

A QUESTÃO DO CONTROLE NO DEBATE DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Ronaldo Alves Nogueira¹

Francisco Gaetani²

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da questão do controle no debate sobre governança no país. A partir das contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), órgãos do controle externo e do controle interno, respectivamente, o tema ascendeu à agenda do Executivo federal. O caráter prescritivo dessas contribuições não coincide com o contexto e com a sequência observada nas democracias ocidentais, em especial entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição na qual o tema foi codificado sob a forma de diretrizes e recomendações. O objetivo é problematizar e identificar as consequências deste encadeamento dos eventos para subsidiar o enfrentamento de problemas situados em outros domínios de políticas públicas, alguns deles pendentes a décadas.

O debate global sobre governança data do final do século passado e vem se desenvolvendo mais intensivamente nas duas últimas décadas, a partir de várias matizes teóricas (Serpa, 2013; Cavalcante e Pires, 2018). Em sua origem, a discussão buscava compreender e explicar as consequências de múltiplos processos em curso nas democracias ocidentais, que resultaram em uma redefinição do papel do Estado nacional nesses países. Essas mudanças incluíam processos de privatização, aumento da participação do terceiro setor na provisão de serviços públicos, transferências de competências e atribuições para níveis subnacionais e ampliação do papel normativo e regulador de organizações supranacionais. Todas implicaram redução e relativização do papel do Estado nacional e necessidade de estabelecimento de novas formas de condução dos negócios governamentais.

As várias abordagens sobre governança buscavam superar as limitações e as insuficiências dos esforços de reformas baseados em variantes da chamada nova gestão pública, que, nas décadas de 1980 e 1990, dominaram o diálogo internacional sobre reformas. Somente entre 1995 e 1998 estas discussões ocorreram no Brasil, por ocasião das tentativas empreendidas pelo então ministro Bresser Pereira de implementar transformações na administração pública com base no credo gerencial. Para Bresser Pereira (1998, p. 78), “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”. Entretanto, desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o Brasil desconectou-se do debate internacional de reformas orientadas por resultados.

A trajetória do tema no Brasil seguiu um rumo distinto do de outros países por uma razão surpreendente: o assunto foi incubado e desenvolvido pelos órgãos de controles interno (CGU) e, em especial, externo (TCU). Ambos se engajaram em diálogo internacional com instituições como Nações Unidas, OCDE, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai),

1. Doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

2. Doutor em ciência política pela London School of Economics e professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

entre outras, enquanto a cúpula do governo mantinha-se alheia – e frequentemente refratária – a essas discussões, o que gerou um descompasso de familiaridade com o assunto que se traduziria mais tarde em uma legislação fortemente influenciada pela perspectiva do controle no tema da governança.

Este artigo conclui com questões relacionadas à necessidade de se recolocar o debate da reforma do Estado no centro da agenda do Executivo, o que implica deslocar o debate de viés anticorrupção para abordagem centrada no fortalecimento da capacidade de coordenação do centro de governo, na modernização da administração pública e na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão. Em síntese, a paralisia que domina o Executivo federal, decorrente do clima de aversão ao risco que se espalhou pela burocracia, será revertida somente com redirecionamento dos recursos e da atenção do governo para o cumprimento proativo de seu papel: desenvolver capacidades para governar, orientar suas ações para a produção de resultados e focar as entregas de políticas e serviços.

2 GOVERNANÇA(S)

A erosão das capacidades estatais para lidar com os desafios econômicos, sociais, ambientais e globais do último quartil do Século XX foi a principal responsável pela emergência de um processo de reestruturação do Estado. Essas transformações redefiniram papéis de comando e controle que afetaram as bases de poder tradicionais do Estado moderno, como legitimidade e capacidades políticas e estatais.

