



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

Os impactos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda no modelo de governança corporativo da instituição

FERNANDO NASCIMENTO BARBOSA

RIO DE JANEIRO
2016

FERNANDO NASCIMENTO BARBOSA

Os impactos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda no modelo de governança corporativo da instituição

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Humberto Falcão Martins

RIO DE JANEIRO
2016

Barbosa, Fernando Nascimento

Os impactos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda no modelo de governança corporativo da instituição / Fernando Nascimento Barbosa. – 2016.

155 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Humberto Falcão Martins.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. 2. Governança corporativa. 3. Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (Brasil). I. Martins, Humberto Falcão. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

FERNANDO NASCIMENTO BARBOSA

**“OS IMPACTOS DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO INTEGRADA DO
MINISTÉRIO DA FAZENDA NO MODELO DE GOVERNANÇA
CORPORATIVO DA INSTITUIÇÃO.”**

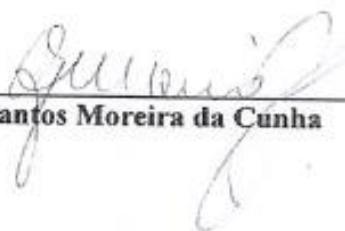
Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 11/03/2016

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Humberto Falcão Martins
Orientador (a)



Armando Santos Moreira da Cunha



Ricardo Corrêa Gomes

RESUMO

Este trabalho aborda questões relativas à governança com foco em resultados em organizações públicas integrantes da Administração direta do Poder Executivo federal brasileiro. Mais especificamente, procurou-se fazer uma análise dos impactos das ações de intervenção na governança e na gestão do Ministério da Fazenda (MF) empreendidas no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, organizadas sob a forma do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF), para compreender se aquelas ações contribuíram para a construção de um ambiente organizacional mais propício à coordenação e articulação de ações entre os órgãos fazendários com vistas à geração de valor para a sociedade e demais partes interessadas. Essa análise se deu a partir da revisão de literatura sobre governança e da Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (2003), de Humberto Falcão Martins, sob o argumento de que a fragmentação das políticas de gestão gera ineficiência e compromete a geração de resultados para a sociedade e partes interessadas. Essa discussão se estabelece concretamente a partir do desenvolvimento de um modelo analítico qualitativo da governança em organizações, tendo como referências os modelos *Building Blocks* (FONTES FILHO, 2013), Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS e MARINI, 2010) e Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria (TCU, 2014) e da realização de estudo de caso para aplicação desse modelo no Ministério da Fazenda. O trabalho considerou, então, a realização de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Além disso, foi realizada entrevista com um grupo de pessoas no ministério para captar sua percepção com relação aos temas em análise. A conclusão a que se chegou é de que o Programa produziu diversos impactos na estrutura de governança e nas práticas de governança do ministério e que esses impactos contribuíram para a redução da fragmentação da gestão e para a criação de um ambiente organizacional onde há mais coordenação e articulação de ações entre os órgãos fazendários com vistas à geração de resultados para a sociedade e demais partes interessadas.

Palavras-chaves: gestão; governança; PMIMF.

ABSTRACT

This work addresses issues of governance focused on results in members of public organizations of direct administration of the Brazilian Federal Executive Branch. More specifically, we tried to make an analysis of the impact of intervention actions in governance and the Brazilian Ministry of Finance undertaken in the period between the years 2011 and 2015, organized in the form of the Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF), to understand whether those actions contributed to the construction of a more conducive organizational environment to coordination and joint actions between the agencies that integrate the ministry with a view to creating value for society and other stakeholders. This analysis considered the review of the literature on governance and the Theory of Public Policy Fragmentation (2003), Humberto Falcão Martins, on the grounds that the fragmentation of management policies creates inefficiency and undermines the generation of results for society and stakeholders. This discussion is established precisely from the development of a qualitative analytical model of governance in organizations, having as reference models Building Blocks (FONTES FILHO, 2013), Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS and MARINI, 2010) e Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014) and the completion of a case study for the application of this model in the Ministry of Finance. The work considered then conducting bibliographic research, documentary research and case study. In addition, we interviewed a group of people in the ministry to raise their awareness on the issues under review. The conclusion is that the program has produced several impacts on the governance structure and the ministry governance practices and that these impacts have contributed to the reduction of fragmentation of management and to create an organizational environment where there is more coordination and joint actions between the agencies with a view to generating results for society and other stakeholders.

Keywords: management, governance, PMIMF.

