

O Papel do Tribunal de Contas na Percepção de Gestores Públicos de Municípios do Estado do Rio de Janeiro

Autoria: Marco Aurelio Ruediger, Elizabeth Rosa, Vicente Riccio

Resumo

Na discussão acadêmica acerca da *accountability* governamental, há um crescente entendimento de que o grau de responsabilidade de um governo é determinado não só pela transparência, legalidade, eficiência e eficácia das suas ações, mas também pela sua efetividade no sentido de atender aos objetivos previamente traçados nos programas e às necessidades da sua clientela. Diferentes trabalhos acadêmicos apontam, em todo o mundo, um aumento da demanda para que instituições superiores de controle instituídas nos moldes dos Tribunais de Contas deixem de se ater apenas à fiscalização da legalidade dos atos dos governantes, preocupando-se também com os seus resultados. O objetivo deste artigo é verificar, por meio de entrevistas realizadas com representantes de administrações municipais do estado do Rio de Janeiro, se existe uma coincidência entre a percepção acadêmica e aquele que os gestores públicos entendem ser o papel dos Tribunais de Contas no estímulo à *accountability* e à boa aplicação dos recursos públicos.

1. Introdução

Criados com a função primordial de julgar os atos dos administradores em relação à gestão financeira dos recursos públicos, em todo o mundo os Tribunais de Contas tendem a concentrar sua atenção na atividade de fiscalizar a legalidade dos gastos dos governantes. Contudo, há uma crescente pressão para que as instituições superiores de controle distanciem-se da postura meramente legalista, adotando uma avaliação em conceito mais amplo, que abranja todo o ciclo das políticas públicas: a formulação, a implementação e o impacto dos programas (Speck, 2000; Rezende e Cunha, 2005). O que se reivindica é a ampliação da perspectiva de *accountability* financeira em direção à *accountability* de desempenho, a qual se preocupa não apenas com a legalidade, mas também com a qualidade e o resultado da ação pública.

É no âmbito desse debate que as instituições superiores de controle de diversos países vêm incorporando ao seu escopo de atividade a auditoria operacional, também conhecida pelos nomes de auditoria de desempenho, auditoria de gestão e *Value for Money* (Noronha, 2003). Embora haja uma imprecisão quanto ao significado desses termos, os objetivos da auditoria operacional, conforme observado por Barzelay (2002: 36), encontram-se fortemente associados à idéia de que “as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento”.

No caso brasileiro, a auditoria operacional encontra-se prevista nas atribuições do Tribunal de Contas União (TCU) desde a Constituição de 1988 (Noronha, 2003; Gomes, 2005). Estudos mais recentes, contudo, indicam que esse tipo de experiência é ainda incipiente nos Tribunais de Contas existentes no País, tanto por causa da tradição de concentrar as atenções na aferição da legalidade dos procedimentos quanto pela dificuldade de mensuração dos resultados gerados pela decisão pública (Bastos, 2002; Figueiredo, 2003; Guerreiro & Martínez, 2006).

A proposta deste trabalho é discutir o papel dos Tribunais de Contas pela ótica dos gestores públicos municipais. Nosso objetivo é verificar se existe uma coincidência entre o que propõe a literatura especializada e aquilo que os gestores esperam desse tipo de instituição de controle. Procuramos responder a essa questão por intermédio de entrevistas realizadas com integrantes da administração pública local de 15 municípios do estado do Rio de Janeiro, entre agosto e outubro de 2006.

O presente estudo encontra-se estruturado em 7 seções, incluindo esta Introdução e a Conclusão. Na seção 2, procuramos mostrar como a noção de *accountability* vem sendo ampliada da legalidade para a efetividade do gasto público, de forma a contemplar o desempenho governamental. Também discutimos como, em todo o mundo, esse alargamento do conceito de *accountability* se reflete nas formas de atuação dos Tribunais de Contas. Na seção seguinte, discorremos sobre as características da auditoria operacional, reconhecida internacionalmente como o principal instrumento de aferição da *accountability* de desempenho. Na seção 4, discutimos o uso da auditoria operacional nos Tribunais de Contas Brasileiros, e, logo a seguir, apresentamos a Metodologia do estudo, os Resultados da Pesquisa de Campo e a Conclusão.

2. Da legalidade à efetividade do gasto público

Com a expansão da democracia no mundo contemporâneo, torna-se cada vez mais presente na agenda pública o debate acerca da necessidade de que as decisões tomadas pelos governantes mostrem-se *accountables* para a sociedade. Em termos mais amplos, a palavra *accountability* é usada nesse debate para expressar a idéia de que os agentes públicos têm a obrigação de responder, explicar e justificar ações específicas – ou a ausências delas – perante a sociedade (Behn, 2001).

Historicamente, essa necessidade de prestação de contas e de responsividade encontra-se associada à questão da legalidade do gasto público, estimulando as agências encarregadas do controle e fiscalização desse gasto a se aterem ao processo, e não ao resultado dos atos do governo. Nessa análise, as agências vêm progressivamente incorporando critérios como a transparência, a economicidade, a eficiência e a eficácia da ação pública, pela crescente percepção de que “a sociedade não apenas quer saber se os recursos públicos foram geridos conforme a lei, mas, sobretudo, se foram empregados da melhor maneira possível, maximizando a relação custo-benefício e tendo por objetivo o atendimento dos seus anseios” (Figueiredo, 2002:6).

A pressão, agora, é para que também incluam no escopo da sua investigação o critério da efetividade, preocupando-se em mensurar o resultado da ação pública, de forma a verificar até que ponto os projetos atingiram os objetivos previamente traçados e responderam às necessidades do seu público-alvo. Assim, diferentes autores defendem a necessidade de que as instituições superiores de controle, dentre as quais se incluem os Tribunais de Contas, incorporem à sua atribuição histórica de fiscalizar a legalidade dos atos dos agentes públicos a perspectiva da *accountability* de desempenho (Speck, 2000; Bastos, 2002; Figueiredo, 2002; Noronha, 2003; Rezende e Cunha, 2005; Guerreiro e Martinez, 2006).

