

O PAPEL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES FRENTE À NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Margalene Cavalcante Cordeiro*

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir temas relacionados com a “*New public management*” e o papel que devem exercer as Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS (Tribunais de Contas, Controladorias, Contadorias ou qualquer outra denominação existente), no que se refere à modernização do Estado, ou seja como podem as EFS contribuir no processo de melhora da economia, da qualidade e eficácia do setor público?

Evidentemente que não pretendemos exaurir em um texto toda a problemática de um assunto tão complexo, porém tentaremos expor de maneira clara e sucinta os problemas e soluções perseguidas pelos diversos organismos de auditoria, tanto em países com tradição anglo-saxônica como latina, considerando que as respostas a serem dadas deverão perseguir instrumentos de avaliação de rendimentos das políticas públicas e transparência dos gastos públicos.

Na primeira parte deste artigo tentaremos expor de uma maneira geral os principais questionamentos e desafios enfrentados atualmente pelas EFS frente a uma nova administração pública voltada para uma gestão de resultados, em seguida complementaremos a análise comentando algumas experiências internacionais, cujos organismos responsáveis pela auditoria prioriza a medição da “*performance*” e a responsabilidade do gestor público pelos resultados obtidos por suas ações. E na parte final nos deteremos na experiência brasileira com relação à avaliação de

resultados e controle orçamentário

Principais Desafios das Entidades Fiscalizadoras Superiores

Como sabemos, os instrumentos de avaliação de rendimento (*performance*), “*accountability*”² e transparência dos gastos públicos (controle orçamentário) são aplicados através da auditoria de gestão.

A auditoria de gestão, segundo Barzelay, Michael (1996) é dividida em: auditoria de eficiência, cujo objetivo é garantir o menor custo possível dos serviços prestados pelo setor público; a auditoria de eficácia que avalia o impacto das políticas públicas e de seus resultados; e auditoria da capacidade de gerenciar os resultados que consiste na avaliação da capacidade para alcançar os objetivos globais de economia, eficácia e eficiência.

O estágio de aplicação ou a forma de utilização destes mecanismos de controle e medição de resultados se encontra, é claro, em fases diferentes nos diversos países de acordo com sua cultura, tradição e nível de desenvolvimento sócioeconômico. Não podemos comparar os avanços nesta área de países com uma larga tradição de controle e democracias totalmente consolidadas, como Inglaterra, França, etc., com a evolução obtida em países da América Latina, por exemplo, onde este processo está caminhando lento e limitadamente, no entanto com valiosas experiências e resultados

² Na língua portuguesa, *accountability* é ainda um termo de difícil tradução. Mesmo na língua inglesa o termo é ambíguo. Segundo QUIRK (1997) “*accountability* is a chameleon word. We all like accountability, when others are accounting of themselves to us; we are not quite so keen when we are required to account of ourselves to others. At this personal and basic level, accountability revolves around the relationships between people, the power relations between people and the level of trust between people.” Esse mesmo autor chama atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Ao longo desse trabalho, utilizaremos a expressão no sentido de “*responsabilização*” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

positivos.³ No entanto, em matéria de responsabilização pelos resultados obtidos, o processo, ainda, encontra-se com um baixo grau de desenvolvimento em toda a América Latina.

Porém em qualquer caso, independentemente das limitações porventura existentes é urgente a necessidade de mudanças e/ou aperfeiçoamento das formas de controle, sempre com vistas a uma melhora constante da eficiência e eficácia da administração pública. No entanto o maior desafio dos organismos de auditoria, talvez seja a resistência às mudanças encontradas em qualquer âmbito, seja público ou privado.

Formulando estes questionamentos de outra maneira, é necessário atualizar o conceito de fiscalização, deixando de lado aquela velha e ultrapassada fórmula de auditoria, cuja qualidade da mesma era medida/ avaliada pelo maior número de erros/ irregularidades encontradas, onde se procurava sempre um culpado ou vilão. É imprescindível aderir a uma nova filosofia voltada para auditoria de gestão, ou seja, a prática de uma auditoria que persiga técnicas de comprovação, se os recursos financeiros foram bem utilizadas, não somente em termos de eficácia, mas também se foram utilizados de maneira oportuna (eficiência), atendendo ao cidadão da melhor maneira possível.

