



GOVERNANÇA PÚBLICA:

Referencial Básico de Governança Aplicável a
Órgãos e Entidades da Administração Pública e
Ações Indutoras de Melhoria



GOVERNANÇA PÚBLICA:

Referencial Básico de Governança Aplicável a
Órgãos e Entidades da Administração Pública e
Ações Indutoras de Melhoria

Brasília, 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

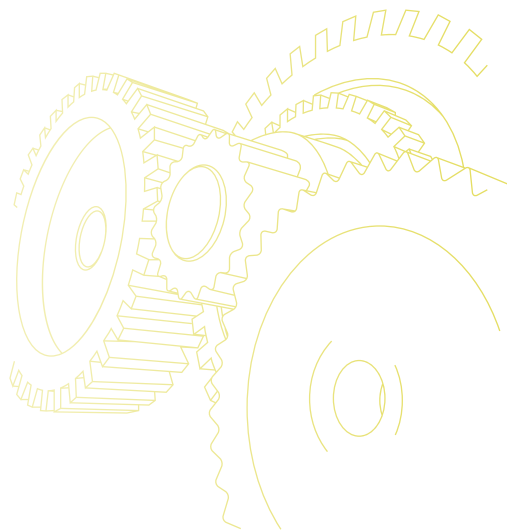
Brasil. Tribunal de Contas da União.

Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

96 p.

1.Governança. 2.Prestação de contas. 3.Transparência. I. Título.

SUMÁRIO

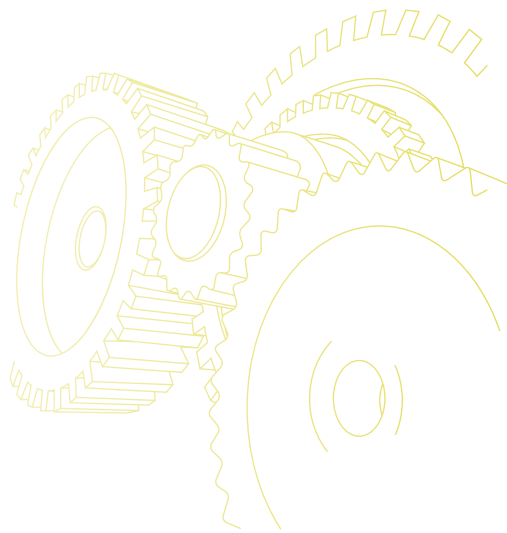


APRESENTAÇÃO	7
CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA	13
Governança no setor público	15
CAPÍTULO 2. PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO	19
Perspectivas de observação	20
Perspectiva sociedade e Estado	21
Perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas públicas	22
Perspectiva de órgãos e entidades	22
Perspectiva de atividades intraorganizacionais	23
Relação entre as perspectivas	23
CAPÍTULO 3. EVOLUÇÃO DAS AÇÕES DO TCU EM CONTROLE DE GOVERNANÇA	27
Gestão de ética na administração pública	28
Avaliação de controles internos em programas públicos	28
Governança de tecnologia da informação	29
Governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura	30
Plano estratégico 2011-2015	31
Avaliação da maturidade em gestão de riscos da administração pública indireta	32

Governança de pessoal	33
Governança em segurança pública	33
Referencial básico de governança	34
Cursos do Instituto Serzedello Corrêa	35
Projeto TCU-OCDE - estudo para fortalecimento da governança pública	35
CAPÍTULO 4. CONCEITOS FUNDAMENTAIS	39
Relação principal-agente no setor público	41
Sistema de governança no setor público	41
Funções de governança e gestão	44
CAPÍTULO 5. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E NÍVEIS DE ANÁLISE	47
Princípios básicos de governança para o setor público	47
Diretrizes para a boa governança	49
Níveis de análise	50
Mecanismos de governança	50
Componentes dos mecanismos de governança	51
CAPÍTULO 6. MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA	53
Práticas relativas ao mecanismo liderança	54
Componente L1 - Pessoas e competências	54
Componente L2 - Princípios e comportamentos	57
Componente L3 - Liderança organizacional	59
Componente L4 - Sistema de governança	61
Práticas relativas ao mecanismo estratégia	63
Componente E1 - Relacionamento com partes interessadas	63
Componente E2 - Estratégia organizacional	66
Componente E3 - Alinhamento transorganizacional	69
Práticas relativas ao mecanismo controle	71
Componente C1 - Gestão de riscos e controle interno	71

Componente C2 - Auditoria interna	73
Componente C3 - <i>Accountability</i> e transparência	75
REFERÊNCIAS	79
APÊNDICE I EXEMPLOS DE INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA	87
APÊNDICE II COMPARATIVO ENTRE VERSÃO 1 E VERSÃO 2	91

APRESENTAÇÃO



A HISTÓRIA RECENTE do Brasil, notadamente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da atual Constituição Republicana, demonstra a evolução do país em muitos aspectos. Apesar desses avanços, a federação brasileira tem pela frente desafios colossais para completar a transição entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento e cumprir os demais objetivos delineados no art. 3º de nossa Carta Magna: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

Em nossas palestras pelo país, temos relacionado alguns desses grandes desafios, todos atrelados à atuação do Estado, ao qual nossa Constituição atribuiu um conjunto de tarefas nos campos político, econômico e social. Entre os desafios, destacamos: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).

É neste contexto que se insere a presente publicação do “**Referencial Básico de Governança**”, pois nós do Tribunal de Contas da União (TCU) temos a firme convicção de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios há pouco mencionados. Tal convicção decorre do direcionamento constitucional dado ao nosso modelo de desenvolvimento, com forte participação do Estado, e dos diversos trabalhos que realizamos avaliando a qualidade dessa participação.