Para tornar clara a discussão empreendida neste trabalho, faz-se necessário explicitar o sentido de alguns termos comumente empregados na discussão sobre a *accountability* governamental. Conforme definem Azevedo e Anastasia (2002), a responsividade é um termo associado à promoção dos interesses da sociedade. Já a responsabilidade consiste em oferecer ao cidadão mecanismos que lhes permitam discernir quais são os governos que agem em seu benefício. Melo (2001) observa que os eleitores não dispõem de todas as informações importantes para julgamento dos atos dos governantes eleitos e, muitas vezes, não têm preferência formada a respeito de algumas matérias. Logo, o grau de responsabilidade de um governante seria proporcional à coincidência entre suas escolhas e as escolhas que o eleitor faria caso tivesse acesso a todas as informações importantes para avaliar a qualidade de uma decisão pública.

A eficácia, por sua vez, refere-se à relação entre os resultados pretendidos com uma determinada ação e aqueles de fato alcançados, considerando-se uma boa relação custo-benefício (Speck, 2000; TCU, 2000). Já a eficiência encontra-se ligada ao grau em que os recursos foram utilizados de forma a maximizar os resultados ou minimizar os meios

necessários para que estes sejam alcançados. Portanto, ela leva em conta a quantidade, o custo, o tipo e a qualidade dos recursos utilizados para a correta produção de bens e serviços dentro de objetivos previamente definidos (Grateron, 1999; Speck, 2000; Oliveira, 2003).

Por fim, a economicidade traduz o esforço empreendido para que todos os recursos necessários – financeiros, humanos ou materiais – sejam adquiridos pelo menor custo e no momento mais adequado (Speck, 2000). Somados, esses princípios contribuem para a efetividade do gasto público, que, a partir da discussão empreendida por Guerreiro e Martinez (2006), pode ser definida como o impacto de uma ação sobre a sociedade, observando-se se ela conseguiu alterar a realidade na proporção esperada e a abrangência dos resultados alcançados.

No debate atual sobre a *accountability*, prevalece a idéia de que ela deve ser mensurada levando-se em conta todos esses atributos – responsabilidade, responsividade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade –, de forma que o controle torne transparente para a sociedade o desempenho governamental (Campos, 1990; Figueiredo, 2002; Guerreiro e Martinez, 2006). Em resposta a essa demanda, Tribunais de Contas de diferentes países diversificam a sua atuação, buscando novas formas de avaliar e orientar a administração pública. Porém, é ainda muito recente a preocupação dos Tribunais de Contas de todo o mundo em ampliar seu escopo de atividades rumo à avaliação do desempenho governamental e não existe um modelo que venha se firmando como universal para esse tipo de instituição.

Em alguns locais, os Tribunais adotam uma postura mais preventiva, procurando atestar a regularidade de determinados atos da administração. Em outros, detêm-se sobre a análise de processos administrativos ou apontam problemas estruturais na gestão dos recursos públicos. A tendência internacional é de que essas instituições abandonem a postura meramente legalista, procurando combinar diferentes formas de ação, de modo a atender às necessidades de cada local (Speck, 2000). É o que faz, por exemplo, o *United States Government Accountability Office* (GAO), nos Estados Unidos. Com corpo técnico multidisciplinar, o órgão realiza atividades diversas como avaliação de programas federais; análise de políticas públicas e auditorias de gestão, de performance e financeira, atuando diretamente na melhoria da performance do governo norte-americano¹.

A ampliação do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas foi reforçada a com o processo de reforma gerencial do Estado, desencadeado a partir da década de 1970, em países como Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos, França, Canadá e Brasil, dentre outros. Essa reforma, que levou a administração pública a mudar o seu foco da orientação burocrática para a obtenção de resultados, ocorreu em um cenário marcado por crises fiscais; necessidade de novos modelos regulatórios para fazer frente à onda de privatizações; pressões políticas e sociais em prol de maior transparência e abertura dos governos e crescente expectativa da sociedade quanto à qualidade dos serviços públicos. Ou seja, a partir da reforma, houve profundas mudanças nas operações governamentais e na própria noção da sociedade acerca do que seria um governo bom e responsável. E isso acabou por afetar a expectativa da sociedade em relação ao papel das instituições encarregadas do controle governamental (Gomes, 2005; Bastos, 2002).

O novo modelo de gestão pública instituído após a reforma gerencial do Estado impôs às instituições de controle a necessidade de orientar sua atuação ”para o exame dos resultados da ação pública e de sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade” (Bastos, 2002: 11). Mas a que tipo de procedimento tais instituições recorrem para proceder a essa mensuração? Em todo o mundo, o principal instrumento para aferição do desempenho da ação governamental é a auditoria operacional, cujas características discutimos na próxima seção.

3. Conceito e tipos de auditoria operacional

O conjunto de práticas de controle voltadas para resultados é internacionalmente classificado como auditoria de desempenho, mas em alguns países, conforme observado na Introdução deste trabalho, também recebe o nome de auditoria operacional, auditoria de gestão e *Value for Money* (Noronha, 2003; Rezende e Cunha, 2005). Neste estudo, usaremos o termo auditoria operacional, por ser a forma adotada no Brasil. Bastos (2002:7) observa que esse tipo de prática é a “a modalidade de controle que mais se desenvolveu nas últimas décadas” e vem “assumindo relevante papel na modernização das instituições públicas em países como a Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá, entre outros”. Dentre as diferentes organizações que realizam esse tipo de auditoria em âmbito internacional, Barzelay (2002) aponta o *National Audit Office* e a *Audit Commission for England and Wales*, no Reino Unido, mais o *General Accounting Office* e os *Office of Inspectors General*, nos Estados Unidos.

