

Os Tribunais de Contas na melhoria da administração pública

Marcos Vinícios Vilaça

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A modernização do Estado
 - 2.1. Os paradigmas do Estado Moderno
3. Os Tribunais de Contas e a modernização do Estado
4. O projeto brasileiro de reforma do Estado
5. O TCU e a modernização do Estado brasileiro
6. Conclusões
7. Recomendações

1. INTRODUÇÃO

A democracia é, nas palavras de Giovanni Sartori, o produto de todo o desenvolvimento da civilização ocidental. Produto de idéias, mas também produto de experiências históricas, vivenciadas concretamente.

Não se trata apenas de um regime político. A democracia é uma forma de organização da sociedade, de convivência harmoniosa de múltiplos centros de poder e decisão.

As eleições, a periodicidade dos mandatos, a garantia dos direitos individuais, políticos e sociais são, sem dúvida, as características fundamentais da democracia. Nada, contudo, lhe é tão essencial quanto a ampla repartição do poder; do poder político, mas também do poder econômico, do poder social.

O sistema de tripartição do poder estatal idealizado por Montesquieu, aperfeiçoado pela Constituição americana e, posteriormente, adotado por todo o mundo civilizado democrático, prevê a atuação independente e harmônica dos três poderes do Estado, num esquema de pesos e contrapesos, ou *checks and balances*, segundo o qual os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se auxiliam e se controlam mutuamente.

Nas iniquidades, nos Estados autoritários ou nos regimes ditatoriais, não existem órgãos de controle ou, quando existem, são inoperantes ou subservientes, pois os seus dirigentes não querem e nem aceitam ser controlados.

O controle dos atos da Administração Pública remonta às origens dos Estados organizados, mas os sistemas institucionalizados de controle, com a existência de órgão específicos para esse fim, são fatos dos tempos mais recentes.

Esse controle pode-se dar de forma interna a cada poder, ou de forma externa a esses, mas ainda no âmbito estatal. Categoria de controle imprescindível ao sistema democrático, destaca Alfredo José de Souza,¹ Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, é o denominado controle social do Estado, que “poderá apresentar-se, e por vezes se apresenta, de forma livre e inorgânica, podendo ser aí exercido através de formas de ação direta facultadas aos cidadãos e às instituições que integram a sociedade, onde pontuam as formas de decisão social direta, a pressão da opinião pública, a crítica partidária, sobretudo dos partidos de oposição, e até juízo jornalístico”.

Releva neste Encontro o tema do controle estatal externo. Tal modalidade de controle é, em quase todos os países democráticos, de competência do Poder Legislativo. Por ser o poder exercido pelos Parlamentos, usualmente denominados “casas do povo”, considerado o mais democrático dos poderes estatais, a ele é dada a competência do controle externo.

1 SOUZA, Alfredo José de, in *Controle Externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas*. Coimbra, 1977.

Sendo os Parlamentos instituições eminentemente políticas, é necessário que, para bem exercerem suas especializadas atribuições de controladores externos, recebam o auxílio de órgãos técnicos adequadamente estruturados para tal mister, genericamente denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS. Essas entidades, que podem se constituir como Tribunais de Contas, Controladorias, Auditorias, ou sob outras denominações, são entes e expressões indissociáveis da democracia.

O Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em discurso proferido na Sessão Solene de Abertura dos Trabalhos do TCU, de 1996, ressaltou que *“o papel do Tribunal é, neste momento, mais importante do que nunca, ... porque nós estamos vivendo um processo de mudanças, um processo de reformas. E, num processo de reformas, é preciso que haja sempre pesos e contrapesos, haja sempre aqueles que estejam olhando de uma perspectiva menos diretamente envolvida no mecanismo das reformas e que estejam preservando a continuidade daquilo que precisa ser preservado e, ao mesmo tempo, aceitando as mudanças que os novos tempos impõem”*.

Continuou, ainda, o Senhor Presidente: *“Os Tribunais são fundamentais neste processo. São fundamentais porque eles permitem um outro tipo de controle da sociedade, para verificar até que ponto aquilo que se inova corresponde, efetivamente, ao interesse mais profundo da Nação, ou foi simplesmente um modismo”*.

2. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

A modernização do Estado é apresentada como o corretivo de inúmeros males que afligem as sociedades humanas mundo afora, tanto nas nações ricas, quanto entre as emergentes ou do denominado Terceiro Mundo. Essa propaganda modernização, entretanto, congrega conceitos os mais variáveis, podendo significar, a depender da ideologia e da realidade histórico-cultural que consideremos, desde a ampliação da intervenção do Estado na econo-

mia até seu afastamento das funções empresariais; desde a ampla intervenção nas relações sociais e econômicas, no denominado Estado do Bem-Estar Social, até a liberalização quase total dessas mesmas relações, no Estado Liberal, rebatizado, mais recentemente, como Estado Mínimo ou Neoliberal.

Após a derrocada do Império Soviético, esboça-se no mundo um certo consenso acerca de qual seria o Estado ideal, independentemente de tempo e espaço. Ganha espaço a tese de que esse Estado ideal seria um Estado Mínimo, afastado das funções produtivas, pouco oneroso para a economia e dedicado somente aos setores que não possam ser bem atendidos pela iniciativa privada. Ao lado disso, prega-se, também, a redução de garantias e encargos sociais como forma de redução dos níveis de desemprego, um dos grandes males que atingem o globo no limiar do novo milênio.

Todavia, dando guarida à máxima do teatrólogo brasileiro Nelson Rodrigues, segundo a qual *“toda unanimidade é estúpida”*, os últimos resultados eleitorais na Europa poderiam abalar a certeza desse consenso liberalizante, trazendo para a discussão do problema agentes diretamente interessados nos rumos que seus Estados irão tomar: os cidadãos eleitores. Esse é um contrapeso valioso num mundo que a muitos parece caminhar para uma unipolaridade, classificada como estéril.

É certo, entretanto, que na medida em que os Estados Nacionais não sejam capazes de atender às necessidades da sociedade, reformulações têm de ser implementadas com vistas a aumentar sua eficácia. Essa constatação é cristalina em meu país e, creio, deva ser na maior parte dos países aqui representados.

Nesse contexto, é crucial a participação dos Tribunais de Contas, não apenas como inibidores das irregularidades e desvios que possam prejudicar o atingimento dos objetivos estatais, mas, principalmente, como agentes avaliadores da eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com especial atenção para os seus resultados.

2.1 Os paradigmas do Estado Moderno

São características comuns às economias dos diversos países do Terceiro Mundo, em geral, a concentração de renda e riqueza, o déficit fiscal, o alto grau de endividamento interno e externo, o baixo investimento público, os sistemas complicados de arrecadação de impostos, a falta de planejamento das ações governamentais, a ineficiência administrativa e econômica, o desemprego e, conseqüentemente, o baixo grau de satisfação às necessidades das camadas mais pobres da sociedade.

Os reflexos sociais dessas mazelas econômicas, tais como a miséria, a mortalidade infantil, a baixa expectativa de vida, a violência, entre outras chagas, podem finalizar o exercício democrático, requerendo, indubitavelmente, mudanças de rumo nas políticas e nos modelos administrativos tradicionalmente adotados por esses países, sob pena de sua falência.

Os principais mecanismos de modernização adotados pelos países da América Latina e Caribe, segundo informação da Organização Latino-Americana e Caribenha de Entidades de Fiscalização Superior – OLACEFS² – tem sido a descentralização administrativa para estados, províncias ou municípios, a simplificação estrutural e funcional dos entes públicos, a desregulamentação econômica, a privatização de empresas estatais, a implementação de sistemas integrados de administração financeira e controle governamental, entre outros.

São as seguintes as áreas mais estreitamente ligadas às atividades dos Tribunais de Contas nos processos de modernização ora em curso em significativa parcela dos Estados Nacionais:

- Políticas de descentralização e desconcentração administrativa;
- Políticas de privatização, desestatização

² VI Asamblea OLACEFS – Tema II “La participación y contribución de las Entidades de Fiscalizadoras Superiores en los procesos de modernización del Estado” – Guatemala, 1996.

e desmonopolização estatal;

- Políticas de ajuste fiscal visando ao aumento das receitas e à redução das despesas;
- Fortalecimento das instituições-chave para gestão e controle governamental, tais como os Ministérios da Fazenda ou das Finanças Públicas e os sistemas de controle interno e externo;
- Fortalecimento de instituições de competência eminentemente estatal, tais como o Ministério Público, as forças de segurança, os organismos judiciais e legislativos, os órgãos de regulamentação, fiscalização e defesa da concorrência, entre outros;
- Revisão e atualização de estruturas jurídicas que limitem ou impeçam a aplicação de processos metodológicos mais confiáveis, oportunos e eficientes.

