

A Reforma Administrativa e os Sistemas de Contrôles

REINHOLD STEPHANES

Economista — Inspetor-Geral de
Finanças do Ministério
da Agricultura

NORIVAL ONOFRE KWIATKOWSKI

Economista — Div. Adm.
Financeira — MA

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende demonstrar a inadequação dos meios de ação postos à disposição dos executores das funções de governo e os seus reflexos na gerência dos gastos públicos, pondo em relêvo alguns aspectos importantes nessa fase de transição que caracteriza a implantação da Reforma Administrativa. Pretende, também, levantar alguns subsídios para a formulação de diretrizes e normas básicas de ação, a fim de superar as naturais dificuldades encontradas nessa fase excepcional, inerentes à implantação de qualquer reforma.

Os mecanismos de controle postos em prática a partir do exercício de 1968, estão evidenciando erros que se vinham repetindo, ano após ano, por falta de uma sistemática capaz de constata-los e medir-lhes a profundidade a tempo de permitir a sua correção.

Foi grave mesmo, dentro do natural processo de evolução sócio-econômica do País, a ausência de um sistema de controle efetivo e eficiente na administração pública, o que permitiu a acumulação de erros e vícios em escalas hoje imensuráveis.

Vale aqui reproduzirmos as palavras do Ministro Iberê Gilson, do Tribunal de Contas da União, que, em seu parecer prévio sobre as contas do Governo no exercício de 1966, diz: "As modificações da conjuntura administrativa; a ampliação das atividades estatais a áreas cada vez mais extensas onde até pouco atuava tão-somente a atividade privada; o acentuado e indesejável desenvolvimento econômico e social que tem expe-

rimentado o Brasil; a inadequação das regras vigentes à administração pública; e a redução do âmbito do controle prévio deste Tribunal — pela expedição de uma legislação desmetodizada — sem transferi-lo a outros órgãos, tudo isso conduziu o Poder Público a uma quase absoluta carência de controle. Dentro de tal ordem de idéias, Alfredo Wetternick assim expressou seu pensamento: "... uma organização adequada, de modo geral, deve ser a resultante das contínuas inovações impostas pelo natural processo de evolução constante".

Com o advento do Decreto-lei número 200/67, e diante da defasagem existente entre a conceituação dos objetivos e a realidade da administração pública brasileira, os mecanismos de controle instituídos esbarram, já de princípio, em práticas administrativas eivadas de vícios, porém sedimentadas pela prática constante, principalmente no campo da execução financeira.

Assim sendo, ter-se-á que utilizar os atuais sistemas de controle, conforme ficará evidenciado na análise a seguir, basicamente como instrumentos corretivos e preventivos através de orientação integral das atividades-meio, evitando-se que se criem traumas na execução das funções do Governo, capazes de gerar sérios problemas para a dinamização administrativa que se está efetivando no País.

O importante nesta primeira fase de implantação dos atuais sistemas de controle é o estabelecimento de princípios de análise sobre a administração em geral, principalmente a financeira, o que facultará valiosos subsídios para a ela-

boração de uma estratégia de ação integrada para a correção dos vícios e erros, com a aplicação de medidas punitivas nos casos comprovadamente dolosos, cumprindo-se, por etapas, as necessárias reformulações de atitudes e hábitos a fim de forjar uma mentalidade consciente e atuante no serviço público. Pois em sua ausência, muito mais do que simples modificações de estruturas formais, organogramas e fluxogramas a Reforma Administrativa importa em uma reformulação de mentalidade de pontos de vista e de modos de ser.

A Reforma Administrativa no Brasil não é tema recente. No momento ela alcança uma evidência sem precedentes, no esforço de reduzir o descompasso entre a capacidade operacional da máquina administrativa e as crescentes exigências do desenvolvimento econômico e social, graças a um estado institucional singular apoiado por uma firme e objetiva atitude de Governo.

