

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público

Marcos Vinícios Vilaça

*H*á uma passagem, como tantas outras, de fina ironia em que Eça de Queiroz narra episódio de inconformidade de uma esposa com as boêmias e as madrugadas alegres do marido. A cada vez que chegava em casa, punha-se a escutar a recriminação da mulher. Como que tardava tanto? Como que poderia suportar esse proceder? A justificativa vinha pronta e sempre a mesma. É que estava a trabalhar, estava no Tribunal de Contas.

Certa madrugada, já impacientemente incrédula, indaga furiosa:

- E o que vocês fazem nesse Tribunal de Contas?

Ele responde:

- Até contas fazemos.

Pois bem, agora, tratemos não de fazer contas, mas de dar contas do que fazemos.

Falar sobre a importância dos Tribunais de Contas para o bom governo talvez exija que se tente compreender a definição do que seja o bom governo.

Para um liberal, é aquele capaz de garantir a integridade do território, a segurança do povo, a aplicação das leis, os direitos políticos dos cidadãos, a estabilidade da moeda, o equilíbrio das finanças públicas e a execução dos contratos privados.

Já um adepto do Estado do Bem Estar Social diria que bom governo é o que intervém no domínio econômico e social para assegurar aos cidadãos uma qualidade de vida adequada. Seria bom governo o que buscasse uma distribuição mais equilibrada da renda e da riqueza nacionais e que ofertasse serviços públicos essenciais, em especial nas áreas de saúde, educação e previdência social.

São muitos outros os caminhos das definições.

Dado o evidente cunho ideológico de tantos desses conceitos, podemos pensar em agregar mais considerações.

Há dois aspectos da atuação estatal sobre os quais quase há consenso, seja qual for o matiz ideológico. O primeiro é que toda ação estatal deve respeito aos princípios da moralidade e da legalidade. O segundo, que cada ato e cada procedimento administrativo devem ser realizados da forma mais eficiente, eficaz, econômica e efetiva possível.

Marcos Vinícios Vilaça
é Ministro do TCU.

É, em síntese, da minha constante observação, a necessidade da busca de uma teoria da qualidade no serviço público.

Bom governo, é claro, é aquele cuja ação se orienta pelo respeito à lei e à ética e pela busca do melhor resultado possível para a comunidade.

Esse conceito, que envolve tanto observância de normas de conduta quanto busca de resultados materiais, me faz crer que a atual discussão acadêmica a respeito da transição da gestão estatal do paradigma burocrático para o gerencial encerra dicotomia exagerada.

Por um lado, não há como abandonar definitivamente o modelo weberiano, baseado na definição clara de regras de conduta dos agentes públicos, sob pena de comprometerem-se os próprios fundamentos do regime democrático.

Por outro, não se pode mais admitir dos gestores estatais o burocrático cumprimento de formalidades legais, sem qualquer preocupação em obter o maior resultado possível na aplicação dos recursos que lhe são confiados pela sociedade.

Ao longo das últimas décadas, o abrandamento das normas de conduta dos agentes públicos, destinado a conferir-lhes maior flexibilidade para agirem em seus objetivos, retirou-lhes muitos dos parâmetros a serem observados para garantir a moralidade administrativa.

Ao mesmo tempo, em muitos Estados a prestação de serviços públicos, inclusive de alguns historicamente oferecidos pelo poder público, foi deslocada para a iniciativa privada, sob o argumento de que esta seria mais eficiente na alocação de recursos e que o Estado deve ser apenas um agente regulador.

Esse novo papel estatal trouxe duas conseqüências principais. Em primeiro lugar, passou a haver necessidade de recrutar no setor privado os profissionais especializados indispensáveis ao exercício da regulação. Em segundo lugar, houve transferência de propriedade de parcelas significativas do patrimônio público para mãos de particulares, com ampliação do relacionamento econômico entre as esferas pública e privada e o inevitável surgimento de diversos conflitos de interesse.

