

O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento

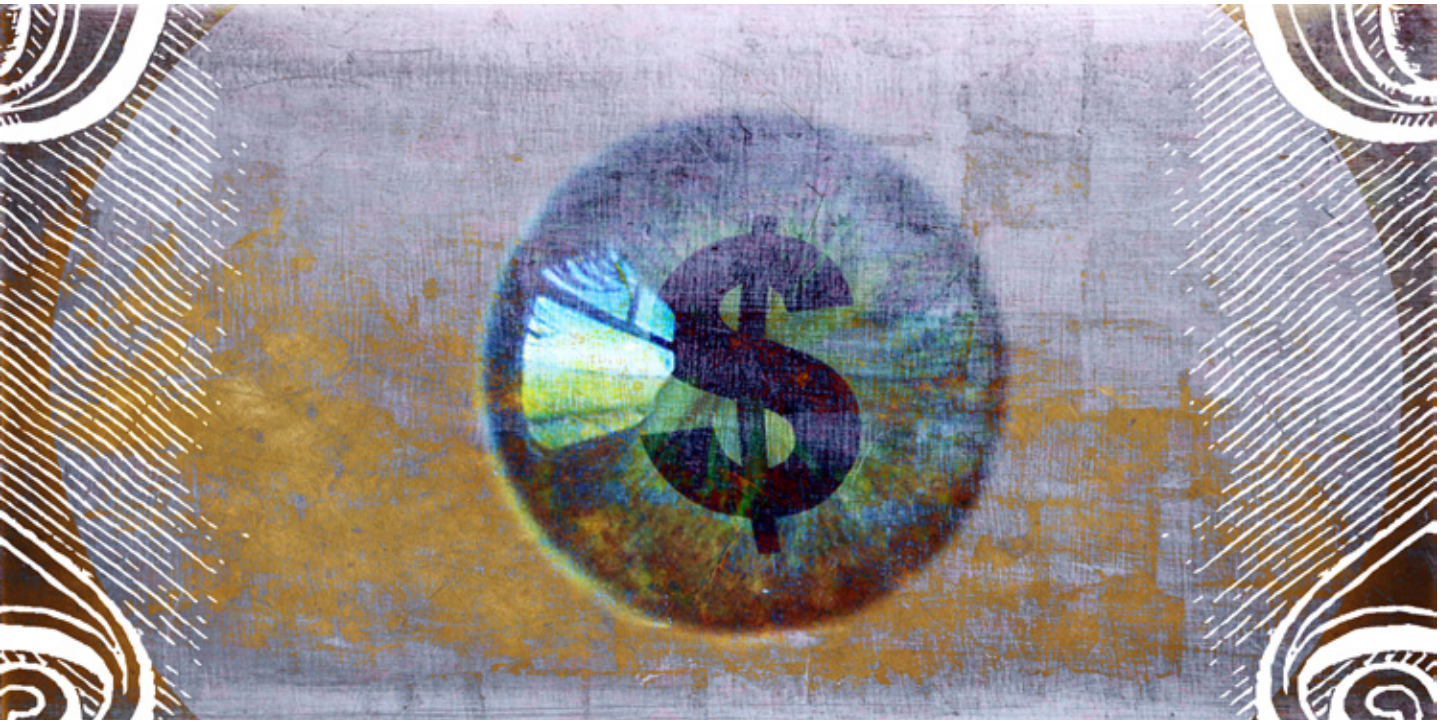


João Augusto Ribeiro Nardes é presidente do Tribunal de Contas da União

RESUMO

O Brasil enfrenta uma série de desafios para alcançar o tão almejado desenvolvimento, conjugando crescimento econômico com qualidade de vida da população. Manter a estabilidade econômica e financeira e investir mais em educação, inovação tecnológica e obras de infraestrutura são aspectos-chave sempre citados, além da necessidade de vencer os desequilíbrios sociais e regionais. O Estado Brasileiro é um importante ator do desenvolvimento, razão pela qual a melhoria da governança pública representa uma premissa para a superação de grande parte dos desafios elencados. Atento a essa conjuntura e à sua missão institucional, o TCU, sem descuidar da legalidade e da conformidade, tem se estruturado e buscado parcerias no plano nacional e internacional para identificar e difundir as melhores práticas de governança, de forma que os interesses da população sejam sempre prioritários aos dos gestores ou de grupos privados. Nesse novo desafio, é fundamental um pacto nacional pela melhoria da governança que, em linhas gerais significa ouvir a sociedade, planejar melhor, coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de usar indicadores que possam ser mensurados e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Palavras-chave: Controle Externo. Desenvolvimento. Governança.



1. INTRODUÇÃO

Economistas, analistas de mercado, investidores e líderes mundiais têm afirmado repetidas vezes que o mundo progride de desafio em desafio. No caso particular do Brasil, essa máxima tem-se confirmado não só sob a ótica do mercado mas também do ponto de vista do controle externo da Administração Pública. No passado, focalizamos as auditorias de conformidade, com ênfase na legalidade dos atos de gestão. Já nas décadas de 1980/1990, iniciamos o desenvolvimento das auditorias operacionais, centradas na avaliação do desempenho de órgãos e programas governamentais. No presente, é chegada a hora de promovermos as auditorias de governança, sem prejuízo das ações de controle consolidadas por meio de conquistas passadas.

