



CONTROLE PÚBLICO

O TCU e a busca pela causalidade perdida

Tribunal deveria criar instrumento para avaliar o impacto de inovações no setor público

ANDRÉ DE CASTRO O. P. BRAGA

02/10/2019 13:58

Atualizado em 02/10/2019 às 13:59



Imagem: Pixabay

Em 2015, a ANCINE adotou nova metodologia de prestação de contas de projetos audiovisuais. Em vez de analisar detalhadamente todos os projetos executados, a agência passou a examinar a documentação de apenas alguns deles, selecionados mediante amostragem.

Em março deste ano, o TCU determinou que a ANCINE deixasse de utilizar essa nova metodologia porque, entre outros motivos, ela “abriria brechas” para irregularidades (Acórdão 721/2019 – Plenário). Isto é: segundo o tribunal, haveria

uma relação de causalidade entre, de um lado, a adoção do sistema simplificado e, de outro, o aumento de irregularidades no uso de recursos públicos.

+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!

Embora esse seja um raciocínio intuitivo, cabe indagar: será que a metodologia simplificada tinha o potencial de *causar* um crescimento de práticas ilícitas? Será que essa relação de causalidade de fato existia?

Perguntas semelhantes poderiam ser direcionadas a outros processos julgados pelo TCU. Em 2012, por exemplo, o tribunal restringiu fortemente o uso da adesão tardia à ata de registro de preços, valendo-se do argumento de que esse instituto aumentaria o risco de corrupção nas contratações públicas (Acórdão 2.692/2012 – Plenário). Será?

O que quero defender aqui é que o TCU deveria adotar uma postura de maior cautela ao analisar relações de causalidade na gestão pública.

Um primeiro passo nesse sentido seria reconhecer que provar a causalidade entre dois fatos é tarefa árdua. Há economistas que gastam boa parte de suas carreiras tentando entender a relação entre duas variáveis.

Essa dificuldade impõe certa humildade cognitiva a todos aqueles que busquem investigar o impacto de um ato estatal.

Um segundo passo envolveria a criação de novo instrumento de controle, que o TCU poderia utilizar sempre que surgissem dúvidas sobre os verdadeiros efeitos de uma inovação no setor público.

Esse novo instrumento, uma espécie de “auditoria de impacto”, poderia se inspirar em métodos econométricos já consolidados, que buscam justamente identificar relações de causalidade.

Entre os especialistas no tema, existe o consenso de que o melhor método para provar relações de causa e efeito é aquele que se baseia em experimentos com dois

grupos de indivíduos. Um deles recebe o tratamento (por exemplo, o Bolsa Família). O outro não.

Após certo tempo, comparam-se os dois grupos, a fim de se verificar se existe alguma diferença entre eles (por exemplo, se os filhos dos beneficiários do Bolsa Família apresentam melhor desempenho escolar). Caso exista diferença estatisticamente relevante, conclui-se que o tratamento fez efeito.

O mesmo método, com adaptações, pode ser utilizado para comparar, de um lado, entes públicos que adotaram determinada inovação e, de outro, entes públicos que não a adotaram. Ao fim dessa comparação, o TCU possuiria mais elementos para tomar boas decisões.

O gestor público trabalha cercado de incertezas. É uma realidade que por vezes entra em choque com a lógica do controle, que tende a privilegiar respostas binárias: o ato do gestor é lícito ou ilícito, é econômico ou antieconômico. A criação de auditorias de impacto nos moldes sugeridos aqui poderia aproximar esses dois mundos

ANDRÉ DE CASTRO O. P. BRAGA – Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e em Administração Pública pela FGV-RJ. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp. Advogado do BNDES. Textos refletem exclusivamente a opinião do autor