3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

A atuação dos Tribunais de Contas extrapola a verificação da legalidade da gestão governamental. Haverão de cuidar também do controle operacional dos atos administrativos. Não bastam contabilidade pública correta e ausência de delitos.

Cada vez mais, os critérios tradicionais – e algo envelhecidos – das auditorias se substituem por aqueles cujas vertentes se aproximam da Teoria dos Resultados, pois o que mais importa é, sem dúvida, avaliar os resultados obtidos pela gestão governamental.

Os Tribunais de Contas podem e devem contribuir efetivamente para a superação das deficiências detectadas no processo de modernização dos respectivos Estados, podendo assim colaborar para o fortalecimento de suas economias, por meio da melhoria do sistema de arrecadação de impostos, da redução dos níveis de corrupção e de desperdício, e da melhoria da eficiência da máquina estatal como um todo.

A missão dos Tribunais de Contas nesse contexto pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de

modernização, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal. Tal desiderato pode ser atingido, a depender da situação defrontada, ora pela realização das tradicionais auditorias de regularidade, ora por modalidades de auditoria voltadas para a avaliação, dos resultados, sendo cada vez mais necessária a especialização dos auditores em áreas como meio ambiente, obras públicas, sistemas de processamento de dados, entre outras.

Entre as linhas de ação necessárias para o incremento da contribuição dos Tribunais de Contas para a modernização do aparato estatal, podemos destacar, pela importância e atualidade, as seguintes:

- Aperfeiçoamento da legislação específica, por meio de reformas constitucionais e/ou legais que lhes ampliem as faculdades para praticar novas ações de controle que a modernização do Estado exija.

- Efetivação das reformas legais que possibilitem plena autonomia financeira aos Tribunais de Contas, como forma de viabilizar sua independência funcional e operativa.

- Profissionalização e valorização dos quadros funcionais dos Tribunais de Contas, com a adoção de políticas de recursos humanos que estimulem a captação e manutenção, em seus quadros, de profissionais altamente qualificados, mediante sistemas adequados de recrutamento, formação e remuneração, bem como pela implantação de planos de carreira e de avaliação que estimulem o progresso contínuo dos funcionários.

- Implementação de processos de capacitação de seus quadros profissionais em modalidades de fiscalização que requeiram elevada especialização, tais como auditoria de sistemas informatizados, obras públicas, sistema financeiro e meio ambiente, entre outras.

- Informatização das rotinas de trabalho, com a automatização e/ou eliminação de tarefas repetitivas, como forma de aumentar a eficiência da atuação dos Tribunais de Contas, liberando sua força de trabalho para a realização

de atividades criativas, que agreguem significativo valor às ações da Instituição.

- Revisão e atualização das normas de auditoria e dos princípios contábeis aplicados ao setor público, com a elaboração de manuais de procedimentos que garantam a qualidade, a uniformidade e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores.

- Impulso à auditoria de gestão como forma de avaliar a capacidade gerencial dos agentes públicos, por meio da avaliação dos resultados dos programas de governo.

- Participação no controle posterior do processo de privatização cuja atividade em mãos privadas exija maior intervenção dos órgãos de controle estatal como agentes reguladores e fiscalizadores.

- Acompanhamento do cumprimento das cláusulas de contratos de concessão de infraestrutura, assim como recomendações emitidas pelos Tribunais de Contas.

4. PROJETO BRASILEIRO DE REFORMA DO ESTADO

Uma das primeiras medidas adotadas pelo atual Governo do Brasil foi a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cuja denominação já expressa seus principais objetivos.