Em administração é admitido como axioma não existir tarefa que não possa ter melhorado seu grau de racionalidade, simplicidade ou produtividade com base nas variações ambientais e tecnológicas. Esse axioma é observado na prática pela empresa privada, que tem em sua consecução, inclusive, envolvida sua própria sobrevivência e prosperidade.

ESSA ADAPTAÇÃO É NECESSARIAMENTE UM PROCESSO CONTÍNUO

A administração pública brasileira não acompanhou de maneira satisfatória a evolução constatada, tanto no campo administrativo propriamente dito como na conceituação das funções de Governo. Em nível governamental, essas conceituações sofreram mudanças profundas, principalmente em função das doutrinas econômicas surgidas após as crises mundiais de 1929 e da Segunda Guerra, que repercutiram em todos os setores das atividades humanas. A medida que os novos conceitos eram assimilados, impunha-se como essencial uma eficiente adaptação do instrumental técnico, legal e administrativo às novas concepções desenvolvimentistas, a que não ocorreu. Dessa forma, foi se agravando a um grau sem precedentes, a inadequação dos instrumentos de trabalho disponíveis, incluídos aqui os institucionais, aos objetivos de Governo e gerando, em escala cada vez maior, um descompasso entre

a capacidade operacional e as exigências do desenvolvimento nacional.

A adaptação dos meios aos objetivos, devido à enorme defasagem observada, não mais poderia ser alcançada por processos naturais ou graduais, evidenciando-se a necessidade de uma mudança profunda e rápida nos conceitos e métodos.

Podemos, nesse ponto, evidenciar duas premissas da reforma administrativa:

É um processo geral, objetivando elevar a racionalidade e funcionalidade da administração pública a níveis compatíveis com as suas atribuições.

Não é um processo final, mas um tratamento destinado a adaptar, a médio prazo, o aparelho administrativo, às funções a que se destina e permitir que, a partir desse momento, as necessárias mudanças, decorrentes da evolução, possam ser processadas gradativamente.

Nestas premissas reside a nossa maior preocupação, sendo o enfoque principal para os fatos que desejamos demonstrar com este trabalho.

O progresso social e tecnológico da humanidade se tem efetuado com uma rapidez impressionante, e, em certos setores, de maneira dificilmente previsível. Em termos de comparação, a sociedade humana, nos últimos 50 anos, evoluiu mais que em toda a sua existência histórica. E essa evolução contínua, em **processo aceleratório**, traz consigo a necessidade de constantes mudanças e aperfeiçoamentos das funções de Governo e de seu instrumental.

Nesse contexto, o esforço de adaptação do aparelho administrativo, a médio prazo, teria que se dar numa verdadeira corrida contra o tempo. Mesmo assim, se se conseguisse aproximar do ponto de equilíbrio entre o processo da evolução social e econômica, e o processo evolutivo da administração pública, ainda teríamos que estabelecer mecanismos que permitissem o acompanhamento do **processo aceleratório**.

Uma das fases do **processo desencadeante da reforma da administração pública brasileira** se deu com a sua institucionalização, através do Decreto-lei n.º 200/67. Este documento mantém sua validade como instrumento normal-doutrinário e conceitual, capaz de deflagrar o processo global de reforma dentro do enfoque exposto.

Devemos, porém, enfatizar que o Decreto-lei n.º 200/67 é o princípio de um processo e não o seu coroamento.

Particularmente, no campo financeiro, a reformulação visou a sistematizar e dar consistência ao fluxo financeiro e ao seu controle, como demonstra a institucionalização dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. A nosso ver, a concepção válida para o atingimento dos objetivos da Reforma é a de equacionar e estruturar as atividades-meio, para que sirvam de efetivo suporte às atividades-fim, dentro de princípios de adequação recíproca.

Propomo-nos, nesse ponto, a um rápido diagnóstico da situação, particularizando no enfoque os órgãos da Administração direta do Ministério da Agricultura. Tal enfoque não impede, porém, talvez com raras exceções, a generalização das constatações.