A despeito da difusão desse tipo de prática, não existe consenso em torno do significado de auditoria operacional, pois diferentes grupos profissionais tentam atribuir a ela um sentido que lhes garanta o controle jurisdicional da matéria (Barzelay, 2002). Suas características também variam em função de fatores como a independência, a especialização e o profissionalismo das instituições de controle, assim como do ambiente político-institucional de cada país. Diante da falta de consenso, o termo é utilizado para definir diferentes práticas utilizadas pelos órgãos de fiscalização para controlar resultados e rever práticas da administração pública (Gomes, 2005).

Na definição de Bastos (2002:8), esse tipo de auditoria ocupa-se “da avaliação de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência, e se as atividades e os programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas”. Já para Gomes, a auditoria operacional pode ser definida, em termos genéricos, como “uma modalidade de revisão e avaliação da atividade governamental, focada no resultado da gestão pública”. Ou, do ponto de vista instrumental, como:

“um conjunto de procedimentos técnicos e métodos de investigação utilizados por instituições centrais de controle da administração pública para a obtenção, processamento e difusão de informações relevantes sobre revisão e avaliação de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais, quanto a aspectos de economia, eficiência e efetividade, boas práticas de gestão, equidade, alcance de metas, capacidade para a gestão de desempenho, informação de desempenho, entre outros critérios orientados para o resultado da ação pública” (Gomes, 2005: 11).

As auditorias operacionais também podem ser de diferentes tipos, os quais variam de um autor para outro. Apenas para deixar claro o alcance dessa modalidade de avaliação, recorreremos aqui a Oliveira (2003), que procura enquadrá-las em três classificações. A primeira delas é a auditoria de eficiência e economicidade, geralmente voltada para a redução de custos e o aumento da produção. Neste caso, as prioridades são investigar questões relativas à necessidade, qualidade, quantidade, custo e adequação da aquisição de materiais por parte do órgão fiscalizado.

O segundo tipo é a auditoria de eficácia, que tem o objetivo de comparar se os resultados pretendidos foram de fato alcançados. E, se não tiverem sido, o que se pode fazer para melhorar o desempenho. Normalmente, inclui a identificação de áreas em que podem ser efetuadas melhorias, assim como recomendações destinadas ao aprimoramento de controles e procedimentos administrativos.

Por fim, há a auditoria de efetividade, que objetiva medir o impacto de uma ação sobre o seu público-alvo. Procura verificar se os resultados alcançados satisfazem as necessidades que motivaram a ação implementada e contribuem para uma distribuição mais justa dos recursos e benefícios envolvidos, e se foram satisfeitas as demandas e exigências da

sociedade. Os Tribunais de Contas brasileiros, conforme veremos na próxima seção, já começam a adotar algumas modalidades da auditoria operacional, mas o controle da efetividade ainda se mostra pouco presente no País.

4. A auditoria operacional no Brasil

Criado em 1890, o Tribunal de Contas da União, ao longo da história do Brasil, alternou momentos de contração e de expansão das suas competências constitucionais. Estas, atualmente, abrangem atividades como a realização de inspeções e auditorias; a fiscalização da aplicação de recursos repassados pela União aos estados, municípios e ao Distrito Federal; a aplicação de sanções e a determinação da correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos públicos; e a apuração de denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (Noronha, 2003). Até a Constituição de 1988, os critérios de avaliação do TCU estavam limitados ao controle financeiro e contábil. Ou seja, guiavam-se apenas pelos princípios de contabilidade e pela legalidade financeira definida pelas autorizações orçamentárias. A partir da Constituição de 1988, contudo, foram incluídos no âmbito da sua ação os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (Speck, 2000).

Foi também a partir da Constituição de 1988 que o TCU passou a ter no seu escopo de competências a realização de auditorias operacionais. Porém, as iniciativas para incorporação dessa modalidade de avaliação são anteriores à Constituição, contemplando, por exemplo, na década de 1980, treinamento de pessoal com especialistas oriundos de entidades de fiscalização dos Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. A capacitação teve prosseguimento em programas de treinamento realizados em parceria com instituições como a Fundação Getúlio Vargas. Mas os procedimentos, metodologias e técnicas da auditoria operacional foram sistematizados pelo TCU a partir de 1998, por meio de um acordo de cooperação técnica com o Reino Unido (Bastos, 2002; Noronha, 2003).

Progressivamente, essa modalidade de avaliação também vem sendo adotada pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Em seu Plano Estratégico para o quadriênio 2004-2007, o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, destacou como um de seus principais objetivos “ampliar o conceito de fiscalização, tendo a efetividade como paradigma de avaliação”. No documento, a instituição observa que a fiscalização de economicidade e de conformidade dos gastos públicos com a lei é de extrema relevância para a sociedade. Porém, a tendência é de que os Tribunais de Contas brasileiros trilhem o caminho de órgãos de controle externo de outros países, incluindo no seu escopo de atividades a auditoria de desempenho e a avaliação dos programas executados pelos órgãos governamentaisⁱⁱ.

Outro exemplo de ampliação do controle em direção à *accountability* de desempenho pode ser buscado no TCE de Pernambuco, que inclui no seu escopo de atividades auditorias de execução para verificar se a população está de fato usufruindo das obras realizadas com investimentos públicos. Caso isso não se verifique, o TCE daquele estado faz recomendações de ações e investimentos complementares, a fim de que seja contemplada a efetividade do investimento (Moraes e Barros, 2005).

