

Maior eficácia, menor impunidade

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Waldir Pires defende o trabalho cooperativo entre a Controladoria-Geral da União e o TCU. Afirma que “quanto mais eficaz a ação de controle tanto menos generalizada permanecerá a crença na impunidade”.

Tendo ingressado em 1959 na carreira pública e após ter cumprido, durante esse período, três mandatos como senador pelo estado da Bahia, Waldir Pires foi nomeado pelo Presidente Lula para ocupar o importantíssimo cargo de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. No decorrer da presente entrevista, o Ministro apresenta os projetos que pretende desenvolver à frente da instituição para combater irregularidades e o mal uso dos recursos públicos.

M

Ministro, o art. 74, IV, da Constituição Federal prevê que uma das finalidades do sistema de controle interno é de “auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Como o controle interno vem se aparelhando para cumprir essa finalidade e como, em sua visão, deveria ser exercido esse auxílio?

O controle da aplicação dos dinheiros públicos é uma das tarefas essenciais da construção da democracia, para que ela se fortaleça, subsista e sobreviva, e ganhe a confiança dos cidadãos. Por isso, no exercício das atividades do controle interno, sua administração deve trabalhar em íntima colaboração com a missão institucional do Controle Externo, segundo os princípios constitucionais que disciplinam a missão do Tribunal de Contas da União como o órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional, na sua competência fiscalizadora.

A Controladoria-Geral da União, com sua Secretaria Federal de Controle Interno, vem se aparelhando para cumprir essa finalidade de apoiar o Controle Externo em sua missão institucional, por meio do aperfeiçoamento de suas técnicas e procedimentos, investindo na tecnologia de informação, buscando ampliar, através de concurso público, seu quadro de funcionários, com ênfase na qualificação e treinamento. Vamos cumprir com efetividade a missão institucional de “zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos federais”. E vamos incentivar a manutenção de um ambiente de estreita cooperação entre os órgãos de controle interno e externo, para que trabalhem de forma independente, colaboradora, eficiente e harmônica. Nesse sentido, buscaremos a melhor integração possível de ações e procedimentos, para que se evite duplicação desnecessária de esforços, preservada, evidentemente, a atribuição constitucional de cada um dos órgãos.

Com o novo Governo que se iniciou neste ano, o que muda na Secretaria Federal de Controle Interno?

O esforço que se pretende é o da melhoria das ações de controle, com destaque para o planejamento estratégico e para o controle social. Há que insistir no aperfeiçoamento, no aumento e na qualidade dos trabalhos, na visibilidade, na credibilidade, e na confiança da população, enfim, aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade da atuação do Sistema de Controle Interno. Um ponto de destaque dessa tentativa de melhoria dos resultados é a inclusão, no processo de desenvolvimento das ações de controle, da fiscalização a partir dos sorteios públicos, como meio de estimular o controle social e dissuadir a corrupção. Estimular a cidadania e organizar-se, em todo o país, nas suas comunidades, para a participação no combate à corrupção e à impunidade. Incentivar e induzir uma cultura da gestão pública honrada e criteriosa, aplaudindo a boa e condenando, severa e moralmente, a que se faz criminosa ou estroiana dos nossos escassos recursos públicos, para uma sociedade de tamanhas desigualdades e sofrimentos.

“Vamos incentivar a manutenção de um ambiente de estreita cooperação entre os órgãos de controle interno e externo, para que trabalhem de forma independente, colaboradora, eficiente e harmônica.”

E *Em termos qualitativos, o que significou a criação da Secretaria Federal de Controle Interno para o sistema de controle interno?*

A rigor, ela deriva da correta compreensão e obediência ao mandamento constitucional do artigo 70 da Constituição Federal, no que concerne ao poder do Estado incumbido de arrecadar receitas e realizar gastos públicos, a serviço da população. A SFC foi criada a partir de um clamor popular, dos inúmeros escândalos que assombravam o país desde a gestão desastrosa do ex-presidente Collor, passando pelo escândalo dos anões do orçamento e de muitos outros. A idéia de que se reveste a criação da SFC apresenta avanços, no sentido de se ter uma instituição forte como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com uma carreira específica de servidores concursados e com recursos logísticos e financeiros suficientes. Claro que ainda será necessário avançar mais, para que a Secretaria Federal de Controle, na Controladoria-Geral da União, possa exercer a plenitude de suas atribuições constitucionais, e para que os controles nos órgãos gestores sejam aprimorados.

Nos processos de tomadas e prestações de contas anuais, tradicionalmente a proporção de certificados de auditoria emitidos pelo controle interno que concluem pela irregularidade das contas varia de 1% a 2%. O Senhor acha que isso reflete a realidade da Administração Pública?