O Ministério da Agricultura conta com cerca de 35.000 servidores, distribuídos por mais de 2.000 bases físicas, espalhadas pelo território nacional. Dessa maneira, face à expressão continental do País, a rede executiva sofre o impacto das mais variadas condicionantes, como sejam:

- deficiência de transportes e comunicações, acarretando dificuldades de acesso do fluxo financeiro e ao de informações e controle;
- condições sócio-econômicas, ambientais e estruturais, envolvendo todos os vícios e erros sedimentados na administração pública;
- fatores sazonais, uma das principais condicionantes a que está sujeita a agricultura.

Sobre este quadro, a Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Agricultura, baseada na sua posição de órgão suporte das atividades-fim, montou os seus sistemas de acordo com as normas preconizadas pelo Decreto-lei n.º 200, de 1967, e Decretos n.ºs 61.386/67 e 62.102, de 1968.

Dentro de uma visão global da problemática administrativa, os sistemas foram equacionados de forma a dotar o fluxo financeiro de automaticidade, flexibilidade e rapidez necessários ao bom desempenho dos encargos atinentes aos órgãos do Ministério e, paralelamente, estabelecer um eficiente sistema de acompanhamento e controle, baseado num fluxo de informações simples e objetivas,

complementado pelos sistemas de análise e auditoria.

É significativo destacar, após um ano de funcionamento na nova sistemática, as seguintes apreciações:

- a) demonstrou sua adequação e viabilidade, pois que está conseguindo pôr em prática os pressupostos básicos da reforma administrativa, preconizados pelo Decreto-lei n.º 200/67;
- b) ela permitiu a introdução da programação financeira em termos de ajustamento dos fluxos financeiros à execução técnica. É que, com o critério programático, levou-se em consideração, também, a fixação de critérios de prioridade conforme as exigências técnicas de cada projeto a executar;
- c) os erros e vícios constatados não foram resultantes da nova sistemática; ocorreu que os novos padrões introduzidos em termos de acompanhamento e controle é que permitiram localizá-los com mais precisão e rapidez, pois que tais propriedades são produtos sedimentados — ou em estado de suspensão — de há muito tempo, das falhas do instrumental administrativo disponível.

Antes da nova sistemática, a centralização excessiva e a deficiência de programação global dificultavam a boa execução dos projetos ou atividades, já que não possibilitavam um ajustamento entre a disponibilidade financeira e as necessidades técnicas.

A introdução da programação, além dos aspectos positivos já apontados, possibilitou a coordenação e supervisão central, bem como a eliminação de excessos burocráticos.

Por sua vez, a execução financeira foi descentralizada ao mesmo tempo em que se estabeleceram sistemas de acompanhamento e controle, os quais continuam apresentando ótimos resultados.

A automaticidade foi alcançada em virtude da preparação antecipada de todo instrumental programático, permitindo grande velocidade na gerência dos recursos. Também a flexibilidade foi atingida à medida em que o sistema propiciou as correções necessárias em nível local, onde efetivamente se processa a execução dos programas.

O sistema de controle vem apresentando resultados positivos, quando o comparamos com os mecanismos utilizados anteriormente. Assim, pela primeira vez a nível ministerial, se conseguiu através da contabilidade orçamentária e financeira, o registro de todos os atos e fatos ali processados, possibilitando, ao órgão setorial de controle, o conhecimento da execução financeira dos projetos por local de trabalho, desde o Território de Roraima até o Rio Grande do Sul. Isso, graças aos relatórios mensais de acompanhamento, através dos quais se verifica, com apenas 30 dias de defasagem, o comportamento das despesas em cada área de ação do Ministério da Agricultura.

No campo da Auditoria, que é o elemento auxiliar mais eficiente do sistema de controle, a ação da Inspeção-Geral de Finanças se fez presente em 1968, em todos os Estados da Federação. Não foi uma auditoria convencional, porém, como primeira etapa, dirigida para o funcionamento do sistema e as implicações da rotina administrativa. A finalidade principal foi o diagnóstico da situação processual em cada área de ação, com vistas às correções das falhas existentes, bem como o comportamento do fluxo dos recursos, no intuito de salvaguardar os princípios de automaticidade, rapidez e flexibilidade, sem afetar o necessário acompanhamento e controle.