Neste Referencial, que ora apresentamos a todos os governantes e à sociedade em geral, e que está disponível no endereço <http://www.tcu.gov.br/governanca>, definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto

de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este Referencial se torna um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna. Com efeito, algumas de nossas ações se pautaram nas referidas boas práticas ou mesmo inspiraram a sua definição.

No início de nossa gestão em 2013, por exemplo, promovemos uma ampla evolução na estrutura das secretarias de controle externo localizadas em Brasília, que passaram a ser especialistas em determinada função de governo. Agora, em 2014, revimos o modelo das unidades localizadas nos estados, especializando e regionalizando sua atuação. Criamos, para todas elas, quatro coordenações-gerais para facilitar o **direcionamento e monitoramento** de sua atuação.

Assim, seguindo um modelo de sucesso das Secobs, especializadas em obras, e das Sefids, especializadas em processos de privatização e de concessões de serviços públicos, todas as nossas secretarias passam a focar sua atuação em temas de grande interesse ao nosso desenvolvimento, como saúde, educação, meio ambiente, entre outros. Com maior especialização, as unidades adquirem melhores condições de avaliar o ambiente de governança em que estão inseridas, contribuindo para a apresentação de propostas que contribuam para o seu aprimoramento.

Ainda para melhorar nossa capacidade de **avaliar** o ambiente e os cenários, bem como a receptividade da sociedade em relação ao nosso novo direcionamento estratégico, estamos promovendo encontros e palestras com a classe política, empresários e com representantes da sociedade organizada. Reativamos também os “Diálogos Públicos”, por meio dos quais mantemos um estreito contato com Prefeitos, Governadores, gestores e servidores públicos de todos os entes federados.

As **avaliações** colhidas nesses encontros são utilizadas para direcionar ou redirecionar nossa estratégia e a atuação de nossos gestores. Uma dessas avaliações, que muito honrou este Tribunal, foi encaminhada pelo empresário, Dr. Jorge Gerdau Johannpeter, atual Coordenador da Câmara de Gestão e



Planejamento do Governo Federal, com elogiosos comentários a respeito do Referencial Básico de Governança, transcritos a seguir:

Fiquei encantado com o conteúdo, que é realmente de grande dimensão e profundidade, e, embora o material seja voltado para o setor público, os principais conceitos mencionados também se aplicam ao setor privado.

O que também me encantou é que venho reforçando que o conceito de Governança do setor público está muito pouco presente em nosso País, e essa é uma das partes mais importantes do processo de gestão.

Parabéns pela qualidade do trabalho e pela riqueza das referências nele citadas. Estou muito feliz e acredito que um trabalho desse nível devesse ser divulgado no Brasil, já que o país está muito carente de informações sobre o tema.

Conceitos de governança já estão sendo utilizados para avaliar temas relevantes para o serviço público. Realizamos, por exemplo, amplas auditorias que avaliaram a governança da área de tecnologia da informação – TI (Acórdão nº 2.308/2010 – Plenário), de pessoal (Acórdão nº 3.023/2013 – Plenário) e de aquisições públicas. Em todos esses trabalhos, os órgãos públicos avaliados são agrupados em três estágios de governança – Inicial, Intermediário e Aprimorado – de modo a permitir um diagnóstico de fácil visualização que contribua para o seu aperfeiçoamento e acompanhamento.

Atentos ao nosso modelo federativo e à necessidade de avançarmos uniformemente nas três esferas de governo, o TCU tem **direcionado** seus esforços para realizar auditorias coordenadas, de forma que os diagnósticos produzidos sejam os mais abrangentes possíveis. Nessa linha, podemos destacar duas auditorias coordenadas: a primeira, com foco na educação básica, a ser relatada em breve; e a segunda, nas unidades de conservação da Amazônia (Acórdão nº 3.101/2013 – Plenário).

Essas auditorias coordenadas estão sendo viabilizadas também com os órgãos de controle externo das nações vizinhas. Frise-se que o TCU assumiu a presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores (OLACEFS) para o período de 2013 a 2015, tendo em vista a posição de liderança do Brasil no Continente e depois de nossa intensa



articulação junto aos países membros. Já foram auditadas as receitas provenientes da exploração de petróleo e gás e a gestão de recursos hídricos e está em fase de planejamento a ampliação da avaliação feita na Amazônia brasileira.

Para **avaliarmos** os cenários e o ambiente além de nossas fronteiras, estamos liderando estudo internacional, com a participação de 12 países, em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superiores, no âmbito de um grupo de países selecionados.

Essas são algumas das práticas e projetos de iniciativa do TCU para melhorar sua capacidade de governar, de implementar suas estratégias e torná-las mais aderentes ao que espera do Controle a sociedade brasileira, e mesmo a latino-americana.

O sucesso colhido até o momento reafirma nossa convicção de que uma melhor governança possibilitará, no curto prazo, mesmo sem reformas estruturantes como a previdenciária, trabalhista, política e fiscal, fazermos mais com o mesmo volume de recursos, acelerarmos o ritmo das obras, melhorarmos a qualidade do serviço prestado nos hospitais, nas escolas, na pesquisa, no meio ambiente.

Esperamos que a divulgação deste Referencial Básico de Governança seja o embrião de um grande pacto pela governança pública para atender aos anseios populares por políticas públicas com mais efetividade.