Embora haja algumas iniciativas de incorporação da perspectiva de *accountability* de desempenho às atividades de controle, elas ainda parecem ser casos isolados nos Tribunais de Contas brasileiros. Em pesquisa realizada junto a 24 Tribunais de Contas instalados no País – federal, estaduais e municipais –, Guerreiro e Martinez (2006) levantaram que 50% deles admitem realizar apenas o controle de conformidade. Ou seja, limitam-se a verificar se os atos da administração estão de acordo com as normas a eles pertinentes. Adicionalmente, dos 50% que afirmaram realizar auditorias do tipo operacional, destinadas a examinar a ação pública com base em critérios previamente definidos, orientados por indicadores de efetividade, 25% disseram adotar esse tipo de procedimento há menos de três anos, embora ele esteja previsto

desde a Constituição de 1988. Observam os autores que a administração pública brasileira vem se concentrando sobre o controle de eficácia, que não envolve altos custos e nem técnicas mais complexas, mas também não garante que os programas tenham alcançado sua finalidade social ou econômica.

Uma das dificuldades para aferição do resultado dos programas governamentais é que estes só podem ser mensurados a partir de indicadores, preferencialmente definidos quando da concepção do programa. A efetividade, contudo, envolve alguns fatores intangíveis, como o grau de satisfação da clientela visada pelo programa, o qual varia de acordo com a percepção que tem o usuário final sobre a qualidade do serviço usufruído (Silva Oliveira, 2003).

É preciso ficar atento, também, àquilo que se pretende com uma avaliação destinada a medir a qualidade da ação governamental. Se ela for considerada pouco satisfatória, estaria a instituição controladora apta a questionar o mérito da política pública? A experiência britânica indica que não. No início dos anos de 1990, o NAO procurou fazer isso em relação à política de privatização implementada na Inglaterra, e gerou reação imediata por parte de integrantes do governo local. Estes argumentaram que o órgão estaria interferindo em questões políticas e afastando-se do caráter técnico pressuposto em suas atribuições. Desde então, em suas auditorias, o NAO normalmente não se atém ao critério da efetividade, evitando questionar o mérito das políticas governamentais. Como proceder, então, em um ambiente de fragmentação política e burocrática como o existente no Brasil? (Gomes, 2005).

5. Metodologia da Pesquisa

A pesquisa de campo para este estudo foi realizada por meio de entrevistas com 16 gestores públicos de 15 municípios do estado do Rio de Janeiro, entre agosto e outubro de 2006. Do total, 14 entrevistas foram feitas pessoalmente, gravadas e depois transcritas. Outras 4 foram respondidas pelo entrevistado, por escrito, a partir do envio de perguntas abertas por fax ou e-mail. Ao final, todo o conjunto de entrevistas foi submetido à técnica de análise de conteúdo, com os autores procurando selecionar as categorias que mais aparecem no discurso dos gestores entrevistados.

Foram escolhidos gestores que trabalham diretamente ou exercem funções de alguma forma sujeitas à interferência das ações do Tribunal de Contas do estado, o TCE-RJ. Dos entrevistados, 7 eram Secretários de Fazenda, 2 encontravam-se à frente de secretarias do Planejamento e de Governo, e os demais exerciam a função de Controlador Geral ou ocupavam algum cargo análogo a esse. Todos eram comissionados no cargo ocupado à época, tendo, em média, 3 anos de experiência na função e 14 anos de experiência na administração pública municipal e/ou estadual.

Os municípios foram selecionados aleatoriamente, respeitando-se o único critério de que estivessem representadas na amostra todas as 7 inspetorias sob jurisdição do TCE-RJ, de forma a se manter a representatividade do estado como um todo. Os 15 municípios selecionados para as entrevistas, que representam 16% das cidades sob a jurisdição do TCE-RJ, são os seguintes: Angra dos Reis, Barra Mansa, Belford Roxo, Cantagalo, Duque de Caxias, Itaperuna, Macaé, Nova Friburgo, Petrópolis, Porto Real, Resende, Rio das Ostras, São Gonçalo, Tanguá e Teresópolis.

6. Resultados da pesquisa de Campo

Indagados acerca do que definiria uma boa aplicação dos recursos públicos, todos os entrevistados se remeteram aos critérios apontados na literatura acadêmica – responsabilidade, responsabilidade, eficácia, eficiência, economicidade e efetividade –, ora reforçando um

aspecto, ora outro, mas na maioria os casos combinando os diferentes conceitos associados à boa prática governamental. As categorias mais presentes nos discursos acerca do que definiria a boa aplicação dos recursos públicos foram o atendimento às demandas da população, citada 12 vezes, e a efetividade dos projetos no sentido de atingir os objetivos que motivaram a sua implementação, com 5 citações. Observe-se, contudo, que, do ponto de vista teórico, o primeiro conceito não pode ser desvinculado do seguinte, pois por efetividade entende-se não apenas o cumprimento dos objetivos traçados, mas o grau em que os resultados atendem à clientela do programa.

Diante da indagação acerca do significado de uma boa aplicação dos recursos públicos, apenas um dos gestores disse que, algumas vezes, isso requer a realização não dos projetos apontados pela sociedade como prioritários, mas daqueles que os governantes identificam como fundamentais. Na fala dos demais entrevistados, fica claro o entendimento de que a própria população é que deve identificar as suas demandas, conforme se observa nos trechos a seguir.

Entrevistado F: “Eu acho que o que define a aplicação de recursos públicos são as demandas municipais, as carências...que são identificadas pela população, que são expressadas através da manifestação do povo...”

Entrevistado B: “É aplicar os recursos que realmente necessita a comunidade, dentro das solicitações, das demandas da população... É ver o que a população quer.”

Entrevistado I: “A boa aplicação dos recursos públicos é aquela que atende à clientela. O cliente do serviço público é o contribuinte, a população de um modo geral. E o administrador público tem que atender a essas necessidades, o que precisa: uma escola, um hospital, segurança, na medida do possível.”

Entrevistado J: “As demandas que se apresentam. No nosso caso, o Orçamento Participativo tem direcionado a aplicação dos recursos públicos”.