Entre as diretrizes declaradas pelo titular do referido Ministério³, em seu discurso de posse, destacam-se as seguintes ações:

a) reforma fiscal, como meio para a obtenção do equilíbrio e da justiça fiscal e de uma melhor alocação dos gastos e investimentos públicos, considerada elemento indispensável para a consolidação da estabilidade monetária e para o atingimento de um nível mais elevado de desenvolvimento econômico, que seja sustentável e compatível com as necessidades sociais;

3 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, in *Discurso de Posse no Cargo de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado*, Brasília, janeiro de 1995.

b) mudança de estratégia de desenvolvimento econômico e social, com a retirada do Estado das atividades produtivas; e

c) reforma do aparelho do Estado, consistente em:

1) unificação dos mercados de trabalho público e privado, com a eliminação das distorções salariais e da estabilidade indiscriminada dos funcionários, objetivando valorizar o funcionalismo e aumentar a produtividade e o nível de remuneração das funções essenciais ao Estado;

2) criação ou consolidação de carreiras de altos administradores públicos;

3) complementação do processo de descentralização administrativa para estados e municípios;

4) revisão do funcionamento e controle do aparelho estatal, substituindo o princípio da hierarquia formal pelo princípio da descentralização e do controle por resultados; e

5) redução do núcleo do aparelho do Estado, com a privatização de empresas, a terceirização de tarefas, e a conseqüente eliminação de funções públicas não típicas de Estado, e a delegação de atividades socioculturais para entidades públicas não estatais, tais como escolas, museus, hospitais entre outras.

Os projetos prioritários inseridos na estratégia brasileira de reforma do Estado são:

- Redução do tamanho do Estado com qualidade e participação;

- Redução dos custos com pessoal;

- Implantação de agências executivas de regulamentação e fiscalização de setores anteriormente controlados pelo Estado (energia, telecomunicações e petróleo);

- Implantação do Sistema Integrado de Informações da Administração Pública;

- Reforma Constitucional (econômica, administrativa, previdenciária e fiscal);

- Fortalecimento do núcleo estratégico e política de recursos humanos;

- Simplificação de compras;

- Intensificação da articulação institucional dos diversos órgãos do Governo.

Decorridos quase três anos do lançamen-

to dessa estratégia, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado a evolução dos fatos e a constatação é que alguns objetivos foram plenamente atingidos, outros apenas parcialmente, enquanto alguns não saíram do campo das intenções.

Relativamente à reforma fiscal, pouco foi feito até o momento no campo tributário, a não ser ajustes pontuais e/ou provisórios, nada, porém, no sentido de racionalizar, simplificar e tornar mais justo o sistema. Na ala das despesas, algum sucesso tem sido obtido, especialmente graças à contenção de reajustes salariais para o funcionalismo público, o que, no longo prazo, torna-se insustentável.

É com relação à mudança de estratégia de desenvolvimento econômico e social que mais avanços têm sido obtidos, especialmente na eliminação dos monopólios estatais do petróleo, das telecomunicações, da energia elétrica e da navegação de cabotagem, entre outros, o que tem permitido ao Estado retirar-se da execução dessas atividades, que cada vez mais requerem pesados investimentos de recursos dos quais os cofres públicos não dispõem, deixando tais tarefas para a iniciativa privada, nacional ou estrangeira, que tem condições de imprimir maior eficiência a esses setores, enquanto o Poder Público mantém as indelegáveis funções de planejamento, coordenação, supervisão e fiscalização das atividades privadas.

Como corolário das ações acima descritas, o processo de privatização brasileiro ganhou impulso, tendo rendido, de 1991 até hoje, a cifra aproximada de US\$ 18 bilhões, com a alienação total da participação do Estado nos setores siderúrgico, petroquímico, ferroviário e de fertilizantes, e parcial em outros setores como mineração, estradas de rodagem, eletricidade, infra-estrutura e, mais recentemente, sistema financeiro.

Espera-se que esse processo possibilite a elevação dos níveis de atividade e de eficiência do setor produtivo brasileiro, ensejando, ainda, pela alienação de ativos pouco rentáveis, a redução do passivo governamental com a anulação ou o pagamento de dívidas, o que levará

à diminuição dos custos de rolagem dessas, aliviando, assim, o déficit fiscal do Governo. Da melhoria da situação fiscal, deverá resultar a redução das taxas de juros praticadas internamente na economia brasileira, o que gerará novo impulso para o desenvolvimento econômico.

