que estariam impedindo a utilização desses recursos, que se acumulam em mais de 4 bilhões de reais e que continuam a ser arrecadados com destino certo – de forma distinta da sua previsão legal – para reserva de contingência, aumentando o *superávit* primário do governo federal.

3. LIÇÕES DA ESPECIALIZAÇÃO NA SEFID PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO – ESTUDO DE CASO DA AUDITORIA NO FUST

3.1. FOCO NA ÁREA DE ATUAÇÃO E ACÚMULO E APROFUNDAMENTO DE CONHECIMENTOS

À época do levantamento da auditoria no Fust, foram identificadas diversas causas eventuais para a não aplicação dos recursos do Fundo, as quais eram apontadas por especialistas e pela mídia especializada. Uns diziam que era o Ministério da Fazenda o culpado por contingenciar os recursos; outros responsabilizavam a Anatel, por não apontar uma solução adequada de criação do novo serviço de telecomunicações – o SCD; outros ainda questionavam a atuação do Ministério das Comunicações; e, por fim, diversas vezes no Congresso Nacional defendiam a necessidade de alteração legislativa.

⁵ O relatório preliminar desta auditoria já foi apresentado à Anatel e ao Gabinete do Ministro-relator.

Assim, a auditoria no Fust demandou a análise de quatro questões distintas e complexas, com a necessidade de domínio do conhecimento de diferentes temas e que, ainda, envolviam vários atores governamentais, conforme o resumo no quadro a seguir:

Dimensões da auditoria	Atores governamentais envolvidos	Temas e conhecimentos demandados
1. Formulação de políticas, diretrizes e prioridades	Ministério das Comunicações e outros Ministérios (em especial Educação e Casa Civil)	Auditoria Governamental, Direito Administrativo, Ciência Política, Administração Pública, Inclusão Digital e Políticas Públicas
2. Integração de programas governamentais que utilizariam os recursos	Ministério das Comunicações, outros Ministérios (em especial Educação e Casa Civil) e Congresso Nacional	Auditoria Governamental, Ciência Política, Administração Pública e Orçamento Público, Inclusão Digital e Direito Financeiro Público
3. Criação de um novo serviço de telecomunicações (SCD)	Anatel e Ministério das Comunicações	Auditoria Governamental, Regulação técnica, econômica e jurídica aplicadas ao setor de Telecomunicações
4. Necessidade de alteração de Leis (LGT e Lei do Fust)	Ministério das Comunicações e Congresso Nacional	Direito regulatório e Ciência Política

A equipe de auditoria foi composta por três analistas. Foi estabelecido um prazo de cerca de quatro meses – considerado exíguo, mas necessário, em benefício da tempestividade⁶ – para a realização das três etapas – planejamento, execução e relatório – da auditoria. O prazo estabelecido foi rigorosamente cumprido e, com o total apoio e interesse do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar e seu gabinete, o TCU exarou o Acórdão da auditoria 2148/2005, tempestivamente, em 7/12/2005. Isso só foi possível porque a equipe contou com todo o conhecimento já acumulado pela Sefid.

Considerando somente a terceira questão, relativa à criação de um novo serviço de telecomunicações, já eram desafiadores os conhecimentos – e sua profundidade – necessários para que o problema de auditoria pudesse ser analisado. Nessa questão, era necessário conhecer: as características técnicas dos diversos serviços de telecomunicações; a teoria – e a prática – da regulação econômica aplicada ao setor; e, ainda, as especificidades e a hermenêutica da legislação prescrita pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Trabalhos anteriores da Sefid, em especial uma auditoria (Decisão plenária nº 215, de 20/3/2002) e a resposta a uma Consulta do Ministério das Comunicações (Acórdão nº 1.107, de 13/8/2003), foram imprescindíveis para a análise dessa terceira questão, com a profundidade e tempestividade exigidas.



⁶ A Equipe e o Ministro-relator entendiam que o relatório deveria ser concluído e julgado até o final daquele ano, visando a possibilidade de previsão de despesas com os recursos do Fust já para o ano seguinte - 2006.

