

OLACEFS

VII CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACIÓN

Auditoria da Dívida Pública

*Por uma nova perspectiva de atuação para o Controle Externo: os olhos e as
mãos da Sociedade sobre a operação da Dívida Pública
e seus impactos para o Cidadão*

**Pseudônimo: El Condor de los Andes
Brasil**

2004

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO II – TEMAS RELEVANTES NO CENÁRIO ATUAL DE CONTROLE E AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA.....	8
CAPÍTULO III – DESAFIOS, PERSPECTIVAS E FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA AS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA.....	12
CAPÍTULO IV– A QUALIDADE SOCIAL COMO PREMISSA ÉTICA E PONTO FOCAL DAS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA.....	15
CAPÍTULO V – CARACTERÍSTICAS ESPERADAS DE UMA REAL, EFICIENTE E EFETIVA AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA.....	21
CAPÍTULO VI – UM BREVE ESTUDO DE CASO DO CENÁRIO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA.....	25
CAPÍTULO VII – UM MODELO PRÁTICO E UMA PROPOSTA DE EVOLUÇÃO PARA AS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA.....	31
CAPÍTULO VIII – CONCLUSÕES.....	36
ANEXO RELEVANTE – UM MANIFESTO HISTÓRICO SOBRE AS BASES DE UMA AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA, LANÇADO EM ENCONTRO ENVOLVENDO VÁRIOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, EM 1999, NO RIO DE JANEIRO.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	42

RESUMO EXECUTIVO

O estudo identifica perspectivas para a fiscalização e acompanhamento da Dívida Pública, contextualizada para o cenário das Entidades de Fiscalização Superior, incluindo análise de potencialidades, desenvolvimento atual, ameaças e fatores críticos de sucesso, bem como metodologias de avaliação prática de ações nessa vertente. Mais do que uma retrospectiva histórica ou uma análise estática da situação atual, pretende-se aqui chegar a propostas de evolução para a fiscalização do endividamento público aplicável às EFS's no âmbito da OLACEFS. São estudados modelos quantitativos e qualitativos que permitam inserir novos parâmetros de fiscalização. O estudo terá como pressupostos básicos, as seguintes considerações:

- as auditorias de Dívida Pública desenvolvidas pelas EFS's tem forte potencial de motivação para a Sociedade;
- existem instituições enraizadas na estrutura social e política da maioria dos países que possibilitam a evolução do funcionamento atual dessa vertente;
- não se deve confundir a atuação das Entidades de Fiscalização Superior na fiscalização e controle da Dívida Pública, que têm maior foco de macrovisão no acompanhamento, orientação, evolução e prevenção, com a própria atuação de fiscalização dos órgãos gestores dessa dívida;
- é perfeitamente possível associar a formulação, a execução, o acompanhamento e, estruturalmente, a fiscalização e o controle da Dívida Pública às mais modernas técnicas de Gestão Pública, de forma independente de orientações políticas e econômicas sazonais;
- devem ser utilizados, pelas EFS's, indicadores de desempenho para os sistemas próprios de endividamento, bem como matrizes de planejamento e de risco que reflitam parâmetros inovadores de fiscalização e controle da Dívida Pública;
- o Cidadão, mesmo considerando diferenças socioculturais, pode ser capacitado para ser um parceiro na fiscalização e o controle do endividamento público, tendo como objetivo a eficiente negociação e, posteriormente, o bom uso dos recursos públicos, tangíveis ou não;
- o próprio Controle Externo, se exercido com eficiência e efetividade, torna-se um catalisador de amortização da Dívida Pública, ao evitar gastos irregulares e ao trazer de volta para os cofres públicos recursos gastos de forma ilegal ou antieconômica.

A partir das experiências já feitas de aplicação de várias das propostas mencionadas neste ensaio, no cenário do Tribunal de Contas da União, no Brasil, é possível verificar que é perfeitamente viável a implantação de idéias semelhantes em uma EFS de outro país e, mais que isso, é também indispensável este tipo de estudo, para que as EFS's estejam preparadas para conviver com as novas propostas idealizadas e as modernas técnicas de gestão em uso na área. O foco principal dos parâmetros e mecanismos orientadores apresentados é em nível federal, sendo abordados aspectos nas esferas provinciais e municipais apenas como ponto de apoio a desdobramentos de ações federais ou embasamento adicional de conclusões.

Essa é a mensagem que constitui o alvo do ensaio: apresentar todo o potencial atual e futuro das Entidades de Fiscalização Superior, como agentes maiores de Controle Externo da Administração Pública, na fiscalização da Dívida Pública no âmbito da OLACEFS, tarefa que talvez seja a que mais impacto, visibilidade e resultados concretos traga ao Cidadão. Enfim, um olhar e uma ação das Entidades de Fiscalização Superior sobre a efetividade dos sistemas utilizados e os resultados para a Sociedade do controle e fiscalização dessa Dívida, muitas vezes tão cruel do ponto de vista político e econômico para nossas países.

Auditoria da Dívida Pública

Por uma nova perspectiva de atuação para o Controle Externo: os olhos e as mãos da Sociedade sobre a operação da Dívida Pública e seus impactos para o Cidadão

El Condor de los Andes

Brasil

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo identificar perspectivas para a execução de Auditorias da Dívida Pública, contextualizadas para o cenário das Entidades de Fiscalização Superior, certamente um de seus agentes mais importantes. O trabalho passa por uma análise de potencialidades, desenvolvimento atual, ameaças e fatores críticos de sucesso, bem como metodologias de ações práticas nessa vertente.

Buscando uma maior permanência temporal das conclusões, serão evitadas menções muito específicas a determinadas Entidades de Fiscalização Superiores, à situação econômica de determinados países, a dispositivos legais ou normativos que poderão ser modificados ao longo do tempo ou a estruturas organizacionais mutáveis, evitando o risco de que a análise fique “datada”. Também procuraremos não nos prender à análise econômica ou política propriamente dita da questão da Dívida Pública e sim ao foco da efetividade do Controle Externo sobre ela. Mais do que uma retrospectiva histórica ou uma análise estática da situação atual, pretende-se aqui chegar a propostas de evolução para auditorias de Dívida Pública, a partir do muito que já foi para agregar valor ao trabalho técnico nessa área, uma das mais importantes, atualmente, em termos de Controle Externo.

Não é nossa intenção fazer apenas um relato do visível sucesso já alcançado, o que seria o caso se mencionássemos apenas o que já existe. Para ir além disto, queremos contribuir com propostas para uma evolução das EFS's nessa área.

Para trazer uma vertente de aplicação prática ao trabalho, serão estudados modelos quantitativos e qualitativos que permitam inserir novos parâmetros de auditoria de Dívida Pública.

DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Como uma Entidade de Fiscalização Superior pode, em sua constante sinergia com as necessidades da Sociedade, trazer plenas perspectivas de evolução dos cenários de Controle e Acompanhamento da Dívida Pública, através de Auditorias Operacionais? Esta é a questão que pretendemos responder.

HIPÓTESES DE TRABALHO

O estudo terá como pressupostos básicos, as seguintes considerações:

- as auditorias de dívida pública desenvolvidas pelas EFS's tem forte potencial de motivação para a Sociedade;
- não se deve confundir a atuação das Entidades de Fiscalização Superior na avaliação da dívida pública, através de auditorias que têm maior foco de macrovisão no acompanhamento, orientação, evolução e prevenção de erros, com a própria atuação das áreas de planejamento estratégico e tático das organizações públicas das áreas da Fazenda e Tesouro, gestoras maiores da questão;
- é perfeitamente possível associar a formulação e a execução de auditorias de dívida pública às mais modernas técnicas de Gestão Pública, de forma independente de orientações políticas e econômicas sazonais;
- devem ser utilizados, pelas EFS's, indicadores de desempenho para os sistemas próprios de cada área auditada, bem como matrizes de planejamento e de risco que reflitam parâmetros inovadores de fiscalização e controle;
- o Cidadão, mesmo considerando diferenças socioculturais, pode ser capacitado para ser um parceiro na fiscalização e controle da dívida pública, tendo como objetivo a eficiente e efetiva atuação dos mecanismos e organizações envolvidos e, conseqüentemente, o bom uso dos recursos públicos, tangíveis ou não;

ALCANCE E APLICAÇÃO NO CAMPO DE CONTROLE GOVERNAMENTAL

Os parâmetros e mecanismos orientadores apresentados serão desenvolvidos de forma a terem potencial de aplicação em Entidades de Fiscalização Superior de qualquer esfera de governo, federal, provincial ou municipal.

A partir das experiências já feitas de aplicação de várias das propostas mencionadas neste ensaio, no cenário do Tribunal de Contas da União, no Brasil, é possível verificar que é perfeitamente viável a implantação de idéias semelhantes em uma EFS de outro país e, mais que isso, é também indispensável este tipo de estudo, para que as EFS's estejam preparadas para conviver com as novas propostas idealizadas e as modernas técnicas de gestão em uso na área.

O foco principal dos parâmetros e mecanismos orientadores apresentados será, preponderante e implicitamente, em nível federal, sendo abordados aspectos nas esferas provinciais e municipais apenas como ponto de apoio a desdobramentos de ações federais ou embasamento adicional de conclusões.

METODOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO

O desenvolvimento completo do trabalho necessitou das seguintes etapas metodológicas:

- pesquisa bibliográfica, para referencial acadêmico;
- pesquisa documental, para estudo de normativos e fontes históricas;
- pesquisa “ ex-post-facto ”, com observação de ações e eventos de fiscalização e controle já efetuados;
- estudo de caso, com observação mais pontual da experiência brasileira;
- pesquisa-ação, com envolvimento do próprio profissional autor do trabalho em ações que constam deste ensaio.

Essa é, então, a mensagem que constitui o alvo deste ensaio: apresentar todo o potencial atual e futuro das Entidades de Fiscalização Superior, como agentes maiores de Controle Externo da Administração Pública, na execução de auditorias de Dívida Pública, tarefa que talvez seja uma das que têm mais impacto, visibilidade e resultados concretos traga ao Cidadão. Enfim, uma visão do Controle Externo sobre a operação das organizações públicas de Fazenda e Tesouro na gestão da Dívida Pública e seus resultados para a Sociedade.

CAPÍTULO II

TEMAS RELEVANTES NO CENÁRIO ATUAL DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO E SUAS RELAÇÕES COM AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA

2.1 Definições e oportunidades potenciais para o Controle Externo por meio de Auditorias de Dívida Pública e suas relações com a Transparência nas organizações públicas

Várias definições para estes temas existem, incluindo aquelas oriundas do senso comum. Esboçaremos aqui a definição de Controle Externo através de Auditorias de Dívida Pública como sendo as oportunidades de intervenção dos órgãos de controle e fiscalização nas instituições que formulam, operam, gerenciam ou têm ligação com a questão e seus projetos e atividades, buscando apurar o correto funcionamento, em termos legais, financeiros e de efetividade com relação ao Cidadão, individualmente ou como membro da Sociedade como um todo. Já a Transparência nas organizações públicas pode ser entendida como a disseminação de informações, oriundas dos processos de funcionamento das estruturas públicas, efetuada pelas instituições que os operam, tendo como receptores indivíduos ou grupos, formais ou informais, que lhes darão tratamento destinado a ações de acompanhamento, também formal ou informal.

Verifica-se, a partir das definições iniciais elaboradas, a forte ligação, interdependência e sinergia entre os dois campos e as interações com as Entidades de Fiscalização Superior, foco principal de todos os tópicos do trabalho.

Com relação a oportunidades potenciais, os recentes cenários de fortalecimento da questão social podem ser mencionados de início, uma vez que este é um pré-requisito e ao mesmo tempo fator impulsionador da auditoria da Dívida Pública. Ela não deve existir sem um foco social e este, também, a incentiva cada vez mais a crescer e chegar a resultados de sucesso.

