
ÉTICA E DESENVOLVIMENTO – O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Ao longo das últimas três décadas, o panorama político e acadêmico internacional exibiu uma drástica mudança na concepção da forma de atuação do Estado. O paradigma burocrático, baseado no sistema weberiano e centrado na regulamentação de procedimentos a serem adotados pelo poder público, enfrentou sérias críticas e começou a ser substituído, em todo o mundo, pelo chamado modelo gerencial de gestão pública, orientado para ampliação de resultados da ação estatal.

Uma das mais marcantes conseqüências dessa transição foi o abrandamento das rígidas regras formais que norteavam a conduta dos agentes públicos, de modo a conceder a estes maior flexibilidade para atingirem seus objetivos.

Essa maior autonomia dos gestores estatais estimulou discussão a respeito dos parâmetros éticos a serem por eles observados no desempenho de suas atividades, agora que os limites a sua atuação já não eram tão bem delimitados.

Paralelamente, a mudança conceitual da gestão pública, ao reconhecer a maior eficiência do setor privado na alocação econômica de recursos, também levou ao deslocamento, para mãos de particulares, da prestação de serviços públicos historicamente oferecidos pelo Estado, que passou a assumir funções de cunho mais regulador.

Tal transformação acarretou necessidade de recrutamento de quadros especializados no setor privado, implicou transferência de propriedade de fatias significativas do patrimônio público e ampliou o relacionamento econômico entre as esferas pública e privada.

Como não poderia deixar de ser, ainda mais diante do abrandamento das normas formais de conduta, os conflitos de interesses não demoraram a se manifestar, o que suscitou discussão ainda maior a respeito de aspectos éticos da conduta dos agentes públicos.

Se essa discussão já era justificável nos países desenvolvidos, pioneiros na transição de paradigma, tornaram-se cruciais nos países em desenvolvimento, onde a importância do Estado na superação do atraso econômico e na redução das desigualdades sociais é muito maior do que naquelas nações que já atingiram patamares mais elevados de riqueza e bem-estar.

Ainda que isso nem sempre seja reconhecido por alguns dos defensores mais renomados do novo modelo gerencial, em países como o nosso, que lutam pela

¹ Palestra proferida no III Seminário Ética como Instrumento de Gestão, promovido pela Comissão de Ética Pública do Governo Federal, na Escola de Administração Pública, Brasília/DF, nos dias 11 e 12 de setembro de 2002.

superação das dificuldades econômicas e sociais, o papel do setor público é insubstituível na indução do desenvolvimento.

É o Estado, por sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e humanos, que tem condição de definir prioridades estratégicas, de elaborar políticas de desenvolvimento e de mobilizar e induzir alocação de capitais. É o Estado, ao recolher recursos dos cidadãos e definir sua aplicação no fornecimento de bens e serviços, que determina quais grupos sociais serão beneficiados ou prejudicados pela oferta ou não de itens como saúde, educação ou segurança.

Se o Estado é, assim, fundamental para o desenvolvimento do país e para a redução das desigualdades, é indispensável que sua administração seja feita dentro dos mais elevados padrões de eficiência e, acima de tudo, de ética.

Como ensinava Thomas Jefferson, a arte de governar é a arte de ser honesto. Mas não se pode esperar que todos os gestores da coisa pública, apenas pela força de suas consciências, se portem dentro dos mais elevados padrões éticos. Surge, assim, a necessidade de vigiá-los constantemente.

É preciso, pois, controlar a ação do agente público, para garantir que ela seja sempre voltada para consecução dos interesses coletivos e para alcance dos grandes objetivos nacionais.

Esse é o papel de todos os órgãos públicos incumbidos de fiscalizar o Estado, em especial do Tribunal de Contas da União, que, ao exercer o controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, age em nome do cidadão comum que o Parlamento representa.

