



TEMA II

A BOA GOVERNAÇÃO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO

INDICE

I. INTRODUÇÃO

II. DEFINIÇÃO DA NOÇÃO DE GOVERNAÇÃO

III. OS PRELIMINARES DA GOVERNAÇÃO

IV. A CONTRIBUIÇÃO DAS ISC NA CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNAÇÃO

V. EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA FUNÇÃO DO CONTROLO

5.1.1 EVOLUÇÃO EM DIRECÇÃO À VERIFICAÇÃO INTEGRADA

5.1.2 VERIFICAÇÃO INTEGRAL E MISSÕES DO VERIFICADOR

a) O VERIFICADOR – DEFENSOR DA LEGALIDADE

b) O VERIFICADOR-PARCEIRO

c) O VERICADOR-FACILITADOR

VI. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA VERIFICAÇÃO INTEGRADA

***VII. CONTRIBUIÇÃO AO NÍVEL DA CONCEPÇÃO E DA REALIZAÇÃO DAS REFORMAS E
DAS ESTRATÉGIAS***

VIII. CONTRIBUIÇÃO AO NÍVEL DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

IX. CONCLUSÕES

X. RECOMENDAÇÕES

*A Boa Governação e o papel das I.S.C.****I – INTRODUÇÃO***

Na linha da tradição dos Encontros das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da CPLP, empenhadas em promover a discussão de temas actuais e de interesse para os membros da Comunidade, pensamos que o presente tema representa mais uma contribuição da nossa Instituição para uma reflexão conjunta sobre os problemas comuns com vista quer à melhoria da eficácia do controlo da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, quer à boa gestão dos recursos financeiros públicos dos nossos respectivos Países.

A modernização da administração pública e a consolidação da boa Governação, que se inscrevem na nova dinâmica internacional, foram iniciadas consecutivamente com a aceleração da mudança social, mundialização das trocas, diminuição dos recursos e o desenvolvimento de novas tecnologias da informação.

Inscritas, neste sentido, na nova visão do papel do Estado e das relações Estado-Cidadão, a modernização administrativa e a consolidação da boa Governação instituem-se enquanto perspectivas que devem conduzir muitos governos a rever seus procedimentos e métodos neste domínio.

As novas estratégias apontam cada vez mais para o desenvolvimento durável da descentralização do poder da tomada de decisão, da qualidade do serviço prestado ao cidadão, da instauração duma gestão baseada sobre os resultados e sobre medidas de performance.

Este novo modelo de gestão responde, duma forma mais adequada, às expectativas dos cidadãos e consolida as possibilidades de satisfação das suas necessidades e o respeito dos seus direitos.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A orientar as reformas administrativas implementadas em muitos países do mundo, está a filosofia duma administração participativa, transparente, responsável, legalista, eficaz e justa. Trata-se de fazer da Administração uma instituição democratizada com estruturas participativas e descentralizadas assente nos valores tais como a transparência, a legalidade, e o livre acesso à informação e à justiça, etc.

Pela sua dimensão, esta reforma da Administração não pode ser obra exclusiva dos decisores políticos e dos gestores. Ao contrário, ela deverá tornar-se numa responsabilidade colectiva que compreenderá o poder público, os gestores e igualmente as instituições superiores de controlo, devendo cada parceiro desempenhar o seu papel.

Neste contexto, os órgãos responsáveis pelo controlo das finanças públicas devem enfrentar estes desafios mobilizando recursos humanos bem qualificados e fazendo-se dotar de novas tecnologias de informação e comunicação bem como de outros meios técnicos.

II- DEFINIÇÃO DA NOÇÃO DE GOVERNAÇÃO

O étimo é o grego Kybernan, significa nesse sentido e ainda no mais corrente “dirigir um navio” palavra que no latim veio a ser “**gubernare**”. **A nova acepção vem do inglês “gouvernance”,** que designa o timonio ou piloto do navio, equivalente ao francês “gouvernail” tem a mesma etimologia.

Convém dizer que não há entre os autores e instituições internacionais que se têm debruçado sobre essa questão, um conceito único e homogéneo de "Governação" e de "Boa Governação".

As diferenças consistem especialmente no enfoque numa ou noutra vertente da "Governação", como por exemplo, a gestão do sector público, a democracia política, o diálogo social, a descentralização política e administrativa, etc.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

De acordo com algumas publicações das Nações Unidas, a "Governação" é o exercício da autoridade política, económica e administrativa, para gerir os assuntos da Nação.

É um complexo de mecanismos, processos, relações e instituições, através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações e negociam as suas diferenças.

O conceito não se refere apenas ao estado (instituições políticas e governamentais), mas também se estende às ONGs e ao sector privado em geral.

Por outro lado, a noção de "Boa Governação" inclui princípios tão importantes, como sejam:

Participação -. Todos os membros da sociedade têm voz no processo de tomada de decisão, quer directamente, quer através dos seus legítimos representantes.

Transparência -. Os processos, as instituições e as bases informativas são abertos directamente a quem dizem respeito, ou informações suficientes são fornecidas para que os interessados possam monitorar esses processos e as instituições.

Responsabilização (accountability) -. Aqueles que forem escolhidos para tomarem decisões, a nível do Estado e da Administração Pública, do sector privado e das organizações da sociedade civil, devem prestar contas.

Primado do direito, baseado em sistema jurídico-normativo justo e aplicado com imparcialidade.

