

O controle como burocracia

Pesquisa mostra as dificuldades de o TCU evitar os riscos da burocratização

CARLOS ARI SUNDFELD

28/11/2018 06:05

Atualizado em 28/11/2018 às 14:59



Desenho para publicação em IstoÉ, 15.08.1990. Acervo Millôr Fernandes / IMS

Millôr Fernandes (1923-2012) foi um olhar agudo que, a partir de Ipanema, conseguiu capturar as imagens essenciais da vida brasileira do século XX. Ele, com a sabedoria dos céticos (definia-se “um escritor sem qualquer estilo”), criou milhares de frases desconcertantes sobre os mundos público e privado, reunidas em “Millôr Definitivo – Bíblia do Caos” (editora LPM, 1994). Em uma dessas sínteses, Millôr explicou a burocracia como a mais engenhosa das “inatividades inventadas pelo homem”.

Millôr ajuda a entender os caminhos do controle público no Brasil. Nas últimas décadas, a

prioridade tem sido fazer volume. É a epopeia da ampliação constante: dos órgãos, das oportunidades de controle, dos processos, dos poderes e das cobranças dos controladores. Só que, com frequência, mais controle se reduz a mais burocracia. É hora de mudar o foco: ao invés de volume, eficiência no controle. Mas para isso os controladores terão de olhar com ceticismo para si mesmos e levar a sério os custos e os benefícios de suas opções.

+JOTA: Faça o cadastro e leia até dez conteúdos de graça por mês!

O projeto Observatório do TCU, parceria do Grupo Público da FGV Direito SP com a Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, tem acompanhado de perto a dinâmica decisória do Tribunal de Contas da União. Os 3 relatórios já divulgados –

<https://direitosp.fgv.br/grupos/grupo-publico> – mostram conquistas e problemas do órgão. A burocratização, a inatividade operosa de que falou Millôr, tem se revelado um risco.

Vai por esse caminho a estratégia da inconclusão: levantar dúvidas sobre o que a administração faz, produzir tensão, gastar tempo e energia, e aí mais confundir que ajudar, sendo inconclusivo nas críticas, recomendações ou demandas. Os relatórios do Observatório do TCU mostram isso em processos sobre quarteirização de mão de obra (acórdão 120/2018), tarifa básica de pedágio (acórdão 290/2018), unitização de blocos de petróleo (acórdão 672/2018), seguro de crédito à exportação (1031/2018) e outros.

Em defesa dessa técnica é comum se dizer que comprovar a licitude, legitimidade e economicidade das ações públicas é ônus do gestor, não do controlador. Além disso, ser aberto nas cobranças seria um modo de respeitar a autonomia dos gestores. A explicação pode ser sincera, mas não convence. Toda demanda do controle é interferência e oneração. Em um caso, destacado pelo Observatório, até o TCU veio a reconhecer a irrelevância do que andou cobrando do gestor (quanto ao valor para ressarcimento de estudos em procedimento de manifestação de interesse, acórdão 1340/2018).

Nenhuma autoridade pode se limitar à invocação de valores jurídicos abstratos para interferir e onerar. Controladores têm o ônus de demonstrar a necessidade e adequação de suas medidas instrutórias, e para isso, segundo o art. 20 da Lei de Introdução, a LINDB, têm de olhar para as consequências negativas da burocracia e das incertezas que geram.

Autoridades públicas precisam ver com empatia as situações e os sujeitos que atingem. Uma visita ao Instituto Moreira Salles, em São Paulo, pode ajudar. Lá está montada, até 27 de janeiro de 2019, a exposição “Millôr: obra gráfica”, com a outra face do legado do grande artista. A burocracia, essa engenhosa inatividade, está bem retratada em 4 fortes desenhos. Mas só vale para quem tiver olhos de ver.

CARLOS ARI SUNDFELD – Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público