O auditor deverá ter em mente que é mais importante questionar sobre a eficiência da gestão, que propriamente a legalidade do mesmo, ou seja, deve priorizar trabalhos que busquem respostas a perguntas como: Foi empregada a política pública eficiente com relação às necessidades do cidadão? Foi o programa efetivamente gerenciado? Mais que se os gastos estão de acordo com a lei. Podemos tomar como exemplo, o mesmo citado por Mesquita, Ronaldo⁴: um programa de transporte rodoviário, onde um dos objetivos mais comuns é “construir tantos quilômetros de rodovia”. Pergunta-se: a que necessidade estes quilômetros de rodovia estão servindo? Servirão para permitir o aumento da comercialização de produtos agrícolas? Permitirão o atendimento de algum contingente populacional em alguma unidade hospitalar? Promoverão a redução do custo de transporte?

Praticar uma auditoria que prioriza somente o cumprimento ou normas pode asfixiar a criatividade e capacidade de adaptação do gestor público (*Stephen A. Trodden, 1999*). É necessário flexibilizar as normas e leis para que os administradores possam gerenciar mais eficazmente sem ter que estar limitados por regras excessivas, como por exemplo, no caso brasileiro, os procedimentos de compras públicas. Isso não significa dizer que deverá ser abandonada a possibilidade da fiscalização de regularidade, somente que deverá ser reorientada.

O gestor público deve ter o direito de correr riscos como o empresário no setor privado, e ser responsabilizado pelo resultado de sua gestão. O problema está justamente até onde se deve flexibilizar as normas? Qual o nível de risco que poderá incidir o dirigente público? Está o gestor público capacitado para assumir estes riscos? E a sociedade possui meios eficientes de cobrança dos resultados? Como se poderá avaliar estes gestores? Que indicadores são mais adequados para medir este rendimento?

Este novo contexto e orientação do setor público exigem um novo papel das EFS, que além da tarefa fiscalizadora clássica, têm que exercer também a função de avaliação do setor público.

Através desta avaliação às EFS podem contribuir para a modernização da gestão pública, contemplando o processo fiscalizador não como um fim, mas como parte ou etapa do processo, comprovando e verificando o orçamento.

Esta nova tarefa conferida às EFS, implica em uma visão mais otimista, ampla e em longo prazo, que a tradicional mais estática e fundada em meras análises do passado. Trata-se de uma missão de aprendizagem e de inovação, em meio à sociedade atual caracterizada pela complexidade, a aprendizagem e o desenvolvimento da inovação.

Outra tarefa das EFS é a luta contra a corrupção administrativa é a difusão de uma ética no setor público⁵. Esta será uma tarefa preventiva e de conscientização do setor público e de seus funcionários em particular, objetivando, desta forma o aumento da eficácia e a transparência no âmbito público.⁶

³ Para maiores detalhes ver: La Evaluación Del Rendimiento en las Administraciones Públicas. La Experiencia de la Xunta de Galicia, pp. 27 a 76.

⁴ Novo enfoque do exame das contas públicas, p. 2

⁵ Para um maior aprofundamento do tema ver: Standards in Public Life, publicado em Londres, 1995

⁶ Canales Aliende, J. Manuel “Los retos de la evaluación en el sector público en el nuevo milenio”, trabalho apresentado no II Congresso Nacional de Fiscalização no Panamá

Este processo de aprendizagem e inovação leva os organismos de controle, em todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento, a buscar respostas a estas questões, e evoluir no sentido de participar ativamente do processo de modernização da administração pública.