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CEG	Comitê Estratégico de Gestão do Ministério da Fazenda
CG	Centro de Governo (ou Alto Governo)
CGICP	Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
CGSI	Comitê Gestor de Segurança da Informação
CGU	Controladoria Geral da União
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRSFN	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
CRSNSP	Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização
CGU	Controladoria Geral da União
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEST	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GMF	Gabinete do Ministro da Fazenda
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accounters</i>
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OES	Órgão Específico Singular
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PMIMF	Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
RFB	Receita Federal do Brasil
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SE	Secretaria Executiva
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SGE	Subsecretaria de Gestão Estratégica

SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento
SPOA	Subsecretaria para Assuntos Econômicos e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os 8 Ps	27
Figura 2 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa	28
Figura 3 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública	33
Figura 4 – Perspectivas de observação da governança no setor público	34
Figura 5 – Níveis de análise do referencial básico de governança	35
Figura 6 – Mecanismos de governança	35
Figura 7 – Mecanismos e práticas de governança	36
Figura 8 – Proposta de modelo analítico de governança para resultados	46
Figura 9 – Perspectiva de análise do caso	55
Figura 10 – Principais Instâncias de governança do Ministério da Fazenda	58
Figura 11 – Mapa estratégico do Ministério da Fazenda	109
Figura 12 – Rede de Inovação da Gestão no Ministério da Fazenda	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contribuintes e gestores: interesses imperfeitamente simétricos	19
Quadro 2 – <i>Building Blocks</i>	25
Quadro 3 – Descrição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa	28
Quadro 4 – Análise comparativa dos sistemas de governança referenciados	40
Quadro 5 – Análise comparativa dos modelos de governança selecionados	42
Quadro 6 – Níveis de análise	45
Quadro 7 – Proposição de aperfeiçoamento nos níveis de análise	46
Quadro 8 – Teoria da Fragmentação x Modelo de Análise Qualitativa da Governança	48
Quadro 9 – Proposição de aperfeiçoamentos nas práticas	49
Quadro 10 – Lista dos órgãos alcançados pelo PMIMF	53
Quadro 11 – Significados das práticas de governança	82
Quadro 12 – Componente "Liderança" - avaliação das práticas	94
Quadro 13 – Descrição textual da cadeia de valor integrada do Ministério da Fazenda	110
Quadro 14 – Componente "Estratégia" - avaliação das práticas	111
Quadro 15 – Componente "Gestão" - avaliação das práticas	123
Quadro 16 – Componente "Controle" - avaliação das práticas	139
Quadro 17 – Consolidação das ideias força das respostas obtidas	147
Quadro 18 – Impacto do PMIMF na governança corporativa do Ministério da Fazenda	149
Quadro 19 – Coordenação e articulação de ações: impactos do PMIMF	151
Quadro 20 – Impactos do PMIMF na eficiência organizacional	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Avaliação do impacto das ações do PMIMF nas práticas de governança	64
Tabela 2 – Percentual de práticas de governança afetadas pelas ações do PMIMF	68
Tabela 3 – Avaliação da situação das práticas de governança no Ministério da Fazenda	69
Tabela 4 – Posição hierárquica das pessoas entrevistadas: respostas recebidas	144
Tabela 5 – Relação das pessoas entrevistadas com a SGE: respostas recebidas	145

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT	6
LISTA DE SIGLAS.....	7
LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
SUMÁRIO.....	12
1 INTRODUÇÃO	12
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
2.1 Governança	16
2.2 Os conflitos de agência	17
2.3 Conceitos de governança corporativa.....	19
2.4 A governança corporativa no setor público	20
2.5 A relação entre os conceitos de governança e gestão.....	21
2.6 Boas práticas de governança	22
2.7 Modelos ou sistemas de análise qualitativa da governança em organizações.....	23
2.7.1 Arranjos de governança ou <i>Building Blocks</i>	23
2.7.2 Metodologia de Avaliação Situacional.....	27
2.7.3 Código das melhores práticas de governança corporativa.....	27
2.7.4 Governança para resultados na Administração Pública	29
2.7.5 Guia de Governança Pública	32
2.8 A Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (MARTINS, 2003).....	36
3 O MODELO ANALÍTICO QUALITATIVO.....	38
3.1 O roteiro de procedimentos adotado para construção do modelo	38
3.2 Premissa para a construção do Modelo Analítico Qualitativo	38
3.3 Análise comparativa dos modelos ou sistemas de análise de governança referenciados	39
3.4 Construção do sistema de governança analítico qualitativo.....	45
4 O CASO	51
4.1 O Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF)	52
4.2 O desenvolvimento do caso	54
4.2.1 Objetivo do estudo de caso	54
4.2.2 O roteiro de procedimentos adotado.....	54
4.2.3 1º Passo: definição da perspectiva de análise da governança a ser observada	55