Com a auditoria que levou à Decisão nº 215/2002, a Sefid se aprofundou no tema da regulação econômica do setor, ao analisar, minuciosamente, a necessidade de desagregação de redes (em inglês, *unbundling*) e da justificação técnica para o estabelecimento das tarifas de interconexão entre os serviços de telecomunicação, sob responsabilidade da Anatel. Esses conhecimentos obtidos foram fundamentais na análise da terceira questão, quando pôde ser apontada, como um dos achados relevantes, a necessidade de integração no governo federal para enfrentar a defesa de interesse – ainda que legítima – dos atores envolvidos. A auditoria no Fust, por sua vez, pôde aprofundar – e desmistificar – os conhecimentos sobre o *unbundling*, o que poderá ser útil em futuros trabalhos da Sefid.⁷

Já a resposta à Consulta que gerou o Acórdão nº 1.107/2003, contribuiu para o entendimento das etapas de regulamentação do novo serviço de telecomunicações que suportaria a aplicação dos recursos do Fust. Esse entendimento permitiu distinguir as responsabilidades tanto do Ministério das Comunicações quanto da Anatel, na operacionalização do Fundo.

A despeito do Acórdão da Consulta ter sido aprovado por unanimidade pelo plenário do TCU, merece destaque o intenso debate jurídico travado, trazendo à baila duas visões antagônicas de hermenêutica jurídica possíveis de serem aplicadas:

- uma corrente considerava que as licitações para a aplicação dos recursos do Fust deveriam ser regidas pela Lei Geral de Telecomunicações; outra, defendia a regência pela Lei nº 8.666/1993 – a Lei das Licitações;

- uma defendia o direcionamento dos recursos do Fust somente a Concessionárias, enquanto a outra admitia a participação também de detentores de Autorização.

A especialização – e a realização de trabalhos conexos anteriores – permitiu à Sefid captar as peculiaridades do novo marco regulatório do setor de telecomunicações, para então propor uma interpretação jurídica mais coerente com o arcabouço jurídico do setor.

3.2. TEMPESTIVIDADE E OPORTUNIDADE DA AÇÃO DO CONTROLE

A auditoria no Fust não havia sido planejada e incluída no Plano de Fiscalização da Sefid para o ano de 2005. Em vez dela, estava prevista a realização de outra fiscalização que demandaria os mesmos recursos humanos, para um cronograma de trabalho quase equivalente.

A idéia da realização da auditoria no Fust surgiu a partir da convicção de que não havia perspectivas concretas de que os recursos do Fundo viriam a ser aplicados. A Sefid foi formando essa convicção através do acompanhamento constante da mídia especializada e das informações colhidas junto a sua rede de interlocução.⁸

Formada a convicção, o próximo passo foi elaborar uma representação propondo a realização da auditoria no Fust em vez da fiscalização anteriormente programada, proposta essa que teve total concordância do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar.

⁷ Como mostrado por Faraco (2004), muitas empresas só poderão participar da concorrência pelos recursos do Fust caso possam usar a infra-estrutura existente e controlada pelas concessionárias do serviço de telefonia fixa - STFC e por outras operadoras com redes de telecomunicações já instaladas. Esse uso da infra-estrutura existente, por outras empresas – chamadas de *entrantes* – é denominado acesso a redes, ou o termo em inglês *unbundling*. Com os trabalhos da auditoria, especialmente as entrevistas com Eduardo Tude, presidente do site Teleco, e José Gonçalves Neto e Antônio Carlos Valente, respectivamente gerente-geral e ex-conselheiro da Anatel, as dificuldades na implementação do *unbundling* puderam ser entendidas e desmitificadas.

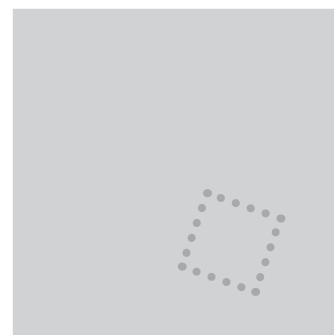
⁸ Diversos sites especializados no setor de telecomunicações noticiavam a paralisação do Fust e a indefinição do SCD, como por exemplo o Teletime (<http://www.teletime.com.br>), do qual a Sefid era assinante, o Telecom Online (<http://www.telecomonline.com.br>), e o Alice Ramos (<http://www.aliceramos.com>). Além disso, nos grupos de discussão wirelessbr e celld-group (ambos do site Yahoo), diversas mensagens eram trocadas entre integrantes da indústria de telecomunicações e estudiosos do tema, externando as angústias em relação ao Fust.