Creio que não, mas cabe lembrar que para o exercício de 2002, a SFC já emitiu 1.104 certificações, sendo 54 certificados de irregularidades, representando 4,89%, 652 regulares com ressalvas, representando 59,06%, e 398 regulares, representando 36,05%. A realidade da administração pública não pode ser medida somente pelos certificados de irregularidades, muito menos pela sua média.

Devem ser considerados outros aspectos para dimensionar a realidade da administração pública. Os certificados com ressalvas são importantes neste contexto. Somados aos irregulares, totalizam, no exercício de 2002, 63,95% do universo, evidenciando um percentual muito alto de fragilidades dos mecanismos de controle internos administrativos dos gestores. Também não se deve ater somente à média, mas à forma de execução dos controles, que em muitos casos é feita por amostragem.

Cabe ressaltar, por exemplo, que quando as aplicações de recursos federais são realizadas indiretamente, por meio de descentralizações ou transferências, a atuação do controle interno se procede pela avaliação na origem da gestão dos administradores públicos federais, bem como no destino da execução realizada pelo agente responsável por essas ações descentralizadas. Na origem, são avaliados, principalmente, se os mecanismos de controle interno dos órgãos/entidades públicas federais sobre as destinações estão adequados. No destino, por amostragem, avalia-se se os recursos públicos estão sendo adequadamente aplicados pelos recebedores, por meio de verificação “in loco”.

A realidade está intimamente ligada à amplitude e extensão do país, à própria natureza das relações sociais e públicas dominantes, por vezes arcaica, descomprometida de valores éticos essenciais, também à quantidade de entes federativos, à falta de acesso a determinadas localidades, ao volume de recursos públicos transferidos, descentralizados e aplicados por entidades públicas e privadas, ao montante de ações e programas de governo, e à complexidade dessas ações, de maneira que o controle social torna-se o principal, mais efetivo e poderoso instrumento de controle da aplicação de recursos públicos. Daí a importância do programa de fiscalização em áreas municipais por sorteio, que fomenta o controle social e a visão global da aplicação dos recursos federais em determinada área.

A SFC foi criada a partir de um clamor popular, dos inúmeros escândalos que assombravam o país desde a gestão desastrosa do ex-presidente Collor, passando pelo escândalo dos anões do orçamento e de muitos outros.



E *Em sua visão, os órgãos de controle interno possuem a autonomia necessária ao bom desempenho de suas funções? Em caso negativo, o que se pretende fazer para mudar essa situação?*

No que tange à legislação, com algum aperfeiçoamento, sim. Tem-se um bom arcabouço normativo, nos termos do disposto na Constituição Federal, na Lei nº 10.180, de 2001, e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Observa-se, nessa legislação, uma ampliação da abrangência e atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e, conseqüentemente, de sua autonomia técnica. Entretanto, ainda não há suficiente autonomia financeira e administrativa, temos problemas de logística e de pessoal, ou seja, não dispomos ainda da devida autonomia, quanto aos meios necessários, para que as finalidades previstas sejam adequadamente atingidas. Esperamos estar, em breve, gradativamente, conseguindo superar essas dificuldades.

Ministro, uma crítica comum é que a fiscalização sempre chega quando o “cadeado já foi arrombado”. O que se pode ser feito a respeito?

Quanto mais eficaz seja a ação de controle tanto menos generalizada permanecerá a crença na impunidade. As ações de controle podem ser executadas de forma prévia, concomitante ou posterior à aplicação dos recursos. O controle prévio é um controle preventivo que visa a impedir seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público. Concretiza-se no monitoramento, por meio de indicativos e indicadores, dos mecanismos de controles internos administrativos realizados de maneira freqüente nos sistemas corporativos da União (SIAFI, SIAPE, SIDOR e SIGPLAN).

O controle concomitante, como o próprio nome diz, acompanha a atuação administrativa no momento em que ela se verifica. O controle posterior tem por objetivo avaliar os atos já praticados para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los. A Controladoria tem trabalhado insistentemente com o aperfeiçoamento tanto da primeira quanto da segunda forma de atuação, objetivando justamente evitar que desvios ocorram. Além disso, estamos buscando dotar as Corregedorias da CGU, de uma visão de prevenção à corrupção, pois desde sua criação esses órgãos só atuam de forma reativa e pouco eficaz.

Quais os resultados práticos do sorteio de prefeituras para serem auditadas?

Um esclarecimento preliminar: os sorteios não são para prefeituras. São para as áreas territoriais que compõem uma entidade federativa, o município. Aí, onde vivemos todos, sempre, cidadãs e cidadãos. Com o sorteio será fiscalizada a execução de gastos públicos, com recurso federal, segundo cada circunstância administrativa, na responsabilidade do gestor federal, do gestor estadual ou do gestor municipal que realize os gastos.