4.2.4 2º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF nas instâncias de governança do Ministério da Fazenda	56
4.2.5 3º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF nas práticas de governança do MF.....	62
4.3 Consolidação dos Resultados.....	67
5 ENTREVISTAS	72
6 CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS	77
APÊNDICE I – ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA.....	81
1 Detalhamento do modelo desenvolvido em componentes, mecanismos e práticas	82
2 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Liderança”	93
3 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Estratégia”	109
4 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Gestão”	123
5 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Controle”	139
APÊNDICE II – Entrevistas.....	146

1 INTRODUÇÃO

O Ministério da Fazenda (MF) é órgão público da Administração direta do Governo central da República Federativa do Brasil, cujas competências estão definidas no Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011. A missão dessa organização pública é “formular e gerir políticas econômicas para o desenvolvimento sustentável, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas” (MF, 2013). Esta entidade possui uma estrutura organizacional bastante complexa, que, como outras organizações públicas, sofre das consequências de uma cultura organizacional de fragmentação da gestão.

Essa fragmentação da gestão se traduz, por exemplo, em dificuldades na definição de prioridades; no comprometimento da capacidade da organização de gerar resultados para *stakeholders*; na falta de critérios objetivos para definição de prioridade de alocação de recursos de toda natureza – humanos, materiais e financeiros; em conflitos internos em função da disputa por recursos etc.

Em 2011, a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda decidiu dar início a um complexo programa continuado de modernização da gestão do Ministério, denominado Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF). As ações empreendidas no contexto desse Programa deveriam contribuir, dentre outras coisas, para a mudança da cultura de fragmentação da gestão, com o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações organizacionais; a conciliação, em alguma medida, das prioridades do governo com as prioridades propostas pela própria organização (burocracia) e, dessa forma, no limite, para o incremento da capacidade da instituição na geração de resultados para a sociedade.

O PMIMF foi lançado no início do primeiro semestre de 2011, com o apoio fundamental da FGV. Inicialmente foram abertas quatro frentes de trabalho, quais sejam: planejamento estratégico, rede de inovação (processos e projetos), gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação e comunicação. Posteriormente, foram abertas mais três frentes de trabalho, quais sejam: gestão de riscos, gestão de custos e gestão de infraestrutura.

Em cada uma daquelas frentes de trabalho o que se discute é a questão da governança corporativa, a possibilidade de implantação e disseminação de melhores práticas e modelos de gestão do mercado em um órgão público da Administração Direta do Governo Federal brasileiro e a de definição de políticas transversais de gestão com relação a cada um daqueles

temas, ou seja, políticas que deveriam ser observadas por todos os órgãos fazendários alcançados pelo Programa para o alcance dos objetivos pretendidos.

Esta pesquisa é relevante, pois visa realizar uma análise dos impactos das ações de intervenção na governança corporativa do Ministério da Fazenda, empreendidas no período de 2011 a 2015, organizadas sob a forma do PMIMF, à luz das teorias sobre governança e da “Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas” (MARTINS, 2003).

A questão desta pesquisa é analisar o quanto aquelas ações contribuíram para a construção de condições favoráveis para uma maior coordenação e integração de ações entre os órgãos fazendários.

Além disso, são objetivos intermediários desta pesquisa: identificar sistemas ou modelos referenciais de análise qualitativa da governança em organizações públicas e privadas; realizar análise comparativa das características daqueles sistemas ou modelos referenciais de análise qualitativa da governança em organizações públicas e privadas; propor um “Modelo Analítico Qualitativo” específico para a realização da pesquisa pretendida e validar o “Modelo Analítico Qualitativo” proposto por meio da realização de um estudo de caso.

Este trabalho discorre, no primeiro capítulo, sobre o conceito de governança. Aborda os temas governança corporativa, governança corporativa no setor público, conflitos de agência, a relação entre os conceitos de governança e gestão, boas prática de governança, modelos ou sistemas de análise qualitativo da governança em organização e a teoria da fragmentação de políticas pública.

O segundo capítulo trata com minúcias da análise comparativa de modelos analíticos qualitativos de governança corporativo aplicáveis ao setor público, que resulta na proposição de um modelo específico.

O terceiro capítulo é bastante extenso e detalhado, pois traz um estudo de caso que apresenta a aplicação do modelo de análise desenvolvido no capítulo anterior ao caso específico do ministério da Fazenda, visando o alcance dos objetivos pretendidos com a realização da pesquisa.

