

2010

# Brasil 2022 Tendências, Oportunidades e Desafios

Cenários Políticos e Possíveis Desafios para  
o Controle Externo

Dep. Federal Humberto Souto  
Emérito do TCU

Ministro

Palestra  
27/04/2010



## Brasil 2022 – Tendências, Oportunidades e Desafios

Em 2022, o Brasil celebrará 200 anos da sua independência, sendo este um momento bastante oportuno para refletirmos sobre o país que teremos, e principalmente sobre qual projeto de país queremos para as futuras gerações.

Na famosa expressão do filósofo alemão Leibniz "o presente está prenhe de futuro" e este é também o meu entendimento, ou seja, penso que em políticas públicas o tempo presente é ainda mais fundamental, pois devemos nos ocupar com as grandes questões existentes, sem deixarmos de pensar nas estratégias futuras.

Grandes discussões estratégicas já vêm sendo desenvolvidas no país, de forma que eventos como este que envolve o Controle Externo demonstra a maturidade das nossas instituições.

Em relação às perspectivas de um Brasil futuro, é evidente que temos que ser bastante ousados nas proposições de inovações, por isso faço uma pergunta: devemos trazer o futuro ao presente ou levarmos o presente ao futuro? Respondo que as duas coisas são fundamentais.

Tanto devemos trazer as projeções às políticas existentes, quanto devemos projetar nossas atuais políticas para as próximas décadas. Sobretudo, que as políticas existentes e futuras condicionem-se ao planejamento de país que queremos.

Portanto, ao falar de cenários e desafios, não podemos nos esquecer que o futuro é feito do presente e que o presente pode se adiantar ao futuro. Em outras palavras, temos na atualidade importantes políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas e que precisam ser incorporadas às discussões. Isto não impede, por exemplo, que adotemos políticas inovadoras e que em muitos casos ainda inexitem em nosso aparato institucional.

Sinto-me à vontade para falar da adoção de estratégias e aspectos inovadores na Administração Pública porque sempre procurei pautar-me pelos aspectos estratégicos, que muitas vezes trazem consigo aspectos inovadores. Foi assim quando fui Presidente da Comissão do Orçamento, em 1992, quando aceitei presidir a Comissão e implantei controles informatizados para todo o sistema orçamentário federal, o que representou à época a garantia de transparência das ações, bem como a possibilidade de um controle social até então inexistente.

Do mesmo modo, enquanto estive como Ministro dessa Corte de Contas, e muitos servidores aqui participaram com brio deste processo, promovemos o Projeto Tendências do Controle, realizado em 1999/2000, e do qual honrosamente fiz parte. Neste Projeto, buscamos dotar o Tribunal de Contas da União de uma nova disposição organizacional que atendesse a tais demandas, e hoje, decorridos alguns anos da sua implementação, podemos dizer com certeza que colaboramos efetivamente no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, e conseqüentemente, no aperfeiçoamento do Estado.

Portanto, por ser este um tema muito caro a mim, e em consonância com o debate aqui proposto, entendo que seja preciso traçar um breve panorama geral do quadro político brasileiro, de suas tendências, oportunidades e desafios, para depois abordar a questão desses cenários e os desafios no âmbito mais restrito ao Controle Externo.

Ao falarmos de tendências, oportunidades e desafios, objeto desta nossa discussão, não devemos deixar de procurar fazer uma diagnose do nosso tempo, quando então poderemos nos pensar o país naquilo que os espanhóis chamam de “futuriço”, ou seja, algo que está por vir.

Em termos políticos gerais, quais tendências se avizinham como prováveis? Bem, não é difícil dizer que o quadro mundial sofrerá nos próximos anos formidáveis alterações por conta do protagonismo dos novos atores políticos. Nesta nova configuração, países como o Brasil, África do Sul, China, Cingapura, Coreia do Sul, Índia, México, Rússia, e Indonésia, deverão ter mais inserção econômica e serão instados a participarem ativamente das discussões políticas mundiais, em um quadro bastante diferente do que até então vínhamos tendo, em que tais decisões eram centralizadas no G-7 mais a Rússia. A participação desses países emergentes no PIB mundial deve sair da ordem de 30% para mais de 50% em duas décadas.