A literatura sobre governança que trabalha com a dimensão de coordenação de sistemas sociais abrange várias visões teóricas. A abordagem mais centrada no Estado enfatiza a importância do debate sobre coordenação a partir do centro de governo. A perspectiva ancorada na sociedade civil valoriza as redes de políticas públicas e as interações público-privadas que ocorrem nessa ambiência.

A discussão sobre governança pública intensifica-se no final do século passado e está associada ao fenômeno – maior e mais abrangente – da relativização do papel dos Estados nacionais. Visões como a do Estado esvaziado (Rhodes, 1996), Estado minimalista (Self, 1993) e Estado mercantilizado (Pierre, 2000) já elaboravam a respeito de fenômenos em curso nas democracias ocidentais, sem que eles ecoassem no Brasil.

A migração de papéis e competências para o setor privado, para o terceiro setor, para níveis supranacionais e para níveis subnacionais produziu uma redefinição no processo de provisão dos serviços públicos e na dinâmica de funcionamento da esfera pública. Cada um dos vetores que subtraiu um naco de poder do Estado nacional o fez por razões distintas.

Controle é uma das dimensões de governança – em especial na perspectiva mais ancorada no Estado –, mas não é a única. Soluções prescritivas de governança propuseram resolver, ou ao menos mitigar, os conflitos de agência, relatados pela teoria da ação do agente sob delegação do principal (Eisenhardt, 1989; Lan e Heracleous, 2010; Filgueiras, 2018). Mas o debate sobre governança no *framework* privado das teorias de agente principal não contribui para avançar e não dá conta da heterogeneidade da administração pública.

Desde meados da década passada, os órgãos de controle buscaram protagonizar a discussão sobre governança, prescrevendo medidas consideradas promotoras da chamada “boa” governança para órgãos da administração direta e indireta. Organismos internacionais, especialmente a OCDE, contribuíram para o quadro de referência utilizado (Banisar, 2005; Brasil, 2016). Por que a interlocução não se deu no âmbito do centro de governo? Por que órgãos centrais não assumiram protagonismo, como os Ministérios do Planejamento ou da Fazenda?

Os controles são variáveis de segunda ordem. As de primeira ordem são simplesmente as entregas. Se a administração não está estruturada para resultados – caso de vários órgãos públicos –, o debate sobre governança e controles fica prejudicado. De que serve a atuação do controle onde não há burocracia, recursos, plataformas tecnológicas etc.?

Além disso, os mecanismos de governança do país hoje, por mais precários que sejam, vão além das bordas estatais – estas, por sua vez, pressionadas pela permanente escassez de recursos. As dimensões supranacionais, subnacionais, privadas e do terceiro setor indicam a necessidade de os controles externo e interno serem cautelosos nos seus processos de trabalho pelas dificuldades de estruturação de cadeias de responsabilidade adequadas.

3 A PROFISSIONALIZAÇÃO E OS AVANÇOS DO(S) CONTROLE(S)

As relações entre TCU e CGU passaram por uma série de mudanças nos últimos anos abrangendo cooperação, competição e conflito. O texto constitucional permite várias interpretações e carece de regulamentação. Algumas leituras do Artigo 74, inciso IV, de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (Brasil, 1988), praticamente submetem a CGU ao TCU. Mas a dinâmica desta coreografia produziu ganhos para ambos do ponto de vista de protagonismo e influência na agenda nacional. Enquanto importantes reformas na gestão pública não avançaram com o alcance necessário, a questão do controle acabou adquirindo uma centralidade maior, catapultada pela crise política do país que colocou o combate à corrupção no seu epicentro.

Flagrante fragilidade do debate sobre o combate à corrupção nas últimas décadas é a desqualificação das iniciativas dos governos Lula e Dilma nesse sentido, patrocinadas em especial pela CGU e pelo Ministérios da Justiça. O conjunto de leis encaminhadas, negociadas e promulgadas pelo Executivo dotou o país de um consistente aparato legal que vem sendo intensivamente utilizado nos últimos anos no embasamento de ações orientadas para o enfrentamento de problemas de corrupção profundamente arraigados na administração pública federal. Vale citar os normativos propostos e aprovados com a participação da CGU, como: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); e os decretos de vedação ao nepotismo (Decreto nº 7.203/2013), de gestão da ética (Decreto nº 6.029/2007), e o que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto nº 5.480/2005).