O quarto capítulo apresenta os resultados de entrevistas realizadas com diferentes atores no Ministério com o propósito de avaliar sua percepção quanto aos impactos do PMIMF na governança corporativa do ministério. Ao final, são apresentados dois apêndices que se referem ao detalhamento do estudo de caso e das entrevistas realizados.

Para elaboração deste trabalho foi realizada pesquisa bibliográfica a partir de material já publicado, como livros, artigos de periódicos e Internet. Também foi realizada pesquisa documental com o propósito de buscar evidências dos impactos do PMIMF no Ministério da Fazenda.

Foi utilizado estudo de caso para descrever uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu, ou seja, a intervenção do PMIMF na governança corporativa do MF no período compreendido entre 2011 e 2015.

Por fim, foram realizadas entrevistas com pessoas envolvidas naquele Programa. As entrevistas foram aplicadas em um grupo de atores de diversas áreas do MF e foram conduzidas com o objetivo de captar sua percepção com relação: i) ao seu conhecimento a respeito do PMIMF; ii) aos impactos do PMIMF na governança corporativa da instituição; iii) aos impactos do PMIMF na construção de um ambiente organizacional de maior coordenação e integração de ações; e iv) aos impactos do PMIMF no que diz respeito ao aumento da eficiência organizacional.

Adotou-se procedimentos de identificação das pessoas a serem entrevistadas, considerando a sua posição na hierarquia organizacional e a sua vinculação com a SGE, a área do Ministério responsável pela coordenação do PMIMF, elaboração e aplicação de questionário de entrevista, recebimento das respostas e consolidação de resultados.

Todos os dados foram compilados com o propósito de responder à questão de pesquisa. Dessa forma, o procedimento adotado para consolidação dos resultados encontra-se descrito no capítulo referente ao estudo de caso.

Foi realizada uma análise de conteúdo em cada resposta apresentada pelos entrevistados com o objetivo de identificar “idéias-força” e, posteriormente, estabelecer uma associação daquelas ideias com os componentes do modelo de análise desenvolvido, com o propósito de compreender a sua percepção a respeito dos impactos do PMIMF no modelo de governança corporativo do MF.

O estudo realizado possui diversas limitações, algumas inerentes ao próprio pesquisador.

Nesse contexto, registre-se que o autor desta pesquisa é integrante do quadro funcional do Ministério da Fazenda e teve a oportunidade de participar intensamente do PMIMF, desde o momento da sua proposição até o momento da elaboração deste estudo.

O acesso a dados e informações ocorreu no ambiente de trabalho do pesquisador. Buscou-se um distanciamento com relação ao objeto investigado, admitindo-se a inexistência de neutralidade científica. Isso foi feito a partir do desenvolvimento de um método específico de análise qualitativo aplicado no estudo de caso e pela busca de evidências concretas do que estava sendo considerado para fins da realização da análise pretendida. Contudo, esclarece-se que houve limitação de acesso a dados e informações relacionadas ao objeto da pesquisa, que foram consideradas de acesso restrito.

Uma outra limitação aos resultados da pesquisa está relacionada à subordinação das pessoas entrevistadas na Subsecretaria de Gestão Estratégica do Ministério, a área responsável pela condução das ações do PMIMF, pois, embora tenha sido realizado um esforço no sentido de entrevistar pessoas em diferentes áreas do Ministério e em diferentes níveis hierárquicos, muitas pessoas não puderam ou não se dispuseram a colaborar.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresentar um breve levantamento bibliográfico com o propósito de identificar contribuições relevantes relacionadas ao tema da dissertação.

2.1 Governança

O termo governança tem como base o estudo seminal de Ronald Coase, publicado em 1937, intitulado *The Nature of the Firm*. Williamson (1996, p. 11), ao referir-se ao termo governança diz:

Governança é também um exercício de avaliação da eficácia de modos (meios) alternativos de organização. A estrutura de governança é, portanto, pensado na prática como um quadro institucional em que a integridade de uma transação ou de conjunto relacionado de transações é decidida.

Adolf Berle e Gardiner Means, em seu livro *The Modern Corporation and Private Property* (1932) discorrem sobre as fundações do direito societário Estados Unidos. Exploram a evolução das grandes empresas considerando questões de natureza econômica e jurídica e argumentam que, no mundo moderno, aqueles que legalmente detêm propriedade sobre as empresas foram separados de seu controle.

De acordo com Rossetti e Andrade (2012), o despertar da governança corporativa decorre de alguns processos históricos, quais sejam: a formação, o desenvolvimento e a evolução do capitalismo e do mundo corporativo; o gigantismo e o poder das corporações; a dispersão do capital de controle; o divórcio entre a propriedade e a gestão; os conflitos e os custos da diluição do controle e da ascensão dos gestores como novas figuras que se estabeleceram no topo do mundo corporativo.

