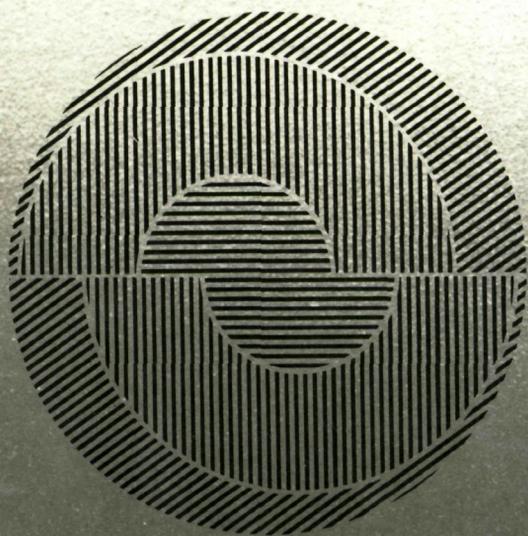


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1991

ANO 28 • NÚMERO 110

Auditoria e Avaliação da Execução

Prof^a ROSINETHE MONTEIRO SOARES
Dep. Ciências Políticas e Relações Internacionais — UNB

No início da década dos setenta já havia nos Estados Unidos e, provavelmente em todo o mundo, uma insatisfação generalizada com a atuação da Administração Pública. O Poder Executivo parecia ter crescido além das expectativas dos contribuintes e suas preocupações não eram apenas com o custo dessa gigantesca máquina. Ela parecia não estar atenta para o conjunto de suas funções, de modo que raramente se sabia se algumas das agências ou departamentos serviam ou desserviam a comunidade. Parecia que a cabeça não conhecia do que se ocupavam os membros. Era o Leviathan sem controle de objetivos.

O fenômeno tinha mais que uma origem. Por um lado, a era do consumo em massa alcançava o Governo, por outro lado, a burocracia crescera e continuava crescendo por inércia, devido aos fatores iminentes a sua impessoalidade. Não havia uma orientação segura de responsabilidade social por parte de um sem-número de setores independentes. A independência das agências de governo lhes dava mais condições de eficácia ao início de suas operações, mas lhes tirava o sentido de responsabilidade no momento em que elas tendiam a um desvio de funções devido ao seu processo interno de institucionalização. O descontrole e disfunção eram ainda mais nítidos naqueles países tendentes a estabelecer órgãos autárquicos e a dar independência de ação aos subsistemas, como nos Estados Unidos da América (1).

A institucionalização (2) freqüentemente consiste em vinculação com os demais subsistemas da Sociedade, e pode-se dizer que quanto mais ampla esta vinculação e reconhecimento mais profunda a institucionalização. O subsistema cresce nas dimensões horizontal e vertical, na medida em que sua clientela se estende, novas funções e mais novos atores entram no subsistema. Mais gente passa não só a depender da instituição e inte-

(1) Rivlin, Alice 1974 — *League for Responsible Government*.

(2) Selznic, P. *Liderança em Administração*, Harper & Row Ed.

ragir com a mesma. E esse crescimento não se faz sem que, aos poucos, o objetivo inicial possa ser desviado, a menos que haja um controle implícito ou central.

Por outro lado, cada administrador busca promoção pelo crescimento de seu departamento ou agência independente, que para essa promoção ou em função dela, divide-se sucessivamente, tal qual uma ameba. Em pouco tempo já não se sabe se o conjunto está a serviço da Sociedade ou está apenas sustentando aquele, quase inutilmente. É freqüente que tais desvios sejam observados nos sistemas mais visíveis e controlados, quando seus objetivos são nítidos e bem localizáveis no contexto. Já no Serviço Público como um todo esses desvios passam totalmente despercebidos e são difíceis de localizar porque trincheiras defensivas se formam nas repartições e agências do Governo.

A percepção dessa realidade, em breve conduziu o cidadão a demandar de seus representantes, estruturas e atitudes conducentes a um controle amplo, específico e, cada vez mais sofisticado da máquina que deveria implementar as leis. Quem sabe mesmo, estas deveriam estar sob uma avaliação periódica⁽³⁾ de modo a que sua implementação continuada passasse a depender de uma análise custo-benefício em relação a outras propostas eventuais.

