

Compras Públicas

Notícias

Entrevista sobre governança com o auditor do TCU e professor

Jetro Coutinho



◀ Entrevista sobre Data Analytics em Compras Públicas com o pesquisador da Fundação Getúlio Vargas Rafael Braem Velasco

Entrevista sobre arbitragem em compras públicas com o professor e advogado Cesar Pereira ▶

Mostrar respostas aninhadas



Entrevista sobre governança com o auditor do TCU e professor Jetro Coutinho

por RONALDO CORREA - sexta, 8 Jun 2018, 14:04

Entrevista com o professor Jetro Coutinho sobre governança para a Comunidade de Compras Públicas da Enap. As perguntas foram feitas pelo professor Marcus Braga.

1. Essa abordagem do TCU de levantamentos por questionários traz um retrato interessante da Administração pública. Qual o próximo passo nesse sentido no âmbito do Tribunal? Esses dados nortearão estrategicamente as ações futuras do controle externo? Haverá uma integração com o controle interno e auditorias internas nesse sentido?

Jetro: Os Levantamentos de Governança começaram em 2007, numa tentativa de identificar problemas sistêmicos da Administração Pública. Naquele período, uma das coisas que o TCU identificou, no âmbito de TI, foi a situação difícil que as contratações de TI se encontravam, principalmente porque as consultorias jurídicas, à época, não tinham uma uniformidade para avaliar a contratação de TI. Por causa disso, muitas contratações de TI importantes para a Administração eram barradas no âmbito da consultoria jurídica. Este cenário se repetia em vários órgãos. Com isso em mente, o TCU recomendou à AGU que padronizasse as avaliações das contratações de TI e, após um trabalho intenso feito pela AGU, houve uma melhora considerável nesse ambiente. É claro que a área de contratações de TI ainda tem aspectos a serem melhorados, mas consideramos que esta mudança só foi

possível devido ao instrumentô do Levantamento de Governança.

11 anos depois do primeiro Levantamento, estamos com o mesmo intuito: identificar problemas sistêmicos e debater como podemos solucioná-los. Particularmente, estou muito preocupado com a situação da gestão de pessoas no setor público federal. De forma geral, o Setor de Gestão de Pessoas cuida da parte mais "cartorária", como a concessão de licenças, certidões e etc, mas ainda não há uma gestão estratégica de pessoas. Há uma certa sensação de que a única coisa que um bom servidor ganha na Administração Pública é mais trabalho. Ou seja, não temos práticas de reconhecimento institucional para os bons servidores. Igualmente, não possuímos instrumentos de inserção de propósito e valor no dia-a-dia do servidor, o que faz com que o servidor fique desanimado com sua atividade. Em minha visão, reverter este cenário é um dos desafios maiores que possuímos. E acredito que as Auditorias Internas têm um grande papel nesse sentido, de ajudar os gestores a destravarem os nós de suas atividades, encontrando novos caminhos para a gestão.

Um outro ponto que identificamos é que as informações oficiais sobre os órgãos e entidades da Administração Públicas estão desatualizadas. Só para exemplificar o que isso causa, há empresas que pegam a informação da Administração (atualização de dirigentes, telefones e e-mails, por exemplo) e vendem à própria Administração.

2. O que se espera da sociedade com o acesso a esses dados, além de trabalhos acadêmicos?

Jetro: Sendo bem sincero, acredito que a questão da Governança está muito longe do cidadão. No geral, o cidadão quer saber como a Administração Pública impacta o seu dia-a-dia. Por exemplo, ele quer saber quanto custou o asfaltamento da rua em que mora ou porque ele precisa ir pessoalmente ao Detran para conseguir usar a CNH digital, se o propósito é justamente "ser digital". A questão da Governança está tão mais alta que a maior parte dos cidadãos ainda não consegue visualizar como isso o impacta. Pensando na questão do asfaltamento da rua, hoje, não conseguimos dar essa informação para o cidadão, porque a nossa estrutura orçamentária não consegue delimitar os dados ao ponto que o cidadão deseja. Isso é uma questão de Governança Orçamentária (ou falta dela), mas o cidadão, no geral, acredita que o setor público tem a informação, mas que não quer disponibilizá-la.