Conceitualmente, o termo governança, especialmente no bojo da expressão “governança corporativa”, está intimamente relacionado ao objetivo de superação do chamado “conflito de agência”, que surge quando há divergência de interesses entre administradores (agentes) e proprietários (principal) em diferentes tipos de organizações. No âmbito do setor privado, a governança corporativa se destina a proteger os acionistas (principal), em especial os minoritários, dos eventuais desmandos da alta cúpula gerencial (agentes). É por isso, por ilustração, que os “conselhos de administração” são usualmente mencionados como instrumento de governança.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa,

[...] os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle [...] adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, [...] órgãos governamentais (IBGC, 2009).

Na esfera pública, de fato, a sociedade (principal) faz o papel dos acionistas e os gestores públicos (agente) se equiparam ao corpo gerencial das empresas, na medida em que recebem da sociedade o poder para gerenciar os recursos arrecadados e devolvê-los na forma de serviços aos cidadãos.

Nessa esteira, deriva-se o entendimento de que a governança pública está vinculada ao propósito de criar na Administração (agente) um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de políticas públicas em benefício da sociedade (principal).

Interessante observar que, se do ponto de vista organizacional a governança é considerada como algo fundamental, mais ainda se torna quando se tem em mira a Administração Pública como um todo, constituída pelo somatório de diversas organizações públicas centradas em objetivos específicos, conquanto compartilhem como fundamento o interesse público. Nesse caso, tem-se um grande organismo complexo e multifacetado que requer

uma enorme capacidade de coordenação para que seja bem dirigido. Sob esse prisma, Guy Peters¹ defende que a boa governança compreende:

- definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciam a atuação conjunta com entes não governamentais;
- monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos e também criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.

Melhorar a governança, com efeito, significa ouvir a sociedade, planejar e coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de utilizar indicadores que possam ser mensurados divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Ao se ocupar dos aspectos supracitados, as auditorias de governança também visam criar condições para que sejam evitadas ocorrências indesejáveis como desvios, desperdícios de recursos ou falhas estruturais e gerenciais que fragilizam a boa e regular aplicação de recursos públicos. Busca-se atuar, portanto, no plano das causas-raízes que dão origem às mais variadas formas de problemas na gestão de recursos públicos, e não apenas no combate a consequências indesejáveis.

No Tribunal de Contas da União (TCU), o tema governança está presente no Plano Estratégico (PET) para o quinquênio de 2011 a 2015, no qual foi redefinida a missão do Tribunal para “Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. É importante frisar que o PET possibilita que todos os servidores da organização passem a “remar no mesmo sentido”, gerando forças sinérgicas para o alcance dos resultados esperados. Não é por acaso que a existência de um plano estratégico representa uma importante ferramenta de governança.

Destaque-se que, ao contribuir para o aprimoramento da governança do Estado, o controle externo também contribui para que a Administração Pública tenha melhores condições de promover o desenvolvimento

nacional, dando cumprimento a um dos objetivos fundamentais da República gravados no art. 3º da Constituição de 1988.

Este é um dos principais desafios com os quais o TCU pretende se engajar no momento: contribuir para que as instituições públicas tornem-se mais confiáveis e capazes de promover o desenvolvimento nacional.

Que rumos tomar para alcançar esse desenvolvimento? Que ações de governança adotar? “Não há bons ventos para quem não sabe para onde vai”, destacava Sêneca, ainda no século I. Manter o equilíbrio fiscal, assegurar a estabilidade monetária, investir mais em pesquisa e inovação tecnológica, aumentar substancialmente a qualidade do ensino público, reduzir expressivamente as desigualdades sociais e regionais, conferir máxima prioridade ao setor de infraestrutura, com investimentos maciços em transporte, energia, telecomunicações, saneamento básico, entre outros, são apenas alguns exemplos de aspectos-chave para o desenvolvimento e que requerem especial atenção do controle externo no tocante ao aprimoramento da governança do Estado brasileiro.