No campo da reforma do aparelho do Estado, entretanto, os progressos têm sido mais tímidos. Talvez por dependerem de alterações constitucionais quase sempre polêmicas, a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos, a unificação dos mercados de trabalho, público e privado, e a reestruturação das carreiras de Estado não foram, até o momento, implementadas.

É de se destacar o grande progresso alcançado pelos sistemas informatizados de gestão financeira, orçamentária e de pessoal, que atualmente está se expandindo para as áreas de compras e contratações governamentais. Tais sistemas constituem-se em importantes ferramentas gerenciais e de controle e já têm possibilitado, desde o início de sua implantação em 1986, significativos avanços em termos de disponibilidade e confiabilidade de informações.

Algumas ações têm sido efetivamente implementadas no campo da descentralização administrativa, com o repasse de recursos do Governo Federal para os Governos Estaduais e Municipais, especialmente nas áreas de atendimento médico, merenda escolar, livro didático, assistência social e, mais recentemente, nas ações relacionadas à reforma agrária. Muito, porém, ainda necessita ser feito nesse campo, com vistas a aproximar as ações estatais das necessidades e do controle dos cidadãos, de forma a aumentar sua eficiência e reduzir os níveis de desperdício e de corrupção.

Quanto à redução do núcleo do aparelho do Estado, a par do relativo sucesso que vem obtendo a privatização de empresas estatais, a pretensão de delegarem-se atividades socioculturais para entidades públicas não estatais não se concretizou até o momento. Algum progresso foi obtido na redução do quadro de funcionários públicos, com a implantação de um Plano de Demissões Voluntárias que

teve a adesão de cerca de 10.000 servidores, número expressivo, mas que não alterará substancialmente a situação fiscal do Governo brasileiro, já que representará redução de apenas 1,2% da folha de pagamento mensal do Governo Federal.

5. O TCU E A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Há, hoje, no Brasil, consciência de que um novo modelo de desenvolvimento, com verdadeiro cunho econômico e social, que traduza a edificação de um regime democrático também na esfera material – e não apenas política – só é alcançável pela reforma das instituições políticas do País.

A sociedade é um corpo em permanente processo de transformação e como tal requer que o Estado se organize e se reestruture continuamente. Nas democracias, as mudanças se operam na busca sistemática do aprimoramento do Estado, de modo a torná-lo mais estável e mais justo, e a aprofundar sua preocupação com o desenvolvimento do homem em sua plenitude.

A reforma do Estado possui, como questão central, a revitalização da governança de forma que seu aparelho possa atender aos critérios da legitimidade política, justiça social, eficiência econômica e eficácia administrativa, no regime da lei, e no contexto da globalização.

A reforma já se encontra em curso. Na medida em que avança a redefinição das fronteiras de atuação do Estado, recrudescem as exigências de mudanças nas áreas de sua indispensável atuação.

O momento é de tal complexidade que requer a substituição de paradigmas, e não apenas de normas e procedimentos. Uma nova lógica de gestão da coisa pública precisa surgir, mas que resguarde o imperecível conceito de “interesse público”.

A legislação brasileira confere ao Tribunal de Contas da União as competências e os meios necessários para uma atuação condizen-

te com as exigências de um Estado moderno. É hora de rompermos, não com a lei, mas com os limites da abordagem meramente jurídica da função controle na gestão governamental.

Consciente dessa necessidade, o Tribunal de Contas da União vem buscando adequar-se às novas características de seu objeto de labuta: o Estado brasileiro.

Mais e mais o TCU tem procurado simplificar e tornar mais eficientes seus procedimentos, para que possa dedicar maior atenção à verificação da eficácia, eficiência e efetividade dos investimentos federais.

Nesse aspecto, ganham destaque os significativos investimentos que o Tribunal vem fazendo em informática, não somente na aquisição de equipamentos, tais como computadores pessoais e *notebooks*, como também na compra e desenvolvimento de programas apropriadas às suas necessidades e, principalmente, no treinamento de seus funcionários para a efetiva utilização desses meios.