Por outro lado, o cidadão que, por qualquer motivo, desejar saber como está a situação da Governança dos órgãos e entidades que ele financia por meio dos tributos tem o direito de saber. Ou seja, o acesso aos dados não pode ser fornecido porque a Administração Pública espera alguma coisa do cidadão, mas, sim, porque é um direito dele. Agora, é claro que em nós há uma certa esperança de que, daqui para a frente, o debate seja mais qualificado.

mais qualificado.

Quando começamos a falar de Governança no Setor Público na década passada, parecíamos seres de outro planeta. Atualmente, estamos vivendo um movimento de crescimento do debate da governança, com o setor público, a academia e os órgãos legislativos conversando sobre isso. Apenas para se ter uma ideia, recentemente contratamos uma estagiária da área de TI para nos ajudar com cruzamento de dados. Quando ela começou o trabalho e conheceu a equipe do TCU, nos disse que estudou, na Universidade de Brasília, artigos sobre Governança de TI que o TCU tinha publicado. Ou seja, o debate chegou na academia e, agora, precisa chegar ao cidadão, ou pelo menos àquele que se interessa no tema.

Seja como for, sem boa governança nós não conseguiremos entregar bons serviços públicos a nossa sociedade.



3. O questionário tem um certo grau de padronização. Existe algum movimento de customização parcial destes?

Jetro: Acreditamos que o questionário parte daquilo que representa um certo consenso na literatura sobre o tema. Ou seja, começamos pelos pontos mais "pacíficos na doutrina". Há na equipe até quem acredite que não há nada de novo ou revolucionário no questionário, que estaríamos tratando apenas de questões básicas que toda organização pública deveria possuir. Se adotarmos esta percepção, o baixo grau de maturidade em governança nos daria um recado alarmante, pois os órgãos e entidades da Administração Pública dos Três Poderes, com raríssimas exceções, estariam aquém do básico necessário para gerir minimamente bem os recursos públicos disponíveis.

No futuro, porém, é nosso desejo que haja certo grau de customização. Por enquanto, oferecemos a possibilidade das organizações responderem com um "Não se aplica". Neste caso, elas precisam responder a razão pela qual aquela prática não é adequada para a realidade deles. Uma das possibilidades da marcação do "não se aplica" é se houver lei ou norma que impeça a aplicação da prática de governança, mas quase nenhuma organização selecionou este motivo. Outra possibilidade é a organização responder que fez um estudo do custo-benefício de implementar a prática e esta relação se mostrou desfavorável, mas também quase nenhuma organização selecionou este motivo. Além disso, temos um campo aberto (Não se aplica - Outros) e, uma a uma, analisamos a justificativa.

4. Dada a diversidade de capacidades estatais no Brasil, um país de dimensões continentais, quais os desafios de se aprimorar a governança pela via do controle externo nesse sentido?

Jetro: Poxa, há diversos desafios, externos e internos. Vou citar

alguns aqui.

Na seara externa, ainda encontramos organizações com grau de maturidade de gestão muito baixo e procedimentos rudimentares. Nesse sentido, uma de nossas dificuldades é nos fazer entender quando estamos falando de Boa Governança e Gestão. Para tentar minimizar este problema, elaboramos um glossário com referência aos termos principais que tratamos no questionário. A maior dificuldade é outra, no entanto. Muitas vezes, como estas organizações ainda estão com uma gestão mais "simplificada", elas não conseguem sequer escolher que caminho seguir para incrementar a gestão. Para estas organizações, o maior desafio interno do TCU é como incentivar a melhoria da governança e gestão dessas organizações respeitando nossa competência e, ao mesmo tempo, a autonomia de cada organização pública nos rumos que deve seguir.