Embora as fronteiras entre os dois campos nem sempre sejam claramente delimitadas, é possível dizer que a atuação do órgão de controle pode se dar, em linhas gerais, de duas formas. A primeira, e mais óbvia delas, é mediante combate à corrupção e aos desvios. A segunda, que não tem merecido tanta atenção daqueles que não acompanham o assunto diuturnamente, é por meio do estímulo à eliminação do desperdício e da ineficiência.

A corrupção não é um mal a afligir apenas países menos desenvolvidos. Diariamente, os jornais nos dão conta de que a aceitação de vantagens indevidas pelos agentes públicos para facilitar atos de particulares em detrimento do interesse coletivo, assim como a utilização do patrimônio estatal em benefício de uns poucos e não de todos, também ocorrem em países mais avançados econômica e socialmente.

A cauterização dessa chaga não é fácil. Em primeiro lugar, a crescente complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez cada vez maior tornam difícil a detecção das irregularidades, mesmo por órgãos de controle bem aparelhados.

Em segundo lugar, os instrumentos e recursos à disposição dos agentes encarregados da fiscalização são absolutamente incompatíveis com a tarefa a eles atribuída e precisam ser ampliados. Tomando como paradigma a atuação do TCU, veja-se, por exemplo, a dificuldade de acesso do Tribunal a dados relativos ao sigilo

bancário e fiscal dos responsáveis que procura investigar, o que dificulta e, muitas vezes, inviabiliza as apurações.

Note-se, também, a insuficiência dos recursos materiais alocados ao controle: nos últimos anos, a participação do TCU no orçamento da União, que sempre foi pouco significativa, caiu de 0,07% para 0,04%. Como, então, dispor de um número adequado de auditores, fornecer-lhes o cada vez mais sofisticado treinamento necessário à detecção de fraudes, facilitar-lhes os deslocamentos físicos?

Tal insuficiência foi agravada pelo fato de a Constituição Federal de 1988 ter criado para a Corte de Contas diversas novas atribuições, com o conseqüente acréscimo de novas atividades para seu exercício. Como o quadro de Ministros, de Auditores, de membros do Ministério Público junto ao TCU e técnicos especializados permaneceu praticamente o mesmo desde a promulgação da nova Carta, surgiram ainda mais dificuldades para a realização do controle.

A superação de tais restrições tem demandado enorme esforço do Tribunal. A racionalização de procedimentos, a simplificação de normas processuais, a melhoria do planejamento estratégico, o aperfeiçoamento de instrumentos gerenciais, a implantação de critérios rigorosos de avaliação de desempenho de servidores, tudo isso tem sido feito para tentar aumentar os resultados da ação do Tribunal com a mesma disponibilidade de recursos.

Os resultados tem sido satisfatórios. Entre 1999 e 2001, a quantidade de processos julgados por ano passou de cerca de 9800 para quase 12.200, num aumento de aproximadamente 25%. Como o número de processos autuados no mesmo período cresceu pouco mais de 4%, foi possível, graças ao esforço realizado, reduzir o estoque de processos atrasados e diminuir o prazo médio de julgamento.

O montante das sanções pecuniárias aplicadas também cresceu significativamente: passou de cerca de R\$ 38 milhões em 1999 para mais de R\$ 73 milhões em 2000 e para quase R\$ 357 milhões em 2001, num aumento de mais de 800% no período.

O número de fiscalizações realizadas também se expandiu, indo de cerca de 700 por ano em 1999 para exatamente 900 em 2001, o que representa um crescimento de quase 30%.

Além disso, se em 1999 apenas 191 responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares tiveram seus nomes encaminhados ao Ministério Público Eleitoral, para aplicação da sanção de inelegibilidade, em 2001 esse número já era quase duas vezes e meia maior, elevando-se a aproximadamente 640 nomes.

Apesar de todos esses avanços, deve-se notar que as melhorias de desempenho em decorrência da melhoria de procedimentos de trabalho têm limites. Assim, continua a ser necessário ampliar a disponibilidade de recursos para o controle externo, sob pena de comprometer-se o combate eficiente à corrupção.

Mencionei, até agora, dois dos maiores obstáculos enfrentados na luta contra o desvio de recursos públicos: a complexidade e velocidade crescentes dos procedimentos administrativos e a escassez de recursos dos órgãos de controle.

