

Tribunais de Contas e Controle Externo: estratégia e carreiras de Estado no contexto contemporâneo

As carreiras são espaços de vida profissional das pessoas. Sendo as pessoas a essência das organizações, mais atenção requer a boa conformação desse caminho que estabelece o vínculo formal dos servidores com a administração pública, com o Estado e com a sociedade.

Nas organizações públicas as carreiras são pontos angulares na definição dos contornos da produção de valor público, seja na forma de políticas públicas, seja na oferta de bens e serviços públicos mais específicos. Nas carreiras nucleares de Estado ainda mais acentuado se revela esse cuidado, notadamente em razão do impacto que esse agregado de atribuições e competências encerra.

Reconhecida a amplitude e a complexidade que o tratamento do tema das carreiras assume na administração pública, e reafirmando a importância de cada uma delas, sem hierarquização de valor, tomemos aqui especificamente o caso das carreiras a partir da perspectiva do controle, no particular os Tribunais de Contas.

Propõe-se, para reflexão, que a abordagem das carreiras nesses órgãos exige a adoção das seguintes premissas de análise: a) o sistema de controle da administração pública (e não somente o sistema tribunais de contas); b) os conceitos de competências institucionais, técnicas e gerenciais como alicerce de gestão dessas instituições (e não somente como referência para gestão de pessoas, tampouco para gestão de carreiras).

OLHAR SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É basilar assumir que o Estado não está separado da sociedade, tampouco acima dela. Os Tribunais de Contas são estruturas funcionais de Estado que não substituem plenamente os cidadãos, senão contribuem para a sua ação política instrumentalizando-os com informações para suporte à tomada de decisão. É para esse cidadão, categoria de espectro altamente heterogêneo, que os agentes públicos de controle operam. Pensar as carreiras no contexto desses órgãos, então, implica antes pensar seu papel institucional pela reinterpretção dos seus fundamentos constitucionais, segundo o próprio texto e em relação à sociedade e seus peculiares momentos.

Isso deve ser reconhecido como um processo cíclico e virtuoso de transformações.

Enquanto estruturas orgânicas, as carreiras devem superar os pressupostos mecanicistas de fragmentação, determinismo e objetividade, e serem concebidas como arranjos peculiares, vivos e capazes de transcender as “fronteiras institucionais”. Ou seja, não se pode pensar o controle a partir da carreira somente, senão também a carreira em função do controle efetivo. Por efetivo, diga-se de passagem, entende-se o que causa impacto transformador positivo e que é de fato desejado pela sociedade (fim) e pela administração (meio).

Esse controle externo efetivo é, de forma mais ampla e substantiva, aquele que a sociedade precisa e quer (expressão política) e, de modo mais específico e instrumental, o que a administração pública, na figura do gestor público, demanda como retroalimentação do ciclo de gestão. Aqui é possível pensar também nas contas de governo e nas contas de gestão, respectivamente.

No cerne da função institucional dos Tribunais de Contas está a disponibilização, sob diferentes formas, de informação para subsidiar a tomada de decisão, seja do cidadão, seja dos agentes políticos que os representam no âmbito dos demais poderes, esferas e níveis e atuação. Então, os agentes de controle precisam operar em espaços organizacionais – carreiras – que reúnam competências capazes de também



Claudir Tigre/TCE-RS

facilitar esse amplo diálogo.

Entre os desafios estratégicos de legitimação institucional dos Tribunais de Contas está a definição de sua forma de inserção qualificada nos grandes temas e debates nacionais e internacionais (que aqui repercutem em maior ou menor intensidade). Nesse cenário se destaca o imperativo de, por vezes, antecipar-se, não somente pela grande capacidade de manejo de informações que possui, ou pela elevada qualificação técnica de seus quadros, mas, em especial, pela ainda inexplorada amplitude de possibilidades de atuação que se pode extrair do contraste entre o que dispõe a Constituição em termos de competências e o que evidencia a realidade social enquanto campo de trabalho.

Essa complexidade do contexto de atuação da administração pública exige a adoção da perspectiva de governança institucional, que avance em relação à gestão tomada em seu significado mais estrito. Isso implica uma postura que percebe o ambiente do controle (aqui já um recorte) como uma malha de interações, e não como um agregado de órgãos com suas funções institucionais bem definidas e estanques; que, via de consequência, assuma a operação em rede como inevitável, compartilhando saberes e esforços não somente entre instituições congêneres; e que, então, reconheça a integração das dimensões técnica (tratamento e solução geral) e política (tratamento e solução específica) dos atos da administração pública como perspectiva madura de análise, superando a ingenuidade da crença no tecnicismo neutro, objetivo e fragmentado.

COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS, TÉCNICAS E GERENCIAIS

O controle das contas públicas está entre as mais complexas atividades de Estado, tomado como referência o potencial de amplitude e profundidade que os seus temas representam. Nesse contexto, e na consecução dos mistérios de suas carreiras, as pessoas têm entre seus desafios a exigência da aprendizagem constante que a habilita a uma capacidade analítica e propositiva crescente, bem como a capacidade de compatibilizar a atuação ordinária com momentos de criatividade e inovação.

A balizar essa construção está o imperativo de que se avance essencialmente na construção de uma identidade institucional nacional para os Tribunais de Contas. Um compartilhamento de valores e eixos nucleares de atuação que deve se estender para além da disponibilização de técnicas e instrumentos de controle, para alcançar uma estratégia de atuação comum. É dessa estratégia institucional (potencial fomentadora de legitimidade do sistema) que também se depreenderá o conjunto de competências técnicas e gerenciais essenciais em torno das quais vão se moldar as carreiras.

Estruturar as carreiras em torno de competências técnicas e gerenciais nucleares, no lugar de delimitações formais e rígidas de atribuições, parece ser a orientação mais consistente de desenho de carreiras no contexto contemporâneo, especialmente para órgãos com um amplo e complexo espectro de atuação como é o caso dos Tribunais de Contas.

Enfim, é fundamental compartilhar mais saberes entre Tribunais de Contas e ouvir mais a sociedade e os demais entes e órgãos da administração pública, em particular, aqueles que compartilham a nobre missão do controle. É essencial, observadas suas especificidades, investir pesadamente na educação e na capacitação permanente de todos os atores que operam nesse campo.

Na base de tudo isso está, sabidamente, um conjunto de condições institucionais dos Tribunais de Contas que moldam um cenário a ser co-construído. Um desafio cujos pressupostos de efetivação se mostram em formação.

Por fim, vale destacar que nada disso é novidade, senão que tudo já vem sendo feito, seja de forma articulada, seja de modo esparso. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Programa de Modernização dos Tribunais de Contas e do Controle Externo (Promoex), além de espaços de debates, reflexão e proposições que congregam servidores dos Tribunais, não só reforçam isso como também evidenciam a sua possibilidade.