Número 4 – dezembro de 2005 - janeiro/fevereiro 2006 – Salvador – Bahia – Brasil

# MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AUDITORIAS DE PROGRAMAS*

**Prof. Luciano Ferraz**

*Advogado em Belo Horizonte. Assessor do Tribunal de Contas em Minas Gerais. Mestre e Doutorando em Direito Administrativo pela UFMG. Professor de Direito Financeiro e Administrativo da PUC-MG.*

A teoria do conhecimento – que estuda as relações entre sujeito cognoscente e objeto a ser conhecido – se tem dirigido à utilização de uma metodologia interdisciplinar,[1] interagindo diversos objetos e campos do saber numa perspectiva sistêmica.[2]

É a partir dessa integração gneseológica que o estudioso do Direito – em particular do Direito Administrativo –, necessita se libertar da pirâmide normativa, do dogmatismo, para trabalhar a compreensão de sua serventia, numa análise ampla, que se utilize da conexão do seu objeto (as normas jurídicas) com outros domínios do conhecimento.

Com efeito, é íntima a ligação existente entre o Direito Administrativo e, a modo de exemplo, a Ciência de Administração, com influxos imediatos sobre

---

* Texto base da palestra de mesmo título proferida no IIIº Congresso Brasileiro de Direito do Estado, Salvador, Bahia, 23 a 25 de abril de 2003.

[1] BRITO, Edvaldo Pereira de. A Atuação do Estado no Domínio Econômico. *In:* Ives Gandra Martins (Coord.). *Desafios do Século XXI*, São Paulo: Pioneira, 2000, p. 261-262.

[2] "A teoria geral de sistema procura agregar todas as ciências em um corpo integrado e, mais que isso, organiza as descobertas segundo uma concepção global e ampla, facilitando aos pesquisadores a integração e relacionamento de descobertas e conceitos entre disciplinas. Como alguns autores enfatizam, a teoria de sistema é, antes de tudo, mais uma filosofia ou uma forma de olhar as coisas, Sua preocupação maior é o desenvolvimento de um conjunto de constructos teóricos inter-relacionados, possíveis de ser aplicados nos fenômenos do mundo empírico, particularmente quando aplicados em sistemas vivos em que se enquadrem todos os sistemas sociais." (KWASNICKA, Eunice Lacava. *Teoria Geral da Administração*, 2. ed., são Paulo: Atlas, 1991, p. 127.)

o tema que se propõe à reflexão: “Modernização da Administração Pública e Auditoria de Programas.”

O Direito Administrativo é produto – inacabado é bem de ver – das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII. É resultante da necessidade de se estipular – na implementação do Estado liberal –, limites, impostos pela sociedade, ao Estado, ainda que, a *posteriori* – e até bem pouco tempo –, se reconheça tenha ele se transformado em um Direito do Estado contra a sociedade.

A Ciência de Administração é produto da revolução industrial (Séculos XVIII e XIX), subjacente a necessidade de substituir métodos experimentados nas relações de produção: a manufatura pelo instrumento; o escravo pelo assalariado; o empirismo pela técnica.

A política é visualizada como atividade distinta da administração. Esta separação entre política e administração (Woodrow Wilson e Frank Goodnow)[3]não deixa de corresponder à distinção entre atividade legislativa e atividade administrativa. Legislar é atividade política; Administrar é atividade de execução da lei, portanto apolítica.

Uma tal concepção é responsável por articular dogmaticamente o Direito Administrativo em torno das noções centrais do princípio da legalidade e do ato administrativo: a Administração Pública atua como entidade racional – meramente executora da lei –, isenta de interferências externas e comportamentais de seus agentes. O modelo de organização administrativa dominante é o burocrático: poder centralizado e hierarquia. [4]

Entre o modelo dominante e sua implementação prática, todavia, a situação é bem diferente.