Porém, como comentamos anteriormente, as resistências e problemas encontrados são muitos: capacitação técnica dos funcionários ou agentes envolvidos no processo, o grau de independência destas entidades, a inexistência de uma cultura organizada própria da gestão pública moderna e de seus controles ou, ainda, da inadequação, em muitos casos, das estruturas, procedimentos e técnicas de auditoria utilizadas (*Canales Aliende, J. Manuel, 1994*). Além destes desafios também têm bastante influência fatores como: aperfeiçoamento dos funcionários das entidades objeto da auditoria, cujas deficiências técnicas, muitas vezes inviabilizam o trabalho de auditoria, bem como o grau de participação do cidadão, exigindo e contribuindo para a qualidade dos serviços prestados.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores de cada país estão dando respostas diferentes a cada uma destas questões suscitadas, porém o mais importante é que todos estão tentando, de acordo com sua cultura e tradição administrativa, utilizar instrumentos para interferir da melhor maneira possível no processo de modernização do Estado.

Experiências Internacionais

Entre algumas das experiências internacionais mais relevantes, que poderemos citar como exemplo, está a da *General Accounting Office* (GAO) nos Estados Unidos, e da *National Audit Office* (NAO), das Comissões de Auditoria e do *Public Accounts Committee* (PAC) na Inglaterra.

A administração pública americana tem uma longa tradição na aplicação de técnicas de avaliação (*value*) e rendimento (*performance*). As primeiras experiências datam dos anos trinta. Porém somente na década de 60 foi utilizado o orçamento por programa e mais tarde o orçamento de base zero, ou para dizer de outro modo: a gestão por objetivos.

A responsabilidade da avaliação de resultados, ou seja, a tarefa de solidificar o processo orçamentário americano é função da GAO, realizado através da implantação de "stands" comuns de avaliação.

Atualmente a GAO prioriza o trabalho de avaliação,

porém tem outras atribuições, como estabelecer normas aplicáveis ao Governo Federal em colaboração com a *Office of management and Budget* e o Ministério de Finanças, avaliar os sistemas de controles de contabilidade usados pelos organismos, publicar as normas de auditoria e adotar decisões referentes a matérias relacionadas com as receitas e despesas públicas.

Os últimos avanços da Administração Pública americana para avaliação de rendimentos foi a publicação da "*Act Government performance and result*" – GPRA (Lei Federal de Avaliação de Rendimentos de 1993), uma iniciativa adotada em conjunto com a "*National performance Review*" - NPR, do Vice-Presidente Al Gore, cujos principais objetivos são: a) promover uma cultura de gestão de resultados, qualidade dos serviços e satisfação do cidadão, b) ajudar os administradores a melhorar a organização do seu trabalho através da fixação de planos que estabeleçam os objetivos dos programas e informações a respeito de seus resultados, e c) incrementar a eficiência da gestão interna da administração federal.

O sucesso, ou seja, a eficácia desta política pública depende em grande parte da atuação e do bom funcionamento da GAO, uma vez que é um órgão imprescindível no exercício do controle eficiente e eficaz da administração pública, além, é claro, de sua função de assessoramento econômico e orçamentário.

No caso do Reino Unido, para compreender a auditoria do setor público é necessário, primeiro, conhecer o sistema orçamentário daquele país, onde o poder legislativo joga um papel, apenas, figurativo no que diz respeito ao orçamento, ou seja, a função de examinar e aprovar os gastos públicos é, na realidade, exercida pelo "*Treasury*". O Ministério do Tesouro tem um importante papel na coordenação dos gastos, pois o orçamento somente é encaminhado ao Poder Legislativo depois de sua autorização. Na prática o Legislativo somente aprova ou rechaça a proposta do governo. Observamos aqui que o controle prévio é exercido pelo Tesouro Público com autorização dos diferentes ministros, através do "*Public Expenditure Survey*" – PES (divisão de gastos).

O controle externo é exercido, sobretudo pela *National Audit Office* – NAO, principal órgão de revisão das contas públicas no Reino Unido, que é responsável pelo exame da eficiência, eficácia e economia dos gastos públicos, constituindo a principal ligação entre controle orçamentário e avaliação.

No entanto, o controle *a posteriori* não somente é exercido pela NAO, existem também as comissões de

auditorias independentes com responsabilidades em auditorias locais e em áreas específicas, como por exemplo, saúde, educação, meio ambiente.

