

A ATUAÇÃO DOS CONTROLES INTERNO E EXTERNO AO EXECUTIVO COMO CONDICIONANTE DA EXECUÇÃO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Cecília Olivieri

Professora doutora dos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

A análise da atuação dos órgãos de controle nos casos selecionados produziu um achado muito relevante que contraria o senso comum de que os controles paralisam desnecessária e excessivamente a execução de obras públicas, de que os órgãos da administração precisam responder a várias instituições de controle e de que as atividades de fiscalização se sobrepõem umas às outras. Ao menos nos seis casos estudados, as fiscalizações não geraram atrasos na execução das obras, uma vez que nenhuma delas foi paralisada em decorrência das irregularidades eventualmente identificadas, e não houve fiscalização concomitante por mais de um órgão federal de controle. Como veremos, houve obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por tribunais de contas estaduais (TCEs), o que é permitido pela legislação nas situações em que os projetos recebem recursos federais e estaduais, mas os órgãos fiscalizaram aspectos diferentes e complementares da execução das obras, sem redundância de suas ações.

Os estudos de caso reforçaram a compreensão de que a administração pública federal (APF) brasileira é refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo, especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento, e de que elas ampliam o espaço para a ação discricionária dos órgãos de controle. Entre as ineficiências dos órgãos executivos federais estão: exercício fraco dos mínimos controles administrativos; ausência ou enorme fragilidade de mecanismos para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes; e ausência de capacidade para definir com precisão o nível de controles necessários para reduzir a padrões aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes.

Essa situação afeta a capacidade dos órgãos de controle de realizarem auditorias centradas em analisar a efetividade dos projetos, uma vez que eles são sobrecarregados com tarefas relacionadas ao

levantamento de informações procedimentais sobre o empreendimento, levando a um "controle de varejo". Em outras palavras, diante da baixa efetividade dos controles administrativos internos aos ministérios e seus órgãos, o TCU analisa detalhes da contratação e da execução das obras, em vez de realizar uma análise global sobre seus resultados, por meio da qual se pudesse identificar problemas sistêmicos da administração pública ou da legislação, cuja solução teria impacto "no atacado", ou seja, no conjunto das ações do Executivo. Além disso, essa atuação "no varejo" leva os órgãos de controle a discutir procedimentos da implementação das políticas (no caso, da execução das obras), interferindo na área de decisão dos gestores, que são os responsáveis pelas decisões de implementação.

A análise dos casos das obras selecionadas nesta pesquisa reforça a importância de se investir na capacidade do Poder Executivo de gerir as obras públicas, por meio da criação e do fortalecimento de mecanismos de gestão e monitoramento e de arranjos para a coordenação com órgãos de controle ou que possam interferir no andamento das obras.

A principal conclusão é que são necessários mais controles, mas não mais do mesmo: precisamos de controles internos integrados à gestão; controles internos e externos que garantam a conformidade às leis, mas que tenham como preocupação central a efetividade da gestão pública; e controles externos articulados entre si em nível federativo (articulação entre TCEs e entre estes e o TCU).