Equidade -. Todas as pessoas têm iguais oportunidades para melhorar ou manter o seu bem estar.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Orientação com base em consenso -. Boa Governação é aquele que medeia interesses e pontos de vista particulares e até contraditórios, para obter, sempre que possível, um amplo consenso sobre as políticas, estratégias e procedimentos.

Visão de Longo Prazo -. Tanto os dirigentes como a população em geral têm uma perspectiva de longo prazo acerca do desenvolvimento do país e têm consciência dos requisitos necessários para esse desenvolvimento.

O Sr. Michael Atkinson dá a seguinte definição da estrutura de Governação:

“ Mecanismos informais e estruturados que permitem a diversos intervenientes e instituições interagirem no interior dos quadros políticos e administrativos precisos para estabelecer os objectivos estratégicos, escolher as medidas a serem tomadas, por entre incertezas e controvérsias, promover a legitimidade e sancionar as políticas ”.

A boa Governação exige uma visão antecipada, o conhecimento, a compreensão, o julgamento e muita confiança. Aqueles que praticam de uma forma clara a governação não precisam de recorrer à afirmação do seu poder ou aos controlos rigorosos. Acredita-se que uma sã gestão deva sobretudo apostar na prestação de contas.

O ideal seria reforçar a prestação de contas pela Governação: a elite, os parlamentares, os membros dos corpos administrativos ou legislativos, os dirigentes máximos, resumidamente, todos aqueles que estão bem colocados e que, em razão das ligações que mantêm com as circunscrições respectivas, compreendem bem as expectativas do público.

Quem diz prestação de contas diz responsabilidade, a qual implica, como condição necessária, ser exercida com autoridade. Tal exercício da autoridade passa por uma estrutura, um procedimento - um controlo - e por mecanismos de aplicação bem escolhidos – os controlos.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

É será fácil prestar contas se dispusermos duma filosofia de gestão adequada, duma sã perspectiva a favor do controlo e de controlos escolhidos com cuidado.

A Governação, entende-se como exercício de autoridade, de orientação. Próxima do Direito, cabe-lhe ainda estabelecer os fins e os princípios que regem o funcionamento duma organização e de estruturar a gestão em consequência.

Os fins correspondem àquilo que a organização procura atingir; os princípios representam o contexto, o sistema de valores no interior do qual exerce a sua actividade.

À Governação, que se ocupa das medidas que uma organização deve tomar, compete desde a planificação, a definição de metas e objectivos à elaboração de políticas para orientar a organização e acompanhar a implementação dos respectivos planos.

Se ao órgão legislativo ou administrativo compete implementar a gestão eficaz da organização, à governação cabe insistir antes de tudo sobre o longo prazo, quer dizer sobre a missão, os valores, as políticas os fins e os objectivos da organização.

A Governação, em grande medida, é diferente da gestão. Esta compreende a acção, a arte ou a forma de controlar ou de conduzir os negócios, e a utilização correcta de diferentes meios para chegar a um fim determinado. Por seu turno, a Governação preocupa-se com as medidas que a organização deve tomar.

Portanto, os governantes não podem nem devem procurar gerir as organizações cujas políticas eles controlam, pois cabe à gestão tratar do modo de aplicar as medidas que a Governação designa.

De facto, a governação institucional é exercida por um corpo legislativo ou administrativo investido do poder de examinar ou de dirigir, designadamente por meio de um conselho de administração, um organismo de regulamentação, um gabinete na

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

qualidade de órgão do poder executivo, um conselho municipal ou uma assembleia legislativa. As estruturas são diferentes, de acordo com as organizações.

Em suma, a Boa Governação não se refere apenas à acção do poder executivo, mas também à dos outros órgãos do poder, das ONGs e do sector privado da economia, mas sobretudo à forma como todas essas instituições se articulam num quadro de consenso para "gerir" os assuntos públicos e conduzir o país rumo a um modelo de desenvolvimento amplamente aceite.

III. OS PRELIMINARES DA GOVERNAÇÃO

A Administração em geral, e não só nos países em desenvolvimento, baseia-se em determinados valores que estão intimamente ligados àqueles por que se rege o sistema político do país.

Valores tais como a transparência, a legalidade, o livre acesso à informação, a justiça, etc. não podem ser consagradas na Administração se não estiverem enraizadas na cultura dos seus dirigentes. Aliás, toda a tentativa de impor um sistema de gestão administrativa que não concorde com os valores do sistema político terá poucas probabilidades de sucesso.

É assim que a Administração nos países em desenvolvimento apresenta determinados constrangimentos estruturais de funcionamento que, muitas vezes, só podem ser ultrapassados se houver vontade política, concertação e diálogo permanente entre a Administração e seus diferentes parceiros.

A exemplificar o peso da burocracia nesse tipo de países, é hábito apontar-se, que é pesada, o grande fardo do quadro jurídico e regulamentar, a centralização das estruturas geradoras do poder e de privilégio hostis a toda e qualquer reestruturação, a mania de retenção da informação e sua utilização como fonte de poder, etc.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Aliás, um dos pressupostos mais importantes da governação é a definição clara do papel da Administração, dos objectivos e das diferentes responsabilidades. Trata-se de definir a visão global do papel da Administração e das suas novas funções, assim como os modos da sua realização no quadro da participação, transparência, responsabilidade, primado do direito, eficácia e justiça tendo em conta as exigências e as características da situação actual.

É fundamental que o Estado fixe as modalidades de exercício da autoridade pública, económica e administrativa no quadro da gestão do país a todos os níveis.