Entrevistado L: “A melhor aplicação de recursos públicos é aquela direcionada em benefício da população, principalmente aos de menor poder aquisitivo”.

Entrevistado O: “A melhor aplicação de recursos públicos, na minha visão, seria atender à demanda da sociedade, dentro da necessidade dela ... Acho que, na realidade, o administrador público é apenas um gestor; ele tem que estar buscando dentro da sociedade, de forma organizada, os anseios dela”.

Juntamente com a idéia de que o uso dos recursos precisa ter sempre como norte as demandas apresentadas pela sociedade, os entrevistados expressaram o entendimento de que esse objetivo deve ser conjugado com outros princípios orientadores da administração pública, como a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade. A percepção é de que, para incorporar esses princípios, a administração pública precisa se orientar pelo planejamento das suas atividades. Observa-se que a conexão feita pelos entrevistados entre o planejamento e a boa aplicação dos recursos públicos encontra-se ligada à questão da efetividade. Para eles, seguir o planejamento seria a forma mais adequada de mensurar, a posteriori, se os programas conseguiram atingir seus objetivos e, de fato, solucionar os problemas que foram alvo da ação pública. Para os gestores, essa mensuração passa pela definição de indicadores, conforme se observa nos seguintes trechos retirados das entrevistas.

Entrevistado N: “É você saber, ter clareza do que é que você espera de determinada atividade e serviço que você presta... Eu acho que é preciso para isso você ter indicadores, você precisa saber aonde você quer chegar.”

Entrevistado C: “Aplicar isso com transparência ... e com a finalidade atingida, ou seja, você destina a aplicação de um recurso para desenvolver um determinado

projeto, que esse projeto vá até o final e atinja o objetivo final dele; seja ele uma obra, seja ele uma obra social, que atinja o objeto final do contrato”.

Entrevistado D: “Em primeiro lugar, que o recurso efetivamente chegue integralmente ao inicialmente previsto.”

Entrevistado D: “Fundamentalmente, se aquele recurso originalmente previsto ele vai, do ponto de vista da execução, garantir aquelas ações que estavam inicialmente previstas”.

Entrevistado G: “É quando a gente consegue, através de indicadores, minimizar alguma situação problema ... aplicar bem os recursos é eu conseguir, com os recursos da educação, resolver um problema que é, de repente, crianças fora da escola”.

Entrevistado G: “Para mim, seria ter um problema da sociedade, seja ele qual for, e eu fazer com que o s recursos que eu arrecado eu consiga ir minimizando esses problemas. Mas eu tenho que mostrar que eu usei esses recursos de uma forma que minimizou o problema...Acho que, na gestão pública, o maior problema é que todo mundo quer resolver as coisas pela sua percepção... Às vezes, o que você está vendo não é verdade, quando você tem dados sobre aquilo.”

Logo após a definição do que seria uma boa aplicação dos recursos públicos, os entrevistados foram submetidos a uma série de perguntas sobre a atuação do TCE-RJ. Por meio dessas perguntas, procuramos levantar a opinião dos gestores sobre a atuação do órgão, o que eles entendem ser o papel de um Tribunal de Contas e se acreditam que o TCE poderia assumir alguma função diferente daquelas que desempenha hoje. Nas entrevistas, ficou claro que os gestores consideram que o papel hoje desempenhado pelo TCE encontra-se bastante centrado na questão de fiscalização da legalidade do gasto público.

Entrevistado K: “Na essência a principal atribuição do TCE é de caráter fiscalizador, contribuindo para a prática da legalidade.”

Entrevistado B: “O papel do Tribunal é verificar se tudo aquilo que está escrito na lei vem sendo cumprido. Se estiver na lei assim que *“na hora de uma licitação você tem que vir de camisa branca e calça azul marinho”*, tem que vir. Se não vier, é ilegalidade.”

Entrevistado F: “Eu acho que ... o Tribunal de Contas serve para isso mesmo, para fiscalizar, até vigiar, controlar os municípios na questão do uso dos recursos; dos investimentos; da organização administrativa; da ordem administrativa; do cumprimento das leis que norteiam a administração pública”.

Entrevistado I: “O papel dele é exatamente fiscalizar o município e dar um parecer nas prestações de contas”.

Mas a principal percepção observada nas respostas dos gestores foi a de que o Tribunal de Contas deveria se afastar de uma postura meramente punitiva, tradicionalmente associada à fiscalização da legalidade, dedicando-se mais a orientar a administração pública. Mudando a forma de ação, defendem os gestores, o Tribunal contribuiria de forma mais efetiva para evitar o mau uso dos recursos públicos. Ou seja, eles entendem que o principal papel do órgão é mesmo a fiscalização da legalidade dos atos dos governantes, mas que sua infra-estrutura poderia ser utilizada para auxiliar as administrações municipais a gerirem bem o recurso público.

Entrevistado H: “Mais do que um órgão fiscalizador e punitivo, o TCE deveria ser o grande aliado das administrações públicas municipais, principalmente dos pequenos

municípios. Ele tem um corpo técnico qualificado, bem treinado e remunerado, que poderia fazer grandes parcerias com as administrações municipais”.

Entrevistado A: “Seria muito interessante se o Tribunal de Contas pudesse – ele já faz hoje um pouco –... instruir melhor os órgãos da administração municipal quanto aos processos licitatórios, quanto à apresentação dos balancetes na execução orçamentária ... Esse é o caminho, não só o de punir, mas especialmente o de qualificar e habilitar as administrações municipais.”

Entrevistado G: “Para mim, o papel do Tribunal de Contas seria o de orientar, o de capacitar, que nem ele está fazendo. Que ele seja um orientador e ele seja um facilitador, e ele ajude que as coisas aconteçam de forma direita, que não seja só punitivo, depois que a coisa já aconteceu... O papel dele é que ele não deixe que nenhum gestor tenha utilizado mal o recurso público, não que ele seja apenas punitivo por uma má utilização que já passou”.