3.3. REDE DE INTERLOCUÇÃO: CONTRIBUIÇÃO À EXECUÇÃO – E À COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS – DA AÇÃO DE CONTROLE

Na execução da auditoria no Fust, a complexidade e a variedade dos temas exigiu a realização de mais de 30 entrevistas. Além dos contatos com os gestores – à época – no Ministério das Comunicações e na Anatel, foi importante saber a opinião, também, de ex-gestores, em especial a do ex-Superintendente da Anatel, Edmundo Matarazzo, o qual foi entrevistado diversas vezes pela equipe da auditoria.

Outra necessidade, diante dos interesses envolvidos, era ouvir a opinião de segmentos opostos da indústria de telecomunicações. Nesse sentido, foram também entrevistados Mário Dias Ripper, da Concessionária Telemar, e Luiz Cláudio Rosa, da empresa Lucent.

Além dessas, diversas entrevistas permitiram uma maior aproximação e um contato contínuo posterior. Reforçou-se, assim, a rede de interlocução até então estabelecida pela Sefid. Em alguns casos, os atores entrevistados, além de contribuir para a execução da auditoria, contribuíram, ainda, para a melhor comunicação dos resultados, conforme ilustramos no quadro a seguir.⁹



Ator ¹⁰	Contribuição à execução da auditoria no Fust	Contribuição à comunicação dos resultados
Paulo Lima e Carlos Afonso (Rits)	Regulação econômica no SCD; proposta de alteração da Lei do Fust; dispersão das iniciativas de inclusão digital	Divulgou o início da realização – e os resultados da auditoria – em sua newsletter semanal
Eduardo Tude (site Teleco)	Regulação econômica no SCD	Divulgou resultados da auditoria no site Teleco
Gilson Schwartz (Cidade do Conhecimento/USP)	Dispersão das iniciativas de inclusão digital	Escreveu artigo no Jornal Folha de São Paulo, dando destaque à auditoria (15/12/2005)
Venício Lima (Nemp/UnB)	-	Divulgou resultados da auditoria no site do Observatório da Imprensa (13/12/2005)
Márcio Iório (GCOM/UnB)	Regulação econômica no SCD	-

⁹ Cabe destacar, ainda, que, em função da aproximação com a rede de interlocução, pôde-se perceber a menção elogiosa aos trabalhos da auditoria, em diversos casos, como por exemplo, na seguinte matéria do caderno de informática do jornal O Globo, de 26/12/2005: "(...) O relatório do TCU é de uma lucidez formidável e faz uma crítica construtiva à atuação do governo federal na questão da inclusão digital - diz Rodrigo Baggio, diretor-executivo e fundador do CDI. (...)".

¹⁰ Gcom - Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações. Rits - Rede de Informações para o Terceiro Setor. Nemp - Núcleo de Estudos de Mídia e Política.

3.4. A COMPLEXIDADE DOS TEMAS DA ATIVIDADE DE CONTROLE EXIGEM TRABALHOS COMPLEMENTARES

Posteriormente à privatização do sistema, a atuação do TCU se deteve em avaliar e acompanhar a atuação da recém-criada Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), relativamente à execução dos contratos de concessão, permissão e autorização firmados, o alcance das metas traçadas pelo Governo Federal e a fiscalização dos serviços públicos prestados (Decisão nº 215/2002).¹¹ O Monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por essa Decisão gerou o Acórdão nº 1.196/2005 o qual resultou no início de um acompanhamento econômico-financeiro mais efetivo das prestadoras de telefonia fixa. Esses dois trabalhos, em conjunto com o Acórdão nº 1.107/2003, em resposta à Consulta do Ministro das Comunicações sobre as possibilidades jurídicas de aplicação dos recursos do Fust, além do Acórdão nº 1.778/2004, resultado de diagnóstico realizado pela Sefid sobre os impactos da privatização na universalização das telecomunicações, foram fundamentais para dar suporte ao trabalho de auditoria no Fust. De fato, essas intervenções anteriores da Sefid embasaram conclusões do relatório a que não se chegariam em tão pouco tempo, caso não houvesse os estudos anteriores. Esse fato demonstra que o acúmulo de conhecimento das ações de controle é fundamental para a continuidade e profundidade de trabalhos subsequentes.