O envolvimento do Cidadão na formulação de planos e políticas públicas, ainda incipiente mas com perfil crescente, é uma importantíssima oportunidade de acompanhamento desses programas. Além de incentivar esse acompanhamento, já constitui mesmo a primeira das partes de sua fiscalização, com certeza bem complementada pelas Entidades de Fiscalização Superior por meio das Auditorias da Dívida Pública, as quais, certamente são uma das maiores fontes de receitas desses planos e políticas.

Outra face importante de potencialidade é a disseminação da Gestão pela Qualidade na Administração Pública. Afinal, sendo a definição de clientes das organizações públicas um dos passos primordiais de seu acompanhamento e sendo o Cidadão o cliente principal, fica clara a semente da fiscalização e controle dessas organizações e de seu desempenho, inclusive quanto às diretrizes de endividamento, nas bases da Qualidade na Administração.

A escassez de recursos financeiros, que é parte integrante de nossos atuais cenários, acaba por trazer a necessidade de maior discussão do uso desses recursos, envolvendo naturalmente os beneficiários das ações públicas, o que traz uma fiscalização e controle de desempenho, efetiva e eficiente, da Dívida Pública como consequência (ANGELICO,1984).

2.2 A responsabilidade social no Controle Externo

Um tema que surge à mente quando se discute auditorias de Dívida Pública é o da Responsabilidade Social, que é relativo à preocupação que as organizações, tanto públicas como privadas, devem ter com os impactos que suas atividades causam na vida dos Cidadãos em torno de seus cenários.

Podemos afirmar que, existindo Responsabilidade Social de uma instituição, grandes passos estarão dados no caminho para o Controle efetivo e, também, ter-se-á por consequência uma transparência nascente das relações dessa instituição com a Sociedade (FERRANDIZ,1993).

Essa responsabilidade pode ter várias facetas, todas ligadas direta ou indiretamente com processos e normas públicas, como as de questões ambientais, saúde, educação e segurança e, no foco principal destas discussões, a Dívida Pública.

Da mesma forma que, atualmente, é quase que exigido que uma empresa tenha comprometimento com ações de evolução social de seus empregados e clientes, por meio, por exemplo, de conscientização para uma efetiva cidadania, de esforços para fornecer Educação Continuada e de preocupação com o Desenvolvimento Sustentável, é preciso que as ações públicas se voltem para garantir o uso de recursos financeiros também para essa evolução social e ambiental. As Entidades de Fiscalização Superior têm, certamente, o maior papel na garantia dessa preocupação e têm, também, a maior das ferramentas para isto, que são as Auditorias de Dívida Pública, uma vez que operações de endividamento quase sempre têm bases contratuais que envolvem cláusulas relativas às questões inerentes a focos sociais, incluindo os de preservação ambiental e investimentos na elevação da qualidade de vida da população.

Assim, podemos dizer que, embora não sejam termos muito similares, a Responsabilidade Social e o Controle Externo caminham juntos nas auditorias de Dívida Pública, em uma relação criador-criatura e tendo como subproduto a Transparência nas relações Organização-Sociedade.

2.3 Instituições atuantes no acompanhamento e nas auditorias da Dívida Pública

Várias instituições podem ser listadas como ligadas a Auditorias de Dívida Pública, de forma direta ou indireta, tais como:

- órgãos de Controle Interno ou Externo, tanto por provocação do Cidadão ou da Administração como por execução de ações de atribuição própria relativas à defesa dos recursos e patrimônio públicos;
- Ministério Público;
- Órgãos do Poder Judiciário;
- Poder Legislativo;

- Organizações não-governamentais (ONGs);
- Mídia (jornais, TV, rádio e outros);
- Partidos políticos;
- Entidades de classe;
- Órgãos de defesa do consumidor;
- Universidades e meio acadêmico em geral;
- Agências oficiais de acompanhamento de áreas não exclusivamente estatais.

É fácil observar a variedade de atores nesses processos de acompanhamento e fiscalização, o que traz, em nosso foco de discussão, uma visão de possíveis parceiros ou realimentadores de ações das EFS's na área. Com muitos deles, em muitos países, já existem intensos laços de colaboração e esforços de capacitação recíproca. Alguns também podem ser incluídos nas fases de planejamento ou execução de auditorias de Dívida Pública, como veremos adiante.

2.4 O Cidadão como parte das redes de fiscalização

Como uma das premissas básicas citadas na introdução deste ensaio, acreditamos que o Controle Externo da atualidade não pode abrir mão da participação do maior interessado no sucesso de suas ações: o Cidadão.

Uma das técnicas mais modernas de gestão organizacional é a das Redes, em que a organização pode ser entendida como uma intrincada malha de relações cliente-fornecedor. Assim, uma Entidade de Fiscalização Superior deve operar como uma teia de cooperações recíprocas entre setores e entre profissionais, para combinar experiências e oportunidades de educação profissional no sentido de resolver os problemas oriundos da cada vez mais complexa relação *multipartite* Governo-Mercado-Sociedade-Mundo Globalizado.

Mas não é só essa a Rede possível. Existe também a Rede externa à Entidade de Fiscalização Superior, formada pelas suas relações de parceria com outras instituições, algumas já listadas em item anterior e, essencial e crescentemente, suas interações com o Cidadão. Este pode ser envolvido através de busca de melhor relacionamento e motivação para participação, como agente ativo, bem como através dos canais legais e normativos já abertos, por meio da possibilidade de denúncias e representações.

É imprescindível atentar para o fato de que o Cidadão é ator indispensável no cenário das Auditorias de Dívida Pública, tanto como contribuinte gerador de receitas, individualmente, coletivamente ou comercialmente, como também principal beneficiário das ações governamentais com elas executadas, além de, essencialmente, ser o pagador, origem verdadeira da cadeia de geração de recursos públicos, de tais operações de endividamento.

2.5 O Controle Social como aliado das EFS's

Conforme já apontado nas premissas básicas deste trabalho e como procuraremos demonstrar ao longo do mesmo, o Controle Externo não pode abrir mão da participação da Sociedade, que precisa ser motivada para acompanhar o uso dos recursos financeiros que, afinal, foram por ela mesma injetados na Administração Pública.

Ainda que o chamado Controle Social possa ser deflagrado a partir da própria mobilização do Cidadão, as Entidades de Fiscalização Superior têm importante papel nesse sentido.

Além das previsões constitucionais de possibilidade de denúncias e representações que podem ser encaminhadas a essas instituições, existem outros pontos com potencial de motivação para o Controle Social que podem ser implementados pelas EFS's, em especial por meio de Auditorias de Dívida Pública, como por exemplo:

- A divulgação de relatórios de auditorias da Dívida por meio de *sites* na Internet;
- A elaboração de “ cartilhas ” com parâmetros de acompanhamento de entrada de recursos por operações de endividamento bem como de aplicação de receitas públicas específicas para seu pagamento, a serem distribuídas às comunidades, órgãos e setores envolvidos;
- O envolvimento de organizações representativas no planejamento das auditorias e outras atividades de fiscalização e controle na área tributária e de Dívida Pública;
- A introdução de métodos, como entrevistas e questionários, nas auditorias de acompanhamento, para prospectar os reais benefícios que chegam às comunidades beneficiadas por receitas, oriundas de Dívida Pública, que têm destinação específica;
- O acompanhamento concomitante de denúncias e matérias veiculadas pela mídia e veículos de comunicação em geral acerca de mau uso de receitas públicas e de operações de endividamento público.

CAPÍTULO III

DESAFIOS, PERSPECTIVAS E FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA AS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA

3.1 Os problemas atuais na condução de políticas públicas

Uma análise do cenário das políticas públicas conduz à detecção de alguns “ pecados ” que nascem tanto nos órgãos formuladores desses programas como naqueles que os conduzem, incluindo até mesmo a Sociedade com parte de responsabilidade nesses erros.

Como veremos ao longo do trabalho, a ação de auditorias de Dívida Pública exercida pelas EFS's acabar por demonstrar o papel direto e indireto dessas ações na solução de vários dessas falhas.

Vejamos alguns desses problemas:

- a falta de uma estrutura no projeto das políticas públicas e programas governamentais, com omissão ou má condução de algumas das fases indispensáveis como, por exemplo, a formulação adequada. Muitas vezes, os programas são lançados praticamente já na fase de execução;
- a falta de continuidade na execução, resultantes de mudanças de gestores, de orientações políticas bruscamente alteradas, de contingenciamento freqüente de recursos financeiros e outras ocorrências similares;
- a pouca consulta à Sociedade, principal beneficiária, nas fases de planejamento e formulação;
- a precária estrutura financeira dos projetos;
- o descaso e a desmotivação da Sociedade no acompanhamento das políticas públicas, muitas vezes por falta de instituições que deflagrem essas ações e capacitem o Cidadão para exercê-las.

3.2 Fatores Críticos de Sucesso da fiscalização e controle exercidos pelas EFS's

Após abordarmos as ameaças que afetam o panorama atual das políticas públicas no Brasil, podemos agora estudar como uma efetiva ação de uma Entidade de Fiscalização Superior, como agente maior do Controle Externo, pode ajudar a minimizar algumas delas.

Nos próximos capítulos, iremos detalhar quais os parâmetros de evolução e sucesso para as ações de Auditorias de Dívida Pública. Porém, já é possível descrever, a partir de todo o trabalho já desenvolvido nessa área, os efeitos na diminuição dos efeitos dos “pecados” abordados.

As Auditorias de Dívida Pública em órgãos públicos ligados a políticas, programas e projetos governamentais nas áreas de Fazenda, Receita e Tesouro, bem como as auditorias de programas específicos de endividamento, levam a diminuir a ocorrência da falta de elaboração estruturada de programas. Isto ocorre, inicialmente, pela detecção de falhas ou omissões nas etapas de formulação, pois auditorias operacionais têm como escopo exatamente a efetividade das operações de órgãos, incluindo seus setores de planejamento e as metodologias correspondentes. As alternativas de implementação dos programas também são estudadas, no que tange à escolha das mais corretas, além da simples adequação às normas legais. Assim, a ação didático-orientadora de uma Entidade de Fiscalização Superior faz-se presente desde o nascedouro de um programa que envolva Dívida Pública e não é efetuada, apenas, na avaliação de seus procedimentos ou adequação de seus produtos à legislação vigente ou aos regulamentos do programa em si, sem verificar como ele foi projetado.

A falta de continuidade das políticas públicas, frente às mudanças administrativas, também tem, no arsenal de instrumentos de que dispõe uma Entidade de Fiscalização Superior, diversas formas de correção. Além de auditorias de Dívida Pública propriamente ditas, podemos identificar, por exemplo, as seguintes:

- a possibilidade de penalidades a gestores, por mau uso de recursos, mesmo depois de findo seu período de exercício;
- as prestações de contas anuais, que permitem acompanhamento histórico e percepção de falhas de continuidade em programas e políticas, tanto no órgão formulador ou executor, como naqueles que fazem implementação descentralizada, em qualquer esfera;
- o Parecer Anual das Contas dos Chefes do Poder Executivo, que permite macrovisão de políticas públicas, inclusive as de endividamento, por áreas.

A pouca consulta aos segmentos da Sociedade é minimizada pelas EFS's através da detecção de erros na formulação de um programa de governo e as conseqüentes Recomendações no sentido de que sejam incluídos mecanismos de pesquisa das reais necessidades dos segmentos beneficiários e das sugestões de inclusão de parâmetros técnicos, oriundas desses mesmos segmentos. Tais ações são, também, na maior parte dos casos, advindas de Auditorias Operacionais de Desempenho, inclusive na área de Dívida Pública.