Estas comissões de Auditoria têm como objetivo, além do controle da legalidade, estudos da melhor forma de otimizar os gastos e também servem para auxiliar os dirigentes políticos e administradores públicos na gestão dos recursos disponíveis, atendendo sempre o interesse público. Estas comissões têm evoluído muito nestes últimos anos, no que diz respeito à definição de indicadores de gestão para as entidades locais, serviços de polícia e corpo de bombeiro, entre outros. Estes indicadores são selecionados de acordo com as pesquisas de opinião pública que permite destacar os principais medidores das ações públicas. Por exemplo, os indicadores que foram selecionados para o serviço de polícia são: a) gastos de polícia por cada mil habitante, b) número de delitos descobertos depois de uma investigação, com indicação do número de policiais envolvidos, c) número de delitos ocorridos com relação ao número de habitantes, etc. (Longdon, Patrícia, 1999).⁷

Observamos, claramente, neste caso, a prática de auditoria de gestão totalmente voltada para avaliação de resultados (performance), através de adoção de uma nova mentalidade de auditoria marcada pelo controle e melhoramento dos serviços públicos prestados ao cidadão, tendo sempre em mente a busca da eficiência, eficácia e economicidade. Citamos os objetivos perseguidos por uma auditoria na área de saúde, por exemplo, cujo trabalho consiste em comparar os custos das análises laboratoriais de diversos hospitais locais e a respectiva qualidade do serviço, além de analisar as possíveis variações de custo de pessoal, práticas profissionais e metodologia utilizada entre eles, considerando a concorrência mercadológica, ou seja, o Estado participando da economia de livre mercado.

Nestas auditorias são utilizadas como instrumentos, pesquisas com usuários e funcionários dos laboratórios, levantamento de bases de dados em nível nacional e procedimentos de comparação de resultados atuais com as metas internas pré-estabelecidas e resultados internacionais, com referência à qualidade do mesmo serviço. Esta comparação permite avaliar a eficácia, e também permite aos dirigentes dos respectivos

hospitais e usuários dos serviços a possibilidade de decidir se as diferenças de custos estão justificadas pela qualidade do serviço prestado à população.

Conforme vimos, o sistema britânico de controle está dividido em três, sendo o controle prévio exercido pelo *Public Expenditure Survey*, órgão pertencente ao Ministério do Tesouro, o controle a posteriori pelo NAO e pelas Comissões de Auditoria, e finalmente o controle parlamentar, exercido pela *Public Accounts Committee -PAC* (Câmara dos Comuns), através da análise dos relatórios enviados pelo Controlador e Auditor Geral da NAO. Após análise dos relatórios recebidos, a PAC apresenta à Câmara dos Comuns as medidas corretivas necessárias para a melhora do controle. Sendo estas sugestões aceitas e adotadas em seguida pelos órgãos auditados.

Experiência Brasileira na Avaliação de Resultados e Controle Orçamentário.

O Brasil conta com algumas experiências significativas no campo da avaliação de rendimentos e controle orçamentário. Como por exemplo: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, divulgado em meados do exercício de 1995 pela Presidência da República, cujas diretrizes básicas, foram: 1) redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente; 2) aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; 3) flexibilização de normas e simplificação de procedimentos; 4) redesenho de estruturas mais descentralizadas; 5) aprofundamento das idéias de profissionalização e permanente capacitação dos servidores públicos, ou ainda, a elaboração de um modelo de avaliação de programas sociais, que formava parte do conjunto de projetos do Programa de Apoio a Gestão Social do Brasil, durante os anos 1996 e 1998.

No entanto, é relativamente nova a experiência das instituições governamentais brasileiras no que diz respeito à apresentação de resultados de programas obtidos por meio de criteriosas pesquisas e análises. Pois, somente na última década as instituições governamentais responsáveis pela coleta de dados e informações sociais têm envidado esforços conjuntos no sentido de ter indicadores socioeconômicos confiáveis, de modo que

⁷ Definição detalhada de indicadores e da forma de medir resultados, ver: "The Publication of information (Standards of performance), Direction, 1992

as avaliações dos programas governamentais sejam confiáveis e transparentes. Podemos, ainda, citar as tentativas de implementação dos contratos de gestão⁸, instrumento fundamental para que a reautonomização da administração pública indireta se processe de maneira vinculada ao controle de resultados.