> “‘É provável que o paradigma da Administração como executora da lei nunca tenha encontrado correspondência no direito positivo. Se ele é, hoje desmentido pelo direito positivo, era-o ainda com mais razão no Século XIX, quando era menor o peso do Parlamento e menos extensa a área regulada pela lei’. Assim, o sucesso da fórmula da Administração executiva era explicável através de um fato ideológico, sucessivamente teorizado. Trata-se da influência do liberalismo e do positivismo, os quais, na procura de proteção para o cidadão e de um fundamento seguro de observação para a ciência, apostaram tudo na lei, reduzindo o direito à lei. Para eles, o direito é o produto de uma vontade

[3]SHAFRITZ, Jay. HYDE, Albert. *Clássicos de la Administración Pública*, Fundo de Cultura Econômica: Mexico, 1999. p. 73-116.

[4] WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 3. ed., Brasília: UNB, 1994, Vol.1. p. 142 *et seq.*

constitucionalmente habilitada (o Parlamento) e a Administração tende a ser encarada ('*cancellata*') dentro das leis (CASSESE)."[5]

A redução do Direito à lei, que mitiga o âmbito cognitivo da ciência jurídica, circunscrevendo-a ao aspecto eminentemente formal, há de ser a posição dominante durante quase a totalidade do Século XX, embalada, sobretudo, pela teoria pura de Hans Kelsen. Ao seu lado – no âmbito organizacional –, impera a burocracia weberiana.

Deveras, mesmo durante o período do *Welfare State* – o Estado de prestações –, porquanto influenciada pela visão kelseniana do Direito, a doutrina jusadministrativista almejou reconduzir a atividade jurídico-material de administração pública ao automático cumprimento de regras preestabelecidas pelo legislador.

Entretanto, é bem de ver que muitas da noções fundamentais elaboradas no quadro do Estado liberal, já não dão conta das formas tomadas pela atividade administrativa. As novas tarefas à conta da Administração Pública: planificação econômica, gestão empresarial, organização do território, urbanismo, promoção cultural, proteção social, meio ambiente, busca de melhor qualidade de vida aos cidadãos, não podem se acomodar às estruturas e nem aos métodos tradicionais. [6]

No âmbito da ciência de administração, as falhas no modelo organizacional de Max Weber, já davam ensejo a novas teorias (abordagens comportamentais, administração sistêmica, administração por objetivos). Conquanto a burocracia fosse vista como exemplo típico de atuação legal-racional, preconizava-se que a administração não deveria ser analisada dentro de uma camisa de força normativa, senão em contato direto com a sociedade. "O fim – e não a vontade – domina todas as formas de administração."[7]

No âmbito do Direito Administrativo, o princípio da legalidade começa a ganhar colorido: o ordenamento jurídico-administrativo passa a angariar manifestações exógenas traduzidas em princípios, tais como moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, eficácia, amalgamando substância e brilho, num verdadeiro arco-íris normativo.[8]

Reconhece-se que a atividade administrativa não só tem limites jurídicos, opostos a seu emprego para evitar abusos, como condicionantes políticos, para que possa alcançar maior eficiência administrativa.

---

[5] Cf. SILVA, Vasco Manuel Pereira. *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 1996. p. 60-61.

[6] RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 1986. p. 33.

[7] LIMA, Rui Cirne. *Princípios de Direito Administrativo,* 3. ed., Porto Alegre: Sulina*, 1954,* p. 22

[8] FERRAZ, Luciano. *Parecer.* Contrato Administrativo: Possibilidade de Retomada, Prorrogação, Renovação do ajuste. Manutenção do equilíbrio econômico-fiananceiro inicial. Atenção às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Diálogo Jurídico, n. 14, out./dez., 2002, www.direitopulbico.com.br.

Afirma-se – em substituição ao princípio da legalidade estrita –, o princípio da legitimidade[9] ou juridicidade, esta a moderna concepção jusadministrativista do 'Direito por princípios.'[10]

A perspectiva que se projeta, tanto ao nível do Direito, quanto ao nível da organização administrativa, é a superação da rigidez lógico-formal. A modernidade anuncia a administração gerencial, que se propõe a complementar – não a substituir – a burocracia.