3.5. MAIOR IMPACTO DAS AÇÕES DE CONTROLE

A ação do TCU nessa auditoria no Fust poderá ser fundamental para que os recursos venham a ser efetivamente utilizados. Contudo, pretendemos demonstrar que somente por ter tido condições de se especializar na aplicação de métodos e técnicas de auditoria de desempenho operacional, regulação técnica, econômica e jurídica e em temas do setor de telecomunicações, foi possível à Sefid desenvolver questões que fossem ao âmago do problema, respondê-las de forma profunda e tempestiva, divulgar os achados da auditoria de forma efetiva e, ainda, implementar estratégias de monitoramento que possam trazer o impacto esperado pelas políticas públicas de universalização de telecomunicações e de inclusão digital, conforme almejadas pela Lei Geral de Telecomunicações (1997) e pela Lei que instituiu o Fust (2000).

3.6. MAIOR LEGITIMIDADE NA INTERLOCUÇÃO COM RESPONSÁVEIS PELA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da interlocução com os mais diversos atores – governamentais, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada – na fase de execução, os resultados da auditoria do Fust foram apresentados, preliminarmente, tanto para os gestores da Anatel, incluindo membros do conselho diretor e superintendentes das áreas afetas ao tema, quanto para o Ministério das Comunicações, incluindo o Secretário-executivo e os gestores da área de formulação de políticas de universalização de telecomunicações, com vistas a colher seus comentários.

Essa interlocução só é possível devido ao fato de a Sefid ter criado um ambiente de credibilidade técnica para propor determinações e recomendações que irão orientar os responsáveis para que desenvolvam ações que levem à consecução de políticas públicas efetivas, muitas vezes por eles próprios definidas, mas não implementadas de forma coerente. No presente caso, o TCU, entre outras orientações, determinou ao Ministério que apresentasse um diagnóstico da necessidade de universalização de telecomunicações no Brasil, de acordo com os objetivos previstos pela Lei do Fust e apontasse políticas, diretrizes e prioridades para sua aplicação, indicando os programas governamentais que receberão os recursos. Determinou, da mesma forma, ações regulatórias pertinentes à Anatel. Por fim, o Ministério também deve enviar documentações ao TCU sobre os resultados parciais dos trabalhos a serem desenvolvidos, além de realizar apresentações eventuais sobre o alcance dos trabalhos.

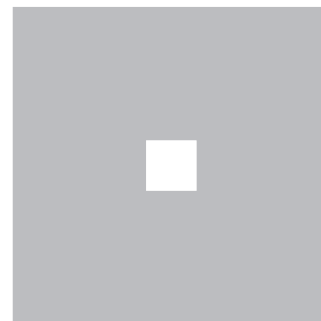
¹¹ O TCU também analisa processos de outorgas de outros serviços de telecomunicações, além da telefonia móvel e fixa. Como, por exemplo, licitação de espaços orbitais de satélite, licitações de outros espectros de radiofrequência, TV e radiodifusão.

3.7. MAIOR CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE

O acompanhamento constante sobre a questão do Fust pela Sefid, permitiu ao TCU decidir sobre sua forma de atuação nesse caso. A auditoria não estava prevista no plano de fiscalização para aquele ano. Contudo, o ambiente político, notadamente por declarações do Ministro das Comunicações na mídia sobre suas intenções de não aplicar os recursos antes de alteração da Lei, aliada a atuação anterior do TCU em resposta a consulta realizada pelo Ministério, permitiu que se avaliasse a necessidade de intervenção naquele momento. Essa avaliação resultou na publicação de um Acórdão que certamente alterou a discussão sobre os destinos dos recursos, que deveriam obedecer aos ditames legais, os quais previam ações do Ministério das Comunicações no sentido de criar condições de formulação de políticas públicas para viabilizar a aplicação dos recursos. O TCU indicou a omissão do Ministério e solicitou que ações fossem tomadas para mitigá-la.

3.8. A MOTIVAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DECORRE FORTEMENTE DE SUA POSSIBILIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO

Por fim, conforme já demonstrado, a auditoria no Fust se beneficiou do conhecimento acumulado em outros trabalhos da Sefid, principalmente na área de telecomunicações. O esforço contínuo para capacitação e desenvolvimento dos recursos humanos da Secretaria contribuiu de forma decisiva para que esses trabalhos fossem de qualidade. Além dos cursos de menor duração sobre regulação econômica, finanças e direito regulatório, diversos servidores lotados na Secretaria tiveram oportunidade de se especializar, em nível de pós-graduação. Além de cursos de mestrado e doutorado, ainda não plenamente incentivados pelo TCU, houve participação de quatro analistas em curso de pós-graduação em regulação de telecomunicações da Universidade de Brasília.¹² Além desse, diversos analistas participaram do Curso de Pós-graduação em Controle Externo (PGCE), na área de regulação, realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa nos anos de 2003 e 2004. Entendemos, nesse contexto, que uma lição dessa auditoria é que a política de incentivo à especialização do corpo técnico do TCU deve ser ampliada e reforçada, com vistas a se obter maior efetividade e profundidade nas questões tratadas pelo controle.