Estas colocações pioneiras nos Estados mais progressistas e com mais recursos disponíveis, naturalmente, iniciaram uma "onda" que se tornou moda, inclusive a nível federal, principalmente após o escândalo Watergate. Referimo-nos a auditoria em termos de avaliação, uma vez que a mera fiscalização contábil e financeira de há muito é realidade na maioria dos países.

Temos a impressão de que esse conjunto de fenômenos, talvez com Watergate servindo de gatilho, despertou no mundo e não apenas nos Estados Unidos, um sentimento de valorização do Poder Legislativo e seus Órgãos Auxiliares de Controle dos Gastos Públicos, que durou da década dos setenta, a dos oitenta, e pode perdurar na dos noventa em termos de busca de responsabilidade no Governo. Isso entretanto dependerá de que o Legislativo explore devidamente, inclusive através de suas instituições auxiliares, as modernas metodologias para fiscalização e controle por auditoria dos atos e programas do Poder Executivo.

Menos de vinte anos depois, são inúmeros os estudos a respeito da expandida função de auditoria que se tornou, para todos os efeitos uma função legislativa quando colocada em termos de avaliação quanto ao atendimento dos objetivos previstos na legislação que tenha criado a agência, programa ou exercício público. É certo que ela se expandiu aos Tribunais de Contas que nem sempre parecem integrar totalmente o Poder Legislativo

(3) Rosenthal, Alan, Conference on Legislative Oversight, Oct. 1985.

aparecendo com freqüência como Órgãos Independentes que apenas se reportam ao Legislativo. Mas foi graças à evolução da função representativa, estendida ao cumprimento das decisões legislativas, que a função de auditoria mudou de tônica, do controle quase sempre em termos de legalidade financeira, para a avaliação ampla do benefício público em relação ao que este deseja.

Em 1988, no encontro da APSA, Washington, Margaret Cawley fez um balanço do estado da arte nos Estados Unidos. Apontou a existência de sofisticados serviços de auditoria avaliativa em praticamente todos os Estados da América além daqueles vários disponíveis no Congresso Americano.

O racional de uma tal evolução está, para os americanos, no fato de que, dentro dos princípios liberais em que se consolidou o seu Estado, com uma evolução do Estado de Westminster⁽⁴⁾ a burocracia executiva tem poder para implementar leis como uma delegação dos oficiais eleitos (Gruber, 1987, 2)⁽⁵⁾. A total impossibilidade de que os "eleitos", sejam representantes intitulados a fazer, fez com que recorressem a "experts" e auxiliares para implementá-las

Poderíamos acrescentar que, na medida em que, como no Brasil, o corpo de funcionários é recrutado com base em concursos de amplitude nacional, a burocracia ganha bastante em representatividade social. Mas também perde, por conta dos critérios de seletividade que exigem cada vez mais um nível cultural que só está disponível para os segmentos cuja formação se deu na tutela e dependência de elites culturais, econômicas e políticas⁽⁶⁾. Assim como as oligarquias se perpetuavam no passado, por via das indicações políticas, os concursos públicos onde a educação não está disponível em amplitude, perpetuam no poder segmentos para os quais ela está disponível.

Observe-se que essa cultura, ainda assim, é deficiente e retardada, no Brasil, em relação ao que se exige no setor privado. E que as empresas de tecnologia mais avançada estão empregando, aos poucos (o mesmo se dá em alguns setores do governo), integrantes da subelite técnica internacional. Tratam-se dos técnicos, brasileiros ou não, formados dentro de cultura e símbolos dispensados pela elite cultural de países altamente desenvolvidos.

Logo, nos Estados Unidos, os legislativos de todos os níveis sentiram que podiam tomar a si a responsabilidade de fiscalizar e controlar o Executivo para dar contas ao público do que faziam esses delegados do poder.

(4) Modelos referidos ao liberalismo britânico.

(5) Gruber, J. E. *Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, 1987.

(6) Jaguaribe, H. *Desenvolvimento Político, Perspectiva* — 1975.

Para isso desenvolveram técnicas bastante sofisticadas de avaliação de programas que, a partir do chamado "Livro Amarelo" do GAO (7), foram adotadas pela maioria dos legislativos estaduais. É verdade que alguns Estados se antecederam ao próprio Congresso nesse desenvolvimento, como foi o caso de Nova Iorque, com sua sofisticadíssima Legislative Committee for Expenditure Review.