Já é realidade o funcionamento da rede de computadores do TCU, que operando plenamente em Brasília, ora se estende para os 26 Estados da Federação, onde o Tribunal tem Secretarias, dando acesso *on-line* aos diversos sistemas da própria Corte, da Administração Pública, bem como a toda a gama de informações oferecidas pela Internet. A meta de disponibilização de um microcomputador para cada auditor brevemente será atingida.

Com relação às suas instalações físicas, o TCU vem, também, realizando expressivos investimentos com vistas a dotar seus funcionários de meios mais adequados para o exercício de sua missão constitucional. Um novo prédio, anexo à sede, encontra-se em fase adiantada de construção, enquanto diversas obras de construção ou remodelação estão em andamento em várias unidades regionais.

De 1995 até hoje, sem contar as reformas e remodelações, cinco sedes regionais foram construídas com modernas técnicas de engenharia que possibilitaram a conjugação de qualidade, rapidez e baixos custos.

Todos esses investimentos, entretanto, de

nada valeriam se atenção semelhante não fosse dada ao aprimoramento da mais importante engrenagem da Instituição: seus recursos humanos.

Por mandamento constitucional, todos os servidores do Tribunal são selecionados mediante rigoroso concurso público, cujo alto grau de competitividade garante elevado nível profissional a seus quadros. Tal seleção é seguida de profundo curso de formação, com duração de três meses em dedicação integral, e mais um curso suplementar de formação em dez meses de dedicação parcial.

Nessa seara, o Tribunal tem investido em uma consistente política de recrutamento, formação e aprimoramento de recursos humanos. O Instituto Serzedello Corrêa, órgão incumbido desses misteres no âmbito do TCU, foi fortalecido, passando a oferecer uma maior quantidade de cursos e treinamentos, baseados em levantamentos científicos sobre as necessidades dos servidores e das unidades da Casa. Essa atuação ganhou, ainda, projeção externa ao Tribunal, com o oferecimento de cursos para os órgãos de controle interno da Administração Federal, bem como para servidores de outras Entidades de Fiscalização Superior no âmbito da OLACEFS e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

A ampliação das relações internacionais tem sido outra diretriz adotada pelo TCU. Visando ampliar o intercâmbio de novas técnicas de auditoria, o Tribunal tem investido fortemente na participação de servidores de seus quadros em cursos, treinamentos e encontros no exterior. Essa é uma via que considero fundamental para a abreviação do tempo necessário para assimilação das novidades técnicas que são desenvolvidas pelo mundo afora.

Em 1996, em uma iniciativa ousada e pioneira, vinte e seis auditores foram enviados a Washington-DC, nos Estados Unidos da América, para a participação em um curso de 20 dias oferecido por instituições americanas, na área de avaliação de programas governamentais. Obviamente, essa ação inseriu-se em um amplo projeto de implementação dessa técnica

pelo TCU, que se encontra em plena execução, com a realização de diversas auditorias-piloto que objetivam testar as normas e procedimentos até o momento elaborados para esta que é a mais revolucionária mudança de enfoque de controle nas nações mais evoluídas.

A auditoria ambiental é outro aspecto merecedor de atenção, por parte do Tribunal. Mediante a celebração de convênios com universidades e órgãos de fiscalização ambiental, diversas ações têm sido implementadas no sentido da capacitação de servidores e no estabelecimento de uma estratégia específica de atuação de TCU nesta área. Está prevista para o final deste ano a realização dos primeiros trabalhos de auditoria ambiental.

A fiscalização e o acompanhamento do processo de desestatização em curso na economia brasileira são ações já devidamente cristalizadas no *mix* de atuação do TCU. Atualmente, existe uma unidade encarregada exclusivamente da análise dos processos de privatização, desde o procedimento licitatório até a transferência do controle das empresas à iniciativa privada.

Ações semelhantes estão em curso para o acompanhamento de concessões de obras e serviços públicos à iniciativa privada. Atualmente, discutem-se as melhores alternativas para o acompanhamento do estágio pós-privatização das ex-estatais, especialmente na área de serviços públicos.