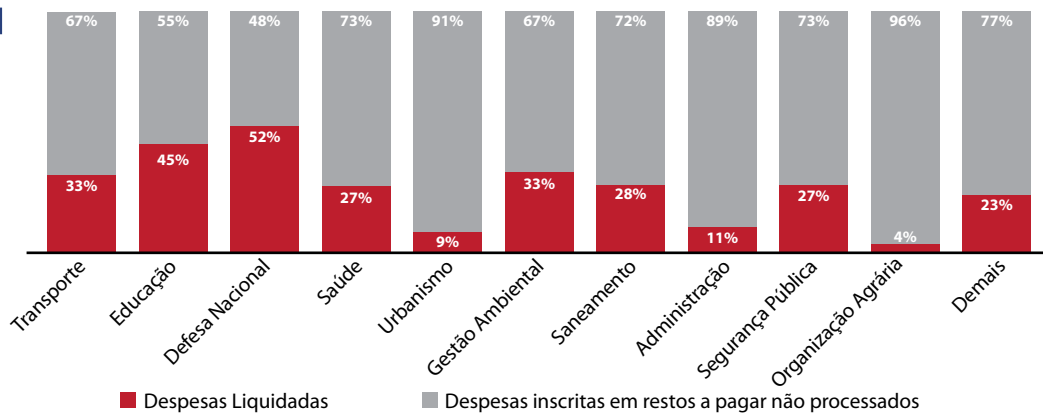
E como esses objetivos devem ser coordenados em um ambiente decisório complexo, o qual envolve a gestão de gastos públicos extremamente vultosos, a boa governança é medida que se impõe. Para que se tenha a dimensão dos gastos públicos que sustentam esses objetivos, vale mencionar que, apenas na órbita da União, o orçamento do governo federal brasileiro de 2012, no montante autorizado de R\$ 2,4 trilhões (incluindo rolagem da dívida), equivale a aproximadamente 50% do PIB do mesmo ano.

Desse total, foram comprometidos (empenhados), em 2012, R\$ 933 bilhões em despesas que financiam a entrega de bens e serviços à sociedade. Desse valor, R\$ 164 bilhões (4% do PIB) foram direcionados a investimentos, os quais, além de apresentarem valores insuficientes às necessidades de crescimento do país, ainda não se materializam no próprio ano da execução orçamentária mediante efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (liquidação da despesa), dando origem aos chamados “restos a pagar não processados”, os quais, conforme evidenciados no gráfico a seguir, foram inscritos em valores altíssimos em 2012. (Gráfico 1)

Os desafios que cercam os vultosos recursos orçamentários, conforme já assinalado, são múltiplos e de naturezas distintas. No que se refere ao ensino público, por exemplo, é incontestável a urgência de se promover um salto de qualidade capaz de fomentar não só a igualdade de oportunidades no âmbito nacional como também de permitir que os jovens brasileiros tenham condições de

Gráfico 1

Despesas com investimentos – liquidadas 2012 X despesas inscritas em restos a pagar não processados



competir com os de outras nações desenvolvidas. Conforme ilustra o Gráfico 1, os desafios nessa área são imensos e ainda requerem, entre outros fatores, mais crescimento econômico que sustente investimentos ainda mais elevados no ensino, em valores absolutos.

Oportuno frisar que, em 2013, a arquitetura organizacional do TCU foi remodelada mediante a criação de quatro coordenações temáticas associadas às principais áreas de atuação do setor público (social, infraestrutura, desenvolvimento e serviços essenciais ao Estado). Com mais especialização, cada nova secretaria terá melhores condições de identificar as respectivas situações de risco e relevância, bem como de compreender os modelos e os instrumentos de governança que as cercam, contribuindo para seu aprimoramento. Além disso, passaram a ter identidade e foco em sua atuação, concentrando-se, essencialmente, nas áreas sobre as quais poderão ser produzidos relatórios setoriais que servirão de subsídio ao Congresso Nacional na aprovação dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais, nos quais são previstos e alocados os recursos necessários ao desenvolvimento nacional.

Será com esse enfoque, por sinal, que iniciaremos, já em 2013, um estudo internacional, a ser realizado com o apoio da OCDE, destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa

Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superiores, no âmbito de um grupo de países selecionados.

Serão contemplados, nesse estudo, sistemas de planejamento e orçamento público, sistemas de administração financeira, sistemas de controles internos, sistemas de gestão de riscos, sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas e sistemas de prestação de contas.

Com esse recorte, pretende-se ter uma visão seletiva e sistêmica das áreas determinantes para a consolidação de uma Administração Pública estratégica, responsável, aberta e ágil, que seja efetivamente indutora do desenvolvimento nacional.

Afinal, mais que buscar o crescimento econômico, o que a Nação necessita é zelar pela credibilidade das instituições públicas e encontrar o fio de Ariadne que nos conduza de um desafio a outro e nos permita dar passos seguros à frente, conquistando patamares de qualidade de vida da população alcançados por países do primeiro mundo.

É com essa abordagem que as ações de controle voltadas à melhoria da governança se propõem a contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Para tanto é imprescindível a participação de todos – empresários, governantes de todas as esferas da federação, acadêmicos, pensadores e líderes do Brasil – em um verdadeiro **pacto pela governança pública** em prol de um desenvolvimento sustentável e duradouro de nossa Nação, em benefício de toda sociedade. E que nossas ações sirvam de alicerce seguro para as novas gerações de brasileiros que terão como destino a participação efetiva na liderança da renovada governança mundial em curso.

Porque o Brasil quer o futuro agora!

País	Gasto com educação - 2009 (em % do PIB)	Posição no PISA
Brasil	5,7	53º
Portugal	5,8	27º
Reino Unido	6,0	25º
Estados Unidos	7,3	17º
Finlândia	6,8	3º

Fonte: OCDE/Relatório Panorama da Educação, OCDE/Focus in Pisa 2012 PISA (Programme for International Student Assessment): Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

- PETERS, B. Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.