Um outro aspecto do desenvolvimento da função legislativa de controle do Executivo, ainda não adotada no Brasil, é a chamada "sunset legislation". Parece que o primeiro Estado americano a adotar esse tipo de legislação foi o Estado do Colorado a partir das pressões da organização civil "Common Cause". Trata-se do aprazamento para execução de programas, criação de agências regulamentadoras e mais setores específicos de Governo. O setor só continua a existir após a avaliação para que lhe dê continuidade em função da avaliação (Rosenthal, 1981-317).

Seria algo como se a lei que criou a Sudene estabelecesse também que seu funcionamento seria avaliado no prazo de 5 anos para verificação da eficácia na integração do Nordeste ao nível especificado, digamos, em termos de renda *per capita* igual às regiões já integradas. Outros parâmetros podem ser usados e facilitam sobretudo o trabalho futuro da unidade que venha a executar a avaliação, seja o Tribunal de Contas, uma Comissão como a que as duas Casas do Congresso tiveram (de Fiscalização e Controle) ou qualquer outra Comissão Técnica das Casas do Congresso. Naturalmente a eficácia de um tal tipo de lei vai depender de fixar-se com precisão quem e por que parâmetros a eficácia da lei deva ser avaliada.

A falta de estruturas e recursos humanos organizados e gerenciados nesse sentido seria uma dificuldade a mais no exercício da função de auditoria avaliativa no Brasil. Entretanto, ela não é impossível, principalmente se a redação da própria lei vier a especificar parâmetros como, em parte, já está sendo iniciado em relação ao Orçamento através das Leis de Diretrizes Orçamentárias que têm que conformar o Orçamento (8) com termos de regionalização previstos na Constituição Federal.

É de se notar ainda que a institucionalização da função de autoria avaliativa dentro do Legislativo, tanto ajuda os titulares superiores do Executivo no cumprimento de seus objetivos como força o conjunto funcional no sentido do atendimento desses objetivos e de sua auditoria interna. Por acréscimo, a elevação da qualidade dos serviços se daria não só a partir da fiscalização e auditoria, como pela necessidade de aplicar-se novas metodologias de pesquisa social com métodos estatísticos aplicados. O desenvolvimento dos corpos funcionais da avaliação se retransmitiria automa-

(7) GAO — General Accounts Office — Órgão vinculado ao Congresso.

(8) Art. 165, § 7º da Constituição Federal de 1988.

ticamente aos demais pela exigência de padrões mais elevados de controle só obtidos com tecnologia administrativa sucessivamente mais desenvolvida.

O Congresso Nacional Brasileiro está num momento de excepcional validade para adotar medidas no sentido de estabelecer serviços de auditoria avaliativa, seja por via do TCU ou com seu auxílio junto a Comissões Técnicas ou Órgãos de Assessoramento Interno. Esse momento é bom porque ainda não foram criados no contexto das Comissões os vícios que podem advir do contacto com grupos de interesse, principalmente os da Administração direta e indireta. Nos Estados Unidos esses vícios de relacionamento íntimo obrigaram os Legislativos a dotar os serviços de auditoria avaliativa de defesas especiais para evitar o que Cayer e Weschler, 1988 ⁽⁹⁾, chamaram de "iron triangles", em que os grupos de interesse ajudam as agências públicas a se defenderem dos controles do Legislativo.

Já vimos algumas formas de cooperação desse tipo no Brasil, em que personagens envolvidas em inquéritos no Congresso têm sido pressionadas para retardar as conclusões dos mesmos. As pressões são sutis e pouco identificáveis, mas existem e são freqüentemente comentadas em noticiários, como foi o caso com o conhecido Senador capixaba que dirigia inquérito contra personalidades de alta posição junto ao Governo. Adiamentos sucessivos se dão até que acontecimentos mais absorventes ocupam a agenda política e os inquéritos se tornam menos relevantes. As meras informações pedidas por parlamentares são freqüentemente respondidas de modo a impedir que os mesmos possam analisá-las com dados exagerados em volume e exigência de sofisticação para análise. É bastante conhecida pelo Executivo a insuficiência de instrumental analítico do Congresso e disso os Departamentos se aproveitam para se furtarem a fiscalização.

Mesmo num país avançado como os Estados Unidos da América esse enfoque de auditoria é recente (cerca de vinte anos) e encontra sérios problemas. Um deles é o uso que se fazem ou não dos resultados e relatórios da auditoria avaliativa. Sua clientela é, naturalmente, o Legislativo, mas quem, no Legislativo? Os líderes, os presidentes de Comissões ou os membros do Legislativo de modo geral?