4. POSSIBILIDADES DE ESPECIALIZAÇÃO NO TCU

Construiremos, a seguir, o argumento de que a especialização é um caminho para se aumentar a efetividade do Controle Externo, trazendo alguns exemplos de temas que podem merecer uma ação mais especializada no TCU. Traremos, essencialmente, questionamentos visando à reflexão, evolução e legitimação do Controle Externo na discussão de políticas públicas relevantes para o país. Um alerta ainda deve ser feito: não estamos cogitando de o TCU formular a política pública ou realizar a regulação, mas sim de ter uma ação de controle de tal modo especializado e aprofundado, a fim de que seja possível verificar a coerência e a efetividade da formulação e implementação dessa política ou dessa gestão regulatória. Tratamos aqui apenas de apresentar um quadro de discussão inicial sobre possibilidades mais amplas de especialização no TCU, a partir da experiência dos trabalhos realizados pela Sefid.

Além disso, não temos o propósito - nem a pretensão - de apresentar uma proposta concreta de reestruturação administrativa no TCU. No entanto, consideramos duas premissas importantes:

- primeiro, é essencial o maior incentivo à especialização, ainda que *lato sensu*, mas principalmente quanto à pós-graduação *strictu sensu*, em nível de Mestrado e de Doutorado. Pois, a ação de Controle Externo, a partir de maior especialização, poderá ser mais efetiva;

¹² Esse curso é desenvolvido para a Anatel que oferece anualmente, sem custos, uma vaga para o TCU.

▪ segundo, há a necessidade de maior foco na área de atuação. Ou seja, para o TCU ter uma ação de controle mais especializada, grupos de analistas devem estar concentrados em temas mais focados, com o objetivo prioritário da fiscalização de desempenho operacional. Isso não nos parece possível atualmente, nos temas ilustrados a seguir, pois, na maioria dos casos, as unidades técnicas cuidam de processos variados, que vão desde a análise das políticas públicas, em uma visão de controle mais operacional e de desempenho, até a gestão de licitações, contratos e pessoal – que muitas vezes resultam em processos de Tomada de Contas Especial –, além da análise dos processos de tomadas e prestações de contas, em uma visão mais de conformidade. Acrescente-se que essa última vertente, de contas e conformidade, consome quase que integralmente o esforço de controle.

4.1. INCLUSÃO DIGITAL E SISTEMA DE TV DIGITAL

A revolução trazida pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, as TICs, com a conseqüente possibilidade de desenvolvimento econômico e social tem mobilizado os governos de todo o mundo para a importância de incentivar a inclusão digital de suas populações.¹³ Nesse sentido, o governo federal brasileiro lançou um ambicioso programa governamental em 2000, denominado *Sociedade da Informação*, que, a despeito de ter tido grande prioridade durante algum momento e ter envolvido recursos públicos relevantes, foi descontinuado e não teve seus objetivos atingidos como esperado inicialmente.¹⁴

Em relação às iniciativas de inclusão digital do governo federal, a auditoria no Fust identificou que diversas ações foram lançadas nos últimos anos, as quais têm sido conduzidas por diferentes órgãos sem haver, no entanto, uma instância que integrasse todos os projetos.