Trata-se de determinar os mecanismos, os procedimentos, as relações e as diversas organizações no meio onde os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercendo seus direitos e assumindo as suas obrigações. Trata-se, enfim, de implementar um sistema que permita afectar e gerir fundos, de forma a resolver os problemas colectivos.

Um dos objectivos fundamentais desta nova orientação é que os governos entrem em concertação regular com as estruturas representativas quando visem a elaboração conjunta dos planos, nas diferentes etapas desde a definição dos objectivos, à avaliação dos serviços e resolução dos problemas.

A participação dos utilizadores só será eficaz logo que os membros dos grupos tenham possibilidades suficientes e iguais de verem discutidas as suas ideias e de exprimirem suas preferências quanto aos resultados no quadro do processo da tomada de decisões.

Esta iniciativa precisa de um desenvolvimento da sociedade civil que, por ter suficiente independência, constitui uma garantia fundamental para a democratização efectiva da vida pública e do melhor meio para tornar operacionais as escolhas estratégicas.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Aliás, a divulgação da informação e o comportamento aberto da Administração permitem a troca de informações entre os parceiros, a qual é essencial para descobrir os casos de fraude e defender os interesses públicos.

Neste caso trata-se de conceber e de implementar os procedimentos claros com vista à tomada de decisões e de mecanismos de comunicação abertos entre as partes, permitindo o acesso a uma vasta gama de informações.

Por outro lado, a Administração deverá garantir a todos os cidadãos um tratamento igual, sendo estes sujeitos de direito protegidos contra os caprichos dos poderosos, ou seja aqueles que detêm o poder.

Ela deverá proteger igualmente as pessoas e bens assim como os direitos económicos e sancionar de acordo com a lei. A instauração e manutenção do primado da lei exigem a definição clara das regras e sua publicação assim como sua aplicação sem discriminação.

Trata-se de garantir um tratamento imparcial permitindo gerir numa forma unificada em casos similares.

IV. A CONTRIBUIÇÃO DAS ISC NA CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNAÇÃO

As ISC são tradicionalmente os defensores da legalidade. Entretanto, a noção de legalidade é, em muitos casos definida numa forma restritiva. Ela é entendida como a conformidade dos actos da Administração às leis e normas que fixam as regras da gestão administrativa e financeira. Contudo, a extensão do controlo da legalidade das ISC conheceu actualmente uma evolução no sentido do seu alargamento em direcção a outros aspectos da legalidade tal como o respeito pelo direito das pessoas e outros princípios adjacentes geralmente previstos na constituição dos diferentes países e nos acordos internacionais estabelecidos nestes domínios.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Neste sentido, a contribuição das ISC em todas as acções relevantes dos seus domínios de intervenção, deverá-se interessar pelo respeito das normas legais, em todos os domínios da vida do cidadão.

A renovação do serviço público e orientação da Administração em direcção à realização de performances e a prestação de serviço de qualidade aos utentes, necessitam de mudanças profundas da mentalidade dos dirigentes e dos gestores e um novo perfil cultural.

Trata - se designadamente de desenvolver uma cultura organizacional através da comunicação e de informação assim como pela pratica de concertação de grupo.

As ISC tem um papel importante a desempenhar neste domínio, sensibilizando os dirigentes e os gestores de acordo com as fraquezas da gestão administrativa, apoiando – os a conceber as reformas administrativas em verificando pelo respeito da legalidade das acções da Administração no sentido mais largo do termo.

As ISC, pela sua independência, seu profissionalismo e sua competência, devem abrir, enquanto parceiros da Administração, na consolidação da democratização da gestão administrativa em dedicando uma atenção aos poderes públicos sobre todas as fraquezas que prejudicam aos princípios democráticos geralmente reconhecidos e designadamente os relativos aos direitos das pessoas.

V - EVOLUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA FUNÇÃO DO CONTROLO

A noção de controlo evoluiu em paralelo com o desenvolvimento das funções político-económicas da sociedade e das técnicas de gestão. Neste ponto de vista, a última década do Séc. XX constitui uma reviravolta importante para o desenvolvimento qualitativo e quantitativo desta noção.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

O desenvolvimento da pesquisa baseada nesta matéria foi incentivada pelas necessidades dos agentes socio-económicos. À medida que a actividade económica e financeira se intensifica e que a democracia se desenvolve, a noção de controlo transforma-se, adaptando-se a ela.

Neste mundo em constante movimento e em rápida transformação, é importante que a verificação se desenvolva tanto ao nível do seu alcance como das atitudes.

5.1.1 - EVOLUÇÃO EM DIRECÇÃO À VERIFICAÇÃO INTEGRAL

Até aos anos 80, as ISC interessaram-se quase exclusivamente, pelo controlo financeiro e pelo controlo da conformidade das operações de despesas e receitas, às leis e aos regulamentos. Assim as tentativas de avaliação das "performances" eram reduzidas. Foi somente a partir do começo dos anos 80 que o Gabinete do Verificador-Geral do Canadá e a Fundação Canadiana para a Verificação Integrada desenvolveram a Verificação Integrada.

Este novo conceito foi de seguida difundido a nível internacional, particularmente, através de seminários de formação organizados com a Iniciativa de Desenvolvimento da Organização Internacional das ISC (INTOSAI).