Há outras organizações públicas que apresentam estágio intermediário. Para estas, o questionário ajuda porque dá para a organização uma "trilha" do que ela pode seguir para incrementar sua governança e gestão. Ou seja, o trabalho "joga luz" sobre áreas da organização que carecem de melhoria. Nosso desafio interno para estas organizações, é ser um viabilizador de boas idéias e bons projetos, inclusive perante a alta administração, sabendo que a mudança leva tempo para ser implementada.

Para as organizações públicas que estão em estágio aprimorado de governança, precisamos continuar desafiando essas organizações a incrementarem cada vez mais a Governança e a Gestão. Não podemos tornar o Levantamento de Governança "simples demais" para elas.

E se olharmos todo o universo pesquisado de 588 organizações públicas, o desafio maior é tentar orientá-las para o debate que está "por trás" da governança: a agregação de valor. Ainda somos autoreferenciados demais. Precisamos pensar em agregar valor para a sociedade.

5. A governança envolve conceitos como transparência, gestão de riscos, accountability, avaliação, que surgem e amadurecem em tempos distintos na Administração Pública. Como coordenar essas inequidades conceituais?

Jetro: Eu não acho que haja inequidades conceituais, pelo menos não nesse sentido. A título de exemplo, hoje temos quase todo mundo no setor público discutindo gestão de riscos, mas a gestão de riscos já estava prevista no artigo 14 do Decreto-Lei 200 desde 1967, há mais de 50 anos.

O que acho é que exista mudança no entendimento do que vem a ser cada um desses conceitos ao longo do tempo. Por exemplo, antes da Lei de Acesso a Informação (LAI), a transparência era tratada apenas como uma boa prática. Desejável, "bonitinha", mas não passava muito disso. Várias de nossas organizações públicas eram consideradas "caixas pretas" pela sociedade.

publicas eram consideradas caixas-pretas pela sociedade. Imediatamente após a publicação da LAI, o debate sobre transparência era: "precisamos mesmo publicar dados e informações?" E aí, foi aquela enxurrada de ações judiciais tentando evitar que os salários dos servidores fossem publicados na internet.

De 2013 a 2015, mais ou menos, o debate sobre transparência mudou. Já não discutíamos mais se precisávamos publicar dados e informações. O debate era COMO publicar as informações, COMO tornar as informações mais compreensíveis pelo cidadão.

De 2016 para cá, o debater mudou novamente. Agora, fala-se em dados abertos, ou seja, a informação não só tem que estar compreensível ao cidadão, mas igualmente precisa ser manipulável por ele. Ou seja, precisamos deixar que o cidadão possa processar a informação por máquina com dados livres de licenças, juntamente com os outros princípios de dados abertos.

Ou seja, o que se entendia sobre transparência mudou ao longo do tempo: De "precisamos ser transparentes?" para "precisamos ser transparentes, de forma compreensível ao cidadão e no formato de dados abertos".

Em minha opinião, o próximo debate sobre transparência será sobre a tempestividade dos dados, com o setor público tendo que oferecer dados em tempo real ao cidadão.

Essa evolução nos conceitos é apenas mais um dos desafios que temos, mas acredito que em todo conceito "abstrato" há uma "medula" que orienta o que deve ser entendido naquele conceito.

6. Você acha que esse frenesi recente de combate à corrupção, com fortes traços punitivistas, precisa dialogar com a questão da governança?

Jetro: Em cada atividade, em cada processo, há que se ter controles internos para mitigar as causas dos riscos associados. Se o controle interno não estiver lá para mitigar a causa dos riscos, ele é excessivo e deve ser eliminado. A Governança é um controle interno do nível de entidade, ou seja, nos níveis mais altos da organização. Quando os dirigentes máximos de uma organização pública a corrompem, eles só conseguem fazer isso burlando a governança da entidade.