Dentro dessa dificuldade do uso do trabalho aparecem barreiras de várias ordens: de ordem política, de ordem temporal, de ordem de abrangência, quantificação etc., e até de ordem geográfica ⁽¹⁰⁾. M. Lee — Wisconsin, USA, enumera sete alternativas a serem balanceadas, inclusive interesse, relevância etc.

(9) Cayer & Weschler — Public Administration — St. Martins Press. 1988.

(10) Lee, Jr. e Robert Johnson. Public Budget Systems — 1983.

De fato, sabemos que qualquer parlamentar precisa de certas informações na hora certa, que nem sempre pode determinar com antecedência. Pode querer fatos abrangentes ou só determinados, *quantificação adequada* e, às vezes está interessado em verificações de "performance" no seu Estado, como outras vezes seu interesse é a nível nacional. Por outro lado, um parlamentar com poder de liderança para determinar uma auditoria ou controlar a unidade legislativa que a execute pode não se interessar em que essa atividade seja feita porque ela vai refletir sobre seus interesses, freqüentemente a auditoria pode desagradar, no mínimo, um governo que ele apóie. E se é da oposição, raramente disporá das facilidades e acesso ao serviço.

A institucionalização de um instrumento de controle pode, entretanto, ser o resultado de conjunturas propícias e passar a ser usado, sistematicamente, pela oposição ou por membros mais arrojados do próprio governo.

Foi o caso, por exemplo, da criação da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e, dois anos mais tarde, de idêntica Comissão na Câmara. Foi o produto retardado de um dispositivo constitucional de fiscalização e controle (Constituição de 1967), só regulamentado muitos anos após sua emissão pela *Lei Benevides* (11). Sua aplicação se deu numa conjuntura em que o PMDB recém-tomava o poder e ainda não adotara o comportamento freqüente dos partidos no Governo que são sempre avessos à fiscalização do Legislativo sobre seus programas e execução.

O PMDB, ou PFL, acabara de ocupar o Planalto, e por iniciativa do Senador Marcondes Gadelha, até pouco tempo antes da proposta um político da Oposição, logrou-se criar a Comissão do Senado, atendendo com imenso retardo ao dispositivo legal. Naturalmente o Senador somava, à época, a disposição de um recém-oposicionista ao recurso político de quem havia justo ascendido ao Poder (Maioria PMDB), por isso logrou a aprovação rápida e fácil do projeto de implantação da Comissão de Fiscalização e Controle, que teria curta duração com o advento da nova Constituinte.

Com a criação da Comissão Mista de Orçamento (12), dotada também de poderes de acompanhamento da execução do Orçamento abrangente que integra um ciclo quase completo de Política Pública, a função de fiscalização voltou a ser vista, no Brasil, como ligada às contas da Presidência. Há vozes dissonantes na própria Constituição de 1988 (13), que determina inovadoramente a publicação bimestral de relatórios de execução do Orçamento. Esses relatórios não parecem ter sido considerados até o presente

(11) A Lei Benevides é a de nº 7.295, de 19-12-84.

(12) Art. 165, § 3º, da Constituição de 1988.

(13) Arts. 100 e 61 do Regimento Interno, CD, 1989.

porque o Congresso sequer se estruturou ainda para ter um controle efetivo, ou ao menos relativo sobre suas emendas ao Orçamento.

Há indícios de maior dispersão da função de fiscalização e controle, que pode vir a tomar a forma de avaliação se as Casas do Congresso se organizarem para aplicar várias inovações regimentais, como, por exemplo, as propostas de fiscalização e controle adotadas pela Câmara. Essas propostas seriam apreciadas pelas Comissões e podem vir a representar um grande desenvolvimento no processo de avaliação da execução das leis (13). Uma alternativa para sua implementação poderia ser a criação, como na Câmara de Deputados americana, de uma subcomissão para a fiscalização avaliativa em cada uma das Comissões Técnicas Temáticas (14).