Como consequência desse novo protagonismo, as capacidades de negociação, diplomacia, relações comerciais e as estratégias de crescimento estarão cada vez mais inter-relacionadas, de forma que estas tendências tenham como consequência imediata a necessidade de nos prepararmos

ativamente para estes novos processos políticos. Por sermos parte ativa deste novo modelo mundial, seremos cobrados nessa mesma medida.

Especificamente em relação ao Brasil, nós, que por muito tempo fomos chamados de país do futuro, agora estamos diante deste fabuloso processo de transformação econômica que nos eleva à categoria do primeiro grupo das economias mundiais e isto, vejam bem, não é um acontecimento trivial. É um dos mais importantes fatos históricos da nossa realidade. É um momento único e para o qual devemos nos planejar.

E quais oportunidades se abrirão para o nosso país? Somos atualmente a oitava potência econômica mundial e segundo previsões das mais importantes instituições, seremos nos próximos anos a quinta ou sexta potência mundial.

Nas palavras do economista e ex-Ministro Delfim Neto, qualquer país só pode aspirar a ser potência mundial caso possua três atributos: autonomia alimentar, autonomia energética e autonomia militar. Atualmente eu diria que somente os Estados Unidos conseguem preencher este espaço. A China, por exemplo, possui autonomia militar, carecendo de autonomia alimentar e mesmo energética, se considerarmos as atuais fontes. A Rússia e Índia carecem de autonomia alimentar. E o Brasil ainda apresenta limitações no campo militar. Já somos importantes protagonistas nos campos político, diplomático, energético, ambiental e alimentar.

No caso brasileiro, na área alimentar, graças a maciços investimentos em Ciência e Tecnologia, nos transformamos no segundo

maior produtor agrícola do mundo, estando atrás apenas dos Estados Unidos, e isso tudo devido ao planejamento estratégico feito há pouco mais de quatro décadas, onde podemos citar a criação da Embrapa como fruto dessa política. Notem que no campo alimentar o resultado é um fruto claro do planejamento estratégico que foi feito à época, e sem o qual certamente estaríamos importando alimentos.

No campo energético, temos uma das mais importantes empresas de energia do Mundo, a Petrobras. A descoberta do Pré-Sal que, se concretizado, nos elevará à condição de potência energética. Temos variadas opções para produção de energia limpa e renovável. Somos atualmente o país do mundo que mais produz energia limpa, pois a nossa matriz é hidrográfica. Temos potencial para produzirmos biodiesel, que poderá significar uma importante revolução para o homem do campo. Temos importantes jazidas de gás. Temos potencial eólico, e temos vastos campos para exploração da energia solar.

Ainda no campo energético, as principais fontes de energia são nesta ordem: água, carvão, energia nuclear e petróleo. E o Brasil é beneficiado por ter praticamente todas as possibilidades exploratórias. No campo nuclear somos um dos únicos, senão o único país do mundo que tem na sua Constituição Federal a determinação de uso pacífico dessa energia. Enfatizo que pelos aspectos da autonomia e da riqueza gerada, temos que evoluir nosso processo de enriquecimento de Urânio. Assim, devemos nos adiantar estrategicamente na auto-suficiência nuclear, campo restrito atualmente a poucos países.

No campo Militar, estamos promovendo um reaparelhamento das forças armadas com o importante pressuposto de transferência de tecnologia e isto será fundamental para nossa autonomia. E basta lembrar-se da evolução que teve a Embraer a partir da parceria desenvolvida com a Itália. Temos a reativação da produção naval entre outros e temos que valorizar as nossas forças armadas, pois estas atuam como importante pólo de produções científicas.

Além desses novos desafios, nos próximos anos o nosso país sediará os dois mais importantes eventos mundiais esportivos: a copa do mundo e as olimpíadas e isto requer um esforço para mostrar ao mundo a nossa capacidade de dotar o país de uma rede de infra-estrutura.