A legislação reguladora do TCU prevê, ainda, entre suas atribuições, a resposta a consultas acerca de temas relacionados à sua área de atuação, formuladas por autoridades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como a investigação e deliberação sobre denúncias ou representações de autoria de determinadas autoridades, entidades da sociedade civil e cidadãos.

A consulta, por versar apenas sobre teses, e não sobre casos concretos, afasta o risco de prejulgamento. Seu caráter pedagógico e prévio torna-a um poderoso instrumento de interação do Tribunal com a Administração Pública Federal, podendo servir para o aper-

feiçoamento desta por meio da prevenção de desvios, irregularidades e desperdícios na condução dos negócios governamentais.

Já as denúncias e representações versam sobre casos concretos, privilegiando a investigação e a punição, em detrimento da ação preventiva. Têm, portanto, papel subsidiário como instrumento de aperfeiçoamento do Estado, ao fortalecer a salutar expectativa de controle e de punibilidade dos desvios, o que indiretamente contribui para a prevenção de novos atos irregulares e/ou anti-econômicos.

A par dessas ações, já faz parte da cultura do Tribunal a realização de auditorias operacionais, de sistemas informatizados, de descentralização de recursos mediante convênios para Estados e Municípios, de arrecadação e renúncia de receitas tributárias, de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias no setor público entre outras, o que, conjugado com a apreciação e o julgamento anual das contas dos administradores públicos, fornece um importante manancial de informações para a avaliação e o aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

Mudanças culturais também têm sido implementadas no TCU, a fim de que este possa efetivamente contribuir para a modernização do Estado brasileiro. As ações de caráter punitivo têm dado espaço, mais e mais, para ações de caráter pedagógico. Exemplo disso são as conferências e palestras ministradas por Ministros e servidores do Tribunal a administradores públicos, com o objetivo de evitar o cometimento de irregularidades, ao invés de puni-las depois de ocorridas. Destaca-se, dessas ações, a teleconferência ministrada via satélite para todos os prefeitos municipais, quando de sua eleição ao final de 1996.

Muito tem sido feito pelo Tribunal de Contas da União para o aperfeiçoamento da gestão governamental no Brasil. Os desafios que estão pela frente, entretanto, não deixam espaço para acomodação. Faz-se mister que o Tribunal se auto-avale permanentemente para adequar-se, cada vez mais, às mudanças em curso no Governo e na sociedade. Esse cons-

tante melhorar-se atende, na administração moderna, pelo nome “qualidade total”.

Visando institucionalizar essa filosofia que ganha corpo entre Ministros e servidores do Tribunal, foi criado, em dezembro último, o Programa de Qualidade Total que está, hoje, em pleno desenvolvimento e deverá redundar, futuramente, na conquista, pelo TCU, de certificado da série ISO-9000.

Ademais, nunca devemos esquecer que nos situamos num espaço onde há 15.179 quilômetros de fronteiras com dez vizinhos – tudo sem cicatrizes na convivência – e 7.408 quilômetros de litoral, com uma população multirracial (ou morena) respeitável e recursos naturais que invejam e dão cobiça. Mas temos consciência do *destino manifesto* que nos caberá. Esse *imperium* haverá de ser mais forte no tanto que for mais justa, econômica, social e politicamente, a sua *res publica*.

Por isso, não nos despregamos de certos valores como a *lusofonia*, nem nos esquecemos da sentença *patria cara, carior libertas*.

Lucien Febvre ensinou: “*Cada época forja mentalmente seu universo. Não o elabora apenas com todos os materiais de que dispõe, com todos os fatos que herdou ou foi adquirido. Elabora-o, também, com os seus próprios dotes, com seu engenho específico, suas qualidades e inclinações, com tudo o que distingue das épocas anteriores*”.

E Tobias Barreto, brasileiro, também disse:

“*As idéias também têm a sua biografia. O que se costuma chamar de lógica é apenas a necessidade dos tempos*”.

6. CONCLUSÕES

Muitos podem ser os conceitos de Estado Moderno, mas nenhum deles, entendo, pode comportar a iniquidade e a exclusão social, a corrupção institucionalizada, a ineficiência endêmica, a violência banalizada, o imobilismo que gera a descrença nas instituições e no Estado, e que ameaça a democracia e o próprio regime político. Um Estado que se pretende

perene, portanto, deve encontrar mecanismos para fugir desse círculo vicioso que pode levá-lo à autodestruição.