Alguns desses institutos atenderam a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em organismos multilaterais.³ Conforme relatórios da CGU, o governo federal já puniu mais de trinta empresas e aplicou cerca de R\$ 12 milhões em multas com base na Lei Anticorrupção, após quatro anos de vigência. Desde 2003, foram aplicadas quase 7 mil punições expulsivas a servidores, uma média de mais de uma por dia. Em 2015, 59% das expulsões tiveram a corrupção como causa. Também foi o principal motivo, no primeiro trimestre de 2018, a prática de atos relacionados à corrupção, com 63% dos casos. Mais recentemente, com base no Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso) (McNally, 2013), o órgão central do sistema de controle interno passou a atuar na linha da prescrição de boas técnicas de gestão de riscos e controle primário, com a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e da Portaria CGU nº 1.089/2018, prescrevendo, para cada órgão, um programa de integridade baseado em três fases: *i*) constituir unidade de gestão da integridade; *ii*) aprovar plano de integridade, até 30 de novembro de 2018; e *iii*) executar

3. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, foi assinada pelo governo brasileiro em 9 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

e monitorar o programa de integridade. Como são novos institutos infralegais, é cedo para relatar ou avaliar o impacto desses instrumentos oriundos do sistema de controle interno.

No âmbito do controle externo, o TCU desenvolveu, na última década, uma série de indicadores para comparar a maturidade de governança organizacional, a começar pelo índice de governança de tecnologia da informação (iGovTI), medidos em 2007, 2010, 2012, 2014 e 2016.⁴ Assim, o TCU notabilizou-se pela defesa da chamada boa governança em diversos relatórios, que deram origem a acórdãos bastante conhecidos pela administração. Pode-se atribuir à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU, criada em agosto de 2006 para fiscalizar a gestão e o uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), o impulso inicial do tema governança no âmbito do tribunal. Essa unidade técnica do TCU atuou enfatizando e estimulando a adoção de estruturas de governança de tecnologia da informação (GTI) junto a toda administração pública federal (Cunha e Souza Neto, 2014). A Sefti também teve papel ativo junto à Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle), constituída como comunidade de prática em abril de 2006, por gerentes das áreas de tecnologia da informação (TI) do TCU, da CGU, do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça, do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal, visando ao compartilhamento de problemas, experiências e iniciativas na área de TI entre órgãos responsáveis por ações de controle na administração pública.⁵

Portanto, a origem da métrica de governança proposta pelo TCU foi a área tecnológica, em que a utilização de parâmetros do mundo privado é mais facilmente transplantável para o setor público. Entretanto, o mesmo não ocorre, por exemplo, na gestão de pessoal. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) realizou dois levantamentos de governança e gestão de pessoas: ciclo 2013 (Acórdão nº 3.023/2013 – TCU-Plenário) e ciclo 2016 (Acórdão nº 358/2017 – TCU-Plenário). As contratações também foram objeto de levantamento de governança, com o trabalho de nova unidade técnica, designada Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), criada em janeiro de 2013. A Selog atuou na mesma linha da Sefti para avaliar a governança das aquisições (Acórdão nº 2.622/2015 – TCU-Plenário).

No TCU, o tema da governança possui influência clara da conceituação da OCDE, para o qual a construção de um governo aberto depende de três princípios fundamentais: *i) accountability*: necessário que existam mecanismos que possibilitem a identificação e a responsabilização dos servidores públicos por suas ações; *ii) transparency*: divulgação de informações confiáveis, relevantes e tempestivas sobre as atividades do governo; e *iii) participação social*: governo deve escutar os cidadãos e as empresas e levar em consideração os seus anseios tanto no desenho quanto na implantação das políticas públicas (Banisar, 2005; Martins e Marini, 2010).