Descrição dos principais Programas de Inclusão Digital do Governo Federal

	Ministério coordenador	Descrição resumida dos programas governamentais	Provimento de acesso à internet	Ano de início
GESAC	Comunicações	Oferece conexão à internet, a diversos públicos-alvo, a maioria definida por outros Ministérios (Educação, Defesa, Cultura e Desenvolvimento Social)	GESAC	2002
PROINFO	Educação	Visa promover, nas escolas de educação básica, o uso das TICs como apoio pedagógico	GESAC, Estados, Municípios e ONGs	1997
Casa Brasil	Ciência e Tecnologia e Casa Civil (ITI)	Telecentros para que comunidades carentes tenham acesso à internet	GESAC	2005
Cidadão Conectado – Computador para Todos	Presidência	Subsidia e dá crédito para a compra de microcomputadores, com acesso facilitado à internet	Indefinido	2005
Ponto de Cultura	Cultura	Espaço com acesso à internet que integra diversas iniciativas culturais	GESAC	2004
Telecentro de Informação e Negócios	Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC	Telecentros que oferecem acesso à internet a empresas de pequeno porte	Instituições parceiras (prefeituras, ONGs e entidades de classe)	2003

Fonte: Sefid (Acórdão nº 2.148/2005)

¹³ Sobre as transformações trazidas pelas TICs, ver a trilogia de Manuel Castells *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, em especial o volume 1: *A Sociedade em Rede*, Paz e Terra, 1999.

¹⁴ Sobre o não atingimento dos objetivos do Programa *Sociedade da Informação*, ver Takahashi (2004) e Medeiros (2004).

"...os custos de transição para os sistema de TV Digital poderão chegar a R\$ 287 Bilhões, em 15 anos."

A auditoria concluiu então que:

- o fato de as iniciativas de inclusão digital persistirem dispersas e sem um orçamento relevante caracteriza falta de prioridade do governo federal para o assunto;
- o acesso à internet, elemento essencial das diversas iniciativas de inclusão digital, ainda não está equacionado de forma satisfatória;
- o Gesac, da forma como está implementado hoje – por meio de satélite –, é uma solução ineficiente para atender às diversas outras iniciativas, as quais exigem flexibilidade na escolha dos locais de atendimento;
- foi constatado um descompasso entre a retórica e a prática do governo federal que, apesar de anunciar há mais de um ano a integração das ações, até o presente momento não apresentou resultados relevantes que demonstrassem uma política integrada de inclusão digital.

Essas constatações, a multidisciplinariedade de temas da inclusão digital – Comunicações, Educação e Cultura, e a importância do tema recomendam uma especial atenção quanto à estrutura de fiscalização a ser exercida pelo TCU.

Um outro tema – intimamente relacionado à inclusão digital – que merece menção é a implantação do sistema de TV Digital.

Levantamento feito pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) calcula que os custos de transição para os sistema de TV Digital poderão chegar a R\$ 287 Bilhões, em 15 anos.¹⁵ O modelo de negócios desse novo sistema ainda não está totalmente definido, dificultando uma previsão de partilha dos custos de transição. Entretanto, qualquer que seja a partilha, há a expectativa da participação do Poder Público Federal, seja na concessão de financiamento, seja na renúncia de receitas.

Além disso, a formatação do novo modelo de TV Digital tem sensível importância para a regulação e a democratização das comunicações, as quais, de acordo com a Constituição Federal, devem ser promovidas pela União.¹⁶ Não obstante, especialistas defendem a necessidade da revisão do modelo regulatório brasileiro; e ainda a ausência de cidadania na definição de políticas públicas no setor.¹⁷

Assim, dadas a complexidade e as especificidades da regulação e da formulação de políticas públicas de Comunicações, é importante a interlocução e a aproximação com os setores atuantes da comunidade acadêmica e de organizações da sociedade civil. Como defendemos na lição 3.3, isso será facilitado caso o TCU conte com um grupo de Analistas especializados no tema – e focado na sua atuação. Dessa forma, o Tribunal acompanhará mais pró-ativamente as discussões, podendo assim cobrar coerência e efetividade das políticas, e ainda contribuir com a evolução institucional do setor de Comunicações.

¹⁵ Fonte: <http://www.fndc.org.br>. Acesso em 11/5/2006.

¹⁶ Arts. 21, XI; e 5º, IX. Sobre a Comunicação como um Direito ver ainda o movimento Cris Brasil: <http://www.crisbrasil.org.br>.

¹⁷ Respectivamente: Suzy dos Santos e Érico da Silveira, *Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações*, artigo disponível no site: www.gepicc.ufba.br, acesso em 7/3/2006; e Venício Lima, *Sobre algumas peculiaridades bem brasileiras*, artigo publicado em 24/4/2006, no site do Observatório da Imprensa (<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>).