Por outro lado, o tradicional descaso da Sociedade para com o acompanhamento e avaliação dos mecanismos de atuação governamental tem na atuação de uma Entidade de Fiscalização Superior fatores que propiciam sua diminuição, tais como:

- a possibilidade, prevista na legislação básica, de Denúncias e Representações;
- a inclusão, nos procedimentos de muitas das auditorias de avaliação de programas, de consultas aos beneficiários diretos dos programas, através de questionários e entrevistas, incluídos nas Matrizes de Procedimentos desses trabalhos;
- os trabalhos em parceria com organizações representativas de setores atingidos pelos programas, como no caso de muitas das auditorias operacionais com focos ambientais.

Veremos, adiante, sugestões de evolução para uma Entidade de Fiscalização Superior para que cada vez mais ocorram experiências de sucesso no acompanhamento, avaliação e evolução da Dívida Pública, buscando, principalmente, resultados melhores para o Cidadão, beneficiário maior das políticas públicas, entendidas também como principal foco de aplicação de recursos vindos dos mecanismos de endividamento.

3.3 O perfil dos profissionais de Controle Externo para as Auditorias de Dívida Pública

Não é possível esquecer que a Qualidade Pessoal antecede a Qualidade Total. A maioria das EFS's, atentas a este parâmetro, realizam e permanecem realizando esforço intenso para capacitação de seus profissionais de Controle Externo em técnicas relativas a Auditorias de Dívida Pública, por meio de vários convênios com instituições nacionais e internacionais, coordenados em boa parte pelos seus institutos de treinamento, responsáveis pela política de educação profissional das instituições.

Podemos identificar os seguintes componentes de perfil, alguns dos quais pré-requisitos a qualquer profissional de Controle Externo (com a adequada dosagem em termos de formação pessoal e formação profissional) a ser esperado do profissional para um eficiente entendimento das ações de Auditorias de Dívida Pública (SANTOS, 1994):

- Espírito de análise estruturada.
- Conhecimento não só da Entidade de Fiscalização Superior em que atua mas também um conhecimento do mercado público e privado.
- Entendimento do processo gerencial.
- Bom relacionamento interpessoal.
- Capacidade de administração do tempo.
- Pensamento criativo.
- Entendimento do processo decisório.
- Conhecimento de gerência de projetos e processos.
- Uso de técnicas adequadas de planejamento e controle.
- Liderança, boa organização e condução de equipes.
- Domínio de técnicas de apresentação
- Boa redação de relatórios e pareceres técnicos.
- Senso social e humanístico apurado.
- Boa condução de reuniões.
- Entendimento de técnicas de negociação.
- Domínio de entrevistas.
- Raciocínio lógico e matemático despertado.

CAPÍTULO IV

A QUALIDADE SOCIAL COMO PREMISSA ÉTICA E PONTO FOCAL DAS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA

É quase que redundante abordar a questão da Ética como pré-requisito de uma Administração Pública voltada para permitir um efetivo Controle e para assegurar Transparência de seus processos e informações.

Mesmo considerando algumas divergências de abordagens quando se pensa nas definições e nos parâmetros do que seja uma Ética válida a todas as ações públicas, inclusive pela influência de fatores políticos indelévels, é fácil notar que, partindo da própria noção oriunda do senso comum, a Ética embasa e realimenta as ações da máquina pública sujeitas ao Controle Externo e à Transparência exigidos pela Sociedade (PORTER,1994).

É pré-requisito pois, se não existir, ter-se-á um Controle totalmente inócuo e uma Transparência totalmente deturpada. É fator realimentador, pois ações da Sociedade e das EFS's em forma de intervenção de controle e de Auditorias de Dívida Pública fatalmente serão movidas pela Ética da Justiça Social, bem como uma Transparência real e bem intencionada trará a Ética inevitável nas ações claras, divulgadas e bem definidas.

Uma característica nem sempre fácil de definir, em termos de Ética da Justiça Social, é a especificação do que seja a Qualidade Social, aquilo que se espera em termos de eficiência em processos de planejamento, execução e gestão concreta de políticas e programas sociais ou com impacto social. A Qualidade Social é um aspecto indispensável para efetivos resultados das ações públicas e parâmetro indispensável nas fiscalizações de Controle Externo.

Quando se trata de gestão social, os cenários mudam permanentemente, influenciados por correlações políticas e lutas pelo poder sobre os projetos, programas e políticas, pressões essas destinadas a influenciar decisões sobre “quem recebe o quê” .

Uma das principais manifestações dessas dificuldades é observada quando se enfrenta o dilema de impulsionar programas sociais a partir de estruturas que operam com rigidez, critérios burocráticos formais e inflexibilidade de procedimentos, quando na verdade se espera desses programas adaptação a cenários não previsíveis, correta visão da realidade, flexibilidade e agilidade. Isto traz, inevitavelmente, conflitos entre Governo e Comunidades, Governo e ONGs (organizações não-governamentais) e entre ONGs e Comunidades.

As linhas de trabalho apresentadas com relação aos problemas estratégicos da gerência social são, resumidamente (XAVIER, 1992):

- articulação das políticas social e econômica, incluindo a parte tributária e de Dívida Pública;
- mudança da estratégia global para ataque à pobreza, buscando a auto-sustentação, com receitas bem definidas, mesmo que conseguidas por endividamento interno e externo;

- articulação interna do setor social com base em redes;
- descentralização com ênfase para a municipalização, inclusive da execução dos recursos de receitas federais ou provinciais obtidas por dívidas;
- modelos avançados de estruturas organizacionais;
- perfil gerencial adaptativo.

Analisando estes fatores, observamos relações diretas com os princípios básicos de Controle Externo e de Transparência depurados em outros itens, o que mostra claramente a existência de uma Qualidade Social a ser incessantemente buscada e apoiada em ações de Auditorias de Dívida Pública pelas EFS's, principalmente por meio da inclusão de enfoques sociais nas matrizes de planejamento e de riscos usadas nas auditorias operacionais de avaliação de programas e de desempenho de órgãos a eles ligados.

Existem algumas falácias, que veremos a seguir, sobre a busca da Qualidade Social, incluindo gastos sociais, ineficiência crônica de gestão e formalismo exagerado na implantação. Depois, serão abordados problemas estratégicos em gerenciamento social e uma reflexão geral sobre a situação. Estas questões dos mitos e problemas estratégicos da Qualidade Social são abordadas por ANDERSON (1996) e SAHOTA (1985) e aqui confrontadas e consolidadas.

4.1 Mitos na questão social relacionados com Controle Social e Transparência

a) Ilegitimidade dos investimentos sociais (o que poderia afetar a destinação de recursos da Dívida Pública):

Muitos setores ainda argumentam que investimentos em recursos para a área social pouco significam em resultados macroeconômicos, os quais deveriam ser buscados através de investimentos em infraestrutura energética, comunicações, transportes e outras frentes.

Esta ilegitimidade do gasto social é certamente um falácia que não se sustenta nem mesmo frente a evidências empíricas, tais como, por exemplo:

- o aumento no tempo de duração médio de educação primária das mães latino-americanas faria diminuir bastante a taxa de mortalidade infantil. Segundo a Organização Mundial de Saúde, a mãe é a principal produtora de saúde, e seus procedimentos pré-parto melhorados a partir de mais orientação fariam cair custos macroeconômicos com infra-estruturas hospitalares e gastos com medicina curativa;
- Um agricultor com educação primária obtém mais produtividade que outro sem ela;
- Uma maior taxa de adolescentes com curso secundário, especialmente o técnico, melhora consideravelmente a qualidade da mão-de-obra industrial e as possibilidades competitivas;
- Pequenos gastos anuais por habitante podem possibilitar atendimento médico primário a toda a população de um país, com os conseqüentes impactos sociais e econômicos.

É possível concluir assim que não é, de forma alguma, inútil o gasto na busca da Qualidade Social, sendo incompreensíveis a insensibilidade e a rigidez histórica dos setores que não destinam a essa área os recursos devidos e que trariam melhorias em todas as outras frentes de gestão da Administração Pública.

Como enfatizamos em diversos pontos deste trabalho, daí nasce a preocupação social que deve permear a ação de uma EFS na execução de Auditorias de Dívida Pública, que devem priorizar os focos sociais de aplicação e não apenas os megaprojetos.

b) Ineficiência crônica do gerenciamento social (o que poderia desmotivar o foco social).

Outro mito bastante difundido é o de que todas as ações relativas a programas sociais acabam por desfazer-se em meio à corrupção, ao desperdício e ao mau uso dos recursos.

Não é possível comprovar-se estatisticamente que a maior parte dos recursos aplicados na área social é desperdiçada. Muitos projetos e programas alcançaram bom termo e provocaram mudanças no perfil das populações atingidas.

E não se pode esquecer que os meios de fiscalização e controle de recursos públicos, em especial no foco de auditorias operacionais, estão sendo constantemente aprimorados, com o uso crescente de tecnologia apropriada, com especialização técnica de profissionais e com reestruturação e aprofundamento da atuação das EFS's e órgãos de controle interno. E também com o maior envolvimento dos próprios cidadãos, que pouco a pouco compreendem que não podem apenas condenar as ações sociais a um estigma de corrupção e desperdício mas devem, sim, assumir uma condição de agentes ativos de mudanças e não elementos passivos e finais na cadeia de distribuição de recursos sociais.

c) O mito do enfoque burocrático da gestão social (o que poderia contaminar a tempestividade da fiscalização da operação da Dívida Pública)

A terceira falácia é a de que o problema social, a partir da tomada de decisões corretas, pode ser resolvido pela operação automática do aparelho burocrático do Estado. Caso ocorra algum insucesso, a culpa será dos gestores ou da subestimação da complexidade dos processos de execução.

Isto não é verdade. Na prática, os programas sociais são desenvolvidos em meio a jogos de forças que causam mudanças de todo tipo. São interações que ocorrem entre grupos de interesse de todo tipo e que originam acordos que, durante a fase de execução propriamente dita, continuam a criar espaços favoráveis à permanência de negociação e enfrentamento, que deveriam ser tolerados apenas na formulação dos programas, como um fator político inevitável.

As pressões de “lobbies” locais, regionais, centrais e até de fora do aparelho percorrem diversos escalões, sempre alterando as idéias originais de “quem recebe o quê”. Assim, não é possível assimilar o mito de que, após a adoção de uma política, haverá uma execução quase que automática, através do mecanismo burocrático do Estado.

É preciso que as EFS's atuem no aprimoramento para que o controle real da gestão das organizações públicas esteja atrelado, em todas as etapas, ao planejamento inicial que preserve o interesse da Sociedade. E isto é sempre melhor obtido através de Auditorias de Dívida Pública executadas, em tempo real, no cenário de implementação das políticas públicas.

4.2 Problemas críticos na gestão da Qualidade Social e suas soluções pelo Controle Externo, inclusive pelas Auditorias de Dívida Pública

a) Desarticulação entre política econômica e política social.

É quase que inevitável o dilema: como orientar uma política de desenvolvimento ? Para um mero desenvolvimento econômico quantitativo ortodoxo ou para o desenvolvimento humano? Na realidade, a desarticulação entre os dois costuma ficar visível e o setor melhor posicionado em termos de poder e influência, que é o econômico, hegemoniza e distorce a relação, marginalizando os impactos e custos sociais das decisões econômicas.

Em termos estruturais, um dos sintomas dessa desarticulação é o fato de que operadores fundamentais do setor social normalmente estão entre os mais atrasados no aspecto gerencial. Trata-se, em termos gerais, de um setor tecnologicamente atrasado, sem acesso às decisões de fundo e com um financiamento permanentemente “pechinchado” e questionado, além de frequentemente exposto a cortes pressionados por organismos internacionais de crédito.

Seria preciso que os organismos de crédito, em paralelo com as duras cláusulas que aplicam no campo econômico, inserissem cláusulas igualmente rígidas no aspecto social.

Em termos instrumentais, é necessário também um sistema de medição uniforme a ser manejado tanto pelo setor social como pelo econômico, que permitisse falar a mesma linguagem na análise do que, por exemplo, está acontecendo com a pobreza, com a situação deteriorada das classes médias e com o aumento da marginalização. Enfim, um sistema de medição de contas sociais, operada por uma unidade conjunta de trabalho entre os dois setores.