Não obstante o caráter específico que norteou essa primeira fase de auditoria, os seus agentes, nos contatos com os executores e na verificação dos procedimentos locais, levantaram uma série de problemas que, embora estranhos em alguns casos ao sistema financeiro, tinham sua influência negativa sobre o bom funcionamento do mesmo. **Verificou-se que os problemas levantados por variáveis estruturais e institucionais não são de fácil e rápida solução.**

No momento, encontra-se em execução uma auditoria para exames das tomadas de contas anuais dos ordenadores de despesas e conseqüente expedição dos respectivos certificados.

Ao lado dos auditores contábeis, encontram-se, também, analistas administrativos. Esses analistas têm a missão de proceder ao levantamento das situações locais, quer no campo da administração financeira, quer no administrativo em geral, visando ao diagnóstico e a uma análise da problemática atual.

Pretende-se partir para o equacionamento das soluções a curto e a médio prazos, em termos de correção e como suporte à dinamização do processo administrativo.

Para esse trabalho conjugado, de auditoria e análise, concentraram-se esforços durante vários meses, no sentido da seleção e treinamento de elementos para a constituição das equipes e para a elaboração de normas e roteiros de ação conjugada.

Estamos certos de que os resultados dessa nova etapa, em execução com maior profundidade, serão os mais positivos, capacitando melhor o órgão setorial do sistema para elaboração de uma estratégia de ação integrada para a correção dos vícios e erros, na gerência da coisa pública e na aplicação dos recursos financeiros.

Em face do longo período de ausência de um controle eficiente, espera-se a constatação de uma série de impropriedades na execução orçamentária decorrentes em grande parte da falta de maior velocidade na execução da Reforma Administrativa, especialmente no que se refere à adequação dos meios às funções do Governo.

Cabe aqui fazer referência a uma premissa constantemente citada pelo Senhor Ministro Ivo Arzua: "O desenvolvimento econômico consiste na eliminação de problemas de ordem inferior e a criação de problemas de ordem superior. E o desenvolvimento se dará na razão direta da capacidade e rapidez com que solucionamos estes problemas." Esta premissa pode ser correlacionada com a seguinte: "O desenvolvimento cria problemas, para os quais somente o próprio desenvolvimento apresenta soluções."

Nesse contexto, diante da realidade indiscutível, apresenta-se o verdadeiro desafio à nossa capacidade em gerir a coisa pública, como seja a rapidez com que devemos absorver e utilizar os recursos que o desenvolvimento coloca à nossa disposição para a solução dos problemas encontrados.

Passaremos, então, a analisar, especificamente, esses problemas.

Ressalta-nos, em primeiro plano, a inadequabilidade dos instrumentos técnico-legais e estruturais colocados à disposição dos executores das funções do Governo.

Inegavelmente, o instrumental técnico-legal não acompanhou a rapidez da evolução da sociedade, ou, quando isto aconteceu, mostrou-se incompatível dentro do contexto global.

A sociedade em seus atributos naturais pressiona e exige a prestação de serviços do Governo.

Nesta concepção, os executores dos programas técnicos do Ministério da Agricultura — como agentes propulsores do desenvolvimento — sentem, por um lado, a necessidade de aumentar a sua produtividade, e, por outro lado, as exigências no cumprimento de normas perdidas no binômio tempo-espaço, muitas delas imprecisas e inócuas e que não mais se ajustam às peculiaridades das novas técnicas que se sucedem no processo de desenvolvimento sócio-econômico dos dias atuais.

Sobre esta última afirmativa, temos a considerar que a Lei n.º 4.320/64, o Decreto-lei n.º 200/67 e a Constituição de 1967 trouxeram princípios e conceitos dos mais modernos, porém, muitas vezes incompatíveis com a realidade sobre a qual teriam que atuar, e da qual decorriam princípios e conceitos diversos. Por sua vez, os documentos legais acima citados, quando tratam do campo de análise, supõem um perfeito funcionamento dos sistemas de planejamento, de pessoal, de material e de serviços gerais, o que não acontece, conforme estamos sentindo com a implantação dos novos sistemas.