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente do Tribunal de Contas da União

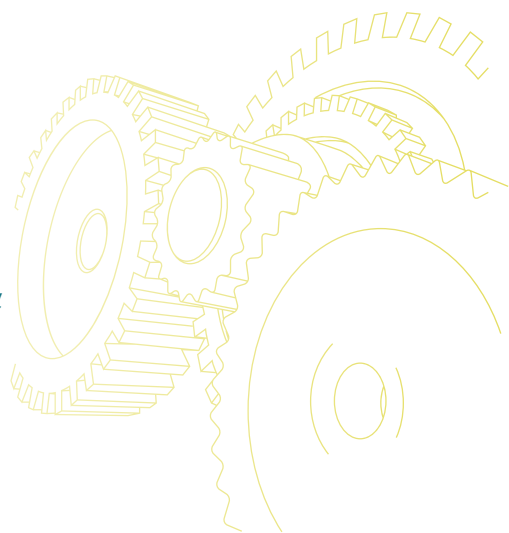




GOVERNANÇA₅ *em* PERSPECTIVAS

Referencial Básico de Governança Aplicável a
Órgãos e Entidades da Administração Pública e
Ações Indutoras de Melhoria

Capítulo 1 | *Perspectiva histórica*



A ORIGEM DA GOVERNANÇA está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios.

Para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança.

Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas. De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. Nessa mesma linha, em 1934 foi criada, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que, ainda hoje, no contexto americano, é responsável por proteger investidores; garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.

Anos depois, no começo da década de 90, momento histórico marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*. Em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control – integrated framework*. Anos mais tarde, em 2002, depois de escândalos envolvendo

demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute* – ECGI. Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise risk management - integrated framework*, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos.

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013).

No Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Tanto no setor privado quanto no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam.

Em 2001, publicou-se um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (MCKINSEY; KORN/FERRY, 2001). No mesmo ano, a Lei 10.303/2001 alterou a 6.404/1976, das sociedades por ações, e buscou reduzir riscos ao investidor minoritário, assim como garantir sua participação no controle da empresa. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM também publicou recomendações sobre governança.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, desde então, lançou novas versões (2004 e 2009) do Código das melhores práticas de governança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: **transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.**

Segundo o IBGC, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.



GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Nos anos seguintes outros trabalhos foram publicados, como o estudo nº 13- Boa governança no setor público -, da *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001. Na mesma disposição, o *Australian National Audit Office* – ANAO publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).



Segundo compilação realizada pela IFAC (2013b), as organizações referenciadas no parágrafo anterior entendem que **a boa governança no setor público permite:**

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus



representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos¹; organizou política e administrativamente o Estado² e os Poderes³ Definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos⁴ e instituiu estruturas de controle interno e externo⁵.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos⁶ norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

1 Art. 5º da Constituição Federal

2 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 18).

3 “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2º).

4 “A constituição ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do check and balances, pois ao mesmo tempo em que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade” (MORAES, 2003).

5 “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70).

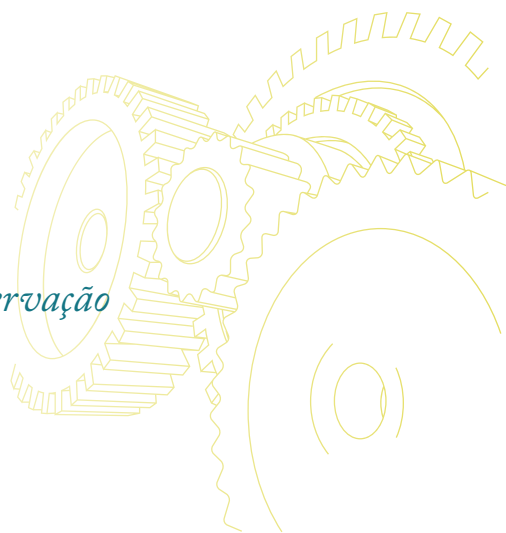
6 Fundamentos do GesPública: (1) pensamento sistêmico, (2) aprendizado organizacional, (3) cultura de inovação, (4) liderança e constância de propósitos, (5) orientação por processos e informações, (6) visão de futuro, (7) geração de valor, (8) comprometimento com as pessoas, (9) foco no cidadão e na sociedade,

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.



Capítulo 2 | *Perspectivas de Observação*



SEGUNDO A IFAC (2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA et al., 2000).

Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a

permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Governança global: que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010).

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO

A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.



FIGURA 1: Perspectivas de observação da governança no setor público.

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as



políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Detalharemos a seguir cada uma dessas perspectivas de observação da governança no setor público.

PERSPECTIVA SOCIEDADE E ESTADO

É a vertente política da governança pública, focada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam a governabilidade [capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade (MALLOY, 1993 *apud* SANTOS, 1997)] de um Estado e o atendimento de demandas da sociedade.

Sob esta perspectiva, a governança pode ser entendida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991). Engloba, portanto “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006).

Nesse contexto, a governança tem por objeto de análise (WORLD BANK, 2012): (a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes [representantes eleitos]; (e) os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança); e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado.

Tudo isso visando à “prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos” (MATIAS-PEREIRA, 2010) e ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2012).



PERSPECTIVA ENTES FEDERATIVOS, ESFERAS DE PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS

É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas (WORLD BANK, 2012); nas redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização (STOKE, 1998); e na capacidade de auto-organização dos envolvidos.

Segundo Rhodes (1996), a governança sob esta perspectiva trata de questões relacionadas: (a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e (f) à governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

Logo, pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.

PERSPECTIVA DE ÓRGÃOS E ENTIDADES

É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações (ANU, 2012), na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços (CIPFA, 2004). De acordo com a IFAC (2013), a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público.

Por isso, considera importante: (a) a integridade, os valores éticos; (b) a abertura e o engajamento das partes interessadas; (c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; (d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; e (e) o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim; (f) a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); e (g) a transparência e a *accountability* (possível por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização).



PERSPECTIVA DE ATIVIDADES INTRAORGANIZACIONAIS

Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.

Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização.

São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

RELAÇÃO ENTRE AS PERSPECTIVAS

No setor público, entre as quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais) existe uma relação de interdependência e complementariedade (Figura 2). Assim, as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas. Similarmente, estratégia, políticas e iniciativas que afetem mais de uma organização devem ser coordenadas de modo a garantir a efetividade dos resultados.