A Verificação Integrada, tal como ela é definida pela Fundação Canadiana para a Verificação Integrada, constitui "um exame que permite determinar de modo objectivo e construtivo até que ponto:

- Os recursos financeiros, humanos e materiais são geridos com um sentido de economia, eficiência e eficácia.
- As responsabilidades estão claramente atribuídas.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A verificação integrada apoia-se, nos controlos financeiros e de gestão, incluindo os sistemas de informação e as práticas de prestação de contas. Estes recomendam melhorias quando elas se mostram necessárias.

Assim, a verificação integrada cobre ao mesmo tempo a verificação financeira, a de conformidade e a de optimização dos recursos.

Ao nível do controlo financeiro, cabe ao verificador trazer elementos de credibilidade às informações fornecidas pelos gestores sobre a situação financeira e os resultados de exploração da entidade verificada. Esta credibilidade apoia-se no respeito das regras e princípios da contabilidade.

O controlo de conformidade tende, em primeiro lugar, a assegurar-se que as entidades verificadas velam pelo respeito do dispositivo jurídico ao qual estão sujeitas. As ISC agem, neste quadro, como defensoras das leis e regulamentos em vigor e relatam a quem de direito as falhas constatadas as quais estimam dever levar ao seu conhecimento.

O controlo de optimização dos recursos ultrapassa o quadro do simples controlo financeiro e exame da conformidade às leis e aos regulamentos dos actos executados no processo de gestão. Uma gestão que respeita escrupulosamente o quadro jurídico em vigor não é necessariamente uma gestão de desempenho.

Por este facto, tal tipo de controlo permite examinar se os responsáveis da gestão das entidades públicas utilizaram os recursos disponíveis de modo a deles tirar o melhor proveito possível e se os meios utilizados foram os mais adequados para avaliar as suas "performances".

Entretanto, a evolução do ambiente socio-político em muitos países do mundo - caracterizado fundamentalmente pela democratização da vida pública, o reforço do papel da sociedade civil, a vontade de consolidar a governação e as múltiplas reformas

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

do sector público - levou certas ISC a interessarem - se mais por outros aspectos da gestão pública.

A verificação integrada, permitiu, de certo, seguir a actividade do Estado ao nível da boa gestão financeira dos dinheiros públicos e da realização ao melhor custo dos objectivos previstos.

Todavia, novas atribuições importantes, ligadas à noção de boa governação, emergem, actualmente, e não constituem necessariamente os objectivos explícitos das entidades públicas.

A reforma da Administração, por exemplo, é considerada actualmente como uma acção absolutamente decisiva devido aos encargos financeiros que a Administração acarreta para o resto da economia, a importância para a competitividade global das prestações que ela fornece aos cidadãos e às empresas e o papel determinante das administrações centrais na elaboração duma regulamentação de qualidade e sobretudo na instauração de um ambiente jurídico e institucional são.

Diferentes condições de sucesso das reformas foram identificadas. Entre elas as, mais importantes destacam-se: estas reformas atribuídas a diversos agentes, devem ter em conta os direitos e esperanças dos cidadãos e devem situar-se no quadro duma visão estratégica clara.

Além de valores tradicionais como a igualdade dos cidadãos, a neutralidade e a continuidade do serviço público, outros apareceram recentemente, tais como o direito à informação e transparência, o respeito dos procedimentos contraditórios, o dever de avaliação da acção administrativa, a responsabilidade dos funcionários, a clareza dos textos jurídicos, a acessibilidade aos serviços públicos, a participação dos agentes nas obras de modernização, o direito a um ambiente são e o direito à protecção jurídica.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A Administração é cada vez mais chamada a fornecer aos cidadãos contribuintes, que se tornam cada vez mais críticos e exigentes, as prestações de qualidade às quais eles têm direito e à respeitar o conjunto destes valores que constituem os direitos da Pessoa em relação à Administração.

A concepção dos sistemas e dos procedimentos que respondem a estas expectativas bem como sua efectivação dependem, normalmente, das competências dos gestores.

Entretanto, o verificador pode contribuir, dum maneira significativa para activar o desenvolvimento dum Administração baseada em princípios de gestão democratizada.

A verificação integrada permite, na verdade, avaliar o funcionamento da entidade verificada seja determinando se os objectivos foram atingidos – podem colocar a questão sobre se a estratégia ou a política foram os ideais - seja analisando, examinando e testando os elementos chave do sistema de controlo para assegurar-se que ele foi bem concebido e posto em prática.

Todavia, o verificador é cada vez mais chamado a alargar o campo das suas intervenções a fim de cobrir os novos aspectos da gestão pública, particularmente, o respeito dos novos valores ligados aos direitos do cidadão.

A contribuição dos verificadores deveria situar-se ao nível da concepção das políticas e das reformas, ao nível da sua execução e avaliação e ao nível da apreciação do seu impacto. As questões de importância para o verificador seriam neste quadro não só a eficácia, eficiência e economia mas também a transparência, a equidade e o respeito dos direitos da pessoa.

A verificação torna-se, assim, um ciclo completo fazendo da operação de controlo uma verificação integral.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Assim, além dos elementos da verificação integrada, a verificação integral assenta sobre o controlo de qualidade, da planificação estratégica e da prestação dos serviços aos utilizadores. O seu objectivo final é determinar, de maneira construtiva, até que ponto os recursos são geridos com a preocupação de economia, eficiência e eficácia no respeito dos direitos fundamentais do cidadão.

Por este facto, a verificação integral comporta uma nova visão do controlo e, por isso, exige uma readaptação do processo de verificação.