Por exemplo, o ex-diretor de Marketing do Banco do Brasil envolvido no escândalo do mensalão liberou, sozinho, os empréstimos àquelas empresas de publicidade. Mas as normas de governança do Banco do Brasil não concediam a ele autorização para isso. Ele precisava da assinatura de mais dois diretores. No âmbito judicial, essa burla à governança do Banco do Brasil foi um dos elementos que caracterizou o dolo do ex-diretor de Marketing em cometer o ilícito. Então, há certo diálogo entre combate à corrupção e a questão da Governança.

Mas o principal ponto da Governança não é este, o principal ponto é elevar o grau de maturidade da organização. Para que

permeio e eleva o grau de maturidade da organização, para que ela consiga atingir seus objetivos sem depender única e exclusivamente de quem ocupa a principal cadeira da organização. É permitir que sua estratégia seja implementada e que haja transformação na sociedade.

Por outro lado, a corrupção é um grande mal e precisa ser combatida. Se com punição, que seja com punição. Mas principalmente com prevenção. E eu tenho uma certa crença pessoal de que boa governança e boa gestão tornam nossas organizações menos vulneráveis a esse tipo de mal feito. E, mesmo que o mal feito aconteça, uma boa governança torna o mal feito rastreável (conforme o exemplo que mencionei). Ou seja, ao longo do tempo, as oportunidades para corrupção ficarão menores. Por outro lado, de nada adianta um Estado que faz tudo de acordo com a lei, mas que não tem efetividade em concretizar os objetivos do art. 3º da Constituição. Ferir o princípio da eficiência é tão inconstitucional quanto ferir o princípio da legalidade. 

7. Como você pensa em resolver a dificuldade desses diagnósticos de governança dialogarem com o chão de fábrica e seus problemas?

Jetro: Ainda não tenho uma resposta para isso. Nossa estratégia inicial, era ter um instrumento para avaliar a alta administração mesmo. Conversar com os níveis mais elevados da organização e mostrar para eles que o bom andar da organização é de responsabilidade deles.

Por outro lado, os níveis inferiores da organização podem fornecer importantes informações acerca do funcionamento da organização. Isto é algo que está no nosso radar e que precisamos dar uma resposta.

Se tiverem sugestão, com certeza gostaríamos de ouvi-las (governancapublica@tcu.gov.br).

De forma geral, posso dizer que as parcerias serão muito bem vindas. Entre o tempo em que vocês me enviaram essas perguntas e o tempo em que as estou respondendo, recebi contato da ENAP para algo nesse sentido.

Acredito que uma parceria seria muito benéfica para todos.

8. Como lidar com os riscos dessa discussão de governança virar um modismo ou um formalismo de comitês e não reverter para entregas efetivas de serviços públicos de qualidade?

Jetro: E que baita risco é esse! No Levantamento de 2014, recebemos o feedback de que estaríamos induzindo a criação de controles em vez de buscar eliminá-los. Tive que concordar parcialmente com este diagnóstico e, no levantamento de 2017, optamos por fazer as perguntas em pares. A primeira, perguntando se a organização tinha o "papel". A segunda, se a organização tinha o resultado daquela prática (um processo

organização tinha o resultado daquela prática (um processo mapeado, um relatório de auditoria contendo avaliação de riscos, etc). Como é de se esperar, várias de nossas organizações possuem a papelada, tem, por exemplo, um plano estratégico com visão, missão e valores. Mas, quando perguntados se a estratégia é monitorada, se há acompanhamento, se a alta administração reflete periodicamente sobre o tema, se a estratégia forneceu os resultados esperados, aí os índices caem bastante.

Acredito, portanto, que a Governança tem que ser analisada simultaneamente com a geração de valor. O quanto de valor nós estamos agregando para a sociedade. Ou seja, não é a governança pela governança. É a governança para que a organização agregue valor.

Por exemplo, temos um órgão público que, aplicando gestão de riscos, reduziu o tempo médio de contratação de 300 para 30 dias. Governança não é e nem pode se tornar um modismo gerencial como foi a gestão da qualidade e a implementação do BSC no setor público. Governança precisa gerar valor e valor para a sociedade.