Há outra barreira, que considero tão importante quanto as anteriores: a quase inexistência do controle exercido pelo cidadão, o chamado controle social. Isso decorre, em parte, da ausência de percepção de que o dinheiro público pertence a todos e de que a fiscalização de sua aplicação é um dos mais elementares direitos da cidadania.

Parte da inércia do homem comum vem também de sua dificuldade de acesso a dados sobre as finanças públicas. E mesmo que esse acesso lhe fosse franqueado, restaria a dificuldade de lidar com informações fornecidas em formatos essencialmente técnicos.

Não obstante essa dificuldade, os órgãos de controle têm o dever de estimular a participação da comunidade no controle das despesas estatais. Para tanto, eles devem incrementar ao máximo a transparência e a publicidade de sua ação de fiscalização. Devem, por exemplo, fornecer, em linguagem acessível, dados sobre a atuação do poder público, como tem procurado fazer o TCU, por intermédio da divulgação, em sua página na Internet, de indicadores sobre as contas públicas, ou facilitar o acesso a informações constantes dos processos de apuração de irregularidades, desde que isso, obviamente, não fira direitos individuais dos envolvidos, como o direito à honra e à imagem.

Mas essas ações de transparência, por sua natureza basicamente passiva, precisam ser complementadas por condutas ativas. É também preciso fazer publicidade dos resultados das ações de controle. Essa é uma forma não só de prestar contas ao cidadão do uso que se fez dos recursos confiados ao órgão de controle, mas igualmente de estimulá-lo a cobrar do poder público a implementação das decisões e determinações resultantes das fiscalizações, cujo intuito é assegurar a aplicação dos recursos em benefício da sociedade. É o que faz o Tribunal, por exemplo, quando distribui relatórios sintéticos, escritos em linguagem comum, das avaliações de programas de governo e das providências sugeridas para sua melhoria, ou quando divulga a relação dos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares.

Tais iniciativas de estímulo ao controle social precisam ser complementadas por outras, de cunho mais técnico. É preciso fazer mapeamento de áreas de risco na administração pública, onde a possibilidade de ocorrência de casos de corrupção é maior, e direcionar os esforços de fiscalização para aqueles setores.

É necessário estimular a cooperação entre os diversos órgãos de controle, como o TCU, a Corregedoria-Geral da União, o Ministério Público, de modo a que as investigações sejam coordenadas, a que os recursos humanos sejam empregados de forma mais eficiente, a que o intercâmbio de informações seja mais amplo e célere, com benefícios para todos.

Os laços com o Congresso Nacional, que tem a missão de zelar pelo alcance dos grandes objetivos nacionais, também precisam ser estreitados, não só para que o Parlamento possa ser municiado de dados para exercer o controle de que é titular, mas para que, quando necessário, possa exercer sobre o poder Executivo pressão para correção de irregularidades. É o que tem acontecido, por exemplo, no tocante à

fiscalização de obras públicas, campo em que é historicamente notória a ocorrência de problemas.

Desde 1997, por força de sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, o TCU tem reforçado o controle de obras públicas. Se, em 2000, pouco menos de 200 obras eram auditadas, este ano o número já se elevou para 430 obras, que representam cerca de R\$ 15 bilhões.

Além disso, o Tribunal passou a remeter ao Congresso Nacional, com frequência cada vez maior, informações sobre as auditorias realizadas. Com base em tais dados, o Parlamento deixa de alocar dotações orçamentárias para obras em que tenham sido constatados indícios de irregularidades.

Graças a esse procedimento, foi possível reduzir a quantidade de desvios nas obras públicas financiadas com recursos federais, o que mostra como pode ser profícua a cooperação entre os diversos órgãos de controle para combater a corrupção na administração pública.

Também a legislação processual, que, hoje, em muitos casos, torna as apurações e imputações de responsabilidade longas e demoradas, precisa ser revista. Sem que se deixe de assegurar o direito à ampla defesa, é necessário, ao mesmo tempo, fazer correções de procedimentos, de modo a evitar que as sanções se tornem inócuas em decorrência do decurso do tempo.