As propostas de fiscalização e controle podem vir a significar um progresso também em relação a algumas dificuldades encontradas por Legislativos pioneiros na função avaliativa de programas, tais como um universo muito amplo a ser fiscalizado, a concorrência das demais funções legislativas, principalmente a de atendimento ao eleitorado que costuma crescer demasiadamente com o progresso do sistema político como um todo. Automaticamente, uma proposta de fiscalização e controle indica o ponto nevrálgico que chamou a atenção de um parlamentar quanto à necessidade de verificação e auditoria, e ele pôde, na própria proposta, especificar a profundidade, o âmbito, o programa específico que quer avaliar, e sob que critérios objetivos. As considerações políticas estão todas implícitas na medida em que a Comissão onde ele apresenta a proposta a leve adiante, inclusive adoção prévia. O interesse demonstrado e adotado pelos demais membros da Comissão dará a medida da sua relevância.

Mais recentemente a função de auditoria está evoluindo do seu enfoque *ex-post* em que o Legislativo e seus órgãos desenhados para isso não só analisem operações executivas acabadas, como operações em andamento. Passa-se da fiscalização do fato consumado para a tentativa de prevenir que programas deixem de atender seus objetivos legais. Essa tendência amplia a função educadora dos organismos que compõem o Executivo que passam a estar atentos à possibilidade de impedimento de suas funções, o que é muito mais grave que um julgamento demorado de atos já concluídos. Às vezes o administrador já não é o mesmo e se torna ainda mais difícil fixar responsabilidades nas análises do passado, enquanto as análises do presente obrigam o responsável pela execução a comportamento mais atento em relação ao gasto do dinheiro público e atendimento real aos objetivos especificados na regulamentação. A própria regulamentação passa a ser mais precisa se a fiscalização toma a forma de auditoria avaliativa e passa a significar continuidade ou não do programa público.

(14) Brown, Richard E. *The Effectiveness of Leg. Progr. Review* 1979.

No Brasil as auditorias feitas pelo TCU, que conquistou a confiança pública e é provavelmente das mais institucionalizadas organizações no Brasil, têm buscado aspectos de análise de eficiência que ultrapassam o modelo tradicional de mera fiscalização financeira da implementação legal. Entretanto, a busca de uma verdadeira auditoria avaliativa não foi alcançada, uma vez que a eficácia da lei, medida como alternativa de custo-benefício da implantação da mesma, não tem sido feita. Esta etapa dependerá não apenas do domínio de metodologias da análise social estatística que seria fácil obter, mas de uma interação mais intensa e profunda com as Lideranças do Congresso. Essa interação não tem sido buscada por qualquer das partes, com raras exceções no período em que a arte ia se desenvolvendo⁽¹⁵⁾ a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados — período paralelo à Assembléia Nacional Constituinte.

Por um lado, com certa razão o TCU sempre buscou uma independência maior que aquela que o desenho constitucional até então lhe dera, independência indispensável para o pleno exercício da avaliação sem interferência política. Por outro lado, suas lideranças internas também não buscaram estreitar seus vínculos com o Congresso. As razões desta hesitação são, por exemplo, até 1988, a vinculação dúbia e mal definida na Constituição de 1967. Após a nova Constituição de 1988, ainda muito recente para análise de efeitos, tem havido não só muita alternância nas lideranças para que esse vínculo se solidifique mas uma conjuntura política demasiadamente turbulenta. A discricção do TCU tem servido assim para diminuir a turbulência, ainda que em várias ocasiões tenha se pronunciado muito ativamente na verificação de fatos sobre cuja legalidade possa pairar dúvida, porém ainda na sistemática de análise *ex-post*.

Outro fator contribuindo para o impedimento da sistematização da auditoria avaliativa no Brasil é a intensidade com que uma fiscalização relativa se tem feito de modo disperso. Através das Comissões Técnicas, Comissões de Inquérito, Líderes e parlamentares individualmente, há busca constante de verificação dos fatos, porém nem sempre com a profundidade e metodologia necessárias a que a verificação, um pouco menos que uma verdadeira auditoria, se torne eficaz. Essas buscas, discursos e pedidos de informação consubstanciam o que Ogul/1976⁽¹⁶⁾ chama a auditoria latente em contraposição à manifesta que se faz sistematicamente e por métodos próprios de verificação da eficácia da implementação da lei, além da eficiência administrativa do processo de execução — função às vezes paralela mas às vezes independente da tradicional verificação da legalidade administrativa e honestidade do administrador.

(15) Soares, Rosinethe Monteiro. Ver comentários sobre a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados em *Revista de Informação Legislativa*, janeiro 1989.

(16) Ogul M. Congress Reconsidered. Cong. Quarterly Press, 1981.