5.1.2 VERIFICAÇÃO INTEGRADA E MISSÕES DO VERIFICADOR

O exercício eficaz da verificação requer o estabelecimento de boas relações com os gestores. Ao estabelecer e ao cultivar relações de confiança e diálogo com as entidades verificadas, as ISC podem otimizar a sua credibilidade levando as entidades verificadas à aderir as suas recomendações e a adoptar as medidas concretas que se destinem a ser aplicadas.

Este tipo de relação entre o verificador e o gestor, iniciado no quadro da Verificação Integrada, seria, no caso da Verificação Integral, consolidada ao atribuir ao verificador não somente o papel de defensor da legalidade e de parceiro mas também de facilitador.

a) O VERIFICADOR – DEFENSOR DA LEGALIDADE

As ISC são tradicionalmente defensoras da legalidade. Contudo, a noção de legalidade está, na maioria dos casos, definida em sentido restrito. Ela é entendida como a conformidade dos actos da Administração às leis e regulamentos fixando as regras da gestão administrativa e financeira.

Todavia, a primazia do "Direito", princípio fundamental de todo o sistema democrático, exige uma coerente redefinição desta noção.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

O alcance do controlo da legalidade das ISC conhece actualmente uma evolução no sentido do alargamento para outros aspectos da legalidade como o respeito dos direitos dos cidadãos e outros princípios adjacentes geralmente previstos nas constituições dos diferentes países e nos acordos internacionais concluídos nesse domínio.

O verificador, ao lado do exame da legalidade financeira da gestão administrativa, deveria interessar-se igualmente por outros aspectos não menos importantes como a igualdade na aplicação da lei e relativamente às prestações da Administração, a transferência das instituições e das decisões, o estabelecimento de mecanismos institucionais de consulta e participação na tomada de decisões, o recurso a consultas para as questões importantes, etc. Estes elementos deveriam constituir objectivos permanentes não só na planificação estratégica e operacional das ISC bem como em toda a missão de verificação.

Por este facto, a contribuição das ISC em toda a acção de seus domínios de intervenção, deveria orientar-se pelo respeito das normas legais regulando os diferentes aspectos das relações da Administração com os cidadãos.

b) O VERIFICADOR-PARCEIRO

Esta missão foi iniciada no quadro da Verificação Integrada. Ela consiste, da parte do verificador, na realização dum vasto processo de avaliação dos métodos e das práticas pelos quais a Administração cumpre as missões que lhe foram confiadas bem como uma opinião sobre a verosimilhança da situação financeira e dos relatórios dos gestores.

Em paralelo com o exame da situação financeira e a verificação da conformidade das acções da Administração à legislação e à regulamentação em vigor, o verificador efectua a avaliação quanto à optimização dos recursos, ou seja, examina em que medida os sistemas, controlos e práticas de gestão permitem assegurar que é dada toda a importância à economia, eficiência e eficácia.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

O verificador, neste sentido, ocupa-se de duas questões importantes: saber se os assuntos públicos são geridos de forma a permitir a melhor utilização dos dinheiros públicos e se as pessoas responsáveis pela utilização destes fundos se asseguraram que suas decisões são conformes às leis e que disso resultam serviços públicos económicos, eficientes e eficazes.

O verificador examina igualmente se as pessoas que gerem os assuntos públicos estão a prestar contas duma gestão prudente e eficiente dos recursos que lhes foram confiados.

A verificação da optimização dos recursos introduziu uma nova visão da função "controlo" que o verificador partilha com o gestor. O verificador age, neste quadro, mais como um verdadeiro parceiro na instauração de uma gestão de qualidade no sector publico. Desta visão despontam certos valores.

Com efeito, a verificação da optimização dos recursos terá, neste quadro, um papel importante no fornecimento duma informação fiável, significativa e pertinente aos diferentes clientes (gestor, director de empresa, poder executivo, poder legislativo, etc.) que irão permitir a estes últimos julgar a validade das informações que eles recebem para servir de base à tomada de decisões. Ele formula, igualmente, recomendações destinadas a melhorar a gestão das actividades da entidade verificada.

Assim, melhorar a gestão transforma-se numa obra comum ao verificador e ao gestor. Também comum a um e outro é o objectivo de conseguir a instauração de sãs práticas de gestão que permitam à colectividade ou à entidade tirar melhor proveito dos recursos aplicados.

c) O VERICADOR-FACILITADOR

O conceito de verificador-facilitador designa uma nova missão preenchida pelo verificador pelas suas competências e habilidades acumuladas ao longo da sua vida profissional no domínio da verificação. Ele pode, pelos seus conhecimentos e

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

experiências adquiridas no seio das ISC, contribuir para a reflexão sobre as estratégias e políticas públicas e as grandes orientações da Administração.

O seu papel não é o de participar na decisão final, mas sim o de esclarecer a Administração sobre certos aspectos a tomar em consideração, a fim de garantir as condições necessárias a uma gestão de desempenho e a uma protecção adequada do direito dos utilizadores.

Esta contribuição pode ser realizada seja no quadro de uma avaliação das condições de preparação e de elaboração das grandes reformas públicas ou por uma participação directa no processo de reflexão.

Com efeito, as ISC podem, no quadro de sua planificação estratégica e operacional, começar por avaliar a execução das grandes reformas empreendidas no país o que lhes permitirá não só tirar conclusões sobre os pontos fortes e as fraquezas ao nível da execução mas igualmente sobre a qualidade dos trabalhos de elaboração destas reformas e sobre certos aspectos chave da modernização da administração e da promoção dos direitos da pessoa.