É importante ressaltar que, para a maioria dos entrevistados, o TCE-RJ já vem caminhando nessa direção, porém em um ritmo que, para eles, poderia ser acelerado. Vários gestores observaram que os municípios, principalmente os de menor porte, têm dificuldade em atender às determinações legais por falta de pessoal qualificado e carência de recursos para promover essa qualificação. Eles avaliam que o TCE poderia ter um papel decisivo no treinamento de pessoal das administrações municipais, orientação já assumida pelo órgão por meio de iniciativas como a criação da sua Escola de Contas e Gestão, inaugurada em setembro de 2005, com o objetivo de promover o ensino e a pesquisa na área de gestão pública.

Entrevistado A: “O Tribunal de Contas vem aumentando a sua participação no sentido de capacitar e habilitar os quadros técnicos das administrações municipais. Para nós seria muito importante que essa atuação fosse ampliada e que mais seminários fossem patrocinados pelo Tribunal de Contas no treinamento, capacitação, habilitação do quadro técnico das prefeituras”.

Entrevistado B: “Atualmente eles estão até mais numa função... orientadora. Eles têm se preocupado, já que eles vão cobrar, e os municípios, às vezes, não têm recursos para treinar seu pessoal. Eles têm feito muito treinamento, criaram lá a Escola de Gestão, então têm dado muito treinamento”.

Entrevistado C: “Hoje ele exerce muito mais essa função de orientação do que no passado. Criou recentemente a Escola de Contas... que vem apoiar os técnicos no exercício de suas funções.”

Entrevistado G: “Ele já está fazendo uma política que é essa Escola de Gestão e Contas. Porque isso é uma verdade, os municípios não têm quadros técnicos capacitados para tocar as coisas do jeito que precisam ser tocadas dentro de todas as normas e tudo mais”.

Entrevistado E: “A melhora do Tribunal estaria nesse papel de orientação aos municípios, no melhor treinamento, que agora vem sendo feito, vem sendo iniciado com a criação da *Escola de Contas do Tribunal*. Já vem contribuindo, mas ainda precisa contribuir um pouco mais”.

Diversos entrevistados afirmaram já haver uma mudança na forma de atuação do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, a qual não estaria limitada à incorporação de práticas de orientação e de qualificação de pessoal. Não houve, no entanto, uma posição consensual quanto ao que caracterizaria essa mudança. Apenas um entrevistado identificou

uma tendência de verificação do resultado da ação pública consoante com a idéia de *accountability* de desempenho discutida neste estudo.

Entrevistado B: o Tribunal de Contas melhorou... enormemente a forma de atuar, porque, no passado, ele tinha uma atuação muito legalista, de olhar processos, se tem aquela folha ou não tem e tal. Ele ainda continua com um enfoque na legalidade.... mas mudou muito, porque agora está caminhando para os resultados. Aliás, essa mudança de enfoque passou a acontecer depois da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal... Com isso, o Tribunal mudou de enfoque. Hoje, ainda olha bastante a questão da legalidade, dos processos, da formalização deles, mas está muito mais voltado para as metas e para o cumprimento das normas estabelecidas na LRF. E cobrando mesmo, aplicando penalidades”.

O mesmo entrevistado, a exemplo de dois outros gestores, também destacou que o TCE-RJ vem intensificando sua atuação no sentido de acompanhar o comportamento das receitas municipais, que, antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, eram muitas vezes negligenciadas pelos governantes. Um deles observou que a preocupação com a receita foi um dos avanços da LRF, por ter coibido práticas lesivas ao erário público, como a generalização de isenções para tributos municipais, muitas vezes movidas apenas pelo desejo de angariar simpatia política junto aos eleitores.

Entrevistado B: “Ele (o TCE) começa a cobrar coisas que não se cobrava no passado, a questão da receita. Sempre se ocupou muito do controle da despesa. Se você olhar, não existe quase literatura nenhuma falando sobre acompanhamento da receita na administração pública. E agora, com a Lei da Responsabilidade Fiscal, está obrigando os prefeitos a correrem atrás de sua receita. Com a Lei de Responsabilidade, ele é obrigado a correr atrás de sua receita. E o Tribunal de Contas cobra isso, você tem que informar qual foi a evolução do seu dinheiro, que medidas você tomou para cobrar os inadimplentes. Se você não faz, ele vai te punir”.

Entrevistado D: “O Tribunal agora está começando a se debruçar também sobre os processos que versam sobre a receita E a receita pública é um processo que, durante longo tempo, foi meio que deixado de lado pelos entendimentos tribunalistas acerca disso”.

Entrevistado N: “Agora, por exemplo, estou passando por uma auditoria grande na parte de receita, na arrecadação dos tributos municipais e tal. Eu estou esperando aí ver o que vem, acho que vai nos ajudar corrigir as coisas. Tem muito problema ali, o município vive praticamente de transferências. Então, isso gera uma acomodação, uma geração de receitas próprias, de modo que a gente, historicamente, nunca teve muito cuidado com a máquina arrecadadora municipal. Estamos tentando corrigir isso, mas demora. E o Tribunal chegou num momento que a gente está estudando agora de como melhorar a arrecadação e as práticas gerenciais. Espero que ele contribua positivamente”.

O posicionamento de diversos entrevistados sobre qual seria o papel do Tribunal de Contas converge para o entendimento de que, conforme defendido na literatura acadêmica, o órgão poderia ter uma atuação mais ampla, contemplando todo o ciclo das políticas públicas. Embora haja, por exemplo, uma percepção positiva dos avanços registrados pelo TCE no sentido da orientação e do treinamento de pessoal, deve-se destacar que, na opinião dos gestores, esse trabalho ainda é falho no sentido de prevenir erros na gestão dos recursos públicos. Eles reivindicam a realização de treinamentos antes da elaboração dos orçamentos

municipais e a abertura de possibilidade de consultas *ex ante*, ou seja, anteriores à formalização da decisão pública.