4.2. EDUCAÇÃO E SAÚDE

A relevância constitucional e a variedade das políticas públicas e dos programas governamentais das áreas de Educação e de Saúde justificam um maior foco na estruturação dos processos de trabalho e na ação de Controle Externo relacionados a esses temas. Diversos estudos acadêmicos atribuem à educação papel relevante no desenvolvimento econômico de um país.¹⁸ É emblemático, ainda, como recorrentemente em períodos de campanha eleitoral, o tema volte à discussão sem que, aparentemente, a efetiva prioridade seja posteriormente manifestada.

Não caberia, assim, ao TCU questionar, de modo mais explícito e concatenado, a efetiva prioridade desse tema nas ações do governo federal? Os limites constitucionais de investimento no orçamento público têm sido respeitados? Qual o custo-benefício dos programas governamentais relacionados ao ensino básico e ao universitário? Qual o custo-benefício das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no ensino público? As políticas estão tendo continuidade?

4.3. RELAÇÕES EXTERIORES

Por fim, um outro tema que tem tido grande destaque na mídia é a política de comércio exterior brasileira. A recente crise do gás na Bolívia despertou paixões que, em aparente retórica ou ainda ingenuidade, clamavam por uma ação diplomática mais enérgica e até uma ameaça mais concreta de ação militar. Outras críticas vêm sendo feitas quanto a um eventual insucesso na diplomacia brasileira em indicações para postos-chave em organismos internacionais. Por fim, critica-se ainda: recursos humanos e materiais da diplomacia; negociações específicas, como por exemplo o Mecanismo de Adaptação Competitiva, entre Brasil e Argentina; e a eventual ausência de prioridade nas negociações comerciais.

Diante da importância e, mais uma vez, da complexidade e especificidades do tema, a questão que colocamos para reflexão é: poderia o TCU contribuir de algum modo mais propositivo com essas discussões, confirmando ou desmistificando as críticas que tanto espaço ocupam na grande mídia?

Várias são as questões que trazemos à reflexão:

- É conveniente que o Ministério das Relações Exteriores formalize e institucionalize a política de comércio exterior, por meio de lei ou de regulamento, com metas e indicadores, de tal modo a permitir o efetivo acompanhamento de prioridades previamente estabelecidas?
- Qual tem sido o custo-benefício das ações de relacionamento diplomático e de comércio exterior? Qual tem sido o custo-benefício das representações diplomáticas em países de menor relevância comercial para o Brasil?
- Está havendo coerência na eleição das prioridades e estratégias de negociações comerciais (acordos bi e multilaterais e relacionamentos com blocos econômicos)? Os recursos humanos e materiais estão sendo alocados de acordo com essas prioridades estabelecidas?
- Há espaço para contribuir pró-ativamente com as Comissões de Relação Exterior do Congresso Nacional?

Parece-nos, também nesse tema, que respostas mais pertinentes e relevantes serão dadas caso haja um grupo de analistas focado no tema, realizando trabalhos complementares e se aproximando de especialistas da área – seja da Academia, seja de organizações da Sociedade Civil.

¹⁸ Sobre a importância da educação no desenvolvimento econômico, a carta do Ibre da revista Conjuntura Econômica, de março de 2006, fez referência aos trabalhos de Ricardo Paes e Barros (*Discussion Paper* n.º 452, IPEA, 1997) e de Rosane Mendonça (Ensaio Econômico EPGE/FGV, n.º 609, 2006).

4.4. OUTROS TEMAS

Não é possível, nem é o propósito neste trabalho, esgotar as possibilidades de temas a serem objeto de especialização do TCU. Os exemplos acima apenas ilustram a necessidade de uma atuação mais focada do TCU.

Outros temas obviamente mereceriam destaque e poderiam estar relacionados a áreas de regulação estatal além da infra-estrutura, como regulação bancária e política econômica, a regulação exercida por outras agências, como Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Saúde e Agência Nacional de Águas. Além disso o TCU poderia focar análises sistemáticas vinculadas, por exemplo: globalização, dívida pública, questões previdenciárias, eficiência do uso de tecnologias de informações no governo federal, governo eletrônico, trabalho, emprego e renda, questões de efetividade e acesso ao sistema judicial, defesa nacional, entre outros.