Além disso, um aspecto que não pode ser esquecido, ao menos nos países em desenvolvimento, é que, em tais sociedades, o Estado tem papel crucial na indução do crescimento e na melhoria da qualidade de vida da população. É mais próprio dele mobilizar recursos financeiros em grande escala; somente ele pode elaborar políticas de âmbito nacional; somente ele pode induzir alocação de capitais em setores estratégicos, somente ele pode determinar quais grupos sociais serão beneficiados ou não com a oferta de serviços públicos essenciais.

E com isto não estou a fazer apelos patéticos a um suposto papel salvífico do Estado.

*moralidade
administrativa*

“E se vigiar é preciso, fundamental é o papel dos Tribunais de Contas. São eles, sozinhos ou em parceria com outros órgãos de controle, os derradeiros incumbidos de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Deles, em última instância, depende o alcance dos interesses coletivos e dos objetivos maiores da sociedade.”

Em tal conjuntura, cresce a importância da fiscalização da ação estatal, ainda mais quando se considera que os gestores públicos, por mais bem intencionada que seja sua esmagadora maioria, não são todos varões de Plutarco. Assim, se me permitem parafrasear de outro romano célebre, Pompeu, que inspirou Fernando Pessoa, vigiar é preciso, tal como para os marinheiros portugueses navegar era preciso. Tanto assim foi que Fernando Pessoa chegou a fazer disso um belo verso.

E se vigiar é preciso, fundamental é o papel dos Tribunais de Contas. São eles, sozinhos ou em parceria com outros órgãos de controle, os derradeiros incumbidos de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Deles, em última instância, depende o alcance dos interesses coletivos e dos objetivos maiores da sociedade.

Para exercerem seu papel adequadamente e contribuir para a existência de um bom governo, os órgãos de controle externo devem preparar-se para atuar da melhor forma possível em duas grandes vertentes. A primeira delas é do combate à corrupção. A segunda, a da avaliação de desempenho e estímulo à eliminação do desperdício e da ineficiência.

Detenhamo-nos na primeira vertente. Se bom governo é aquele que respeita os princípios da legalidade e da moralidade, como propus, o combate à corrupção deve ser prioritário.

Não é um combate fácil. Em maior ou menor grau, a corrupção aflige todos os países, desenvolvidos ou não.

Shakespeare já dizia que há quem suba pelos seus pecados e quem desça pelas suas virtudes.

O risco de corrupção pode aumentar no ambiente institucional que há pouco descrevi.

Por outro lado, a ausência de limites claros para os servidores, o papel apenas regulador do Estado, a ampla zona de interpenetração de interesses estatais e privados, tudo isso torna cada vez mais complicada a caracterização dos atos de corrupção e deixa mais remota a possibilidade de punir os responsáveis.

Não é só. Há que se ter em vista também a maior complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez crescente. A cada dia que passa, torna-se mais imperioso compreender todas as peculiaridades de certos atos administrativos, particularmente daqueles altamente especializados, como, por exemplo, operações com títulos públicos em mercados financeiros sofisticados, fixação de tarifas de serviços públicos em ambientes não competitivos ou definição de padrões de qualidade de bens e serviços.

A crescente rapidez dos processos administrativos decorre em parte substancial do desenvolvimento da tecnologia da informação e dos meios de comunicação. Transações são efetuadas dentro de sistemas eletrônicos em alta velocidade, o que dificulta sua prevenção e, em muitos casos, torna extremamente complicada até mesmo sua detecção.

Se já não bastassem tais características, há ainda o problema do aparelhamento deficiente dos Tribunais de Contas, aos quais muitas vezes não é autorizado acesso a informações vitais para suas investigações, como, por exemplo, movimentações bancárias ou fiscais.

A disponibilidade de recursos financeiros e humanos em quantidade e com a qualificação técnica necessária é outra restrição. Geralmente, os órgãos de controle representam parcelas quase insignificantes do orçamento público, que dificilmente passam de meros 0,1% do total de recursos.