Abre-se novo percurso ao Direito Administrativo e, via de conseqüência, aos institutos que consagra, dentre os quais a atividade de controle. Para a ciência de administração, pontua Gianinni, "a figura predileta é o controle de gestão ou de eficiência, vendo-se com desfavor o controle de legalidade e o controle de mérito, porque limitados a atos isolados e, portanto, pouco profundos e com resultados demorados."[11]

Com efeito, se com o implementar do Estado liberal e dentro da perspectiva de uma Administração Pública executora da lei, o princípio da legalidade e o ato administrativo tornaram-se os paradigmas de controle e avaliação de todo funcionamento dos aparatos do poder, de sorte que as ações eram tidas como legítimas quando cumprissem o comando da regra geral e abstrata e seguissem os estritos procedimentos traçados, na perspectiva da administração gerencial – sob o influxo dos modernos estudos da ciência de administração –, "... o controle tradicional – formalista, regulamentarista e rotineiro – demonstra-se obsoleto e ineficaz; e por isso se reorienta o controle para a análise do nível e da forma de cumprimento dos objetivos, medindo os resultados (*performances*); mas também tendo em conta o nível de cumprimento e o respeito aos valores, princípios e códigos éticos de atuação dos organismos públicos e seus agentes."[12]

É neste contexto de revisão de paradigmas jurídicos e administrativos que se insere a auditoria de gestão ou auditoria de programas, enquanto novo instrumento de controle e fiscalização da atividade administrativa do Estado.

O paradigma moderno da Administração Pública reorienta – como não poderia deixar de ser – a atividade controladora do Estado: as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinados àquela visão da Administração Pública executora da lei, perdem prestígio e cedem espaço a novos instrumentos de controle, em particular às auditorias de gestão (*performance audit*).

---

[9] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 41.

[10] MORAES, Germana. Controle Jurisdicional da Administração Pública, São Paulo: Dialética, 1999. p. 19.

[11] Apud MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública,* São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 49.

[12] ALIENDE CANALES. José Manuel. RODRIGUES ÁLVAREZ, José Manuel. *Auditoría de gestión y modernización de la Administracíon,* MAP: Madrid, 1999. p. XXVI.

O enfoque prioritário dessas auditorias não é a regularidade de determinadas condutas administrativas contrastadas em face de normas legais ou regulamentares pré-estabelecidas, com objetivo de sancionar o agente que não as cumpriu a contento. Bem ao contrário, o objetivo prioritário dessas auditorias consiste na detecção de fatores que estão a prejudicar o desempenho da administração, com o intuito de formular propostas de aperfeiçoamento. Valoriza-se o acerto, ao invés do erro. Valoriza-se o resultado, ao invés do meio.

A Constituição de 1988 previu no art. 71, IV a competência dos Tribunais de Contas para a realização de auditorias operacionais. Previu, ainda, no art. 74 , II a competência dos órgãos de controle interno para avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (v.g., Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

As auditorias operacionais consistem na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, órgãos e entidades, abrangendo duas modalidades: auditorias de desempenho operacional e avaliação de programas.[13]

As auditorias de desempenho operacional têm como objetivo examinar a ação governamental quanto aos aspectos da:

a) economicidade: referente à minimização dos custos da atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade;

b) eficiência: a expressar a relação entre os produtos gerados (bens e serviços) e os custos dos insumos empregados;

c) eficácia: concernente ao grau de alcance das metas programadas em determinado espaço de tempo, independente dos custos;

O foco da auditoria de desempenho operacional é o processo de gestão: planejamento, organização, operacionalização, acompanhamento gerencial, avaliação de resultados. Nela se avaliam:

a) como órgão ou entidade adquire, protege e utiliza seus recursos;

b) as causas que ensejam práticas antieconômicas e ineficientes;

c) cumprimento de metas (comparação das metas previstas com as metas realizadas);

[13] TCU. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*, 2000. p. 15.

d) observância a regras aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.[14]

As avaliações de programas, de sua parte, examinam a efetividade, a exprimir a relação entre os resultados – impactos observados – e os objetivos – impactos esperados) dos programas e projetos governamentais.