O verificador-facilitador tende, neste quadro, a evocar questões ligadas aos direitos da pessoa tais como a adequação das estratégias e políticas nacionais às necessidades dos utilizadores, o estabelecimento de mecanismos que permitam ao cidadão participar, no quadro de estruturas representativas, na fixação das estratégias e políticas nacionais, o tratamento dos utilizadores numa forma justa e igual, a disponibilidade da informação sobre a utilização dos fundos públicos, o grau de preocupação da Administração, nas suas actividades, com a prestação de um serviço de qualidade, melhor repartição social e regional de suas intervenções e gestão dinâmica das zonas desfavorecidas.

Ao verificador-facilitador compete, igualmente, assegurar-se que a Administração age não como um controlador que tem à sua disposição todos os meios de pressão legais

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

colocando o cidadão numa posição de fraqueza e de submissão mas como aquele que presta serviços e está à disposição do cidadão.

Um dos seus objectivos seria assegurar-se que a Administração se organizou de maneira a responder às exigências dos cidadãos, particularmente no que concerne à utilização honesta e prudente do dinheiro dos contribuintes, à lealdade e excelência do apoio dado pela Administração aos poderes públicos e à gestão equitativa e imparcial dos assuntos públicos.

No seio da Administração, o verificador-facilitador deve assegurar-se que a gestão dos recursos humanos se baseia em valores como o trabalho, o rigor e a excelência, estes se baseiam em o diálogo e na confrontação de ideias.

Em segundo lugar, as ISC deveriam ser regularmente chamadas a participar nos comités encarregados de preparar reformas ou políticas gerais. Igualmente, elas deviam ser muitas vezes, solicitadas a dar a sua opinião sobre projectos de reforma.

Os verificadores das ISC agiam neste quadro como facilitadores, ou seja, apresentavam os ensinamentos tirados da sua experiência e os conhecimentos adquiridos ao longo de suas actividades operacionais mas não participam na tomada de decisão.

O verificador-facilitador terá por missão chamar a atenção dos poderes públicos para as fraquezas actuais em todos os domínios que forem objecto dum exame e que será o mais indicado para lançar novas ideias relativas à modernização da Administração e à protecção dos direitos dos utilizadores particularmente o desenvolvimento do sistema de prestação de contas e de comunicação da informação sobre as actividades das instituições, o reforço da acessibilidade dos cidadãos aos serviços administrativos, a consolidação da regulamentação destinada a favorecer a luta contra o risco de corrupção, etc.

VI. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA VERIFICAÇÃO INTEGRAL

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A extensão do controlo à apreciação do desempenho, constituiu uma das grandes preocupações das instituições no decorrer da última década. Esta evolução é justificada, particularmente, pela necessidade de adaptar o papel do verificador às exigências dum ambiente em constante mutação.

A estratégia global e o processo de verificação da optimização dos recursos vai do geral ao particular. A principal preocupação é o interesse que as referidas autoridades manifestam no concernente à fiabilidade das situações financeiras, à gestão financeira ou à economia, à eficiência e à eficácia da gestão.

As verificações não começam ao nível das operações, das actividades ou dos documentos individuais, mas sim ao nível do conhecimento das entidades, da natureza das operações, da forma como ela está organizada, do funcionamento de suas principais estruturas e de como os seus membros máximos dirigem, controlam e registam as operações e as actividades. Uma tal compreensão permitirá a concentração de esforços relativamente aos aspectos-chave da gestão da entidade.

É de sublinhar neste aspecto a importância da avaliação dos riscos e o estabelecimento de critérios de verificação. Estes dois procedimentos fazem parte integrante da verificação de optimização dos recursos.

Contudo, o verificador intervém neste quadro somente no momento de execução das estratégias e políticas administrativas.

Ora, o seu concurso ao nível da concepção destas estratégias e políticas seria dum utilidade incontestável. Por outro lado, o verificador ainda não se interessou pela fase inicial da execução das estratégias e políticas que é a fase da avaliação de impacto e que é de uma importância particular na avaliação das "performances" das entidades públicas.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A realização destas duas fases, que não têm sempre uma ligação directa com a entidade verificada, conferirá à operação de verificação o seu carácter integral. Igualmente ela permitirá às ISC, através das diferentes missões realizadas ao longo do ano, fazerem julgamento sobre a qualidade das estratégias e das políticas adoptadas ao proceder à avaliação das condições de elaboração das estratégias e políticas e seus impactos socio-económicos.

VI. CONTRIBUIÇÃO AO NÍVEL DA CONCEPÇÃO E DA REALIZAÇÃO DAS REFORMAS E DAS ESTRATÉGIAS

A concepção das reformas e das estratégias é um elemento crucial de todo o processo de preparação e de execução das reformas públicas por forma a que a realização desta concepção dum maneira rigorosa condicione grandemente o sucesso de tais reformas e estratégias.

Antes de determinar as grandes acções a realizar para a modernização da gestão pública é necessário, com efeito, proceder a uma concertação com os parceiros da Administração, ao diagnóstico e à avaliação de suas performances.

A concertação da Administração, tanto com os parceiros como com os utilizadores, é um preliminar necessário para a determinação democrática das escolhas fundamentais e das estratégias de reforma e para uma definição concreta da melhor maneira de fazer estas escolhas.

Neste quadro, as ISC pela sua independência, visão objectiva, experiência, profissionalismo do seu pessoal e pela metodologia racional de avaliação constituem parceiros de eleição.