Além dessas áreas governamentais, no âmbito do controle mais restrito da legalidade e conformidade dos procedimentos de gestão, a especialização do controle também pode trazer benefícios e maior impacto a suas ações. A área de compras e aquisições governamentais, por exemplo, poderia receber um tratamento mais especializado, seja no conhecimento profundo do estatuto de licitações públicas e da ampla jurisprudência desta Corte, seja em determinados procedimentos licitatórios em áreas específicas, como por exemplo, publicidade, consultorias, tecnologia da informação, terceirização, entre outros serviços especializados, além da análise e acompanhamento da execução dos contratos decorrentes das aquisições. Também se pode pensar em especialização para acompanhamento da gestão financeira e orçamentária, bem como da gestão patrimonial no setor público.

5. CONSIDERAÇÃO FINAL

A necessidade de especialização do TCU foi identificada a partir da Constituição de 1988 e consolidada com nova estrutura organizacional implantada em 2000 no âmbito do Tribunal de Contas da União, com a criação, entre outras, de uma Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid). Os resultados alcançados ao longo desses anos pela Sefid parecem confirmar que uma atuação mais especializada pode trazer ganhos significativos para *accountability* governamental e para melhoria da administração pública, conforme preconizado na visão estratégica do TCU.

O Tribunal, contudo, persiste em basear excessivamente seu trabalho na atestação e julgamento das contas de agentes públicos, o que pode levar a instituição a ter um papel menos relevante no ciclo de formulação, implementação e avaliação de políticas em áreas cruciais do serviço público no Brasil, onde há a necessidade premente de melhorias. O TCU tem um papel importante para aprimorar a *accountability* e as melhores práticas na regulação de serviços públicos, tanto quanto o tem em relação a outras políticas e programas governamentais. Nesse contexto, o presente texto buscou contribuir para criar um quadro inicial de discussão em que se possa avaliar estratégias organizacionais, a partir da atuação de uma Secretaria especializada, que visem a expandir a capacidade técnica do TCU para outras áreas, que necessitam de uma ação mais focada e especializada do Controle Externo exercido pelo TCU.

Cabe salientar que – conforme ressaltado no artigo do Ministro Adylson Mota (*in* revista do TCU, 2005), em que destaca a necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas – a eficiência e efetividade do controle deve ser calcada na racionalização desses processos de análise *ex-post* que demandam esforços de controle vultosos, sem o retorno esperado para a sociedade. A maior especialização parece ser uma resposta adequada para dar maior efetividade às ações de controle.

A discussão sobre a possibilidade de maior especialização é ainda mais oportuna diante do aumento de quadro de pessoal, que se vislumbra para o TCU nos próximos anos. Um controle com um quadro mais especializado e com o foco correto de atuação, certamente, irá contribuir para o aumento da *accountability* governamental e da melhoria na prestação de serviços públicos, em benefício de toda a sociedade brasileira. Espera-se do controle que exerça esse papel no novo milênio para consolidar a democracia, pela transparência; solidificar as instituições do estado, pela eficiência; e melhorar as intervenções do estado, tornando a excelência e a efetividade uma marca da administração pública brasileira. Esse acreditamos ser o legítimo papel do Controle Externo.

6. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 mar. 2006.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 mar. 2006.

_____. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 08 mar. 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 1.107*. Relator Humberto Guimarães Souto. Brasília: TCU, 2003. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Acórdão nº 1.196*. Relator Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Acórdão nº 1.458*. Relator Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Acórdão nº 1.778*. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Acórdão nº 2.148*. Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

_____. _____. Plenário. *Decisão nº 188*. Brasília: TCU, 1997. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Decisão nº 215*. Relator Iram Saraiva. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. _____. Plenário. *Resolução nº 140*. Relator Iram Saraiva. Brasília: TCU, 2000. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: Economia, sociedade e cultura; v. 1).

FARACO, Alexandre Ditzel. Concorrência e universalização nas telecomunicações: evoluções recentes no direito brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, n. 8, p. 9-37, 2004.

LIMA, Venício A. de. Sobre algumas peculiaridades bem brasileiras. *Observatório da Imprensa*, Campinas, abr. 2006. Seção Interesse Público. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=378IPB001>>. Acesso em: 30 maio 2006.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 318 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração.

MOTTA, Adylson. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. *Revista do TCU*. Brasília, ano 36, n. 103, p. 7-12, jan./mar. 2005.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. *Serviço público e interesse público nas comunicações*. 25 p. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepcc/pdf/SuzyDosSantos.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2006.

TAKAHASHI, Tadao. A sociedade da informação e a democracia eletrônica: o programa sociedade da informação: um balanço de atividades e perspectivas. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 85-95.