Na mesma linha, Dobb (1946) enumera pelo menos oito fatores determinantes da evolução do capitalismo e, em decorrência disso, o surgimento das grandes corporações de negócios que hoje dominam o cenário da economia globalizada, quais sejam: a sansão da ética calvinista; a doutrina liberal, enquanto revolução política e econômica; a revolução industrial; o desenvolvimento tecnológico incessante, o agigantamento das escalas, a produção em série, a diversificação e a multiplicação de novos ramos industriais; a ascensão do capital como fator de produção; o surgimento e a institucionalização do sistema de sociedade anônima; o crash de 1929-1933, a revolução keynesiana, os avanços da macroeconomia; e a revisão das funções do

estado; o desenvolvimento da ciência da administração e o agigantamento das corporações, com o divórcio propriedade-gestão.

O fato é que as grandes corporações se desenvolveram e o seu controle acionário tornou-se pulverizado. A consequência inevitável disso foi a separação entre a propriedade e a gestão. Gestores profissionais assumiram a responsabilidade pela condução e continuidade dos negócios, promoção do seu crescimento e pela maximização da riqueza dos acionistas.

2.2 Os conflitos de agência

As corporações tornam-se cada vez mais complexas. Nesse processo, os acionistas ou agentes principais tornaram-se outorgantes, enquanto os gestores ou executores tornaram-se outorgados. A essa relação entre os dois agentes, outorgantes e outorgados, denomina-se relação de agência, fundamentada na contratação de decisões que maximizem o valor do empreendimento, a riqueza dos acionistas e o retorno de seus investimentos.

Para que os interesses das duas partes sejam compatíveis, duas premissas deverão ser atendidas: uma referente aos termos dos contratos entre esses agentes; outra referente ao comportamento deles: (i) os contratos deverão estabelecer todas as condições para conciliar permanentemente os interesses das partes; e (ii) os comportamentos deverão ser baseados em princípios que não poderão ser rompidos.

Quando essas premissas não são atendidas, surgem, então, os conflitos de agência e são associados a dois axiomas fundamentais, sintetizados por Klein e Jensen e Meckling (1994): a inexistência do contrato completo e a inexistência do agente perfeito.

O axioma de Klein, ou seja, a inexistência do contrato perfeito, exposto originalmente em 1983, tem por fundamento as próprias características dos ambientes de negócios, imprevisíveis, sujeitos a turbulências e a efeitos-contágio, que podem comprometer resultados. Cenários de descontinuidade e de incertezas, que exigem respostas rápidas e flexíveis aos sinais de mudança.

De acordo com Klein, os contratos perfeitos e completos, se é que algum dia realmente existiram, deixaram de existir por três razões principais: o grande número de ocorrências de mudança imprevisíveis possíveis; a multiplicidade de reações a cada nova ocorrência e a crescente frequência de ocorrências imprevisíveis.

Diante dessa situação, outorgam-se aos gestores mais do que a execução de ações previsíveis: o direito residual de controle da empresa, resultante do livre arbítrio para a tomada de decisões em resposta a eventos não previstos. Essa condição outorgada é definida como *managerial discretion*, ou juízo gerencial, que pode estar mais a serviço dos objetivos dos gestores do que dos acionistas, gerando conflitos de agência.

Jensen e Meckling (1976) definem uma relação de agência como sendo um contrato onde uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão para o agente. Diz ainda que, se ambas as partes são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal.

O axioma de Jensen e Meckling, que trata da inexistência do agente perfeito, considera que a natureza humana, utilitarista e racional conduz os indivíduos a maximizarem uma “função utilidade”, voltada muito mais para as suas próprias preferências e os seus próprios objetivos. Dificilmente, objetivos alheios movem as pessoas a serem tão eficazes quanto o são para consecução de seus próprios interesses.

Outra categoria de conflitos de agência se dá entre acionistas majoritários e acionistas minoritários, ou seja, direitos assimétricos. Nesse caso, os acionistas minoritários veem seus direitos, sua riqueza e seu retorno sobre os investimentos serem usurpados pelos acionistas majoritários. Isso acontece com mais frequência nos países em que a propriedade no sistema corporativo é concentrada e o mercado de capitais é imaturo, com pequena expressão com relação a outras fontes de capitalização das empresas.