Essa intermediação pode muito bem ser uma tarefa a mais das Entidades de Fiscalização Superior, tarefa essa a ser acompanhada, certamente, pelas Auditorias de Dívida Pública na estrutura dos programas de governo e nos órgãos a eles ligados. .

b) Formas de ataque à pobreza.

Estamos saindo de um paradigma burocrático, autocrático, que entendia que, montando um programa social de cima para baixo, imposto à população e determinando o que supostamente ela necessita, o projeto operaria adequadamente, dentro de um enfoque paternalista. A população quer tomar parte ativa no programa e não apenas ser seu objeto passivo.

É preciso então pensar na auto-sustentação dos programas e projetos sociais, para que ao término da cooperação, ou após a partida dos especialistas, ou ainda no caso de substituição de pessoas, se evite que o programa tenha fim ou não cause os impactos e as mudanças esperadas.

As comunidades afetadas devem estar envolvidas em todo o processo, desde o planejamento, passando pela execução, monitoração e avaliação e devem estar, inclusive, treinadas para saber negociar com os esquemas burocráticos, tanto os de fora como os de dentro do Estado.

Essa auto-sustentação precisa ser um parâmetro verificado nas Auditorias de Dívida Pública.

c) Descentralização, municipalização e participação.

A descentralização dos programas sociais abre um interessante leque de possibilidades. No entanto, não pode ser convertida em mito. A descentralização tem prós e contras mas há um balanço favorável, pois a descentralização é certamente uma grande via de democratização, aproximando o Estado da comunidade. Isto é essencial em programas sociais, que não devem ser globais e sim captar a especificidade de cada comunidade.

Porém, é preciso evitar que se diga que houve participação da comunidade, quando esta apenas acompanhou o desenvolvimento de um projeto através da Mídia ou apenas enviou sugestões. É necessário um intercâmbio fluido.

A estratégia mestra de descentralização dos programas sociais deve ser a municipalização, já que os municípios são as unidades históricas básicas em nosso país. Mas a municipalização também não pode ser considerada a meta final da descentralização. Seria desejável avançar para uma associação de esforços entre a sociedade civil e o município.

Assim, quanto mais perto uma organização pública estiver da população assistida, menor será o custo administrativo e maiores serão as possibilidades de Controle Social da comunidade sobre o funcionamento de um programa e, também, sobre as políticas públicas de cada área.

As EFS's, em ação conjunta com órgãos de controle provinciais e municipais, devem, ser parceiros da Coletividade, por meio de Auditorias de Dívida Pública, nessas tarefas.

d) A questão do estilo gerencial nos programas sociais.

Uma vez que os recursos humanos são o ponto definitivo no qual é decidido o sucesso dos programas na prática, a questão do perfil dos gerentes, em matéria social, é bem crítica.

Um programa social é diferente, com a existência da pressão dos lobbies, dos políticos e da população assistida, com os cortes de gastos sociais, com a substituição de ministros e outros fatores não só negativos como também positivos, como o aumento do nível de maturidade das comunidades.

O perfil do gerente social deve ser basicamente adaptativo, com mudança de estruturas mentais básicas. O gerente social deve ter um pensamento de múltiplos cenários e altíssima sensibilidade no tocante à comunidade, saber descobrir suas prioridades básicas.

A inclusão de parâmetros, nas auditorias operacionais conduzidas pelas EFS's, que avaliem as características de gestão de programas e de políticas públicas, pode ajudar a detectar os pontos de tangência nesses esperados perfis gerenciais. Veremos alguns desses parâmetros no capítulo que propõe uma nova metodologia a ser utilizada nas matrizes de planejamento de auditorias de Dívida Pública.

CAPÍTULO V

CARACTERÍSTICAS ESPERADAS DE UMA REAL, EFICIENTE E EFETIVA AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA

5.1 Uma lista de verificações para as Auditorias de Dívida Pública

Uma lista de verificações como a seguinte (estruturada em Gonçalves Jr., 1996 e aqui adaptada para as vertentes de Auditorias de Dívida Pública), conduzida pelos grupos de coordenação de auditorias nas EFS's, pode ser bastante útil:

- O pessoal envolvido na fiscalização e controle está capacitado a trabalhar em parceria com os envolvidos de forma democrática ?
- A quantidade e a diversidade de origem de pessoas envolvidas está compatível com os resultados esperados e sua abrangência temporal e geográfica ?
- As análises são feitas à luz da filosofia estratégica de planejamento, que é a de previsão de cenários a médio e longo prazos e o comprometimento com a evolução social, econômica e cultural da Sociedade?
- As equipes de fiscalização têm pleno conhecimento de responsáveis, estruturas organizacionais, legislação e normas nas diversas esferas governamentais envolvidas na política pública, programa de governo ou órgão a ser acompanhado?
- Há capacitação para elaboração de cenários futuros ?
- Há previsão de entrevistas com as diversas comunidades envolvidas, em especial as beneficiárias da área auditada ?
- Na análise do ambiente externo, as oportunidades e as ameaças são apontadas de forma clara e de fato se identificam com a realidade, incluindo as competições inter-institucionais, tanto em confrontos público X público como privado X público ?
- Na análise do ambiente interno, os pontos fracos, fortes e neutros têm sido apontados de forma realista, sem paixões ou visões míopes, tendenciosas ou excessivamente políticas ?
- A previsão de pontos de avaliação tem sido uma constante ?
- Há preocupação quanto à descontinuidade administrativa, em caso de mudanças na alta direção ?
- São consideradas a cultura organizacional típica de instituições públicas e as limitações impostas por ela?
- O planejamento definido envolve grau aceitável de riscos financeiros, econômicos, políticos e sociais ?
- Os princípios da Qualidade têm sido considerados em todo o processo ?
- As questões de conflito, internas em cada instituição ou inter-institucionais, são transformadas, através de debates, em oportunidades de criatividade e saber ?
- Os objetivos da auditoria e dos próprios programas auditados evitam falsas expectativas para a Sociedade ?

5.2 O estabelecimento de indicadores para as Auditorias de Dívida Pública

Uma das características básicas do Controle Externo atual é a utilização de indicadores de desempenho para acompanhamento da gestão pública. Esses indicadores são utilizados principalmente nas prestações anuais de contas das entidades da Administração, bem como nas Auditorias Operacionais em geral.

A identificação de indicadores é etapa indispensável para a utilização, em Matrizes de Planejamento e de Risco, das categorias de parâmetros a serem abordados nas auditorias na área, conforme apresentado no capítulo específico de modelo prático, mostrado adiante.

É claro que os indicadores escolhidos devem ter as características técnicas exigidas, dentre elas as de mensurabilidade, objetividade, comparabilidade e permanência no tempo.

Como proposta prática e como exercício prospectivo de viabilidade, apresentamos a seguir alguns indicadores genéricos, em nosso entender, para uso das EFS's em trabalhos de Auditoria de Dívida Pública:

- Percentual de obtenção de recursos por empréstimo para o programa em relação à previsão orçamentária;
- Gastos relativos na aplicação das fontes de recursos do programa em relação ao total arrecadado;
- Estimativa financeira dos benefícios da aplicação em relação ao total aplicado;
- Estimativa social dos benefícios;
- Percentual dos benefícios estimados em relação às metas quantitativas estabelecidas;
- Percentual estimado de perdas na execução devido a desvios, irregularidades e fraudes;
- Grau de avaliação qualitativa da execução do programa de governo, dado pelos setores beneficiários;
- Grau de avaliação qualitativa da execução do programa de governo, dado pelos gestores de órgãos do sistema envolvido na receita;
- Percentual de sucesso, apurado pelas EFS's, do Controle Interno exercido pelos órgãos governamentais competentes no acompanhamento do programa de endividamento auditado;
- Percentual das receitas aplicado em áreas críticas sociais como educação, saúde, segurança e meio ambiente;

5.3 As matrizes de planejamento e de riscos nas Auditorias de Dívida Pública

O uso de matrizes de planejamento e de riscos é cada vez mais crescente nas Auditorias em geral. Esses instrumentos têm a vantagem de trazer certa padronização aos trabalhos, bem como de aproveitar as experiências acumuladas de trabalho para trabalho, por meio de um constante planejamento e aperfeiçoamento cumulativo de matrizes similares para áreas clássicas de atuação governamental.

Uma matriz de planejamento é, basicamente, uma tabela com as seguintes colunas, preenchidas por linhas correspondentes a cada questão básica de auditoria :

- Informações requeridas- os dados que serão necessários para que se responda à questão de auditoria;
- Fontes de informação: documentos a serem requisitados, legislação, normas, leis orçamentárias, sistemas informatizados e outras origens similares de informação;
- Métodos de obtenção de dados: exame documental, consultas a sistemas, entrevistas, observação direta, medições e outros;
- Métodos de análise de dados: benchmarking, triangulação, comparação com padrões, atribuição de graus ponderados, interpretação hermenêutica e outros;
- Limitações: relação de fatores que poderão prejudicar a metodologia usada para responder à questão de auditoria e que deverão ser alvo de estratégias para seu contorno durante a fase de execução em campo.

Já as matrizes de risco são compostas de relação de fatores que constituem ameaças à área auditada, com graus ponderados de acordo com o impacto que podem causar à operação do sistema. A comparação das médias ponderadas de cada área ou de cada órgão pode levar uma Entidade de Fiscalização Superior a traçar um plano de auditorias periódico proporcional aos riscos oferecidos, o que levará a uma maior proximidade da ocorrência de falhas e também a uma maior prevenção destas. Os fatores de riscos poderão ser confrontados com alguma pontuação de fatores críticos de sucesso, para levar em conta ações preventivas que possam estar sendo conduzidas pelos órgãos auditados ou mesmo propostas originadas de auditorias anteriores.

Na área foco deste trabalho, a de Auditorias de Dívida Pública, podemos identificar, por exemplo, os seguintes fatores de risco ou ameaças:

- Série histórica de queda de fontes de recursos financeiros para determinado órgão ou programa de governo, confrontada com o cronograma de amortização da Dívida;
- Denúncias veiculadas nos meios de comunicação sobre fraudes, desvios ou uso diverso das previsões orçamentárias para os recursos coletados;
- Queixas oriundas de áreas beneficiadas por determinado programa sobre má aplicação de recursos obtidos de empréstimos;
- Detecção de falhas em órgãos arrecadadores ou gestores de determinada receita que será usada para amortização da Dívida, ainda que não ligadas diretamente à aplicação dela;

- Informações automáticas de controle geradas em tempo real por sistemas informatizados de acompanhamento.

No próximo capítulo, discutiremos mais detalhadamente uma proposta concreta de identificação de categorias e índices de parâmetros específicos para a área de fiscalização e controle, a serem inseridos exatamente nas matrizes de planejamento e de riscos das auditorias de Dívida Pública promovidas pelas EFS's.

Creemos ser isto essencial para que se passe da teoria à prática, uma das premissas básicas do presente ensaio.

CAPÍTULO VI

UM BREVE ESTUDO DE CASO DO CENÁRIO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA

É interessante discutir a ilegitimidade de uma parcela importante das dívidas, a responsabilidade compartilhada dos devedores e credores na crise do sobreendividamento em muitos países e lançar a proposta de que uma auditoria das dívidas externa e interna, pelo menos no caso concreto do Brasil, é não só um dispositivo constitucional descumprido (para a dívida externa), como também um legítimo clamor da sociedade e instrumento indispensável de negociação.