As ISC podem contribuir para o diagnóstico da Administração em geral pela exploração dos relatórios, observações e recomendações feitas durante diversas operações de controlo realizadas.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Elas podem participar das diferentes comissões de reflexão sobre os obstáculos encontrados que impedem a Administração de otimizar seus recursos.

As ISC constituem, igualmente, uma fonte de informação credível sobre as performances das estruturas administrativas, tanto ao nível da qualidade como ao nível do custo.

As ISC estão, enfim, melhor posicionadas para avaliar a coerência e a compatibilidade entre textos jurídicos e diferentes propostas de estratégias globais e para a avaliação precisa dos meios de a realizar, seja em termos de investimentos futuros seja em termos de custos a suportar.

A contribuição das ISC ao nível da etapa de realização deveria articular-se à volta do respeito dos grandes princípios da transparência, da continuidade da gestão e da organização, da eficiência, do equilíbrio correspondente à adequação dos meios e dos resultados, da equidade que recomenda evitar o exercício abusivo ou arbitrário do poder e da abnegação.

Com efeito, exercendo um controlo externo, objectivo e construtivo, só as ISC estão preparadas para velar pelo respeito destes valores na realização de reformas públicas pela programação e a realização de missões de verificação da optimização dos recursos e das operações de avaliação sectorial.

Trata-se de assegurar, em toda missão de controlo neste domínio, pelo respeito dos grandes princípios duma gestão democratizada.

Por outro lado, as ISC, por sua experiência, ocupam um lugar de destaque entre as instituições capazes de contribuir à redução e atenuação das formalidades administrativas, à simplificação dos procedimentos, ao desenvolvimento de acções de qualidade no seio da Administração e à determinação das zonas em que existe um vazio

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

quer de legislação quer de regulamentação vigentes que poderiam afectar não só a eficácia do sistema jurídico como também o bom funcionamento da democracia.

VIII. CONTRIBUIÇÃO AO NÍVEL DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Além da prestação de contas aos responsáveis políticos e aos cidadãos sobre a maneira como uma dada política foi posta em prática e sobre os resultados obtidos pela mesma, a avaliação de impacto permitirá identificar os efeitos e as repercussões sobre a população e o ambiente. Ela oculta, assim, uma finalidade democrática e uma finalidade de apreciação das performances reais da acção pública.

A avaliação de impacto vai mais longe que a da optimização dos recursos em matéria de análise dos resultados. Ela procura esclarecer o conjunto dos efeitos duma política ou programa e aplica-se a pôr em evidência as relações causais entre os efeitos observados e a acção pública praticada.

Cabe, em primeiro lugar, às entidades públicas estabelecer os sistemas de avaliação interna que lhes permita perceber os resultados de sua actividade, a utilização dos meios que lhes foram atribuídos e a realização dos objectivos fixados.

Contudo, é útil que as ISC, segundo sua objectividade, independência e exterioridade, desenvolvam, além da avaliação dos sistemas de controlo interno das entidades verificadas no quadro da verificação de optimização dos recursos, um sistema de avaliação de impacto.

No caso em que a Administração desenvolveu a função de avaliação de impacto no seio das suas estruturas, as ISC deveriam proceder à avaliação do produto desta actividade. No caso contrário, as ISC deveriam realizar este tipo de avaliação. Dado que as Administrações dos países em desenvolvimento ainda não cultivem suficientemente a função de avaliação nas suas estruturas de gestão, esta tarefa retornará de forma sistemática às ISC.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

É possível escolher a solução mais fácil que é de pedir às estruturas de gestão que desenvolvam esta função e chamem a atenção dos poderes públicos sobre esta fraqueza.

Mas esta opção poderá não ser útil na medida em que a Administração ainda não esteja preparada para desenvolver esta função. Nesses casos, as ISC, pelas suas experiências e a qualidade de seus meios humanos, estão prontas para iniciar o processo de avaliação e torná-lo um facto habitual para as entidades verificadas.

A realização das avaliações de impacto pelas ISC só poderá ser efectiva se certas condições forem preenchidas.

A primeira condição essencial para a realização das avaliações de impacto é a autorização legislativa e o compromisso da direcção máxima das ISC para este tipo de actividade e o desenvolvimento de uma filosofia clara e convencionada precisando a política geral e as finalidades das operações de avaliação de impacto.

A segunda condição relaciona-se com a existência, no seio das ISC, dum certo parecer em matéria de verificação de optimização dos recursos e a disponibilidade de recursos humanos polivalentes, experimentados e motivados que sejam de natureza a permitir às ISC integrar a avaliação de impacto nas suas missões tradicionais.

As ISC devem estar preparadas para programar e escolher os assuntos pertinentes que constituam uma preocupação dos governantes ou que constituam um desafio importante para o país e organizar suas estruturas de uma forma funcional a fim de poderem adaptar-se à diversidade dos temas, para mobilizar um pessoal multidisciplinar e motivado beneficiando duma formação contínua de qualidade.

É importante, enfim, que as ISC desenvolvam um quadro metodológico geral inspirado nas técnicas de verificação de optimização dos recursos que elas utilizam e que tenha em consideração exigências das operações de avaliação de impacto.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

Seria fácil, por exemplo, introduzir uma etapa suplementar na metodologia de controlo das ISC que constituiria a etapa avaliativa.

É essencial encontrar um meio de garantir um "bom casamento" entre as técnicas tradicionais de controlo (regularidade, conformidade, optimização dos recursos) e as técnicas adequadas à avaliação de impacto.