Entrevistado H: “Poderia ajudar mais se desse os treinamentos no início do ano e não depois que o orçamento já foi elaborado, sendo que esses treinamentos deveriam ser mais objetivos a pautados em situações que já existem”.

Entrevistado I: “O Tribunal de Contas não costuma dar muito parecer prévio, e eu acho que poderiam atuar nessa área. Se a gente faz alguma consulta, eles não dão resposta, eles examinam as contas a posteriori. E o que o município está precisando é alguma informação anterior. Antes da gente errar, a gente gostaria de perguntar: *“Tribunal de Contas, está certo? É esse caminho que a gente deve seguir?”*. Ele não tem essa prática, não dá um parecer prévio para as prefeituras. Acho que podiam atuar mais, orientar melhor para agente errar menos, que eles só entram depois que a gente errou”.

Entrevistado N: “Eu acho que o Tribunal tem uma função muito importante, não só no sentido de corrigir os desvios, desvios legais de conduta administrativa, estar procurando corrigir esse tipo de coisas. Mas também no sentido de apontar indicações de escolhas de gestão”.

Entrevistado N (em outro ponto da entrevista): “Eu acho que o Tribunal ... pode fazer juízos críticos consistentes no sentido de indicar as deficiências da gestão, os casos de sucesso. Enfim, a sua impressão sobre a qualidade da gestão pública para, como observador externo, contribuir para o juízo crítico que os administradores fazem de seu próprio trabalho.”

Um dos entrevistados relatou a experiência do seu município, que alguns anos atrás teve seus sistemas de informática inspecionados pelo Tribunal. Uma questão-chave colocada nas conclusões do relatório da auditoria era a necessidade da prefeitura ter um plano diretor de informática, o que, segundo o gestor, na administração seguinte, acabou sendo adotado como meta, a partir de uma discussão interna. Após destacar que a semente plantada pelo Tribunal estava sendo cultivada, ele defendeu que o órgão poderia “fazer juízos críticos consistentes no sentido de indicar as deficiências da gestão”.

Entrevistado N – “... Cerca de 5 anos atrás, 6 anos atrás, o Tribunal fez lá na prefeitura uma inspeção nos sistemas de informática do município... A única secretaria ... que tinha de maneira mais intensiva ferramentas informatizadas para a gestão era a secretaria de Fazenda, porque tinha já alguns sistemas aplicados à execução orçamentária e na administração da receita tributária do município ... E então essa auditoria acabou sendo praticamente apenas na Fazenda. Eu li o resultado dessa auditoria na Revista Tribunal de Contas, anos depois... Eles fizeram um diagnóstico muito interessante, apresentando críticas pertinentes e apontando problemas que a gente ainda encontrou quando chegou lá. Algumas coisas foram corrigidas por determinação do Tribunal. E uma questão-chave que estava colocada nas conclusões do relatório da auditoria era a necessidade da prefeitura ter um plano diretor de informática, coisa que nós adotamos como uma meta, que foi discutido internamente. E hoje a prefeitura está desenvolvendo ... um plano diretor de informática desenvolvido por uma consultoria da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Então, aquela semente lá que o Tribunal ajudou a plantar está sendo cultivada hoje em dia para que isso gere frutos.”

Deve-se ressaltar, contudo, que vários entrevistados fizeram restrições à possibilidade de o Tribunal de Contas assumir um papel que possa ser caracterizado como de intervenção nas políticas públicas. O argumento central foi o de que, agindo dessa forma, ele poderia estar usurpando uma prerrogativa conquistada nas urnas pelo governante eleito: a de implementar o programa escolhido pela própria sociedade. As observações feitas pelos entrevistados remetem à experiência do NAO na Inglaterra, relatada na discussão teórica deste estudo, que foi prontamente criticado pelos agentes do governo britânico quando tentou questionar o mérito da política de privatização adotada no país.

Entrevistado B: “Eles não têm competência, eles não podem. Antigamente, tinha até o controle prévio e isso acabou porque... o administrador tem o poder discricionário dele de fazer as coisas. Então, na verdade ele (o Tribunal de Contas) é controle, ele tem que chegar e apontar o que está errado. Ele não que entrar definindo o que ele tem que fazer. Caso contrário, não precisa ter prefeito. É só botar o Tribunal de Contas aqui para administrar”.

Entrevistado C: “A relação é só de fiscalização. Hoje, a prefeitura tem autonomia com seus recursos. Ela recebe recursos do estado e da própria União, e tem os recursos próprios. E o município tem liberdade para gastar. Dentro das suas fontes de recursos, dentro do que lhe é permitido, tem liberdade para gastar. O Tribunal só vai atuar nisso, na sua fiscalização. Se aquilo foi utilizado dentro do objetivo correto e dentro do recurso, que é o que o recurso permite que seja utilizado. Só tem essa relação, não tem interferência de onde deve gastar, direcionar. Essa atuação não, ele vai ter a posteriori, só na conferência.

Entrevistado D: “Cuidado! Existe uma discussão que, às vezes, os tribunais aumentam seus tentáculos na medida em que eles têm um caráter mais preventivo. Um exemplo público: um edital de licitação na base de concorrência hoje tem que ser submetido ao tribunal antes de efetivamente se praticar a concorrência. Do ponto de vista teórico, eu acho que seja uma falha, porque, efetivamente, a gestão do Executivo deve ser preservada e ter certa independência ...À medida que a gestão pública está mais modernizada, mais profissionalizada, esse tipo de ação do Tribunal deveria ser de natureza coerciva, jamais preventiva”.