E mais recentemente, a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal que criou ferramentas de controle e transparência para a administração pública brasileira através da exigência de publicação bimestral, quadrimestral ou semestral, conforme o caso, de relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal aos órgãos de controle externo, além de impor limites a despesas públicas e regras mais estreitas para operação de créditos.

A LRF é um poderoso instrumento de controle da gestão pública no que se refere a acompanhamento contínuo e permanente dos gastos públicos. A sua aplicação valoriza o processo de planejamento (controle orçamentário) e os princípios da eficácia e economicidade.

A introdução de novas ferramentas de controle e a exigência de uma maior transparência dos gastos na administração pública, incrementam e reforçam o papel dos Tribunais de Contas brasileiros, órgãos responsáveis pelo controle externo. Segundo Ronaldo Mesquita, aos Tribunais de Contas está reservado um papel importantíssimo: acompanhar e fiscalizar a gestão fiscal na busca do equilíbrio das contas públicas e avaliar o desempenho do governo na obtenção de resultados em termos de melhoria de qualidade de vida da população, possibilitando ainda o controle dessas ações pela sociedade civil.

É claro que a operacionalização destes instrumentos de controle e avaliação de resultados por parte dos Tribunais de Contas, exigem uma mudança não somente de procedimentos técnicos de auditoria, mas também de cultura administrativa de seus integrantes. Problemas que, alguns Tribunais, estão tentando solucionar através de programas de capacitação profissional dos funcionários dos tribunais, e também dos servidores dos órgãos objeto da auditoria e implementação de auditorias de gestão. No entanto, ainda nos falta um longo caminho a percorrer na busca da aplicação de uma auditoria de gestão mais eficaz, voltada para uma

avaliação de resultados.

Enfim, a LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que pertine à participação do cidadão no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação de seus resultados.⁹

Considerações Finais

A nova administração pública voltada para uma gestão de resultados baseada na descentralização, flexibilização, avaliação de resultados e uma maior exigência de responsabilidade do gestor público (accountability), exige uma mudança dos órgãos responsáveis pelo controle externo, não somente de procedimentos, mas também de mentalidade.

Talvez a primeira e mais importante mudança deva consistir em reformular o conceito de fiscalização, ou seja, caminhar em direção a uma auditoria cujo principal objetivo a ser perseguido seja a avaliação de resultados (performance) das metas propostas pelos gestores públicos e a respectiva atribuição de responsabilidades, utilizando como instrumentos os indicadores de gestão, a comparação de resultados, etc., com a finalidade de tornar os serviços públicos mais competitivos e conseqüentemente de uma melhor qualidade.

Os relatórios de auditoria devem servir de orientação ao gestor, contendo soluções viáveis para melhora do serviço público. Para tornar isso possível é necessário que os controladores e gestores públicos não sejam vistos como partes antagônicas e opostas, mas como complementares dentro do novo contexto de administração pública.

Além do papel avaliador e orientador os órgãos de auditoria devem ter também em mente sua função com relação à luta contra a corrupção no setor público, tão preocupante na atualidade, principalmente em países como o Brasil, onde o comportamento ético, tanto dos políticos como dos funcionários é questionado constantemente.

Porém sabemos que a evolução e adaptação das EFS a esta nova realidade será um processo que depende em grande medida de inúmeras variáveis técnicas, políticas, jurídicas – constitucionais e culturais.

⁸ Instrumentos utilizados para fixar e medir metas previamente negociadas, entre o setor público brasileiro e os órgãos supervisores e executores dos serviços prestados ao cidadão, servindo inclusive para determinar a renovação ou não do contrato de gestão, dependendo da avaliação de desempenho dos resultados obtidos.

⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal. Orientações Gerais Tribunal de Contas de Pernambuco, 2000 p. 8.