O foco da avaliação de programas está em apurar em que medida as ações implementadas beneficiaram a sociedade, ou seja, até que ponto os efeitos pretendidos pela ação governamental foram atingidos. Trata-se, portanto, de um *plus* em relação à auditoria de desempenho operacional se e na medida em que visa aferir os resultados práticos da intervenção governamental.

Entre os aspectos a serem analisados na avaliação de programas, destacam-se:

a) a própria concepção lógica do programa;

b) correlação existente entre a demanda social das ações programadas e os objetivos estabelecidos;

c) conseqüências para a sociedade;

d) falhas na implementação do programa;

e) fatores que inibem o desempenho;

f) qualidade dos efeitos;

g) identificação e propositura de soluções alternativas de menor impacto custo-produto;

h) cumprimento de regras aplicáveis à sua natureza, aos objetivos e ao público-alvo.[15]

Como se vê, nas auditorias de desempenho operacional investiga-se o funcionamento em si do programa e as metas mensuráveis no respectivo âmbito (número de novas escolas construídas ou reformadas, vacinas aplicadas, servidores treinados, estradas recuperadas), para além do custo de implementação: os princípios vetores deste tipo de auditoria são: economicidade (art. 70, da Constituição), eficiência (art. 37, *caput* e 74, I da Constituição) e eficácia (art. 74, I da Constituição).

Já nas avaliações de programa a análise se projeta para o efeito social (redução da evasão escolar, erradicação de doenças infecto-contagiosas, qualidades dos serviços administrativos, redução dos acidentes no trânsito)[16], prestigiando-se os fundamentos e objetivos fundamentais da República

[14] TCU. *Manual...*, cit. p. 17.

[15] TCU. *Manual...,* cit. p. 18-19.

[16] Os exemplos foram retirados de TCU. *Manual...*, cit. p. 19.

Federativa do Brasil: dignidade da pessoa humana, garantia do desenvolvimento nacional, redução das desigualdades sociais.

Nada obstante as características apontadas, o importante é perceber que a atuação dos órgãos de controle mediante essas modernas técnicas não têm o escopo precípuo de detectar e coibir fraudes ou abusos – o que não quer significar que quando estas sejam detectadas o órgão de controle não vá reprimi-las –, porquanto o que se busca é a detecção de fatores que estejam a inibir o desempenho operacional do órgão, entidade ou programa, bem assim a produção dos efeitos sociais intuídos, em ordem a formular recomendações para a melhoria desses aspectos.

De se notar que tais novas fórmulas de controle, que se desenvolvem quase que *a latere* do âmbito estrito da legalidade, tudo se relacionam com os novos paradigmas da Administração (gestão) e do Direito Administrativo (juridicidade): a busca constante da melhoria do desempenho e dos resultados nas organizações sempre – desde Taylor – ocupou os estudiosos da ciência de administração; uma administração pública econômica, eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva sempre foi a grande missão que a seu cargo se coloca em favor da sociedade.

À guisa de conclusão, traz-se à baila a advertência de Gordillo, para quem *"El control existe en la medida em que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad [...] a acciones corretivas. De no ser así, no se há cumplido el fin perseguido y el problema es más bien de responsabilidad por hecos que resultan irreparables."*[17]

**Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):**

FERRAZ, Luciano. Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 4, dezembro 2005, janeiro/fevereiro 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

**Publicação Impressa:**

Informação não disponível

[17] GORDILLO. Agustin. *Problemas del control de la Administración pública en América Latina*, Madrid: Civitas, 1981. p. 119.