Seja qual for o modelo de modernização adotado, este certamente envolverá mudanças profundas em que a tecnologia é apenas um componente dentro das reformas da Administração Financeira e do Controle Governamental, como meio de aperfeiçoamento para o qual os conceitos de transparência e responsabilidade são essenciais à avaliação da gestão pública por seus resultados, sob os critérios da eficiência, eficácia e economicidade.

Nessa cruzada com que se deparam nossos Países e suas Cortes de Contas, nunca é demais externar o profundo sentimento que os muitos anos de administração pública e de controle da gestão estatal me incutiram, de que tão danoso quanto a corrupção é o desperdício dos sempre escassos recursos públicos.

No que tange aos Tribunais de Contas, as ações de modernização têm duas frentes: o *front* interno, que corresponde ao aperfeiçoamento das ações da própria estrutura de controle externo que, a par de imprimir maior eficiência e qualidade à sua atuação, tem salutar efeito exemplificativo; e o *front* externo, que corresponde à interação dos Tribunais com a Administração Pública, de forma didática e avaliativa, sem negligenciar suas funções judicantes e punitivas que, em casos externos, são ferramentas educativas no contexto do controle estatal.

A busca por melhores níveis de economia, eficiência e eficácia de nossa atuação, como forma de maximizar a utilidade dos recursos aplicados por nossas sociedades nos Tribunais de Contas, é, pois, um imperativo que se confunde com a razão de nossa existência institucional.

7. RECOMENDAÇÕES

Respeitadas as peculiaridades de cada Tribunal de Contas e, objetivando, dentro da diversidade, a unidade desejável, apresentamos as seguintes recomendações para debate dos

participantes do III Encontro de Tribunais de Contas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, em consonância com as recomendações aprovadas na VI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da OLACEFS, realizada na Guatemala, em novembro de 1996:

1. aperfeiçoamento da legislação referente aos Tribunais de Contas, por meio de reformas constitucionais e/ou legais que lhe ampliem as faculdades para praticar novas ações de controle que a modernização do Estado exija;

2. efetivação das reformas legais que possibilitem plena autonomia financeira aos Tribunais de Contas, como forma de viabilizar sua independência funcional e operativa;

3. profissionalização e valorização dos quadros funcionais dos Tribunais de Contas, com a adoção de políticas de recursos humanos que estimulem a captação e manutenção, em seus quadros, de profissionais altamente qualificados, mediante sistemas adequados de recrutamento, formação e remuneração, bem como pela implantação de planos de carreira e de avaliação que estimulem o progresso contínuo dos funcionários.

4. implementação de procesos de capacitação de seus quadros profissionais em modalidades de fiscalização que requeiram elevada especialização, tais como auditoria de sistemas informatizados, obras públicas, sistema financeiro e meio ambiente, entre outras;

5. informatização das rotinas de traba-

lho, com a automatização e/ou eliminação de tarefas repetitivas, como forma de aumentar a eficiência da atuação dos Tribunais de Contas, liberando sua força de trabalho para a realização de atividades criativas, que agreguem significativo valor às ações da Instituição;

6. revisão e atualização das normas de auditoria e princípios contábeis aplicados ao setor público, com a elaboração de manuais de procedimentos que garantam a qualidade, a uniformidade e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores;

7. impulso à auditoria de gestão como forma de avaliar a capacidade gerencial dos agentes públicos, por meio de avaliação dos resultados dos programas de governo;

8. acompanhamento dos processos de privatização de empresas ou de concessões de obras e serviços públicos, na forma já preconizada pelo Tribunal de Contas da União no II Encontro dos Tribunais de Contas de Língua Portuguesa;

9. participação no controle posterior do processo de privatização cuja atividade em mãos privadas exija maior intervenção dos órgãos de controle estatal como agentes reguladores e fiscalizadores; e

10. acompanhamento do cumprimento das cláusulas de contratos de concessão de infra-estrutura, assim como das recomendações emitidas pelos Tribunais de Contas.

Maputo, Moçambique, outubro de 1997.