Em todo caso, convém ter sempre presente que os requisitos considerados imprescindíveis para atuação das entidades controladoras e avaliadoras da gestão e do gasto público, são os seguintes: a) estabilidade e independência das instituições e dos seus membros; b) especialização e profissionalização nas atuações e no perfil de seus membros, devendo emitir relatórios e recomendações de caráter eminentemente técnico, fundado em uma metodologia rigorosa e objetiva; c) ter competência ampla para investigações e análises, somente com os limites impostos pelo ordenamento constitucional; d) prestígio social e remuneração adequada do pessoal responsável pelas tarefas de controle e avaliação, e) existência de equipes de trabalho de formação multidisciplinar; etc (*Canales Aliende, J. M, 1994*).

Lembremos que o tema da independência das EFS, devido à sua grande importância e condição essencial para a prática de uma auditoria eficiente dos recursos públicos, tem sido preocupação constante de todas as entidades internacionais reguladoras dos organismos de auditoria no âmbito público, como a INTOSAI, EUROSAI, OLACEFS. A Declaração de Lima (1977) aprovada no IX congresso da INTOSAI é um marco indispensável na regulamentação de normas de auditorias internacionais, no que diz respeito à independência dos organismos responsáveis pelo controle externo. É importante matizar que apesar de haver passado mais de vinte anos de sua publicação as normas e regras contidas na Declaração de Lima continuam sendo consideradas pilares de uma auditoria realmente independente.

Como prova de sua atualidade podemos constatar que as conclusões do 4º Congresso da EUROSAI (1999) realizado em Paris, reafirma a condição indispensável de independência das EFS para realização de uma auditoria de qualidade e diz ser necessário para conseguir esta independência uma autonomia orçamentária, além das garantias concedidas aos presidentes das mesmas. No entanto afirma que esta independência deve ir acompanhada de responsabilidade, ou seja, prestação de contas de suas atividades a sociedade através de relatórios de atividades e resultados.

Finalmente, uma maior transparência e controle orçamentário, princípios básicos da nova administração, requerem uma maior participação das EFS no que diz respeito à avaliação de rendimentos e atribuições de responsabilidades aos gestores públicos. Este novo papel dos órgãos responsáveis pelo controle externo apresenta,

em alguns casos, grandes desafios, mas também reforça e melhora a qualidade dos serviços prestados por eles, consolidando seu papel de órgão de participação cidadã, cuja função representa instrumento essencial em um Estado Democrático de Direito.

Bibliografia

Xunta de Galicia: La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas, Santiago de Compostela, 2001

Menéndez Martín, J.I., La Fiscalización do Sector Público, Crónicas, Tribunal de Cuentas Español, 1992

Arnedo Orbañanos, Miguel Angel: El Papel de las EFS en los Procesos de Modernización del Estado, en Revista Presupuesto y Gasto Público, nº 20, 1996

Gray, Andrew, Budgeting, auditing, and evolution: Functions and integration in Seven Governments, Transaction Publishers, USA, 1993.

National Audit Office, The role of the NAO, 1998

Canales Aliende, J.M, El control de la Gestión Pública. En Manuel Arenilla. Gastos Público y Crisis Económicas, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994.

Canales Aliende, J. Manuel “Los Retos de la Evaluación en el Sector Público en el Nuevo Milenio”, trabalho apresentado no II Congresso Nacional de Fiscalización no Panamá, 2000

O.C.D.E. Auditoría da Gestión y Modernización de la Administración, Edición y traducción del B.O.E. y del MAP Madrid, 1999

Citadini, Roque: O papel dos Tribunais com a Lei de Responsabilidade Fiscal, trabalho apresentado no encontro de Tribunais de Contas – Bahia, 2000

Tribunal de Contas Pernambuco: Lei de Responsabilidade Fiscal, Orientações Gerais, 2000.

Mesquita, Ronaldo: Novo Enfoque do Exame das Contas Públicas, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - 2001

*Auditora das Contas Públicas - | Atualmente cursando um doutorado de Ciências Políticas e Administração Pública na Universidade Autónoma de Madri.