Os relatórios do TCU chegaram a cunhar a expressão “órgãos governantes superiores”, que surgiu no relatório de origem do Acórdão TCU nº 2.308/2010-Plenário, em referência específica à área de TI, mas que foi estendido para a área de logística como um todo, com a seguinte definição: “OGS’s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF” (Brasil, 2010). Uma conceituação muito semelhante ao de órgão central de sistema. Considerando “sistema” o conceito definido pelo Decreto-Lei nº 200/1967,

4. Acórdãos nºs 1.603/2008, 2.308/2010, 2.585/2012, 3.117/2014, 882/2017 e 741/2018, todos do Plenário do TCU.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/WjwimD>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

para “atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central” (Brasil, 1967).

Outro trabalho relevante nesse tema da governança foi realizado pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria, que substituiu a então Seprog. O relatório constituiu-se em um *Diagnóstico e Perfil de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais*, baseado em levantamento visando “elevar o grau de comprometimento dos gestores com a melhoria da avaliação e do monitoramento de políticas públicas” (Brasil, 2014a). O trabalho gerou um índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais (iSA-Gov), inicialmente testado no Ministério da Justiça e no Ministério do Desenvolvimento Social, para validar o instrumento de coleta, e depois aplicado aos 27 ministérios (Acórdão nº 243/2013 – TCU-Plenário; e Acórdão nº 1.209/2014 – TCU-Plenário). Trata-se de indicador mais robusto que os demais, por ter sido respondido por maior número de autoridades. Indicadores baseados em uma única resposta de questionário por órgão estão muito mais sujeitos ao viés de respondente.

Declarando “objetivo de incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança corporativa e se tornar guia para as ações do próprio TCU na melhoria da sua governança institucional” (Brasil, 2014b, p. 6), o TCU passou a publicar diversos títulos referenciais para o tema. No exercício de 2013, publicou o *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal*. Em 2016, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) publicou um *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* (Brasil, 2016). A desconfiança, o desinteresse ou a inapetência do governo em engajar-se nesse diálogo implicou o debate endógeno acerca da “governança corporativa” no TCU. Propostas que fazem algum sentido para as estatais – talvez para agências, fundações e autarquias –, mas são discutíveis para ministérios. Ressalte-se que esses trabalhos de levantamento de governança tiveram grande impacto, tanto nos órgãos do Executivo quanto internamente ao TCU.

Em 2017, a partir de um levantamento realizado em 488 organizações, integrando os questionários referentes aos quatro levantamentos realizados anteriormente pelo tribunal em gestão em TI, contratações, gestão de pessoas e resultados, foi estabelecido um índice de governança em gestão (Acórdão nº 588/2018 – TCU-Plenário). O índice integrado de governança e gestão (iGG) é composto pelos índices de: governança pública; gestão de pessoas; gestão de TI; e gestão de contratações, medidos pelas respostas dos órgãos ao questionário do levantamento. Este levantamento está sendo repetido em 2018, no âmbito do Processo nº 015.268/2018-7, com o objetivo de acompanhar a evolução da situação de governança e gestão das organizações públicas federais. O lapso de tempo de apenas um ano pode comprometer a qualidade das respostas, considerando a ansiedade dos gestores em melhorar os respectivos indicadores, ainda que não tenha institucionalizado totalmente novas práticas de gestão promovidas pelo questionário em seus órgãos. Mais uma vez, o Executivo não debateu a questão metodológica nem enfrentou a aplicabilidade ao contexto da administração, baseando-se em evidências de resultados.