Por todos esses aspectos, o Brasil precisa solidificar estruturas que pensem e projetem o país para períodos mais longos. Temos na estrutura da Administração instituições capacitadas para promover esse debate. Além da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que lideraria esta discussão, temos o IPEA e entendo que o Tribunal de Contas da União deve participar ativamente deste processo de discussão das políticas de Estado. Além destas instituições, devemos envolver as Universidades neste debate. Temos as Conferências Nacionais como excelentes oportunidades para disseminação do conhecimento e podemos citar a Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia, que visa ampliar o protagonismo brasileiro em diversas áreas.

Voltando ao debate, saliento que o ponto crucial para o sucesso das estratégias é o amplo envolvimento de todos os atores políticos neste processo.

Entendo que é preciso superar as dicotomias políticas em nome de políticas de Estado que contem com a participação de todos os atores, independentemente de conotações políticas e partidárias. Nesse sentido, distensões políticas devem ser relevadas em nome de um interesse maior, que é a boa evolução do nosso país, a exemplo do que ocorre no modelo norte-americano.



## Cenários políticos e possíveis desafios do Controle Externo

Conforme os aspectos citados, e por ter abordado os vastos campos de ação do nosso modelo político nos próximos anos, penso já ter descrito um panorama para o sistema de controle externo. Isto significa que as atuais atribuições do Controle Externo serão acrescidas de importantes e inéditas ações, o que inclui o envolvimento na análise dos projetos existentes e também o envolvimento na análise das políticas estratégicas. De qualquer modo, o TCU deverá considerar aspectos ligados a controles prévios e concomitantes, colaborando sensivelmente no aperfeiçoamento de políticas públicas, tendo como pressuposto a qualidade do gasto público.

A partir destas novas possibilidades, vejo que o sistema de controle externo, e aqui falo especificamente do TCU, terá uma ampliação na sua atuação, pois além da qualidade dos gastos públicos, também os controles sociais avançarão na medida em que o país evolui no seu patamar econômico.

Eu diria que em termos estratégicos a realidade brasileira exige investimentos em infra-estrutura, investimentos sociais e investimento em energia, todos esses aspectos permeados pela ótica de sustentabilidade ambiental. Além desses investimentos, precisamos consolidar a nossa posição científica, que envolve a produção de alimentos, medicamentos e tantas outras funções. Nossas instituições precisam se consolidar para darem conta de tamanhos desafios.

A par dessas expectativas, que ampliam significativamente a atuação do Controle Externo, é salutar que discutamos a realidade política. No aspecto político, os cenários são disformes. Tanto sinalizam para a ampla consolidação do modelo, como para a sua fragilização. Esta ambigüidade decorre das tensões que sempre existirão entre o Poder Executivo e os entes fiscalizadores e isto é próprio do sistema de freios e contrapesos, base da divisão do Estado em poderes independentes.

As discussões no Congresso Nacional sinalizam para a consolidação do atual modelo de controle externo à medida que temos no Congresso Nacional, por exemplo, projeto de Emenda Constitucional que cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), projeto este do qual fiz parte na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada especificamente para tal análise e que contou também com a participação de Ministros do TCU nos debates.

Por outro lado, sinalizam para a fragilização quando se apresenta no Congresso Nacional diversos projetos ou dispositivos que retiram atribuições do TCU, por equivocadas discussões sobre obras ou projetos executados em descumprimento aos pressupostos estabelecidos na Constituição Federal.

Por mais que eu discorde da opinião de muitos parlamentares em relação ao controle externo, eu as respeito, porque entendo que toda movimentação no Congresso Nacional deve ocorrer nos limites legais na arena política, cabendo então ao Sistema de Controle Externo demonstrar

como e de que modo vem contribuindo efetivamente no aprimoramento das políticas públicas.

Com esta minha fala, o que reitero é que o Poder Legislativo, do qual somos partes indissociáveis, deve ser adequadamente esclarecido acerca do exercício do sistema de controle externo. Muito dessa necessidade decorre do grande número de parlamentares que desconhecem a atuação do Controle Externo, e também da grande renovação que temos no Parlamento.