IX. CONCLUSÕES

O presente trabalho agora apresentado, que contempla vários aspectos a requerer maior aprofundamento e que indica certamente opiniões discutíveis sobre a boa governação, as ISC e o respectivo papel permite-nos enunciar algumas conclusões em jeito de reflexão.

A constatação de obsolescência dos modelos tradicionais de Administração Pública e a necessidade da sua modernização face aos desafios que necessariamente teremos que enfrentar neste novo milénio, constituem parte de um movimento de mudanças desencadeado no século passado em vários países do mundo e que é mais conhecido pelo nome da Boa Governação.

A Boa Governação que tem como um dos seus pressupostos a administração por resultados, tem pressionado os dirigentes da Administração Pública em geral, e, de maneira especial, os dirigentes de órgãos de controlo e fiscalização, a mudar de paradigma de actuação no sentido de imprimir uma nova direcção aos seus esforços com o objectivo de, cada vez melhor, atender às múltiplas e heterogéneas demandas da sociedade, cada vez mais informada e, por isso, mais exigente, em termos de saber como são gastos os recursos que ela põe à disposição dos governantes.

As varias transformações ocorridas nos últimos anos, induzidas por fenómenos como a liberalização e a globalização dos mercados e das economias, vieram colocar na ordem

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

do dia desafios e oportunidades paradigmáticas quer aos tradicionais agentes do mercado quer a novos agentes emergentes.

Para que todo esse desafio seja efectivamente vencido, torna-se necessária uma profunda mudança de atitude de todos os que, directa ou indirectamente, se relacionam com estas transformações.

Importa realçar que a Boa Governação não pode ser concebida como um fim em si mesma, mas como uma medida /instrumento necessário à modernização da nossa economia e da nossa sociedade em geral, em todas as suas vertentes: económica, política, social e cultural.

Daí que a modernização que se deseja não deve ser concebida nos gabinetes de trabalho, de costas viradas para a sociedade, devendo a orientação das mudanças ser dada pelo pulsar daquela como um todo, na medida em que os seus membros são ao mesmo tempo o destinatário dos serviços prestados pela Administração e o contribuinte, merecedores da boa aplicação dos dinheiros públicos.

Deve ficar bem claro que para manter a transparência das actividades e das decisões institucionais, torna – se urgente a mudança de paradigma das ISC sendo imperativo que os resultados apresentados por elas representem a optimização dos recursos que lhes são postos à disposição quer sejam financeiros, de pessoal ou tecnológicos.

Pensamos que nos Países como os nossos em que os recursos são bastante escassos em relação às crescentes demandas sociais, o controlo deve ser eficaz e feito em tempo útil para poder ser um grande antídoto contra a fraude, a corrupção, e o desperdício, males que continuem a lesar os menos favorecidos.

As ISC deverão assegurar que os recursos necessários ao financiamento das despesas públicas estejam em condições de economicidade e equidade justiça, melhorar a efectividade da gestão orçamental, financeira e patrimonial do Estado, mediante a

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

reformulação e modernização dos seus sistemas de mecanismos de controlo interno e externo.

X. RECOMENDAÇÕES

Respeitadas as peculiaridades de cada ISC, e objectivando dentro da diversidade e união desejável apresentamos as seguintes recomendações para debate dos participantes deste Encontro:

1. Garantir uma gestão transparente dos recursos, em prol do desenvolvimento humano sustentável;
2. Fortalecer a capacidade de governar e desenvolver políticas de desenvolvimento a curto, médio e longo prazo e, implementar reformas e programas credíveis e exequíveis;
3. Maior engajamento por parte dos governos, sector privado e outras instituições da sociedade civil, a favor de uma verdadeira integração de toda a nação, na vida política, económica e social;
4. Garantir o cumprimento da lei, reformando e reforçando os quadros legais e reguladores transparentes para os mercados financeiros e a auditoria das empresas dos sectores públicos e privados com interesses do Estado;
5. Valorizar os recursos humanos, promovendo o seu desenvolvimento, através da definição de padrões claros de responsabilidade, transparência e governação participativa;
6. Capacitar as ISC, por forma a torná-las mais capazes no desempenho das suas funções jurisdicionais, como também nas outras funções que essas instituições exercem para poder servir e fazer cumprir o quadro legal, em linha com os princípios da legalidade, transparência, responsabilidade, integridade e promoção do Estado de direito;

A Boa Governação e o papel das I.S.C.

7. Promover a realização de reformas institucionais, designadamente as administrativas e judiciais que se julgarem necessárias, bem como identificar as lacunas existentes e mobilizar recursos humanos e financeiros para colmatar-las;
8. Adoptar as medidas efectivas para combater a corrupção e apropriação indevida dos bens públicos;
9. Alargar a competência e as atribuições das Instituições Superiores de Controlo, para além do controlo financeiro e da legitimidade, à avaliação do desempenho dos serviços públicos e desenvolver o estímulo à cooperação entre os diversos órgãos de controlo;
10. Reforçar o intercâmbio e cooperação na área do controlo interno e externo com os parceiros internacionais, em geral, e, em particular entre os sete;
11. Criar condições para garantir uma efectiva independência das ISC;
12. Incrementar a transparência e a publicidade da acção de fiscalização.

Tribunal de Contas, na Praia - Republica de Cabo Verde, aos 30 de Setembro de 2002.



A Boa Governação e o papel das I.S.C.

A Boa Governação e o papel das I.S.C.