Tomando o exemplo brasileiro (segundo a extensa e detalhada análise dos estudos de Marcos Arruda, autor de “External Debt: Brazil and the International Financial Crisis, Pluto Press, Londres), durante seis anos, de 1996 a 2002, a dívida externa cresceu de US\$ 148 bilhões para cerca de US\$ 240 bilhões, ou quase US\$ 100 bilhões a mais (62,2%) ou, em média, US\$ 18 bilhões por ano. A dívida interna teve uma evolução ainda mais dramática. Cresceu de R\$ 59,5 bilhões, em 1995, para R\$ 624,9 bilhões em dezembro de 2001, um aumento nominal de 954% e um crescimento real de 352,4%. Se compararmos este valor com o total da riqueza produzida no país em 2001 – R\$ 1.136 trilhões (estimado pelo Banco Central) temos que a dívida mobiliária do governo atinge 55% do PIB. Isto representa sangria de recursos públicos que vai alimentar os bancos, seus principais credores (com 42% de participação na compra dos títulos públicos).

Podem ser consideradas ilegítimas dívidas que (Arruda, 2000):

- * violam os direitos humanos ou aquelas cujo pagamento afeta gravemente o direito do povo a condições dignas de vida;

- * as contraídas por devedores ilícitos ou credores que agem de maneira ilegítima;

- * as contratadas para fins ilegítimos, como seria o caso de dívidas da ditadura militar voltadas para a repressão interna ou para usos excusos;

- * as contratadas de maneira ilegítima, o que inclui a dívida privada que acaba sendo estatizada;

- * as que resultam do refinanciamento de dívidas anteriores.

Mesmo que, na identificação da dívida ilegítima, quiséssemos ignorar as dívidas contraídas pelos diversos governos da ditadura militar e que foram, muitas vezes, feitas para municiar as Forças Armadas e as polícias contra o povo e viabilizar projetos faraônicos, cuja utilidade para a população em muitos casos foi questionável ou lamentavelmente desperdiçada, surgiria a constatação de que o endividamento externo dos anos 80, “de caráter eminentemente financeiro”, deve ser considerado ilegítimo, pois criou o círculo vicioso de tomar empréstimos para pagar empréstimos anteriores.

Caracterizava-se como uma espécie de endividamento chamado de Esquema Ponzi. Segundo este, o devedor acumula os juros à dívida porque não pode pagá-los e, desta forma, a dívida aumenta sem limites. “Estranho é que na esfera empresarial este mecanismo não existe: um banco não empresta para que o devedor pague juros sobre um empréstimo anterior. Mas os credores praticam este esquema na relação financeira com governos” (Arruda, 2000). É preciso incluir a criação de um mecanismo de “interrupção” que garanta que uma dívida não aumente além dos juros correntes, devido a uma quantia não paga, e que dê condições para que o devedor possa pagá-la (Ugarteche e Arruda, 2001).

Nunca é demais enfatizar a responsabilidade dos credores na crise do sobreendividamento dos países subdesenvolvidos, em particular do Brasil. A partir do início dos anos 80, os bancos internacionais concederam empréstimos endossados pelo FMI, a partir de acordos que condicionavam os países tomadores a um monitoramento forçado e uma avaliação contínua do desempenho econômico e financeiro de suas economias. A fonte do poder de influência do FMI eram os governos dos países credores, que apoiavam a estratégia de crescimento econômico com base no financiamento externo e na crescente dependência e vulnerabilidade dos devedores.

Foram os credores que decidiram correr os riscos implicados nos empréstimos, baratos mas a taxas de juros flutuantes, que prevaleceram no período da enxurrada de petrodólares e que afundaram os países subdesenvolvidos no sobreendividamento, desde o momento em que os EUA multiplicaram por três a taxa de juros, entre 1979 e 1982. Foram os credores, acompanhados do FMI, que forçaram termos de negociação que levaram os países endividados a tomar empréstimos para pagar juros e não para investir em desenvolvimento. Foram os credores que fizeram estes empréstimos de alto risco e que mantiveram uma rígida política de cobrança de juros sobre juros, mesmo diante de situações de crise social e econômica, como ocorreu seguidamente nos três continentes do hemisfério sul. Eles não ignoravam os riscos, mas contavam com a noção ilusória de que governo não vai à bancarrota, e que sempre é possível repassar para os países devedores e os seus povos o ônus do pagamento do resgate – e o FMI tem estado sempre presente para organizar pacotes de “salvamento” que não fazem mais que salvar os ganhos dos credores e adiar a explosão dos devedores. São os credores que têm aceito termos de acordos que pospõem o pagamento para governos e gerações seguintes. Não é racional que se obrigue as crianças das gerações futuras já nascer endividadas e trabalhar para oferecer ganhos financeiros a futuras elites internacionais.

Um fator perverso da política de grandes superávits comerciais, e depois da política de altos juros para gerar crescentes passivos externos que garantam o fechamento das contas internacionais do País, é o aumento da dívida interna. Forçado a converter em moeda nacional as divisas resultantes dos excedentes comerciais e das outras entradas de capital estrangeiro, no País, o governo se vê diante de duas opções, ambas indesejáveis: emitir moeda ou emitir títulos públicos. A primeira arrisca a meta da estabilidade dos preços. A segunda compromete o orçamento público com parcelas crescentes destinadas ao pagamento dos juros aos credores internos.

Outro mecanismo que beneficia ilegítimamente os credores foi apontado em relatório do Tribunal de Contas da União, (citado no Jornal do Brasil, 13/8/2001). Desta vez, analisa-se a transferência líquida de recursos pelo Brasil em benefício dos bancos multilaterais, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, criados para promover o desenvolvimento econômico e social dos seus países-membros. Segundo

o TCU, para cada dólar que o Brasil recebeu do Banco Mundial e do BID nos últimos dez anos, em média o País reembolsou US\$ 1,40. Isto configura uma situação de exportador líquido de capital, o que é particularmente alarmante em se tratando de bancos multilaterais responsáveis pela promoção do desenvolvimento dos países-membros, e não da sua descapitalização e subdesenvolvimento. O TCU aponta também que os empréstimos são onerados por taxas de 0,75% (chamadas comissões de compromisso) sobre a parte ainda não desembolsada! “Muitas vezes o próprio governo (...), por imposição da política fiscal que o obriga a economizar dinheiro, atrasa a liberação das parcelas em reais para a execução do projeto e é sujeito a multa. Tais atrasos levam o Banco Mundial e o BID a reterem os desembolsos previstos, fazendo com que o ônus das comissões aumente. Além disso, obrigam o Brasil a pagar as amortizações nos prazos pré-estabelecidos, mesmo que não tenha havido desembolso dos recursos!”. O País, portanto, está pagando pelo que não recebeu! Todas estas aberrações, embora legalizadas nos termos dos contratos, constituem endividamento e pagamentos ilegítimos, que merecem o veredicto de uma auditoria democraticamente instituída.

São citados ainda números do Ministério do Planejamento, segundo os quais nos últimos dez anos o Brasil recebeu US\$ 17 bilhões dos dois bancos, e lhes pagou US\$ 23 bilhões no mesmo período. O TCU observa que financiamentos de programas sociais costumam ter juros mais baixos, mas acabam ficando caros porque as demais regras dos empréstimos não são alteradas para este tipo de financiamento. Pelos 154 projetos em execução do final de 2000, o Brasil pagou US\$ 1,9 bilhões, ou 15,5% a mais do que havia recebido efetivamente. Deste total, 79% correspondiam a juros e encargos. O restante foi utilizado para abater a dívida global com os bancos. É legítimo perguntar quanto teria sido de fato investido em projetos sociais! O TCU conclui com um dado assustador. O valor dos juros e encargos pagos aos credores multilaterais nos últimos dez anos foi de US\$ 56,5 bilhões, ou quase 100% dos US\$ 67,4 bilhões recebidos dos mesmos. Portanto, a conjugação de juros com encargos onera o País tão formidavelmente que acaba tornando os empréstimos dos bancos multilaterais ilegítimos e indesejáveis! Apesar disso, os governos continuam aceitando empréstimos e consultorias destes bancos, configurando uma responsabilidade de ambos os lados nos resultados perversos representados pelos dados acima.

Esse caso da relação bilateral do Brasil com os bancos multilaterais configura uma transferência líquida de recursos reais para o exterior. Utilizando os critérios apresentados no início deste ensaio, pode-se avaliá-la como uma relação marcada pela ilegitimidade. Vejamos esta mesma situação no âmbito da América Latina e do Sul endividado.

Diz a Constituição do Brasil de 1988, Art. 26 : “ No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Par. 1 – A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Par. 2 – Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.”

O exame pericial de situações de sobreendividamento é um instrumento legal que permite identificar os fatores de geração da dívida, o uso dos recursos em relação às finalidades para as quais foram tomados, e a responsabilidade dos atores envolvidos.

A combinação de fatores internos (tais como falta de acesso aos bens produtivos e aos mercados, alta concentração da propriedade e da renda, altos funcionários do governo corruptos e representantes locais de empresas estrangeiras corruptores) com os externos (tais como sobreendividamento, termos de intercâmbio cronicamente desfavoráveis ou injustos, etc.) provoca uma situação tal que mesmo a mera anulação da dívida externa não poderia superar, sem vir acompanhada de outras medidas que ataquem aqueles fatores estruturais de empobrecimento.

No caso de países subdesenvolvidos com um grau de industrialização mais elevado, porém, o argumento da anulação é muito mais delicado e precisa ser qualificado. Como veremos a seguir, o Brasil já criou jurisprudência neste sentido, fazendo um processo de auditoria de sua dívida com a Inglaterra no início dos anos 30 que resultou na anulação de parte substancial da pretensa dívida e na redução de parcela importante dos juros. Este é um de vários casos de cancelamento de dívida. A Alemanha, no período posterior às duas guerras mundiais, beneficiou-se da compreensão e da boa vontade dos credores do Ocidente.

Um Estado, com qualquer devedor, tem possibilidades de pagamento limitadas às suas receitas. A transferência indiscriminada de recursos financeiros afeta de maneira irreparável as condições de vida do povo, gerando também conflitos institucionais, como os sofridos pela Alemanha.

Os métodos coercitivos usados para haver as dívidas públicas não satisfazem os objetivos almejados e somente agravam o relacionamento entre os Estados. Alguns autores estão sugerindo a transformação da dívida em capital e que se permita aos credores a exploração dos recursos naturais produtivos dos países devedores. Esta tese, que em princípio parece inócua, é tremendamente coercitiva já que entrega o potencial econômico do Estado aos credores forâneos.

A solução que os Estados credores deram ao problema das reparações alemãs parece ser uma alternativa viável também nos dias de hoje. A substituição de uma dívida variável e crescente por uma dívida fixa, a ser paga num prazo compatível com a capacidade de pagamento do devedor, merece ser estudada com atenção.” (Parra, s/d).

A obrigação constitucional de auditorias na Dívida Pública não foi ainda integralmente cumprida. Aos credores e às elites brasileiras não interessava ir aos detalhes da composição da dívida e identificar irregularidades que pudessem resultar na anulação de contratos e na redução dos pagamentos ao exterior. E credores e elites continuam vociferando contra a proposta de auditoria, como ocorreu frente aos resultados do plebiscito das dívidas promovido pela Campanha do Jubileu por um Milênio sem Dívidas em setembro de 1999. Os resultados da pergunta 2: “O Brasil deve continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria pública desta dívida, como previa a Constituição de 1988?” foram 5.765.954 "não", 182.462 "sim", 57.954 em branco e 23.959 nulos. Antes e depois deste evento democrático, também previsto formalmente na Constituição de 1988, o ministro Pedro Malan atacou a iniciativa e seus organizadores com grande violência verbal, acusando-os de irresponsáveis e contrários aos interesses do Brasil. Nos meses anteriores ao Plebiscito, o governo vinha negociando um enorme empréstimo com o FMI para prevenir-se dos desdobramentos da crise financeira de janeiro de 1999, quando os investidores estrangeiros e brasileiros retiraram precipitadamente bilhões de dólares do País e o Banco Central gastou mais de US\$ 8 bilhões das reservas para impedir o colapso total do sistema financeiro.