Todas essas providências ajudariam a reduzir a amplitude do fenômeno da corrupção e a melhorar os padrões éticos dos agentes estatais. Contudo, deve-se atuar também em um campo que exhibe amplas possibilidades de contribuição para melhoria de desempenho da administração pública: o do combate ao desperdício e à ineficiência.

Se a corrupção compromete os resultados da ação estatal e, conseqüentemente, atua como inibidora do desenvolvimento econômico e social, não menos importante é o prejuízo decorrente do desempenho insuficiente dos gestores públicos.

Muitas vezes, essa insuficiência de desempenho decorre das limitações materiais com que se defrontam os administradores estatais e da ausência de um planejamento adequado das ações. Tais restrições, particularmente a segunda delas, fazem com que as ações e procedimentos sejam ineficientes e que os resultados obtidos pelos gestores de órgãos, entidades e programas de governo estejam aquém do desejado.

A atuação do controle externo sobre esse aspecto, o da melhoria de desempenho, pode ser tão importante para aprimoramento da administração pública e para indução do desenvolvimento quanto o combate à corrupção.

É o que tem procurado fazer o TCU. Auditorias operacionais e avaliações de programas de governo têm sido feitas em número cada vez maior, a fim de apurar a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade de procedimentos administrativos internos e de ações de governo.

O resultado tem sido gratificante. Reduções de custo significativas, aumento da quantidade de pessoas atendidas pelos programas de governo, melhorias da

qualidade e diminuição das tarifas dos serviços públicos oferecidos à população, tudo isso o Tribunal tem logrado conseguir.

Na medida em que são uma contribuição notável para melhoria dos padrões de desempenho dos órgãos e entidades estatais, tais ações possuem reflexos diretos sobre o desenvolvimento econômico e social, já que permitem aplicar os escassos recursos públicos da melhor maneira e de modo a auferir o maior benefício para a população.

Isso permite recuperar o papel do controle como uma das funções da Ciência da Administração. Administrar é, basicamente, planejar, organizar, dirigir e controlar. E controlar significa verificar se o que foi executado corresponde ao que foi planejado, de modo a facilitar correção de desvios e aperfeiçoamento do planejamento.

Quero destacar também os reflexos que essa segunda vertente do controle, a do combate à ineficiência e ao desperdício, tem sobre a primeira vertente, a do combate à corrupção.

Ao avaliar o desempenho dos entes públicos e de suas ações, é inevitável a constatação de discrepâncias entre procedimentos e entre resultados que, a princípio, deveriam ser assemelhados. Normalmente, isso se deve a diferenças na qualidade do planejamento ou a características peculiares do ente público ou da ação por ele conduzida.

Entretanto, quando as discrepâncias de desempenho são muito significativas, é quase inevitável a constatação da existência de irregularidades ou de ilegalidades na ação avaliada.

Dessa forma, a avaliação de desempenho, ainda que não de forma direta, termina por reforçar o combate à corrupção e, nesse sentido, atua como um estímulo à observância de padrões éticos na administração pública.

Percebe-se, então, que toda e qualquer ação dos órgãos de controle, independentemente de sua natureza ou de seus objetivos específicos, é uma contribuição para melhoria da conduta ética dos gestores.

Não há como questionar, assim, o papel fundamental que tem os órgãos de controle para o desenvolvimento do país. Ao vigiarem permanentemente e agirem de forma eficiente, eles são grandes responsáveis pelo aperfeiçoamento da administração pública e, conseqüentemente, pelo aumento do papel do Estado como indutor do progresso econômico e social.

O Tribunal de Contas da União tem consciência dessa sua importante responsabilidade. E graças ao espírito público, à competência técnica, à dedicação e ao idealismo de seus Ministros e de seus servidores, tem oferecido, e estará sempre pronto a oferecer, sua contribuição para que este se torne um país mais ético e justo.