São recursos magros como relíquias de sacrário.

Isso prejudica o aparelhamento técnico. Quase que não é possível adquirir mais e melhores computadores, desenvolver sistemas de informações amplos e confiáveis, adquirir ou também desenvolver programas eletrônicos de auditoria.

Fica também comprometida a disponibilidade de recursos humanos qualificados. Não há dinheiro suficiente para os cursos necessários à permanente preparação do quadro técnico.

Outro entrave são as normas processuais que disciplinam a apuração de responsabilidades. Os processos administrativos são ainda lentos e burocráticos.

Mesmo quando se consegue concluir a apuração de responsabilidade a contento e em prazo razoável, a efetividade das deliberações é baixa, pois os órgãos de controle não possuem competência para executar sanções. E essa ausência de sanções severas termina mesmo por estimular a prática de desvios e fraudes.

Não são essas as únicas causas. Há outras. Talvez a maior delas seja a ausência de um controle social, feito pelo cidadão comum.

Parte da inércia vem da falta de consciência do papel fundamental do indivíduo na fiscalização da conduta dos agentes públicos, fruto da preparação inadequada para exercício da cidadania.

Contudo, ainda que essa consciência do dever de fiscalizar o Estado fosse arraigada, existiria ainda o problema da dificuldade de acesso a dados relativos a finanças públicas. E mesmo que esse acesso fosse franqueado, restaria a questão do despreparo para lidar com informações disponíveis apenas em linguagem técnica.

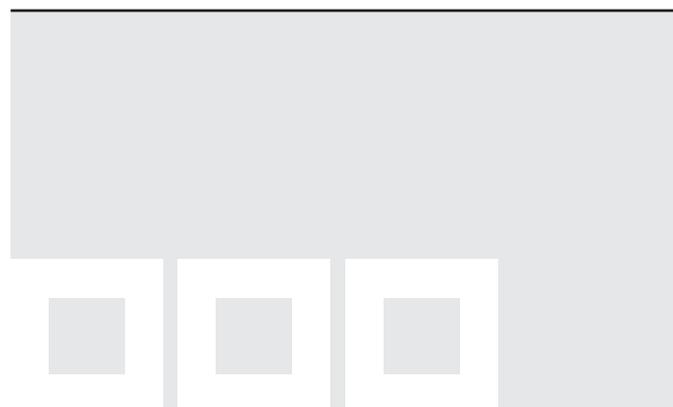
O exercício do controle é expressão democrática.

Todos os desafios que descrevi levam à conclusão de que o combate a quaisquer desvios deve ser feito em duas vertentes: a técnica e a do controle social.

A primeira delas requer algumas medidas fundamentais: buscar melhor aparelhamento das instituições de controle, mediante aumento das dotações de recursos orçamentários a elas alocados e ampliação e educação continuada de seu corpo técnico; estimular a cooperação e à troca de informações entre os entes que fiscalizam o Estado, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, os órgãos de controle interno, a polícia e os órgãos de fiscalização tributária, coordenando as suas ações, evitando, por exemplo, superposições; mapeamento de áreas de risco na administração pública, aquelas em que há maior possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário ou à população, quer pela complexidade dos assuntos tratados, quer pela materialidade dos valores envolvidos, quer ainda pela relevância social do setor; simplificação da legislação processual que regula a atuação dos órgãos de controle externo, de forma a acelerar a apuração de irregularidades e a responsabilização dos respectivos autores; e aumentar a eficiência da competência sancionadora dos Tribunais de Contas.

No concernente ao estímulo ao controle social, ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos, desde que sejam amparadas na transparência e na publicidade.

Transparência, naturalmente, como a facilitação do acesso do cidadão a informações sobre finanças públicas. Nesse sentido, as instituições de controle devem não apenas assegurar que os órgãos e entidades da administração pública divulguem os números relativos a sua atuação, mas devem elas próprias também fazer essa divulgação de dados sobre a ação governamental, mediante publicações específicas ou mediante suas páginas na Internet. E não basta apenas estampar números: é preciso antes trabalhá-los, simplificá-los, colocá-los em uma linguagem que o cidadão comum possa compreender.