A jurisprudência de auditoria bem sucedida no Brasil existe. Em 1931, o governo recém-instalado de Getúlio Vargas percebeu que não podia compatibilizar o programa de investimentos na economia nacional e o pagamento da dívida externa. Promoveu, por premência da situação e não por decisão de cunho político, uma auditoria da dívida. O resultado foi estarrecedor. Mais da metade do valor que era considerado como dívida, e sobre o qual o País estava pagando juros e amortizações, não correspondia a contratos escritos! O Brasil apresentou o fato à Inglaterra, e ela foi obrigada a aceitar a redução do valor total da dívida e dos juros a pagar. Não encontrei qualquer evidência de que o Brasil tenha exigido reparação pelo pagamento excessivo, ilegítimo, já feito.

Parra, depois de fazer um apanhado histórico e jurisprudencial da dívida externa, conclui que “nela confluem aspectos financeiros, sociais, legais e político-econômicos que transcendem as fronteiras do Estado, chegando a ser problema continental e sem dúvida um problema mundial. Um problema dessa magnitude não pode alastrar-se indefinidamente e ser tratado isoladamente entre credor e devedor.” Ele afirma que soluções definitivas “advêm do reconhecimento da natureza política da dívida por parte dos governos dos Estados credores.” E sublinha uma das medidas cruciais para solucionar historicamente o problema da dívida: “a adoção de normas contratuais que condicionem o pagamento da dívida às possibilidades reais dos Estados devedores. Do contrário seria condená-los ao subdesenvolvimento via exportação de seus capitais”. Cita também outras medidas, já adotadas no caso da dívida alemã do Pós-Guerra, como a transformação da dívida em papéis a preço e juros fixos, cujos pagamentos poderiam ser confiados a alguma instituição financeira do âmbito das Nações Unidas.

“A Dívida Externa, como amplamente tem sido reconhecido, está destruindo tudo: a possibilidade de desenvolvimento de países subdesenvolvidos, a produção interna, o nível de vida das populações, o emprego, os orçamentos nacionais se restringem cada vez mais e se limitam em certas ocasiões aos gastos gerados pela dívida. Se destroi os sistemas de educação e saúde, as cidades se deterioram e a miséria golpeia, até a mesma natureza entre em sistema progressivo de destruição. O pagamento da dívida não permite o cuidado de nada, nem da vida humana nem das condições de vida da natureza” (Bonilla y Ortiz Ahlf, 1994)

Assim, solidificando nossas posições no presente ensaio acerca da necessidade de uma “ auditoria cidadã da Dívida Pública por meio das EFS’s “,é possível concluir que:

- que a dívida interna brasileira está intimamente vinculada à dívida externa e à política de dependência do capital externo para o fechamento das contas nacionais;
- que as dívidas públicas externa e interna juntas perfazem uma proporção perigosamente alta da riqueza nacional medida pelo PIB;
- que os pagamentos de juros têm tido efeitos gravemente danosos à capacidade dos fundos públicos de responderem às necessidades sociais e econômicas do País;

- que a capitalização dos juros e a prática de tomar empréstimos para pagar empréstimos anteriores caracterizam dívida e pagamentos ilegítimos, pois operam um divórcio entre empréstimos financeiros e investimentos produtivos e conduzem a um aumento sempre maior da dívida à medida que ela é paga;
- que a acumulação excessiva de dívida externa constitui um ato de irresponsabilidade administrativa pelo qual devem responder governantes dos países tomadores e também os credores internacionais e conselheiros multilaterais;
- que, ainda que a responsabilidade principal pelos resultados social, ambiental e economicamente perversos das políticas de ajuste neoliberal pertença aos tomadores de decisões que representam os governos tomadores, uma parcela importante da responsabilidade e do peso de uma eventual insolvência cabe igualmente aos credores;
- que o mandato constitucional de “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” não foi integralmente realizado e, portanto, continua pendente de cumprimento;
- que existe jurisprudência, nas esferas nacional e internacional, para cauzar soluções justas e sustentáveis para o problema crítico do sobreendividamento e da ilegitimidade de partes da dívida;
- que uma parcela democraticamente representativa da opinião pública brasileira se pronunciou recentemente, mediante um plebiscito popular legítimo, em favor da auditoria da dívida externa;
- que o Congresso Nacional, para levar a cabo essa responsabilidade constitucional, pode e deve contar com a participação competente de instituições da sociedade civil capacitadas para colaborar na auditoria, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e os Fóruns de fiscais e auditores;
- que, se apesar do clamor da sociedade, o Congresso se recusa a cumprir esse mandato, a sociedade civil se mobilize para realizar, usando de todos os meios ao seu alcance, uma auditoria da dívida pública brasileira e organize uma campanha nacional e internacional pela implementação das suas conclusões e recomendações.

CAPÍTULO VII

UM MODELO PRÁTICO E UMA PROPOSTA DE EVOLUÇÃO PARA AS AUDITORIAS DE DÍVIDA PÚBLICA

7.1 Um modelo de acompanhamento quantitativo e qualitativo com potencial de utilização por uma Entidade de Fiscalização Superior nas auditorias operacionais de Dívida Pública

Para dar um viés prático a este trabalho e contribuir, de alguma forma para que se passe do discurso a uma ação de evolução para os trabalhos de Auditorias de Dívida Pública pelas EFS's, apresenta-se agora uma proposta de método de análise que avalia também o grau de existência de oferta de Transparência. Este método pode ser adaptado a cada situação e agente de avaliação, sendo uma sugestão aqui mostrada com a intenção de condensar as discussões teóricas já feitas. Cremos que pode configurar um salto qualitativo para os já consideráveis avanços e vitórias obtidas nos processos de Controle Externo.

Vale ressaltar que os parâmetros (categorias e índices) que serão listados adiante são resultado da revisão de literatura referente à Qualidade, Planejamento Estratégico e de Políticas Públicas. Todos os parâmetros podem ser testados, em termos de validade, com base em quesitos teóricos de Análise de Informações (BERELSON, 1971).

Serão abordadas cinco categorias: Qualidade, Planejamento Estratégico e Políticas Públicas, Estrutura Financeira e Orçamentária, Gestão e Controle e, por último, Orientação Político-Econômica.

Os documentos primários que constituem fontes potenciais de aplicação para o presente método são planos de governo, projetos e políticas públicas, informações tabuladas dos Orçamentos, tabelas de execução orçamentária de Planos Plurianuais e, por fim, diversas informações divulgadas por órgãos do Poder Executivo e órgãos de controle interno e externo sobre indicadores e resultados das políticas públicas de endividamento.

Os índices a serem buscados, para cada categoria, são:

1. Qualidade na operação dos sistemas gestores da Dívida Pública

- 1.1 Entendimento e assimilação do conceito de Cidadão-Cliente
- 1.2 Existência de parcerias internas (intrainstitucionais) e externas
- 1.3 Esforços institucionais de atualização constante
- 1.4 Pesquisa e implantação de novas tecnologias
- 1.5 Estrutura organizacional ágil e flexível
- 1.6 Espírito de constante valorização pessoal dos funcionários
- 1.7 Avaliações e medições objetivas e tempestivas
- 1.8 Preocupação formal com a Qualidade enraizada na instituição
- 1.9 Orientação para uma contribuição na Qualidade Social do País
- 1.10 Permanência da Qualidade no tempo

2. Planejamento Estratégico e Políticas Públicas de Endividamento

- 2.1 Prospecção de cenários futuros dentro do horizonte de endividamento
- 2.2 Elaboração de estratégias alternativas frente às mudanças econômicas
- 2.3 Especificação cuidadosa da Missão das organizações envolvidas no processo de endividamento
- 2.4 Prospecção de tecnologias adequadas às mudanças previstas
- 2.5 Preocupação com o resultado social da aplicação dos recursos obtidos
- 2.6 Elaboração e atualização de alternativas e planos de contingências para pagamento
- 2.7 Eficiente dinâmica de prioridades para endividamento
- 2.8 Estrutura de gerenciamento moderna e ágil nos órgãos de Fazenda e Tesouro
- 2.9 Compatibilidade cronológica de ações gerenciais frente ao Plano da Dívida
- 2.10 Disseminação da cultura de Envolvimento, Participação e Divulgação

3. Estrutura Financeira e Orçamentária frente à Dívida Pública

- 3.1 Discussão participativa de fontes de recursos financeiros
- 3.2 Descentralização da execução financeira da Dívida Pública
- 3.3 Execução orçamentária cronologicamente adequada
- 3.4 Equilíbrio orçamentário como premissa
- 3.5 Boa dinâmica de prioridades orçamentárias
- 3.6 Alternativas para variações temporais orçamentárias
- 3.7 Transparência orçamentária para a Sociedade
- 3.8 Estabelecimento de parcerias de financiamento da Dívida Pública
- 3.9 Previsão de oportunidades sociais de gratuidade e renúncias fiscais
- 3.10 Eficiente gestão financeira das instituições envolvidas

4. Parâmetros de Gestão e Controle nos órgãos gestores e usuários do endividamento

4.1 Eficiência

4.2 Eficácia

4.3 Efetividade

4.4 Ética

4.5 Economicidade

4.6 Transparência

4.7 Adequado fluxo de informações gerenciais

4.8 Eficiente e justa política salarial dos servidores públicos mesmo com as questões de pagamento da Dívida Pública

4.9 Sentido social dos processos de gestão da Dívida

4.10 Terceirização justa e bem planejada nos órgãos afetados pelo endividamento

5. Orientação Político-Econômica da Dívida Pública

5.1 Análise dos riscos potenciais e das ameaças da globalização

5.2 Verificação dos possíveis processos de privatização

5.3 Estudo dos objetivos e resultados de parcerias

5.4 Estudo do cenário de concorrência no mercado com impacto na receita

5.5 Detecção de possível tom eleitoral nocivo à política pública envolvida

5.6 Detecção de possível tom ufanista nocivo à política pública envolvida

5.7 Possível existência de figuras de retórica permeando itens técnicos

5.8 Possível existência de sofismas nas bases da política pública auditada

5.9 Detecção de possíveis omissões de gestores ou órgãos públicos

5.10 Possível existência de dados parciais ou retrabalhados intencionalmente

7.2 Justificativas para a definição das categorias e índices

A categoria de Qualidade foi definida em razão de ter conexão direta com as formas de gestão pública que podem facilitar uma efetiva Auditoria de Dívida Pública. Os índices desta categoria correspondem aos parâmetros que foram apresentados em tópico específico deste neste trabalho.

O mesmo se pode dizer da categoria Planejamento Estratégico e Políticas Públicas. No item correspondente a uma lista de verificações estratégicas, chegou-se a várias premissas de como devem ser elaborados estes planos e políticas. Essas premissas dão origem aos índices da categoria.

Na categoria de Estrutura Financeira e Orçamentária, escolhida em função de ser este, tradicionalmente, um dos pontos focais de Controle Externo e um dos objetivos mais buscados nas ações de Transparência, são usados índices que transitam pelas seguintes discussões: problemas básicos de financiamento (fontes de recursos, descentralização e parcerias para financiamento), princípios gerais de orçamento

(execução, equilíbrio e transparências de informações) e aspectos críticos em países em desenvolvimento (prioridades orçamentárias, variações temporais, oportunidades de gratuidade e gestão financeira das instituições).

Gestão e Controle, outra categoria, deve sua inclusão à impossibilidade de dissociar análises de Qualidade, Políticas Públicas, Orçamento e Finanças dos procedimentos de gestão usados tanto pelas instituições formuladoras e implementadoras de políticas como pelas instituições executoras. Também não é possível dissociar esses procedimentos do posterior Controle Externo exercido sobre eles, o que acrescenta interessantes aspectos de realimentação de causas e efeitos. Os índices apontados são relativos a quesitos clássicos de gestão e controle (eficiência, eficácia, efetividade, ética, economicidade e informações gerenciais), assim como a outros mais atuais e ainda polêmicos (salário dos servidores, sentido social e terceirização).