Transportando a discussão de conflitos de agência para o contexto do serviço público, Rossetti e Andrade (2012) resumem os interesses imperfeitamente simétricos de contribuintes (outorgantes) e de gestores públicos (outorgados) de acordo com o disposto no quadro que segue abaixo:

Quadro 1 – Contribuintes e gestores do Estado: interesses imperfeitamente simétricos

Interesses dos Contribuintes (Outorgantes)	Interesses dos Gestores (Outorgados)
- Serviços públicos de excelência: qualidade e produtividade.	- Garantia aos servidores públicos: serviços não avaliados; ausência de avaliações de desempenho dos servidores; permanência no emprego: inamovibilidade; - Elevação dos próprios benefícios: aumento dos dispêndios de custeio.
- Máxima relação investimento/custeio. - Eficiência na alocação de recursos. - Gestão eficiente: baixos custos de transação.	- Alocações clientelistas de recursos. - Gigantismo e burocracia: altos custos de transação.
- Corrupção zero: conformidade absoluta.	- Corrupção endêmica: práticas condenáveis recorrentes.
- Transparência, integridade das contas e auditoria rigorosa e independente.	- Auditoria “sob controle”: nomeação interna dos juízes dos Tribunais de Contas, comprometendo independência.
- Carga tributária: sob limites e controle; compatível com benefícios sociais efetivamente gerados e percebidos	- Carga tributária: permanentemente pressionada para cima; insensibilidade à relação benefícios/custos.

Fonte: Rossetti e Andrade (2012), com adaptações.

2.3 Conceitos de governança corporativa

A governança contribui para melhor exercício do direito de propriedade e do controle interno e externo sobre a organização e para redução de conflitos de agência (FONTES FILHO, J. R., 2009).

Governança corporativa trata do governo estratégico da empresa, da articulação e da distribuição do poder entre as partes com direitos de propriedade e os responsáveis pela gestão (FONTES FILHO, 2009).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2016, www.ibgc.org.br), “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

De acordo com Silveira (2004, p. 12), “governança corporativa pode ser entendida como o conjunto de mecanismos de incentivo e controle, internos e externos, que visam minimizar os custos decorrentes do problema de agência”.

Em síntese, há uma grande diversidade de conceitos sobre governança na literatura sobre o assunto. Rossetti e Andrade (2012) propõem a classificação desses conceitos em quatro grupos de percepções, quais sejam: a governança corporativa como guardião de direitos das partes com interesses em jogo nas empresas; como sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas; estruturas de poder que se observa no interior das corporações e sistema normativo que rege as relações internas e externas das companhias.

2.4 A governança corporativa no setor público

Timmers (2000, p. 9) argumenta que a governança no setor público deve ser entendida como

a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo visando elaborar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade. Dessa forma, a governança no setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender a sociedade, supervisão, controle e assistência social.

Furlan (2006) ao tratar da questão da transposição do conceito de governança corporativa para a governança do Estado diz:

As práticas de governança são essencialmente diferentes no Estado e nas Empresas. No entanto, seria um equívoco afirmar que as práticas de governança do setor público e do setor privado estão confinadas em universos

paralelos. m reação ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, esses dois mundos, que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca da transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional.

Fontes Filho (2013) argumenta que não é adequada a transposição direta dos princípios de governança corporativa diretamente do mundo empresarial para organizações públicas e do terceiro setor, dadas as características das organizações nesses setores, mas que, contudo, o conhecimento acumulado na governança empresarial pode e deve ser utilizado por essas organizações.

De acordo com TCU (2014), por Governança no Setor Público ou Governança Pública entende-se “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”.

2.5 A relação entre os conceitos de governança e gestão

De acordo com Martins e Marini (2010, 7), ao discutir a ideia de governança publica como o novo processo de governar, argumentam que

governança significa mais que gestão e mais que governo. Remete a papéis preponderantes de múltiplos arranjos de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado, etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, característicos do estado contemporâneo e do atual debate em administração pública e governo.

De acordo com ROTH *et al* (2012, p. 112-123),

a governança consiste na definição de regras, critérios para a tomada de decisão, responsabilidades e limites de autonomia e ação dos participantes. É criada pelas organizações envolvidas e ao mesmo tempo as afeta, pois implica a definição de regras que elas próprias devem cumprir. O papel da governança não é gerir, mas delimitar a gestão. Dentro dos limites definidos pela governança, os gestores têm liberdade para usar seus conhecimentos e habilidades visando a alcançar os objetivos coletivos. A gestão é caracterizada pela flexibilidade e pela adequação das práticas para atender às necessidades das estratégias coletivas, enquanto a governança tem natureza menos transitória. Ainda que a governança seja a definidora dos limites da gestão, o nível de eficiência alcançado por essa última pode levar à necessidade de revisões no sistema de governança. Existem, portanto, inter-relações e mútuas influências entre essas dimensões.