Entrevistado F: “Acho que o Tribunal de Contas está cumprindo uma missão muito ampla já. Qual seria a outra missão? Só se o Tribunal de Contas viesse a se instalar no município para administrar. Aí não precisava de um prefeito, não precisava da gente aqui. Graças a Deus o Tribunal não está entrando nessa área, está fazendo o papel dele e está muito bom já”.

7. Conclusão

A partir da discussão empreendida neste estudo, procuramos mostrar como o debate acadêmico sobre a *accountability* governamental incorpora um crescente entendimento de que a transparência e a responsabilidade de um governo são dadas não apenas pela legalidade, mas principalmente pela qualidade das suas decisões. Nesse debate, a noção de qualidade da ação pública encontra-se firmemente associada à observância dos preceitos de responsividade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, sendo este último entendido como uma conjugação entre o cumprimento das metas traçadas e o atendimento às demandas da sociedade. A partir dessa reflexão, a discussão acadêmica converge para o entendimento de que órgãos de controle como os Tribunais de Contas encontram-se entre os principais mecanismos institucionais à disposição da sociedade para fiscalizar o desempenho dos

governantes quanto à observância de todos os preceitos associados a uma boa aplicação dos recursos públicos.

Nas entrevistas com os gestores públicos de municípios do Rio de Janeiro, ficou claro que estes incorporam plenamente a definição acadêmica acerca do que seja um governo bom e responsável, assim como da boa aplicação dos recursos públicos. Na fala de praticamente todos os entrevistados, emergem idéias associadas à necessidade de atender aos anseios da população, sem, contudo, perder de vista o respeito aos critérios de legalidade, eficácia, eficiência e economicidade.

Os entrevistados também manifestam o entendimento de que o controle e a fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas poderiam contemplar uma esfera mais ampla do ciclo das políticas públicas. Contudo, ao contrário do sugerido pela literatura, eles parecem limitar essa esfera ao âmbito da implementação e mensuração do impacto das políticas públicas, reservando o espaço da formulação aos governantes eleitos. Muito mais do que contribuir para o bom desempenho governamental em termos de efetividade da ação pública, o que eles demandam do Tribunal de Contas é uma ação preventiva e orientadora no momento da implementação dos programas, de forma a evitar atos contrários à legalidade. Não há, na maioria dos casos, referências claras a uma atuação de aconselhamento, por exemplo, voltada para a definição de indicadores ou de práticas de gestão que impactem positivamente o resultado final dos programas.

Deve-se ressaltar, ainda, a ênfase conferida pelos gestores à necessidade de que o Tribunal de Contas atue na qualificação dos recursos humanos das administrações municipais, sugestão não abordada na literatura. Também neste caso, a preocupação maior por eles manifestada não é de treinar pessoal para a boa gestão no sentido qualitativo, mas sim, de capacitação para entendimento dos meandros da lei. Ou seja, os gestores concordam com os critérios definidos pela literatura como fundamentais para garantir o bom uso dos recursos públicos, mas suas referências ao papel do Tribunal de Contas nesse processo sempre têm como ótica a questão da legalidade. Mesmo quando reivindicam um trabalho prévio de orientação, o foco continua a ser a questão legal.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, Accountability e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. *Revista de Economia Política* (On line), V.22, Nº 1, São Paulo, Jan./mar, 2002.

BARZELAY, Michael. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: *O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa*, Brasília, TCU, 2002. Disponível em <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CENAP.PDF>.

Acesso em 18/12/2006.

BASTOS, Gloria Maria Merola da Costa. A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais. In: *O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa*, Brasília, TCU, 2002. Disponível em <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CENAP.PDF>.

Acesso em 18/12/2006.

BEHN, Robert D. *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution, 2001.

- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Podemos Traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), p. 30-50, 1990.
- FIGUEIREDO, Carlos M. C. Ética na Gestão Pública: O Papel dos Tribunais de Contas Brasileiros como Agências de Accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002. Painele: Ética como instrumento de gestão. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>. Acesso em 23/06/2006.
- FIGUEIRÊDO, Carlos Mauricio Cabral. A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct., 2003. Disponível em unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047719.pdf. Acesso em 22/12/2007.
- GOMES, Marcelo Barros. El control externo de las agencias reguladoras en Brasil a través de una perspectiva comparada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31, Caracas, Feb, 2005). Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047111.pdf>. Acesso em 11/12/2007.
- GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de Gestão: Utilização de Indicadores no Setor Público, *Cadernos de estudos da FIEPECAFI*, São Paulo, N 21, 1999.
- GUERREIRO, Cristina Maria Cunha e MARTINEZ, Antônio Lopo. A Ação dos Tribunais de Contas Brasileiros para o Controle dos Recursos Públicos, *30º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD)*, Salvador, 2006.
- MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 16, N 46, p.55-68, 2001.
- MORAES, Aluísio Fábio Bezerra; BARROS Adriana Osório. A análise da efetividade em obras públicas: uma auditoria na compesa (companhia pernambucana de saneamento). *Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas*, Curitiba, 2005.
- NORONHA, Maridel Piloto de. A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo. *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct, 2003. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047318.pdf>. Acesso em 20/12/2007.
- OLIVEIRA, Luiz Carlos Silva. *Auditoria operacional sob a ótica da eficácia – A relevância da sua utilização pelo sistema de controle interno federal*. Disponível em: < <http://www.cfc.org.br/uparq/trabalhos/018.doc> > Acesso em 15/04/ 2006.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos*, Brasília, 2000.

ⁱ As atribuições do GAO estão expressas no endereço www.gao.gov. Acesso em 18/07/2006.

ⁱⁱ O Planejamento para o Quadriênio 2004-2007 encontra-se disponível, no endereço <http://mail.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/institui/ssgp/ple00407.pdf>. Acesso em 20/01/2008.