A publicidade, como sabemos, entendido como o ato de levar ao conhecimento da comunidade os resultados das ações do controle, também em linguagem acessível.

As medidas que descrevi representariam grande avanço no combate à corrupção. No entanto, essa não deve ser a única preocupação de um Tribunal de Contas empenhado em contribuir para aperfeiçoamento da administração pública. É preciso agir também para melhoria do desempenho dos entes estatais, mediante redução do desperdício e aumento da eficiência.

Tenho para mim que este talvez seja hoje o campo de atuação mais importante de uma organização de controle.

Entretanto, as dificuldades materiais com que são confrontados esses gestores são geralmente grandes. Há limitações orçamentárias, escassez de recursos humanos qualificados e, acima de tudo, carência de planejamento adequado das ações. As conseqüências inevitáveis dessa conjugação de fatores são a queda de desempenho dos órgãos, o desperdício de recursos e os baixos resultados alcançados pelos programas de governo.

Arrisco-me a dizer que a colaboração dos Tribunais de Contas para melhorar tal panorama pode ser de toda relevância para a construção de um bom governo, permitindo a melhoria da qualidade e expansão dos serviços públicos, além de uma significativa economia de recursos.

O foco sobre desempenho traz ainda outro benefício: a efetividade das ações tende a ser maior, impedindo que os recursos sejam desperdiçados, o que, obviamente, é muito mais efetivo.

Os órgãos de controle externo precisam, assim, preparar-se para avaliar o desempenho dos órgãos, entidades e programas de governo. É necessário desenvolver técnicas de auditoria operacional e de avaliação de programas e treinar os auditores em seu uso. É necessário aproximar-se da comunidade acadêmica e buscar o auxílio de consultores para conhecer as peculiaridades das funções de governo, como educação, saúde, segurança, defesa, obras públicas e outras. É indispensável estabelecer parcerias com os gestores de órgãos, entidades e programas, a fim de garantir que as determinações resultantes das avaliações feitas sejam acolhidas e implementadas.

“No concernente ao estímulo ao controle social, ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos, desde que sejam amparadas na transparência e na publicidade.”

Os Tribunais de Contas não são uma oportunidade de empregos. São um serviço de Estado.

Há os que insistem na necessidade de cumprir o papel clássico de verificação da legalidade, sob pena de comprometer-se esse papel em decorrência de uma maior ênfase na avaliação de desempenho.

Não enxergo essa dicotomia. Para mim, há complementaridade dos dois enfoques.

Ao avaliar desempenho, é comum a constatação de discrepâncias entre procedimentos e entre resultados que, em princípio, deveriam ser assemelhados. Geralmente, as causas são as diferenças de qualidade de planejamento ou características econômicas ou geográficas regionais.

Contudo, há casos em que as divergências de desempenho são muito significativas. Quando isso ocorre, é quase inevitável a constatação da existência de irregularidades ou de ilegalidades na ação avaliada.

Assim, ao avaliar desempenho é possível obter indícios de ocorrência de irregularidades, o que termina por auxiliar o desempenho da outra vertente do controle, a da verificação da legalidade.

A conclusão é óbvia: toda e qualquer ação de controle, independentemente de sua natureza ou de seu objetivo específico, resulta em benefício para a administração pública.

Temos consciência disso. Estamos sempre lembrados de que, graças a sua contribuição para melhoria do governo, os Tribunais de Contas são fundamentais para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada um a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.

Qualidade é dever ético da administração. Não basta só a produção, ainda que não seja estatística manipulada ou números requentados no forno brando de administradores com certo nível de sedução.

Creio nisso tudo, embora consciente da lição de Calderon de la Barca:

“É que toda a vida é sonho / E os sonhos, sonhos são”. ■

“...os Tribunais de Contas são fundamentais para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada um a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.”