2.6 Boas práticas de governança

Rossetti e Andrade (2012) propõem como posturas essenciais para a boa governança a integridade ética, o senso de justiça, a exatidão na prestação de contas, a conformidade com a instituições legais e com os marcos regulatórios e a transparência.

O IBGC (2015, p. 20-21) lista os seguintes princípios básicos de uma boa governança, quais sejam:

transparência: consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização;

equidade: caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas;

prestação de contas (*accountability*): os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis e

responsabilidade corporativa: os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

O TCU (2014, p. 49), citando o Banco Mundial, argumenta que são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*, conforme descritos abaixo:

legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012);

equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c);

responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010);

eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c);

probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001);

transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros e

accountability: As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

De acordo com o disposto no Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU, 2011), “a boa governança pública, em essência, 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”.

2.7 Modelos ou sistemas de análise qualitativa da governança em organizações

Neste ponto fez-se uma pesquisa bibliográfica para identificar alguns modelos de análise qualitativa da governança em organizações, conforme descritos abaixo.

2.7.1 Arranjos de governança ou *Building Blocks*

Fontes Filho (2013) apresenta uma proposta de elementos que devem ser considerados na composição dos arranjos de governança (*Building Blocks*). Parte do pressuposto de que tais

elementos são gerais o suficiente para compreender as questões fundamentais da governança em qualquer organização.

Segundo esse autor, a proposta dos *Buildings Blocks* é interessante por três razões principais: (1) possibilidade de maior generalização da discussão aos vários tipos de organização, por permitir o foco no problema e não nas práticas (que são respostas particulares ao problema); (2) evidenciar que tipos distintos de organização demanda diferentes soluções de governança; e (3) compreender como soluções de governança de outros tipos de organizações podem contribuir para aprendizado conjunto.

São propostos seis elementos ou *Building Blocks* considerados peças fundamentais na consolidação de um sistema de governança, independentemente da natureza da organização, se pública, privada ou do terceiro setor:

Quadro 2 – *Building Blocks*

Nº	Problemas (Componente do Modelo)	Considerações
1	Identificar quem pode participar da propriedade.	Para o caso de empresas ou organizações formais, passa, inicialmente, pela definição de quais serão os sócios, qual a participação de cada um na propriedade e que motivações os aproximam na propriedade como, por exemplo, obtenção de benefícios econômicos (empresas), a obtenção de benefícios coletivos e sociais, como facilitar o acesso ao lazer ou esporte (clube), gerenciar poupança coletiva (fundo de pensão) etc.
2	Definir a distribuições de direitos de propriedade ou equivalentes.	São definidos como a capacidade de utilizar ou controlar o uso de ativos ou recursos. Podem estar diretamente associados à parcela do capital detida, como nas empresas (sociedade de capital), alocados proporcional ou desproporcionalmente a um grupo de ações (ordinárias, com direitos iguais ou não), com direitos especiais (<i>golden shares</i>) ou assegurados em acordos de acionistas. Podem ser inerentes a cada associado, como nas cooperativas (sociedade de pessoas), por unidade integrante (condomínios residenciais) etc.
3	Estabelecer processos de decisão coletiva dos atores com direitos de propriedade.	Os processos de decisão coletiva ocorrem em assembleias envolvendo os atores. A forma como as decisões coletivas são tomadas pode variar bastante de organização para organização. Essas decisões podem estar relacionadas aos direitos de propriedade, ser tomadas por maioria simples ou absoluta, ser alocadas segundo acordos prévios, etc.
4	Definir direcionamentos estratégicos para a organização.	Essa é uma competência do Conselho de Administração ou órgão equivalente na organização, que tem por propósito atuar como elo de ligação entre a propriedade e a gestão.
5	Executar a gestão	O principal gestor deve ter a capacidade de otimizar a alocação e uso dos recursos da organização para alcançar seus objetivos. A condução da gestão deve ser atribuída ao indivíduo com maior capacidade de articular os recursos organizacionais para alcance dos seus fins, tendo a eficácia (alcance dos objetivos) e eficiência (melhor utilização de meios)