O principal resultado prático do sorteio público é despertar o controle social, mexendo na raiz do problema que é a cultura da impunidade que se difundiu pelo país. Além disso, pretende dar maior credibilidade das ações de controle do Governo Federal, pois parte do pressuposto da transparência e da imparcialidade como forma de definição das áreas fiscalizadas. Nesses primeiros meses de trabalho, já se pode sentir um forte incremento na participação popular, que se reflete no número de denúncias que chegam à Controladoria, centenas por mês. Estamos revendo nosso planejamento para que possamos responder a essa demanda e, sobretudo, para que possamos acompanhar o resultado das ações de controle, pois não basta realizar a ação de fiscalização, é necessário que ela produza conseqüências que possam ser aferidas pela população.

O Senhor acha que os níveis de corrupção no Brasil estão diminuindo?

Todos esperamos. Os níveis de corrupção, em nosso país, ainda são deploráveis. Vamos todos incorporar a sociedade nessa batalha, com a plena transparência inclusive da despesa pública e a negação da impunidade. É uma luta comum. Impedir o tráfico de influência, o enriquecimento ilícito, a dominação patrimonialista do aparelho de Estado. Não há, ainda, aparelho que meça com precisão os níveis de corrupção. Algumas organizações não-governamentais ou multilaterais, até se propõem a divulgar, de tempos em tempos, o resultado de suas análises acerca dos níveis de corrupção em diversos países.

Entretanto, há que estudar com cuidado seus métodos de pesquisa. De todo modo, no Brasil, com a vitória do Presidente Lula, criou-se um ambiente muito saudável de recuperação dos valores éticos, que poderá, sim, redundar na diminuição da corrupção e de práticas lesivas ao patrimônio público. Tentamos reprimir a atitude complacente com esses desvios e construir a oportunidade de efetuar um significativo trabalho de dissuasão e de repressão à corrupção.

Ministro, o Governo anterior modificou significativamente a sistemática de controle dos gastos públicos relacionados a alguns programas do Governo, sobretudo na área da educação e da saúde, adotando como pilar o controle social, a ser exercitado por conselhos comunitários especialmente designados para esse fim. Essa sistemática vem sendo mantida pelo Governo atual, que já manifestou, em mais de uma oportunidade, sua crença no controle social. A prática, contudo, demonstra que essa mudança de paradigma não se fez acompanhar de uma ampla campanha de esclarecimento social acerca da relevância do papel desempenhado por esses conselhos, nem sequer do adequado treinamento dos membros que os compõem. Como a Controladoria-Geral da União vê essa situação?

Os conselhos comunitários, de fato, deixam muito a desejar. Na prática, não houve mudança de paradigma, pois, na maioria das vezes, essas instâncias não funcionam ou são manipuladas por lideranças políticas locais. Temos pensado em algumas mudanças na composição desses conselhos, a fim de evitar sua cooptação. Além disso, como sugerido na pergunta, há que se investir amplamente na informação e na formação. Um primeiro e decisivo passo nessa direção é primar pela absoluta transparência das ações de governo, para que todos os cidadãos tenham, por exemplo, acesso à informação da destinação dos recursos públicos, de modo que possam acompanhar a sua aplicação. Nesse sentido, estabelecemos parcerias com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os Correios e, em breve, pretendemos anunciar já diversas medidas que permitirão o acompanhamento dessas informações pelos cidadãos. Mas entendo, de qualquer forma, que além das normas legais e administrativas que precisam aperfeiçoar o funcionamento dos conselhos, é importante que a sociedade civil, em todas as comunidades, se organize, por iniciativa própria, para acompanhar e fiscalizar a despesa pública. Que ela seja ajudada a vencer o medo, a intimidação e a cooptação para que prevaleça e se constitua a cidadania.

Ministro, o Senhor crê que o descumprimento da legislação relacionada à aplicação dos recursos públicos decorre, majoritariamente, de má-fé ou do desconhecimento por parte dos gestores?

Há situações de má-fé e também de desconhecimento por parte de gestores. Dizer que é por uma ou por outra, simplesmente chegaríamos à generalização imprópria de que o descumprimento da legislação se daria pelo fato de a maioria dos gestores agir de má-fé ou ser incompetente. Na verdade, ser gestor no Brasil, não é uma tarefa fácil. Cumprir a legislação de todos os órgãos de controle, manter um gerenciamento eficaz, eficiente, econômico e, ainda, conduzir suas ações governamentais para a efetividade é de se louvar. Em face disso, a Controladoria não pode, e não quer, ser apenas um órgão de caráter repressivo, mas deve ser capaz de auxiliar o gestor, na busca das soluções e alternativas adequadas, para a melhoria da administração, com observância às disposições legais vigentes e o claro compromisso ético com a finalidade da administração pública democrática, que é o bem estar da população e a inclusão de todos.

“Há que se investir amplamente na informação e na formação. Um primeiro e decisivo passo nessa direção é primar pela absoluta transparência das ações de governo, para que todos os cidadãos tenham, por exemplo, acesso à informação da destinação dos recursos públicos, de modo que possam acompanhar a sua aplicação.”