Na última categoria, a de Orientação Político-Econômica, temos índices que são resultado de temas atuais de interesse da Sociedade (globalização e privatização), bem como um tema que pode ter aspecto essencialmente técnico ou às vezes fortemente político, tanto que aparece aqui em duas categorias (parcerias), além de itens que dominam o panorama econômico atual, dos quais a gestão pública acabou por não escapar (concorrência e mercado) e manifestações nocivas de gestores que inevitavelmente têm relação direta com a formulação, a execução e o acompanhamento de políticas públicas (tom eleitoral ou ufanista, figuras de retórica, sofismas, omissões e dados parciais ou retrabalhados intencionalmente). Vale acrescentar a importância da verificação de discursos políticos ou persuasivos (UNRUG, 1974). Importante, também, lembrar que a linguagem representa e reflete quem a usa (OSGOOD, 1959), fator essencial em divulgação de políticas públicas, bem como que as figuras de retórica, lapsos, silogismos, frases feitas e jogos de palavras são fatores que podem prejudicar um efetivo Controle Social, sujeitando-o às influências de gestores mal intencionados. (MINAYO, 1992).

Julgamos bastante oportuna, antevendo possíveis argumentações de que muitas vertentes da orientação político-econômica apresentadas são mais aplicáveis a discursos e entrevistas (HABERMAS, 1987), a visão de que os recursos tecnológicos de redes amigáveis e estruturadas como a Internet tornam necessário um novo posicionamento sobre quais as formas de discursos e de entrevistas atuais. Afinal, um cidadão ao fazer pesquisas rápidas e dirigidas por mecanismos de buscas não deixa de estar fazendo quase que entrevistas com gestores e coordenadores, em tempo real, assim como estes últimos, ao tornar disponíveis em rede informações sempre atualizadas, com os comentários que desejarem, não deixam de estar fazendo discursos poderosos e de grande alcance.

7.3 Utilização do instrumento proposto

Como afirmamos, o instrumento proposto destina-se a ser aplicado por qualquer agente de Controle Externo nas fases de planejamento de auditorias da Dívida Pública. A forma de aferição de cada um dos índices das categorias vai variar conforme as intenções e a capacidade do agente executor da pesquisa, bem como a necessidade ou desejo de aplicar todos os índices sugeridos ou apenas parte deles (PÊCHEUX,1988) em suas Matrizes de Planejamento e de Riscos.

Poderão buscados aspectos intuitivos, de forma qualitativa e analisados determinados documentos, informações públicas ou reportagens na Mídia.. Poderão ser elaboradas formas de avaliação dos índices com maior ênfase quantitativa, com vistas a uma maior objetividade, defesa e permanência dos resultados. Vale repetir que esta é uma sugestão, uma base de referência que pode ser modificada, detalhada e expandida. O importante é que, como dissemos, se passe do discurso à ação, lacuna que é historicamente inimiga da fiscalização e do acompanhamento de políticas públicas nos cenários brasileiros.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSÕES

A partir das considerações feitas ao longo do trabalho, acreditamos ter demonstrado que existem plenas perspectivas de sucesso, tanto o já alcançado como a evolução a que se pode chegar, nas ações de Auditorias de Dívida Pública.

Esperamos, também, ter contribuído para o Conhecimento na área da Administração Pública, ao traçar considerações teóricas sobre as perspectivas para o Controle Externo e a Transparência e também ao ousar propor um novo método prático a ser utilizado nessas ações.

Queremos, mais uma vez, salientar que a intenção principal foi dar um caráter prospectivo às discussões, evitando a simples análise do arcabouço legal e normativo. Cremos, assim não dar um caráter estático ao trabalho, em termos temporais e de idéias, bem como estar atendendo a uma real análise em termos de perspectivas, sem a qual estaríamos sendo paradoxais em termos de tema central.

Esta é a mensagem: é preciso semear, pelas Auditorias de Dívida Pública, mais um ponto de Transparência na Administração Pública, tarefa tanto de quem a proporciona como de quem a exige, para que exista um verdadeiro e perene Controle Externo, desejado por quem controla e realimentado por quem é controlado.

Possibilitar, enfim, uma visão do Controle Externo sobre a operação das políticas públicas de endividamento interno e externo e seus resultados para a Sociedade, principal beneficiária e, muito importante, principal pagadora dessas operações, muitas vezes às custas de pesados sacrifícios sociais e políticos !

ANEXO RELEVANTE

UM MANIFESTO HISTÓRICO SOBRE AS BASES DE UMA AUDITORIA DE DÍVIDA PÚBLICA, LANÇADO EM ENCONTRO ENVOLVENDO VÁRIOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, EM 1999, NO RIO DE JANEIRO

Veredicto del Tribunal de la Deuda Externa

En una forma novedosa concebida para apoyar y fortalecer la lucha por la cancelación de las deudas de los países más pobres del mundo, varias organizaciones brasileñas que participan en la campaña Jubileo 2000 convocaron un Tribunal de la Deuda Externa en abril, en Río de Janeiro, para celebrar una audiencia por el caso de la deuda externa de Brasil. A continuación se reproduce el veredicto final del Tribunal.

El Tribunal de la Deuda Externa se reunió los días 26 al 28 de abril de 1999, en el Teatro Joao Cayetano en Río de Janeiro, en el local donde fue ahorcado Tiradentes, héroe y mártir de la Independencia, con la presencia y participación de 1.200 personas de distintas partes de Brasil y distintos países del mundo. Promovido por la Conferencia Nacional de Obispos del Brasil y Cáritas, el Consejo Nacional de Iglesias Cristianas, la Coordinadora Ecuuménica de Servicios, la Central de Movimientos Populares, el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra y el Instituto de Abogados Brasileños, con el apoyo del Sindicato de Economistas (RJ), el Consejo Regional de Economía (RJ), el Sindicato de Ingenieros de Río de Janeiro, el Instituto de Economistas, Koinonía y el Instituto de Políticas Alternativas para el Cono Sur, el Tribunal tuvo como objetivos juzgar el caso brasileño de la deuda externa y reforzar la Campaña del Jubileo 2000 a favor de la cancelación de la deuda de los países de más bajos ingresos y más endeudados.

Brasil, igual que otros países de América Latina y el Caribe, es un país con un nivel de ingresos mediano y considerado emergente. Es, además, uno de los países con peor perfil de distribución de ingresos del mundo, con un cuarto de su población -40 millones de personas- situadas debajo de la línea de pobreza. El Tribunal identifica la relación entre la deuda externa y esta situación de injusticia y miseria. Además de identificar los factores que originan, constituyen y agigantan la deuda externa, así como sus responsables, el Tribunal apuntó a definir políticas alternativas y estrategias para superar, en forma sustentable, la crisis del endeudamiento externo y sus consecuencias sociales y ambientales.

Después de conocer el amplio y múltiple material documentado, oyendo exposiciones y testimonios de brasileños y de especialistas de otros países, en cuatro sesiones -sobre el sistema financiero internacional; el endeudamiento brasileño; casos ejemplares de endeudamiento de otros países; y sobre perspectivas de acción para enfrentar y superar la crisis del endeudamiento brasileño- el Tribunal Popular, constituido por representantes de diversos sectores de la sociedad brasileña, llegó al siguiente veredicto:

CONSIDERANDO:

1. Que según los estudios y datos presentados en el Tribunal, la deuda de los países más pobres y más endeudados ya fue pagada y, en la actual forma contable, es impagable;
2. Que la deuda brasileña, a partir de la última renegociación hace cinco años, aumentó de 148.000 millones de dólares a fines de 1994 a 235.000 millones en noviembre de 1998, y que en el período fueron pagados alrededor de 126.000 millones de dólares a los acreedores externos, indicando una velocidad insustentable de endeudamiento, a tal punto que casi todos los nuevos contratos estarán destinados al servicio de la propia deuda, configurando un círculo vicioso de endeudamiento;
3. Que la decisión unilateral de Estados Unidos a fin de los años 70 de aumentar la tasa de interés del nivel histórico de cuatro a seis por ciento a más del 20 por ciento en pocos meses, significó una traición de la buena fe de los contratos y, además de haber forzado a los países deudores a tomar empréstitos para pagar los intereses, ocasionó un pago extra que ocasionó la pérdida de 106.000 millones de dólares para América Latina;
4. Que el hecho de que los acreedores imponen a los deudores una tasa de riesgo para prevenirse de una posible incapacidad de pagar le da a éstos el derecho de declararse insolventes sin cargo;
5. Que gobiernos identificados con grandes empresas y bancos endeudados con el exterior han realizado la estatización de la deuda externa privada, socializando costos y comprometiendo todavía más los fondos públicos con el servicio de la deuda externa;
6. Que empresas públicas estratégicas fueron utilizadas como instrumentos de sobreendeudamiento, comprometiendo su salud financiera y capacidad de riesgo, sirviendo esto como pretexto para su posterior privatización;
7. Que existe un vínculo explícito entre la deuda externa, el excesivo endeudamiento público interno, y la búsqueda de capital externo de corto plazo, sometiendo al país a una política de altísimas tasas de interés;
8. Que el gobierno, por concebir el sistema financiero como un absoluto y con un fin, sacrificó la parte del presupuesto dedicada a gastos de políticas sociales y de dinamización de la economía interna para mantener al día el pago de las deudas financieras, teniendo como resultado el abandono de la salud, de la educación, de las políticas de empleo, de vivienda popular, de demarcación y garantía de las tierras indígenas y de sus condiciones de supervivencia en tanto pueblos, de valorización de los ancianos y de los niños, de realización de la reforma agraria, de conservación y recuperación del ambiente;

9. Que las políticas económicas y de ajuste del FMI se han mostrado desastrosas para los países que se sometieron a ellas, y sirven para aumentar todavía más la deuda y los otros pasivos externos de esos países, constituyendo una moratoria sin fin de las deudas sociales y ambientales, de las cuales los acreedores son los niños, las mujeres y hombres trabajadores del campo y de la ciudad, los negros, los pueblos indígenas y la naturaleza;
10. Que Estados Unidos manipula la ONU, la OMC, el FMI, el Banco Mundial y la OTAN en función de sus estrategias de hegemonía y control de los pueblos de la tierra;
11. Que el endeudamiento público brasileño siempre favoreció a los intereses y privilegios de las elites dominantes;
12. Que este excesivo endeudamiento brasileño fue generado sobre todo en las últimas tres décadas, marcadas por los 21 años de dictadura, y por una transición hacia gobiernos civiles que completaron la subordinación cómplice de la política económica al capital financiero;
13. Que este endeudamiento fue constituido por gobiernos dictatoriales, y por lo tanto ilegítimos y antipopulares, y que los acreedores de esos gobiernos además de haber sido cómplices, tenían conciencia de los riesgos que implicaba esos empréstitos;
14. Que la expansión de la deuda está relacionada con las elites brasileñas que, en toda la historia y actualmente, han sido complacientes con las instituciones financieras del exterior, tanto privadas y oficiales como también multilaterales;
15. Que la deuda externa constituye una violación permanente sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecidos por la ONU el 16 de diciembre de 1966, que exige el reconocimiento del derecho de cada nación a la autodeterminación, al desarrollo económico así como también a la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales, y además que en ningún caso podrá un pueblo ser privado de sus propios medios de subsistencia;

LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL DE LA DEUDA EXTERNA DECIDEN, POR UNANIMIDAD:

La Deuda Externa brasileña, por haber sido constituida fuera de los marcos legales nacionales e internacionales, y sin consulta a la sociedad por haber favorecido casi exclusivamente las elites en detrimento de la mayoría de la población, y por herir la soberanía nacional, es injusta e insustentable ética, jurídica y políticamente. En términos sustantivos ella ya fue pagada y persiste solamente como un mecanismo de sumisión y esclavitud de la sociedad al poder financiero de la usura y de la globalización del capital, y de transferencia de riquezas hacia los acreedores. Por eso, este Tribunal condena el proceso de endeudamiento brasileño, que implica en la subordinación a los intereses del capital financiero internacional y de los países ricos, apoyados por los organismos multilaterales, como inicuo e ilegítimo. Responsabiliza a las elites dominantes por endeudamiento excesivo y por abdicar de un proyecto propio de desarrollo para o Brasil.