No que cabe ao TCU, estaremos vigilantes para que não só as estruturas e práticas de governanças existam, mas para que elas funcionem. E acredito que as Auditorias Internas também vão se preocupar mais com essas questões do que com a mera formalidade.

9. Em um país com um alto grau de valorização de normas e de matriz burocrática, quais os desafios de se induzir o foco nos objetivos da organização, que é uma discussão central da governança?

Jetro: Temos vários. Mas acredito que isso passa até pelos órgãos de controle. De forma geral, fazemos o que nos é cobrado. E no setor público, se o órgão de controle pede papel, ele receberá papel. Aqui no TCU, pensamos muito sobre isso e estamos mudando já há algum tempo nosso jeito de agir. Para citar dois exemplos recentes, temos a Estratégia de Desburocratização do TCU, que contará com vários trabalhos para induzir a desburocratização do setor público e do país e também o novo formato da prestação de contas ao Tribunal. Esta segunda iniciativa ainda está em fase piloto, mas gostaria muito de convidá-los a conhecer o Relatório de Gestão 2017 do Ministério da Fazenda, que é nossa primeira experiência com um formato que cobra mais aspectos de Governança e de Resultados. Só para se ter ideia, antes tínhamos 1.800 páginas para cobrir todas as prestações de contas dos órgãos do Ministério da Fazenda. No formato atual, são 180 para cobrir todo o Ministério, inclusive, PGFN, RFB, STN. Além da redução de páginas, a qualidade da informação é melhor, pois o foco é nos resultados gerados pelo ministério e não nas informações que quase todos temos acesso no SIAFI, por exemplo.

Procurando no Google sobre o relatório do Ministério, fica fácil encontrar

encontrar.

10. Qual a importância, na sua opinião, do fortalecimento da auditoria operacional nesse contexto de governança?

Jetro: Acredito que muito importante. Mas não a auditoria operacional pela auditoria operacional. Mas a auditoria operacional pelo que ela nos proporciona: um relacionamento melhor entre gestores públicos e auditores. Tanto gestores como auditores têm como foco a melhoria do Brasil. Precisamos nos relacionar para que os problemas sejam resolvidos. O interessante é notar que relacionamentos tem como base a confiança e, no estágio atual do país, é muito difícil nós confiarmos em órgãos e entidades, com todo o peso, formalidades e acordos de cooperação que muitas vezes não vão além do papel. É muito menos complicado confiarmos n  pessoas que trabalham nos órgãos e entidades. Acredito que esse relacionamento cooperativo, entre pessoas que querem ajudar a melhorar este país, é o fundamento da mudança. Quem sabe, com o tempo, não teremos instituições melhores e passaremos a confiar nelas também?

Jetro Coutinho é Auditor do Tribunal de Contas da União. No TCU, seus trabalhos têm sido premiados no prêmio Reconhe-Ser, que identifica os trabalhos de destaque na casa. É membro do Grupo de Trabalho de Gestão de Riscos em Processos de Fiscalização do Tribunal. Além disso, representou o Brasil nas missões oficiais do TCU para a Turquia (Força Tarefa em Auditoria de Ética), Bulgária e Croácia (Study Visit em parceria com o Banco Mundial para conhecer o Sistema de Controle Interno desses países) e França (54ª Sessão do Comitê de Governança Pública da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Para além do Tribunal de Contas da União, é palestrante, professor no Instituto Brasileiro de Governança Pública e Master Coach Executivo.

Marcus Braga é Auditor Federal de Finanças e Controle do Quadro do Ministério da Transparência e CGU, atualmente cedido ao Ministério da Cultura, desempenhando as funções de Auditor Interno da Fundação Biblioteca Nacional. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ (GPP/PPED/IE/UFRJ). CV Lattes em <http://lattes.cnpq.br/6009407664228031>

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal