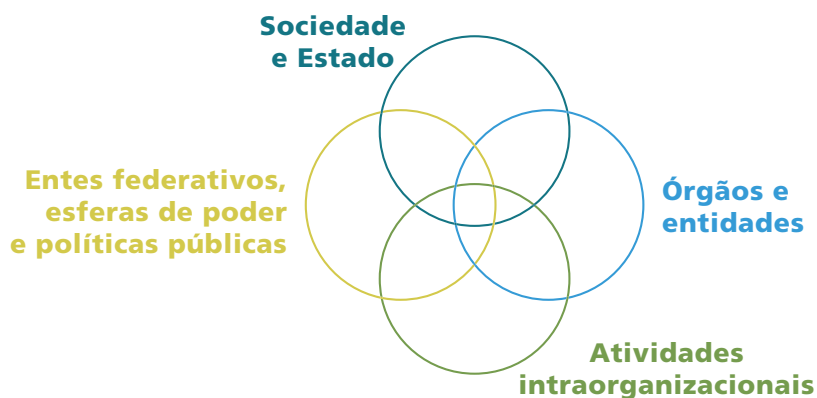


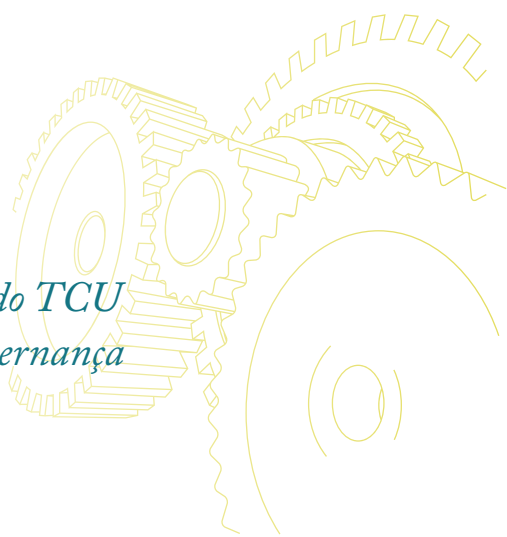
FIGURA 2: Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.



AÇÕES INDUTORAS *de* MELHORIA

Referencial Básico de Governança Aplicável a
Órgãos e Entidades da Administração Pública e
Ações Indutoras de Melhoria

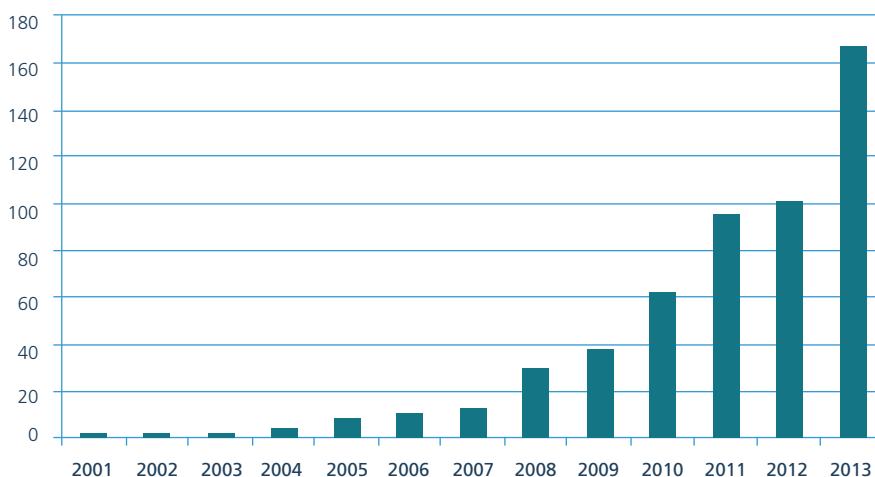
Capítulo 3 *Evolução das Ações do TCU em Controle de Governança*



EM SINTONIA com a crescente preocupação em todo o mundo em relação à governança pública, o TCU vem sistematicamente produzindo trabalhos que permitem não somente conhecer melhor a situação da governança no setor público federal, como também possibilitam contribuir para a efetiva adoção de boas práticas de governança.

Conforme sugere o gráfico abaixo, a partir de 2008, aumentou significativamente o interesse e a atenção do TCU para o tema “governança”.

QUADRO 1: Evolução da quantidade de acórdãos do TCU que usam o termo “governança”



Fonte: Site do TCU, Pesquisa Textual

Esta seção apresenta algumas das ações de estímulo à melhoria da governança no setor público federal. Muitas outras foram realizadas, mas foram selecionadas algumas que ilustram a importância que o TCU vem dando ao tema governança nos últimos anos.



GESTÃO DE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O despertar do interesse pelo tema da governança provavelmente está relacionado com quatro levantamentos de auditoria operacionais sobre gestão de ética na administração pública, executadas em 2004 e apreciadas pelo Plenário em 2005, resultando nos acórdãos 517 (Funasa), 684 (Petrobrás), 1030 (CVM) e 1331 (BNDES).

O objetivo dos trabalhos foi avaliar a conveniência e a oportunidade de ampliar o uso desse tipo de fiscalização, principalmente no combate à fraude e à corrupção. A conexão com o tema da governança fica evidente no seguinte trecho, presente nos quatro relatórios de auditoria:

As mudanças estruturais ocorridas na Administração Pública Federal, principalmente a partir da década de 1990, e o cenário econômico instalado desde então, demandam a promoção da ética, da transparência e da boa governança como quesitos fundamentais para a garantia de confiabilidade das instituições públicas e a consequente inclusão do Brasil na nova ordem sócio-econômica mundial.

AValiação DE CONTROLES INTERNOS EM PROGRAMAS PÚBLICOS

No início dos anos 2000, o TCU passou a enfatizar a fiscalização e a avaliação de programas de governo e adotou a auditoria operacional como instrumento mais adequado para esse tipo de fiscalização.

Segundo Goulart (2011), nos anos 2005 e 2006, o TCU enfatizou a verificação de controles internos por meio de roteiros. Nos anos 2007 e 2008, evoluiu para a avaliação dos controles internos como mecanismos de focalização dos programas de governo. Finalmente, de 2009 em diante, passou a enfatizar a avaliação de controles internos como mecanismo de resposta aos riscos de não sucesso de programas públicos, inclusive adotando o COSO II (*Enterprise Risk Management - Integrated Framework*) como modelo para seus trabalhos. Para tanto, o TCU utilizava cruzamentos de dados obtidos em bases públicas para identificar possíveis falhas de controles internos. O sistema de gestão de riscos e de controles internos é um dos importantes componentes de um sistema de governança.



GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Em meados de 2006, o TCU buscou especializar um corpo técnico de auditores para lidar mais adequadamente com a complexidade e a criticidade da tecnologia da informação para a Administração Pública Federal, criando uma secretaria especializada para esse fim. Após um breve período de reflexão para definir o referencial estratégico da nova unidade, o TCU adotou a governança de TI na administração pública como preocupação central na fiscalização de TI, pois dela derivam as diretrizes para todos os outros temas relevantes, tais como a segurança da informação ou as contratações de TI.

Por essa razão, em 2007 foi realizado o primeiro levantamento do perfil de governança de TI na administração pública federal. Baseado em questionário com 39 perguntas básicas sobre a forma como a TI era gerenciada e governada.

O grave quadro de desgovernança revelado na consolidação dos dados desse levantamento justificou a prolação do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário, contendo recomendações para todos principais órgãos governantes superiores da administração, no sentido de serem implantados controles de governança básicos, tais como o planejamento institucional e de TI, a vinculação do orçamento de TI às ações efetivamente planejadas, a estruturação de quadros próprios de pessoal adequados e suficientes, a gestão de serviços de TI e a realização sistemática de auditoria de TI.

Em 2010, novo levantamento foi realizado, aprofundando os detalhes analisados para obter um quadro mais nítido da situação da governança. Evidenciou-se forte conexão entre a implantação de bons controles da gestão de TI e a responsabilidade com que atuavam os líderes da organização no tema. Por isso, o Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário enfatizou a necessidade de a alta administração das organizações públicas estabelecer objetivos, indicadores e metas de TI e adotar mecanismos de controle para monitorar se os objetivos de TI estão de fato sendo alcançados.

Em 2012, novo levantamento foi realizado, mais detalhado, tendo sido possível detectar evidências de melhoria na governança das organizações públicas federais em relação aos levantamentos anteriores.

As organizações públicas na faixa inicial de capacidade em governança eram 57% em 2010, mas esse número caiu para 34% em 2012; na faixa intermediária estavam 30% das organizações públicas, mas esse número subiu para

50% em 2012; finalmente, na faixa aprimorada encontravam-se apenas 5% das organizações públicas, tendo aumentado para 16% em 2012.

Além disso, o Acórdão 2585/2012-TCU-Plenário enfatizou a necessidade de dar transparência ao plano estratégico institucional e de TI, de identificar claramente os processos críticos de negócio e designar os gestores de sistema de informação que dão suporte a esses processos, e de promover melhorias na gestão de pessoas de TI.

Também recomendou à Secretaria do Orçamento Federal que sejam definidos critérios práticos de alocação de recursos públicos para tecnologia da informação, considerando métricas de risco, eficácia e efetividade da aplicação desses recursos, bem como os planos de melhoria de governança de tecnologia da informação das instituições com maiores riscos.

GOVERNANÇA REGULATÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA

Governança regulatória são as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as Agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima.

Entre julho de 2009 e julho de 2010, o TCU realizou auditoria operacional para aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil, envolvendo as seguintes reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Águas (ANA).

Os objetivos do trabalho foram: identificar eventuais riscos e falhas estruturais que poderiam comprometer a regulação estatal e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual. A governança regulatória foi avaliada segundo as seguintes dimensões: mecanismos de controle, competências regulatórias, autonomia, gestão de riscos e



existência de avaliação de impacto regulatório. A auditoria buscou contribuir para a criação de requisitos mínimos inerentes a uma boa governança regulatória e para a consolidação do modelo de Agências implantado no País.

Entre os achados, destacavam-se: heterogeneidade entre as reguladoras na forma de relacionamento com interessados, no suporte ao controle social, na divulgação de suas ações e na transparência de suas ações, que sugere carência de uma lei que padronize questões de governança regulatória, tais como essas; alguns conselhos setoriais não estavam fornecendo diretrizes estratégicas que delimitassem objetivos de longo prazo a serem atingidos pelas reguladoras; não foram detectados mecanismos formais que garantissem maior estabilidade dos recursos orçamentários destinados às reguladoras, que são autarquias especiais dotadas de autonomia financeira, o que poderia prejudicar a autonomia decisória dos entes reguladores; os ministérios vinculadores não dispunham de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho das reguladoras; o nível de transparência do processo decisório em algumas reguladoras era insuficiente e prejudicava acompanhamento de suas ações pela sociedade; observou-se baixa participação da sociedade nos processos de controle social; os processos de audiência e consulta públicas não tinham padronização mínima de procedimentos ou de tratamento uniforme; grande heterogeneidade do papel das ouvidorias das agências reguladoras; não foram detectados processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados.

PLANO ESTRATÉGICO 2011-2015

A prática de planejamento institucional no TCU remonta a 1989, e se tornou prática institucionalizada formalmente em 1999, por meio de portaria da Presidência do TCU. O principal instrumento resultante desse complexo processo de trabalho é o Plano Estratégico do TCU, de duração quinquenal.

Entre as diversas iniciativas estratégicas definidas no PET atualmente em vigor (2011-2015), destacam-se a iniciativa “VII - Aprimorar as metodologias e ações de controle com foco na avaliação de desempenho da Administração Pública” e o objetivo estratégico “Contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública”, o qual será acompanhado por meio de “índice de governança corporativa dos órgãos da Administração Pública Federal”.



AVALIAÇÃO DA MATURIDADE EM GESTÃO DE RISCOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Para aumentar a chance de alcançar os resultados pretendidos, as organizações públicas devem gerenciar de forma sistemática os riscos que podem afetar suas operações e o alcance de seus objetivos, o que requer contar com um processo de identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos. A gestão de riscos é um elemento essencial para a boa governança corporativa justamente porque contribui para reduzir as incertezas que cercam o alcance de resultados.

Conhecer o grau de maturidade da gestão de riscos de organizações públicas é importante para que o TCU possa fazer recomendações de caráter estruturante para a melhoria da governança e assim contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos.

Entre novembro de 2012 e fevereiro de 2013, o TCU conduziu levantamento com 65 entidades da administração pública federal indireta brasileira para avaliar sua maturidade em gestão de riscos, identificar oportunidades de melhoria e captar informações relevantes para o planejamento de futuras ações de controle do TCU.

Com base em modelos de referência, em especial COSO ERM e ISO 31000, o TCU elaborou indicador de maturidade em gestão de riscos composto por itens agrupados em quatro dimensões fundamentais de análise: 1) ambiente de gestão de riscos; 2) processos de gestão de riscos; 3) gestão de riscos em parcerias; e 4) resultados obtidos com a gestão de riscos.

Apenas 9% dos pesquisados atingiu o estágio avançado. As sociedades de economia mista pesquisadas possuíam, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionavam-se, em média, à frente das autarquias participantes do levantamento. Os dados mostravam haver muitas oportunidades de melhoria nas práticas de gestão de riscos, ainda que as metas quanto ao nível de maturidade a alcançar pudessem variar, conforme a necessidade de cada organização.



GOVERNANÇA DE PESSOAL

Entre 2012 e 2013, o TCU realizou levantamento com a finalidade de conhecer e avaliar a situação de governança e gestão de pessoas na APF, identificando pontos vulneráveis e oportunidades de melhorias nessa área.

Por meio de questionário baseado em modelos nacionais e internacionais de governança e gestão de pessoas, foram coletados dados de 305 organizações públicas. Destacam-se os seguintes achados:

Oportunidades de melhoria: 49% não aprovam plano de auditoria interna para avaliar os riscos; 65% não avaliam o desempenho dos gestores; 76% não desenvolvem processo sucessório; 75% escolhem gestores sem ser baseado em competência; 46% não avaliam o desempenho dos servidores; 76% não identificam lacunas de competências dos servidores; 60% não conhecem sua força de trabalho detalhadamente; 83% não reconhecem servidores de alto desempenho.

Práticas Positivas: 75% adotam código de ética, 50% monitoram e 47% divulgam; 54% monitoram o cumprimento das diretrizes; 64% oferecem treinamento aos seus líderes.

Com os dados disponíveis, foi possível calcular um Índice de Governança de Pessoas (iGovPessoas) que pode ser útil para auxiliar as organizações públicas no estabelecimento de suas prioridades de melhoria em governança e gestão de pessoas. Assim, 55,4% das organizações que responderam ao questionário parecem estar na faixa inicial de capacidade em governança, enquanto 37% estariam na faixa intermediária e 7,6% na faixa aprimorada.

GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA

A avaliação foi realizada com base em questionários, com participação voluntária de 25 das 27 organizações de segurança pública estadual, e em grupos focais, com participação de Alagoas, Goiás, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo. As respostas ao questionário permitiram calcular o índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) para cada uma das 25 unidades da federação (UF) respondentes. Isso possibilitou constatar que 80% das organizações de segurança pública estadual analisadas se enquadram no nível intermediário de governança de segurança pública, enquanto 20% se situam no nível inicial.



Nenhuma organização de segurança pública estadual foi classificada nos outros dois níveis de governança estabelecidos para o levantamento, quais sejam: aprimorado e insuficiente. O levantamento também concluiu que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) ainda não possui uma política nacional de segurança pública que consolide seus principais eixos de atuação.

REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA

Em decorrência dos achados nos diversos trabalhos realizados sobre governança em temáticas específicas (ética, TI, pessoal, riscos, aquisições etc.), o TCU concluiu pela necessidade de uma abordagem abrangente e estruturada sobre Governança Pública. Considerando que o TCU estabeleceu para si meta para melhoria de sua governança corporativa, em maio de 2013 foi designado grupo de trabalho⁷ para consolidação de um referencial básico de governança e gestão aplicável a órgãos e entidades da administração pública, de forma a pacificar conceitos e melhor nortear a atuação futura do Tribunal na fiscalização da governança das unidades jurisdicionadas.

Em dezembro de 2013, foi lançada a primeira versão do Referencial Básico de Governança⁸, em cerimônia que contou com a presença e fala de diversos representantes da Administração Pública Federal, especialmente do Presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC, Jorge Gerdaud Johannpeter. A CGDC foi criada por meio do Decreto 7.478⁹, de 12 de maio de 2011, compõe o Conselho de Governo, e é talvez a instância mais importante da Administração Pública para definir diretrizes para a boa governança pública.

Em 2014, o grupo de trabalho prosseguiu no refinamento das práticas e itens de controle do referencial, com o propósito de colocar à disposição dos gestores um modelo de avaliação de governança aplicável às organizações públicas. Esse é novo RBG, apresentado nesta publicação e que se encontra disponível para download gratuito no site do TCU, ainda sem o modelo completo de avaliação, pois este será testado no decurso de 2014.

7 Seplan, Coestado, Semag, Seaud, Sefti, Selog, Sefip, Sefid, SecexAdministração, Assig, Segep e Adgedam

8 <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624038.PDF>

9 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7478.htm



CURSOS DO INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

O Instituto Serzedello Corrêa, órgão do TCU responsável por capacitação de pessoas, mantém cursos regulares de capacitação em “Avaliação de Controles Internos” e “Governança”. Diversos órgãos da administração pública se têm servido desses cursos.

PROJETO TCU-OCDE - ESTUDO PARA FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Diante das evidências obtidas pelo TCU acerca da importância de uma boa governança para o alcance de resultados em termos de políticas e serviços públicos, e tendo em vista que esse tema tem alcançado grande destaque internacional, o TCU decidiu convidar a OCDE para realizar um estudo inovador, em parceria com mais 12 Entidades de Fiscalização Superior, sobre boas práticas de governança do setor público, especialmente em políticas públicas, com ênfase em órgãos centrais de governo e na discussão sobre o papel das EFS.

O estudo, já iniciado, será concluído em 2016 e prevê as seguintes entregas:

- Fase 1: Desenvolvimento de uma estrutura analítica sobre governança pública, boas práticas e papel das EFSs (12 meses) – Data de Conclusão: Junho de 2014.
- Fase 2: Levantamento de práticas comparativas, com base na estrutura analítica elaborada na Fase 1 (12 meses) – Data de conclusão: Junho de 2015.
- Fase 3: Estudo de caso para o Brasil e discussão sobre o papel do TCU no fortalecimento da governança pública (12 meses) – Data de conclusão: Agosto de 2016.

Além do TCU, são participantes do estudo as EFS da África do Sul, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, México, Polônia, Portugal e da União Europeia.

Como complemento, vale mencionar que, em decorrência das discussões internas associadas a esse estudo, a equipe do TCU responsável por acompanhá-lo deu início à elaboração de um guia preliminar, de uso interno do TCU, especialmente destinado à avaliação da governança de políticas públicas.

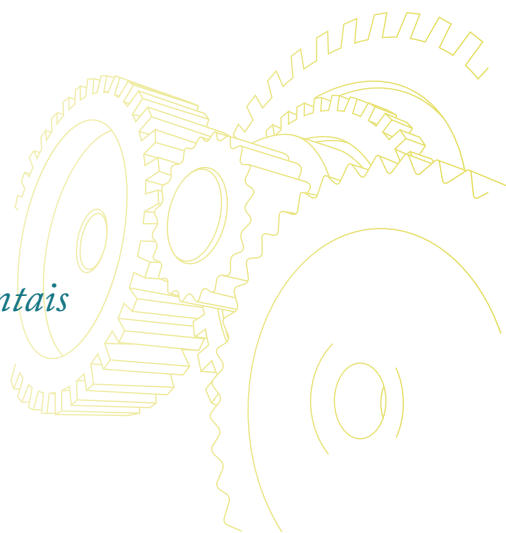




REFERENCIAL BÁSICO

Referencial Básico de Governança Aplicável a
Órgãos e Entidades da Administração Pública e
Ações Indutoras de Melhoria

Capítulo 4 | *Conceitos Fundamentais*



PARA ORGANIZAÇÃO do presente referencial, foram consultados diversos documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países, entre os quais:

- Código das melhores práticas de governança corporativa (IBGC, 2009);
- *Enterprise risk management – integrated framework* (COSO, 2004);
- *Good governance in the public sector* (IFAC, 2013);
- *Good governance standard for public services* (CIPFA, 2004);
- Governança corporativa de tecnologia da informação (ABNT, 2009);
- *Government governance: corporate governance in the public sector* (NETHERLANDS, 2000);
- *Guide for board members of public bodies in Scotland* (SCOTTISH, 2006);
- *Guidelines for internal control standards for the public sector* (INTOSAI, 2004);
- *Internal control – integrated framework* (COSO, 2013);
- *Internal control management and evaluation tool* (GAO, 2001);
- *International professional practices framework* (IIA, 2009);
- *International public sector study 13* (IFAC, 2001);
- Norma de gestão de riscos - princípios e diretrizes (ABNT, 2009b);
- Programa nacional de gestão pública e desburocratização (BRASIL, 2013b); e
- *Public sector governance in Australia* (ANU, 2012).

À luz dessas e de outras fontes, foram sintetizados conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público. Resultou dessa análise a formulação da seguinte conceituação:



Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.



Conforme detalhado no capítulo 2, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.



FIGURA 3: Perspectivas de observação da governança no setor público.

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.



Este referencial tem por objeto de análise a governança de órgãos e entidades da administração pública, podendo ser aplicado, com adaptações, às outras perspectivas de observação.



RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE NO SETOR PÚBLICO

Quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agente. Como esses atores se manifestam no setor público?

De acordo com o parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Infere-se que, no contexto público, a sociedade é o “principal”, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005). Complementarmente, “agentes”, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (Figura 4). Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

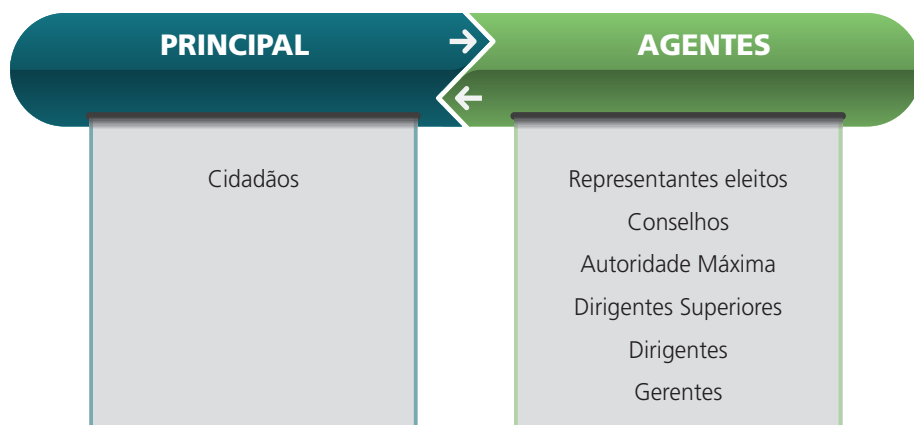


FIGURA 4: Relação principal-agente em um modelo direto de interação.

SISTEMA DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de

pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. De forma simplificada, esse sistema pode ser assim representado (Figura 5):

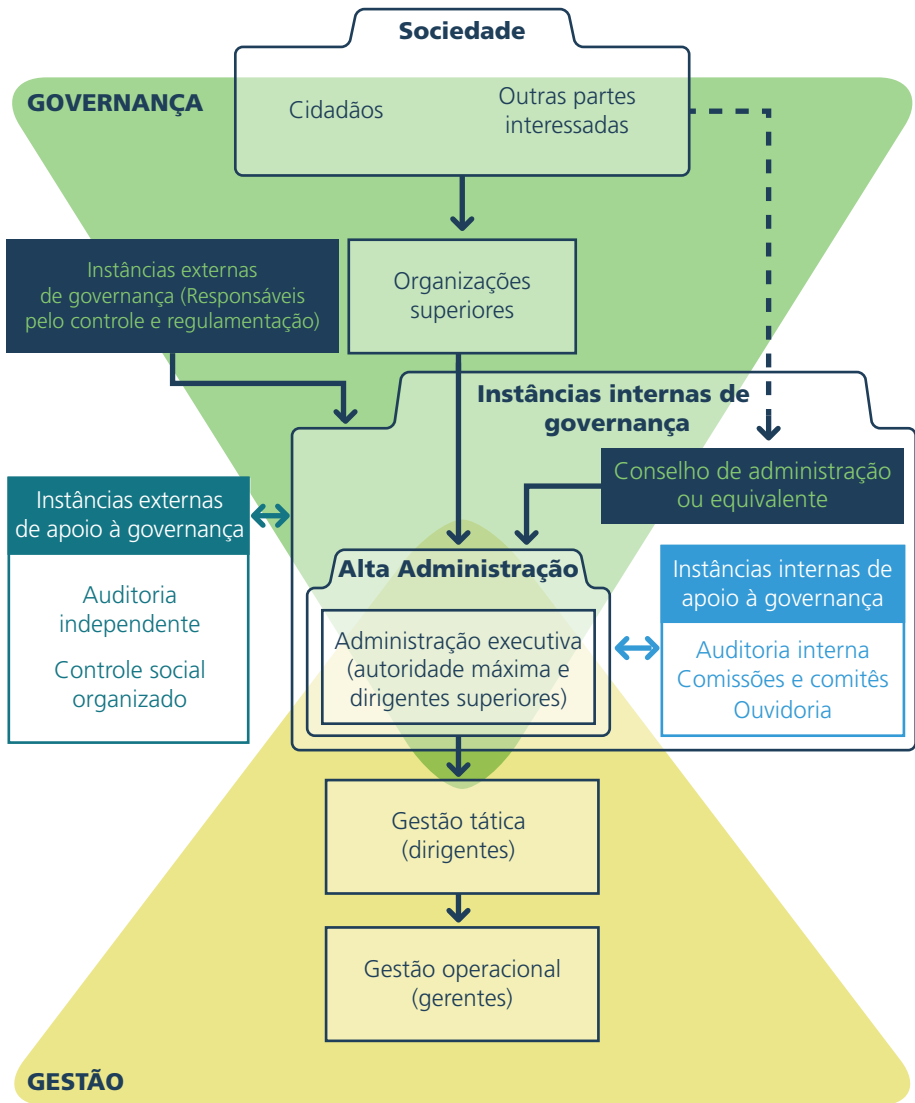


FIGURA 5: Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.



Nota-se, nesse sistema, que algumas instâncias¹⁰ foram destacadas: as instâncias externas de governança; as instâncias externas de apoio à governança; as instâncias internas de governança; e as instâncias internas de apoio à governança.

- a) **As instâncias externas de governança** são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.
- b) **As instâncias externas de apoio à governança** são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas as auditorias independentes e o controle social organizado.
- c) **As instâncias internas de governança** são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.
- d) **As instâncias internas de apoio à governança** realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Além dessas instâncias, existem outras estruturas que contribuem para a boa governança da organização: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional.

10 Exemplos de organizações e estruturas administrativas que exercem, tipicamente, papéis relacionados a cada uma das instâncias de governança estão indicados no apêndice I.

- a) A **administração executiva** é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização.
- b) A **gestão tática** é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex. secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.
- c) A **gestão operacional** é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (p. ex. diretores, gerentes, supervisores, chefes), são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

FUNÇÕES DE GOVERNANÇA E GESTÃO

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

De acordo com o Banco Mundial, **governança** diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações



planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior **efetividade** (produzir os efeitos pretendidos) e maior **economicidade** (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

De modo complementar, **gestão** diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a **eficácia** (cumprir as ações prioritizadas) e a **eficiência** das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

São funções da gestão:

- a) implementar programas;
- b) garantir a conformidade com as regulamentações;
- c) revisar e reportar o progresso de ações;
- d) garantir a eficiência administrativa;
- e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
- f) avaliar o desempenho e aprender.



Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.



FIGURA 6: Relação entre governança e gestão.

Governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?

A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência.