Ressalto que a atuação do TCU junto ao Congresso nacional não pode ser tomada estritamente sob a ótica de adequação ao modelo do Controle externo existente no país, mas sim pela eficiência do modelo praticado.

Nesse sentido, o Sistema de Controle Externo deve focar a sua atuação na eficiente economicidade de recursos públicos. Uma vez observado esse aspecto da eficiência, as ações estarão devidamente justificadas.

Por conseguinte, sugiro que as discussões no âmbito desta Corte de Contas considere três linhas estratégicas: estratégias de ação, estratégias de comunicação e estratégias legislativas.

Primeiramente, o TCU deve atentar para aquilo aqui denominado linhas estratégicas de ação, que dizem respeito ao aperfeiçoamento da

efetiva atuação dessas Cortes. Isto já é feito sistematicamente, pois o Tribunal de Contas da União, por meio de seus planejamentos estratégicos, tem sido uma Casa bastante inovadora e sempre na vanguarda dos acontecimentos. Ainda assim, devemos ter como foco a eficiência das ações, em que a materialidade e a relevância sejam pressupostos indissociáveis da sociedade, principalmente na ótica da boa qualidade do gasto público.

Saliento que o Tribunal deverá incorporar em suas matrizes novos paradigmas sobre aspectos estratégicos de nação, envolvendo-se em conjunto com a rede de controle, nesta discussão.

Em um segundo momento, deve, impreterivelmente, atuar naquilo que denominei linhas estratégicas de divulgação, que tem a ver com novas formas de relacionamento com o Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Prefeitos, Mídia e Sociedade, relacionamento esse que entendo pode e deve ser melhorado.

Deve, não apenas o TCU, mas todo o sistema de Controle, e temos a Rede de Controle, atuar nestas ações que privilegiem “novas estratégias de comunicação”, pois as ambíguas visões existentes no Congresso Nacional decorrem do desconhecimento do sistema de Controle Externo e não do questionamento da eficiência do modelo.

E por fim, devem dar importância àquilo que denominei estratégias legislativas, que seria o mapeamento e acompanhamento efetivo de projetos de leis que atingem não somente o modelo em si dos tribunais de contas,

mas que servem como importantes mecanismos de fortalecimento do sistema de controle externo, processo este que também julgo insuficiente de parte dos tribunais de contas, pelo menos de forma institucional. Neste ponto, ressalto que o TCU já vem efetivamente fazendo este acompanhamento, mas entendo que este acompanhamento deva ser aperfeiçoado.

Quero também dizer para que o TCU tente ver o relacionamento com o Congresso Nacional de modo empático, que é se colocar no lugar do outro, para ver em que medida as prioridades do Congresso Nacional se coadunam com o exercício das suas funções. Nesse sentido, será que as prioridades do TCU são as mesmas do Congresso Nacional? Será que o Tribunal acompanha de fato o que está sendo discutido no Congresso Nacional? Será que estamos sendo tempestivos com o Congresso Nacional? As Comissões estão sendo atendidas dentro do prazo regimental de 180 dias, visto que o mandato é de um ano?

Em entrevista que concedi há algum tempo, fui questionado sobre o papel do Tribunal de Contas da União na análise de obras do país. Nesta entrevista, frente ao jornalista, disse que o TCU tinha sem dúvida, um dos mais eficientes quadros funcionais do mundo. É um Tribunal que exerce suas funções com esmero, e falo isso com a experiência de ter conhecido as Cortes de Contas européias e o modelo americano.

E por que digo isso? Porque temos problemas de um país em desenvolvimento, que não ocorrem nos países mais tradicionais. Em compensação, temos um quadro funcional dos mais qualificados do mundo

e isso deve ser motivo de orgulho para o país, pois os servidores do Tribunal de Contas da União são apaixonados pela causa e são inteiramente devotados ao controle externo.

Por isso, encerro esta minha fala com a absoluta certeza de que teremos nos próximos anos a ampliação das ações de controle social, novas demandas sociais, econômicas e em infra-estruturas, exigindo das nossas instituições um maior ativismo centrado também nos aspectos estratégicos, e para os quais tenho absoluta certeza que o TCU saberá dar a sua contribuição.

Muito obrigado.