Nesse contexto, os executores geralmente têm que adotar uma das opções: ou cumprem suas funções dentro da normalidade técnica, ou atendem às formalidades legais que, por serem inadequadas, geram gargalos e estrangulamentos no processo de execução.

Ainda sobre a inadequabilidade do instrumental, mesmo quando otimizado, temos a considerar, muitas vezes, a impossibilidade de seu cumprimento, em virtude de vícios ambientais e estruturais.

O Serviço Público Federal dispõe de técnicos altamente capazes — no caso do Ministério da Agricultura, engenheiros-agrônomo e veterinários — funcionando no campo da gerência dos recursos financeiros, sem as condições próprias requeridas. E, à medida que se avolumam normas administrativas a cumprir, gerando verdadeiro tumulto, maiores problemas se criam para aqueles téc-

nicos, agravados, ainda, pela ineficiência ou inexistência das atividades auxiliares. É necessário ressaltar, também, o número de unidades executoras espalhadas pelo território nacional — postos agropecuários, fazendas-modélo, estações experimentais e outros — muitas vezes em pontos longínquos e com precários meios de comunicação, contando com reduzido número de servidores, de um modo geral de baixo nível funcional e de instrução, e que também têm, mesmo que elementarmente, de executar as tarefas atinentes aos sistemas das atividades-meio.

Sobre as condições ambientais, temos que encarar também, com o devido realismo, a regra do jogo vigorante até bem pouco tempo, mas que mantém reflexos negativos no processo administrativo.

Assim, os aspectos conjunturais da política administrativa e as injunções da política partidária; a falta de programação e ausência de controle efetivo; a não-assimilação e adoção de técnicas administrativas modernas; a deficiência de estruturas e, finalmente, a inadequação do instrumental disponível e mal utilizado, no tempo e no espaço, consolidaram erros e vícios, hoje insuperáveis a curto prazo, mas que devem ser, necessariamente, compreendidos, com vistas às correções graduais e objetivas para a adequação desejada.

Considerando que a implantação dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria sofreu os reflexos dos vícios e erros existentes e sedimentados na administração pública e, considerando-se, também, o não-desenvolvimento, no nível requerido, do processo geral de reforma, os sistemas ainda não puderam cumprir, integralmente, as suas funções. Neste caso, terá que ser restringida sua atuação, a curto prazo, às atividades consideradas básicas, inclusive evitando-se a sua ação imediata na solução de problemas anteriores ao exercício de 1968.

Convém ficar esclarecido e entendido que, à medida que o sistema de controle financeiro evolui, cautelosamente, de modo a não permitir os abusos e eliminar, gradativamente, aqueles vícios e erros, ele contribui para a correção do processo administrativo, significando um esforço altamente positivo. É que antes do advento do Decreto-lei n.º 200/67, pouco havia sido realizado em matéria de controle, muito embora a pletora de leis e normas existentes.

Os mecanismos atuais de controle nesta primeira etapa devem servir de instrumentos preventivos e corretivos, objetivando a eficiente aplicação dos dinheiros públicos, evitando a criação de novos problemas e adotando medidas punitivas nos casos comprovadamente dolosos.

Os erros e vícios constatados através dos mecanismos de controle da nova sistemática, devem ser analisados e compreendidos em função de suas causas e efeitos, distinguindo-se os de caráter causal cometidos dentro de princípios

sadios, dos casos que apresentam indícios de malversação dos dinheiros públicos.

As reformas, em qualquer tempo ou em qualquer área, sempre constituíram exceções, tornando a regra do desenvolvimento uma corrida, cujo aceleração, em nosso caso, foi disparada com atraso.

Em verdade, para vencermos a questão retardamento, necessitamos, em termos de integração ao contexto desenvolvimentista, de reforma em processo contínuo, cuja escalada deverá se realizar em progressão geométrica de molde a ampliar o potencial existente.