4 POSSÍVEIS CAMINHOS E REPOSICIONAMENTOS

As iniciativas do TCU sugerindo o fortalecimento do centro do governo e a melhoria da qualidade da governança na condução dos negócios de Estado abriram caminho para um novo olhar sobre as necessidades de modernização da administração pública federal, que passou a adotar uma nova atitude em relação ao tema, no governo Temer. No final do governo Dilma, a politização das relações entre o Executivo e o TCU – alçado à condição de protagonista do processo de *impeachment* – já não permitia mais a busca de um entendimento.

O reposicionamento da atuação do governo em relação ao TCU começa em 2016. Entre exemplos desta redefinição destacam-se a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)⁶ em abril de 2016, a estruturação da iniciativa Brasil Eficiente⁷ e a edição do Decreto nº 9.203/2017 sobre governança. Os três casos revelam a percepção de que o diálogo com o TCU é uma realidade permanente, inescapável e desejável no âmbito da administração pública federal, e, em particular, do centro do governo. Além disso, a relativização da centralidade adquirida pelo peso do controle nas discussões sobre a agenda nacional depende de um conjunto de fatores, alguns dos quais listados a seguir.

Primeiro, o Executivo necessita retomar iniciativas que se situam no campo da reforma da administração pública, como: desenvolvimento de capacidades de coordenação estratégicas no centro do governo; reforma da Lei de Finanças, de modo que o orçamento público readquira sua funcionalidade; conclusão da profissionalização da administração pública federal nas áreas ainda vulneráveis à captura; e pacificação da cacofonia organizacional existente. Problemas nessas esferas são sistêmicos e afetam o conjunto da administração, isto é, são flancos de permanente atenção e intervenção do TCU.⁸

Segundo, o Executivo precisa estruturar-se para um relacionamento institucional com o TCU em bases coordenadas, isto é, tendo a Casa Civil, a CGU e a Advocacia-Geral da União (AGU) alinhadas para o processamento de conflitos de natureza política e jurídica, de forma mais tempestiva e efetiva. O TCU levou trinta anos para alcançar seu atual patamar de profissionalização. O Executivo não tem como manter um diálogo qualificado em bases fragmentadas e reativas, como tem ocorrido. Temas objetos de entendimentos jurídicos distintos são particularmente prementes do ponto de vista da administração pública federal, o que significa buscar utilizar mais intensivamente a AGU⁹ para o processamento de contraditórios, de modo a clarificar o ambiente legal no âmbito do Executivo.

Terceiro, o fortalecimento do centro do governo com a integração da CGU ao círculo constituído por Casa Civil, Planejamento e Fazenda, facilitaria ao governo atuar de forma tempestiva na antecipação de crises e na adoção de medidas saneadoras e corretivas face a problemas inéditos e complexos. A CGU, parte integrante do Executivo, não é uma linha de transmissão do TCU. Pacificar o papel de “apoiar o controle externo” – no caso o Congresso Nacional – segue sendo essencial para o equilíbrio da configuração de atribuições do controle interno.

Quarto, importante que segmentos do Executivo, como as empresas estatais, estructurem-se para um novo padrão de relacionamento com a CGU e o TCU, em bases distintas da passividade do passado e da aversão no presente. Ambos órgãos de controle precisam também investir na formação de seus quadros para lidarem com organizações distintas da administração pública federal. Diálogo e aproximações sucessivas contribuem para entendimento sobre *modus operandi*.

6. O CMAP visa proporcionar uma instância de problematização dos programas de governo que demandam um olhar mais qualificado, nas perspectivas da eficiência, da efetividade e da conformidade do gasto.

7. O Comitê de Desburocratização Brasil Eficiente coordenou, ao longo de quinze meses, um conjunto de iniciativas em diversos ministérios orientadas para a promoção da simplificação administrativa, a redução dos custos de transação e a melhoria da qualidade do atendimento ao cidadão pela administração pública federal.

8. Vários acórdãos do TCU apontam a necessidade de intensificação de iniciativas modernizantes, como concursos públicos, ampliação de estruturas, dotação de recursos para fins específicos etc., para que instituições auditadas possam desempenhar seu papel. O atendimento destas determinações e recomendações frequentemente não depende da organização em questão, mas de órgãos centrais, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, por sua vez, não necessariamente dispõe dos meios para fazer frente a essas demandas.

9. Desde 2002, a AGU instituiu o Departamento de Assuntos Extrajudiciais (Deaex), responsável por, entre outras competências, planejar, supervisionar, coordenar, orientar e atuar na representação extrajudicial da União perante o TCU; e possui um Comitê Interministerial-TCU (CI-TCU), que classifica os processos prioritários para acompanhamento perante o TCU.

Uma oportunidade desperdiçada foi o embate em torno do projeto sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.¹⁰ Infelizmente, o debate foi arrastado para a arena do combate à corrupção, deixando de lado a necessidade de desenvolvimento de capacidades para a implementação de políticas públicas e entrega de resultados à população. Representantes dos órgãos entenderam que estariam sendo estabelecidos limites às prerrogativas de atuação do controle. Esse embate resultou em sete vetos presidenciais, que reduziram o impacto previsto da proposição inicial¹¹ aprovada pelo Congresso Nacional.

5 CONCLUSÕES

Poucas semanas após a aprovação da Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o TCU publicou acórdão que insiste em premissas e idealizações discutíveis.¹² A insistência no aprofundamento de uma visão endógena, desprovida de aderência social, contribui para o agravamento dos problemas de aversão a risco e paralisação da administração pública que vêm sendo levantados aqui e ali.¹³

Observa-se, portanto, uma ambiguidade nas iniciativas do TCU destinadas a contribuir para o melhor desempenho da administração pública federal. Uma foca o debate sobre governança – ainda que com problemas metodológicos – e orienta-se por induzir o Executivo a atentar para suas responsabilidades na provisão de serviços públicos. Outra reitera o papel do TCU no combate à corrupção com base na visão interna de sua missão. Gestores e *controllers* falam de dentro do seu quadrado sobre um universo maior, e não se dão conta disso. Não são visões conflitantes, em tese. Na prática, porém, o enrijecimento e a obsessão do combate à corrupção, vinculando-o a uma visão unilateral sobre atribuições e prerrogativas, empurra o TCU para uma cultura de beligerância com a administração, cujos efeitos colaterais podem vir a sobrepujar em muito os ganhos que esse posicionamento pode trazer. Não há como resolver problemas de construção institucional, de entrega de resultados, de melhoria da qualidade do gasto público e outros do gênero apenas por meio da melhoria do controle.

Cabe o registro, no entanto, de que o cerne desse debate não se encontra na atuação do controle, que, ao seu modo, sujeito a críticas e questionamentos, vem procurando cumprir seu papel. O debate sobre governança não tem como prescindir da contribuição do Poder Executivo. Ademais, a governança multinível, que diz respeito às relações intergovernamentais e ao pacto federativo nacional, evoluiu pouco nas três últimas décadas, a despeito do agravamento dos problemas em áreas como saúde, meio ambiente e segurança pública. A aprovação da Lei Complementar 140 na esfera ambiental e a criação do Ministério da Segurança são exemplos de iniciativas em direções distintas do ponto de vista da descentralização de competências e atribuições. A primeira delega a estados e municípios atribuições importantes, como licenciamento ambiental e supressão da vegetação. A segunda traduz um esforço do governo federal de chamar a si um problema que estados não estão logrando enfrentar, o que não significa necessariamente que vá lograr sucesso com a entrada ativa da esfera nacional no tema.

O centro de governo não foi capaz de assumir a liderança dessa discussão no período que antecedeu ao *impeachment*. A principal explicação reside no agravamento das crises econômicas e política que absorveu a energia do governo de forma crescente, até sua queda. Mas há uma outra

10. Resultou na aprovação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, e proporcionou que várias questões associadas ao papel do controle fossem discutidas.

11. Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018, disponível em: <<https://goo.gl/QJ5aZ6>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

12. Acórdão nº 1.628/2018 – TCU-Plenário.

13. SBDP e Grupo Público da FGV Direito SP (2018).

explicação que não pode ser negligenciada: a incompreensão da necessidade de tratar do desafio com atenção requerida.

O mesmo vale para o debate sobre o terceiro setor. Os embates em torno do marco regulatório para o terceiro setor resultaram em uma legislação enviesada pela ótica do controle, que pouco contribui para que aquele setor atue de forma suplementar ao governo na provisão de bens e serviços públicos.

A nova Lei das Estatais produziu um vasto conjunto de normativas para serem adotadas pelas empresas estatais. Mas não se discute o sentido de uma série destas organizações estarem organizadas desta forma, como nos casos das chamadas “estatais dependentes”, ou mesmo de empresas que poderiam ser privatizadas no interesse da sociedade. Não há controle que lide com estas questões de fundo.

Mesmo no âmbito das formas organizacionais de atuação do Estado a confusão permanece. Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), agências executivas, fundações públicas de direito privado, fundações públicas de direito público, serviço social autônomo... a cacofonia organizacional existente favorece a multiplicidade de interpretações sobre o que funciona de acordo com a legislação e o que se encontra em zonas cinzentas ou mesmo em terreno ilegal. Sem a objetivação e o processamento destes contraditórios, a administração pública federal segue arcando com os custos e as consequências destas indeterminações.¹⁴ Em suma, o Executivo não tem feito seu dever de casa e vem reiteradamente negligenciando problemas de capacidades de gestão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BANISAR, David. **Effective open government: improving public access to government information**. Paris: OECD, 2005. (OECD Working Paper). Disponível em: <<https://goo.gl/EofS7r>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: <<https://goo.gl/R9k6VR>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ND2sWg>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.308/2010 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2010.

_____. _____. **Diagnóstico e perfil de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais**. Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/ivqhd3>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

_____. _____. Portaria TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014. Aprova o referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/p9jMbv>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

_____. _____. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Lp8Ajj>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

14. A ausência de conforto jurídico para que universidades públicas trabalhem para o setor público e para o setor privado é um exemplo disso.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-95, 1998.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

CUNHA, Marcelo Silva; SOUZA NETO, João. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 3, p. 355-381, 2014.

EISENHARDT, Kathleen. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

LAN, Luh Luh; HERACLEOUS, Loizos. Rethinking agency theory: the view from law. **Academy of Management Review**, v. 35, n. 2, p. 294-314, 2010.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.

MCNALLY, J. Stephen. The 2013 Coso Framework & Sox Compliance: one approach to an effective transition. **Strategic Finance**, p. 45-52, jun./2013.

PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SBDP – SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO; GRUPO PÚBLICO DA FGV DIREITO SP. **Observatório do TCU**: julgamentos de janeiro e fevereiro de 2018. São Paulo: SBDP; FGV, 2018.

SELF, Peter. **Government by the market?** The politics of public choice. London: Macmillan International Higher Education, 1993.

SERPA, S. M. H. C. Compreendendo os conceitos da governança para controlar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 1, p. 34, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAGA, Lamartine V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.603/2008 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2008a. Disponível em: <<https://goo.gl/k69dE7>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. _____. **Levantamento acerca da governança de tecnologia da informação na administração pública federal.** Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2008b. Disponível em: <<https://goo.gl/za4o25>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia para criação e funcionamento do comitê de TI.** Brasília: MPOG, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/gBh3MA>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.585/2012 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/3EK7FJ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/hhJDnk>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos – PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/bP767P>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/CosBd2>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/FQSpqZ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/6EK4qy>>. Acesso em: 27 nov. 2018.