Responsabiliza a los gobiernos y políticos que apoyan y promueven el proyecto de inserción subordinada del Brasil a la economía globalizada.

Responsabiliza a los economistas, juristas, artistas e intelectuales que les dan cobertura técnica e ideológica. Responsabiliza a la dictadura de los grandes medios de comunicación, que intentan legitimar la deuda y bloquean el debate sobre alternativas.

Decide además comunicar a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de la Unión, estados y municipios, esta decisión, y exhorta a que la respeten en función de la legitimidad de la composición y función social de este Tribunal.

Asumiendo la esperanza presente en las luchas populares por alternativas de vida, de relaciones sociales y de organización de la economía y de la sociedad, el tribunal propone a todos los brasileños y brasileñas los siguientes compromisos y estrategias de acción:

* Por la unión de todos los pueblos a favor de la cancelación general e irrestricta de las deudas externas de los países de baja renta más endeudados, y devolución de las riquezas que les fueron robadas, sin imposición de otras condiciones salvo la de la aplicación de los recursos ahorrados en el rescate de las deudas sociales bajo el control de la propia sociedad y del pleno respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos

* Por la auditoría de la deuda pública externa y de todo el proceso de endeudamiento brasileño, con la participación activa de la sociedad civil, a fin de verificar contable y jurídicamente si todavía existe deuda a pagar, quien debe hacerlo, y de establecer normas democráticas de control sobre el endeudamiento. Por una moratoria soberana, por la ruptura del Acuerdo con el FMI y por la redefinición de las deudas con base en los resultados de la auditoría , y en la afirmación de la soberanía nacional.

* Por una política de desarrollo centrada en los derechos de la persona y de la sociedad, y apoyada principalmente en los recursos materiales y humanos del país, superando la lógica y la práctica del endeudamiento irresponsable que impera actualmente.

* Por el firme control del cambio, que instrumente el gobierno para frenar la especulación y reestimar la inversión productiva, incluyendo mecanismos efectivos de control, fiscalización de toda forma de entrada y salida ilegal de monedas (nacional y extranjeras) y de mercaderías en general.

* Por volver a nacionalizar y democratizar a las empresas estratégicas.

* Por la renegociación de las deudas de los estados y municipios, vinculando los recursos ahorrados al rescate de las deudas sociales y ambientales, y refundando el pacto federativo en una perspectiva democrática y participativa.

* Por el refuerzo de las movilizaciones y campañas como el ATTAC, que exigen el establecimiento de mecanismos de regulación y de tasación de la circulación del capital especulativo internacional, apuntando a la creación de un fondo destinado al rescate de vida digna de los más empobrecidos.

* Por la unión de los pueblos de América Latina y el Caribe alrededor de políticas alternativas y estrategias comunes al continente, para enfrentar juntos el círculo vicioso del endeudamiento y los otros factores de empobrecimiento y subordinación que afligen todo el Continente.

* Por la participación de la Campaña Jubileo 2000, del Consejo Mundial de Iglesias y de otras instituciones nacionales e internacionales, en una movilización que lleve a los estados democráticos a proponer a la Asamblea General de la ONU una acción junto a la Corte Internacional de la Haya para juzgar los procesos que originaron e hipertrofiaron la deuda externa de los países empobrecidos y altamente endeudados y a sus responsables.

El presente Tribunal es el marco simbólico de una larga marcha. Convoca por eso a los brasileños y brasileñas a participar con esperanza y sin temor en las iniciativas que irán surgiendo de este juicio, y que continúen manteniendo sus posiciones, en las calles y plazas, hasta que consigamos que Brasil sea verdaderamente una patria para todos, y que todos tengan condiciones de vida digna y de plena realización de la ciudadanía.

Es nuestra decisión. Publíquese y divúlguese. Se autoriza la firma solamente a todas las mujeres y hombres de bien.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Ubiratan. Pronunciamentos nos processos legislativos de elaboração do FUNDEF. Brasília: Congresso Nacional, 1996.
- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. A Renúncia de receita como política pública – uma análise de efetividade e eficácia. Rio de Janeiro: UFRJ-EPPG, 2001.
- ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: origens e conseqüências. Notas de Aula, Curso De Especialização em Políticas Públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- ANGÉLICO, João, Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 1984.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. Programas de Qualidade no Serviço Público: Em busca do tempo perdido. In Prêmio Serzedello Corrêa, monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- ARRUDA, Marcos, 2000, “External Debt: Brazil and the International Financial Crisis”, Pluto Press, Londres.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARNET, S. Strategy and the Environment. The Columbia Journal of World BUSINESS. 202-208, OUT-NOV. New York: 1992.
- BERELSON, B. Content Analysis in Communication Research. N.York: New York University Press, 1971.
- BETHLEM, Agrícola De Souza. Política e Estratégia. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.
- BIONDI, Aloisio, 1999, “O Brasil Privatizado”, Editora Perseu Abramo, São Paulo, SP.
- BONILLA, César Moyano y Ortiz Ahlf, Loretta, 1994, “La Deuda Externa y la Responsabilidad Internacional del Estado”, México.
- BOURDIEU, P. Ésquisse d’une Théorie de la Pratique. Paris: Librairie Droz, 1972.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Política e Sociedade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.
- CARLZON, Jan. A Hora da Verdade. Tradução Por Maria Luiza Newlands Silveira. Rio De Janeiro: COP, 1990. Tradução de Moments of Truth, 1985.
- CHOMSKY, Noam. Novas e Velhas Ordens Mundiais. São Paulo: Scritta, 1996.
- COHEN, E. & FRANCO, R. Evaluación de proyectos sociales. Santiago: ILPES, 1988.

Comissão Especial do Senado para a Dívida Externa, 1988, “Relatório, março”, Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso. Senado Federal, Brasília.

Congresso Nacional, 1989, “Parecer final da Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro e anexos”. Relator: Deputado Luiz Salomão. Brasília, DF, setembro.

DAVIDOW, Willian H. & UTTAL, Bro. Serviço Total ao Cliente: a Arma Decisiva. Tradução Por “Outras Palavras Consultoria Lingüística”. Rio De Janeiro: CAMPUS, 1991. Tradução de Total Costumer Service: The Ultimate Weapon, 1989.

DEMING, W. Edward. Qualidade: A Revolução da Administração. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990. Tradução de Out of Crisis, 1982.

DEMO, Pedro. Educação e Qualidade. Campinas, SP: Papirus, 1998.

DENTON, D. Keith. Qualidade em Serviços: O Atendimento ao Cliente como Fator de Vantagem Competitiva. Tradução por Flávio Steffen. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1991. Tradução de Quality Service, 1989.

DUBNICK, Melvin J. & BARDES, Barbara. Thinking about public policy. A problem-solving approach. New York: Wiley, 1983.

ESAF, Curso de Formação em execução Orçamentária e Financeira, Notas de Aula. Brasília, DF, 1996.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Educação. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

GONÇALVES Jr., Derval. Planejamento Estratégico, Organização e Controle. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa-TCU, 1996.

GUASQUE, Luiz Fabião. Notas sobre a atuação do Ministério Público junto a Fundações e instituições de Controle Social. Rio de Janeiro: MPERJ, 1998.

HABERMAS, J. Dialética e Hermenêutica. Porto Alegre: Ed. LPM, 1987.

INTERNET. Bases de Dados do Ministério da Educação, INEP, Tribunal de Contas da União, Senado Federal e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

LAWRENCE, P. R. & LORSCH, J.W.. As Empresas e o Ambiente . (Organization and Environment). Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973.

MARIOTTI, Humberto . Organizações de Aprendizagem. São Paulo: Atlas, 1996.

- MARX, K. Contribuição para a Crítica da Economia Política. Lisboa: Editorial Estampa, 1973.
- MINAYO, MARIA CECÍLIA DE SOUZA. O Desafio do Conhecimento-Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1992.
- NEGRI, Barjas. Financiamento da Educação no Brasil. Brasília: MEC, INEP, 1997.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSGOOD, C.E. The Representational Model and Relevant Research Method: Trends in Content Analysis. Urbana: University of Illinois Press, 1959.
- Parlamento Latino-Americano, 2001, “La Deuda Externa Ante el Derecho Internacional Público”, Consejo Consultivo, Informe VII, noviembre.
- PARRA, Jorge David Barrientos, (sem data), “Dívida Externa: Alguns Antecedentes Históricos e Jurisprudenciais”, Separata de Revista Brasileira de Direito Processual, Vol. 58, Editora Vitória Ltda.
- PETERS, Tom. Prosperando no Caos. Tradução por Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Harbra, 1989. Tradução de Thriving on Caos, 1987.
- PIMENTEL, Geraldo da Silva Filho. O processo de formulação de políticas públicas e sistema de controle das empresas estatais: o caso Eletrobras. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1980.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio e outros. Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. São Paulo, Atlas, 1995.
- POIGNANT, Raymond. Financiamento das Despesas Educacionais. Mimeo. UNESCO, 1970.
- PORTER, Michael. Reinventing Strategy. Notas do Seminário Internacional. São paulo: HSM LTDA, 1994.
- PRESMAN Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron. Implementation of Policys. University of California Press, 1984.
- RIBEIRO, Carlos A . C. & CAMARGO, Manuela L.G. Programas de Produtividade no Setor Público: Uma Discussão acerca de Alguns Elementos Básicos. Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade. V.1- No. 1- Junho 1994-P. 67-78. Brasília: IPEA, 1994.

- RIBEIRO, Darcy. O Livro dos Cieps. Rio de Janeiro: BLOCH, 1986
- RUA, Maria das Graças. Algumas Considerações Preliminares sobre Políticas Públicas. Notas de Aula, Curso de Especialização em Políticas Públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- SAHOTA, Gian Singh. A study of poverty in Panama. New York: ONU, 1980.
- SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. Um Programa de Qualidade e Capacitação: Caminho para um TCU preparado para novos desafios. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, 1996.
- SARAVIA, Enrique. Elaboração, Formulação, Implementação e Execução de Políticas Públicas. Brasília: FGV, 2000.
- SCHIOZAWA, Ruy S. C. Qualidade no Atendimento e Tecnologia da Informação. São Paulo: Atlas, 1993.
- SITNIVETER, Mário. Planejamento Estratégico. Notas de Aula de MBA Executivo em Finanças. Rio de Janeiro: IBEMEC, 1991..
- SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas na História do Brasil, Evolução Histórica, Política e Administrativa. in Prêmio Serzedello Corrêa, monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1998.
- SUBIRATS, José. Análisis de Políticas y Eficácia de la Administración. Madrid: INAP/MAP, 1989.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditorias. Brasília: CEDOC, 1999.
- UGARTECHE, Oscar y Arruda, Marcos, 2001, “Deuda y Ajuste”, versión provisoria de los cuadernos de propuestas para el siglo XXI, PSES - Alianza por un Mundo Responsable, Plural y Solidario, Paris.
- UNESCO. Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. Paris, 1995.
- UNRUG, M.C. Analyse de Contenu et Acte de parole. PARIS: Delarges Ed.Universitaires, 1974.
- XAVIER, Antonio Carlos da R. & TIRONI, Luis Fernando. Experiências Espanholas e Francesas em Programas de Qualidade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, TD no. 262, junho de 1992.
- ZYMLER, Benjamin. O Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União. In Prêmio Serzedello Corrêa, monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1996.