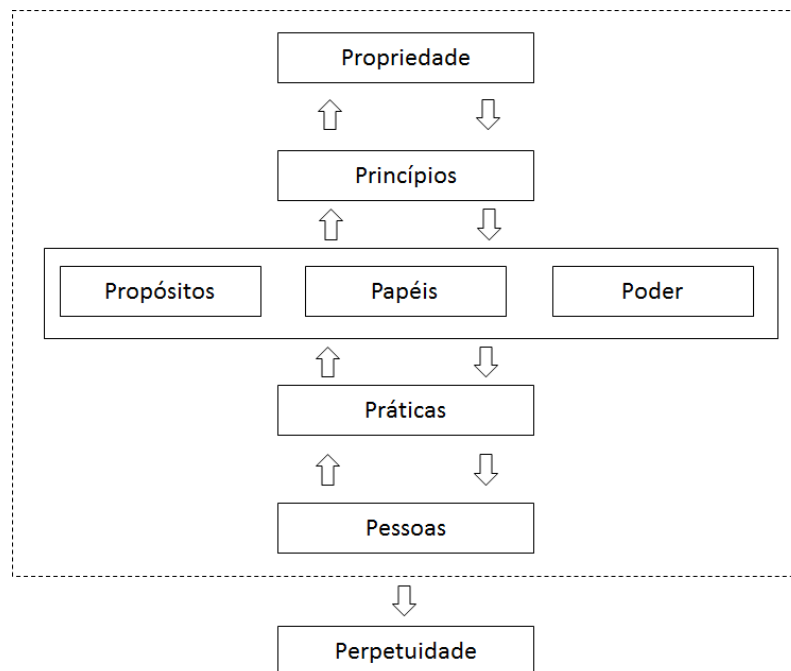
Nº	Problemas (Componente do Modelo)	Considerações
		como balizadores, independentemente de sua vinculação aos quadros associativos ou técnicos da organização.
6	Estabelecer sistemas de controle externo e interno.	A governança corporativa busca reduzir os problemas de agência. Entretanto, um sistema de governança não se limita às fronteiras da organização, mas envolve agentes externos, instituições e mercados.

Fonte: Fontes Filho, 2013, com adaptações

2.7.2 Metodologia de Avaliação Situacional

Rossetti e Andrade (2012) fazem referência ao compêndio de um estudo realizado pelo IBGC, intitulado “Governança Corporativa em Empresas Familiares”, que apresenta os resultados da aplicação de uma metodologia de avaliação situacional aplicada em nove empresas familiares brasileiras, no período de 2006-2011: Os “8 Ps – Uma Proposta Metodológica Para Levantamento de Hiatos”. Segue abaixo um quadro com um resumo descritivo da metodologia utilizada:

Figura 1 – Os 8 Ps

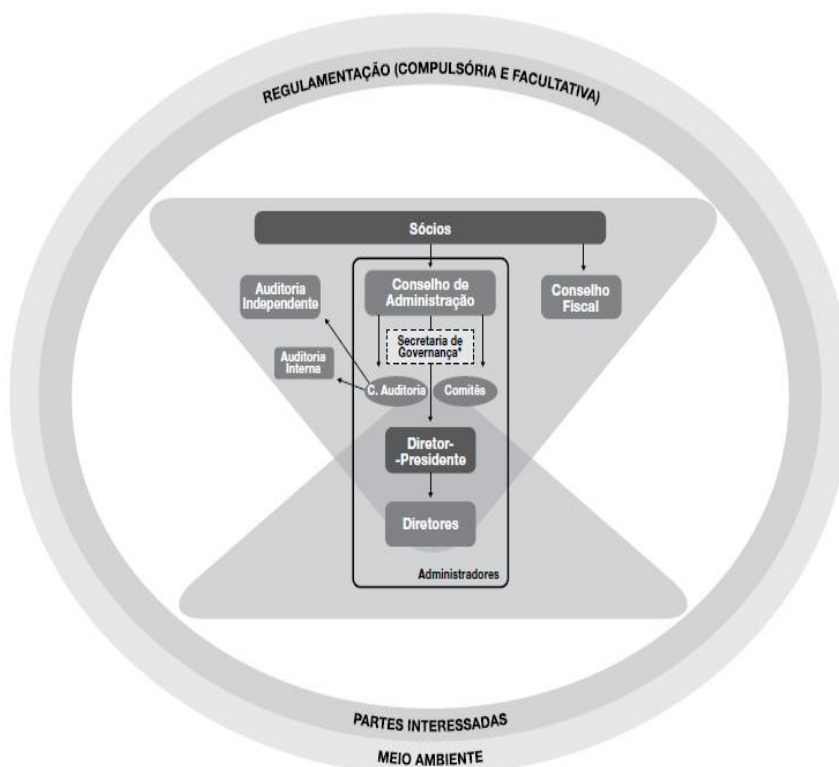


Fonte: Rossetti e Andrade, 2012, apud IBGC, com adaptações.

2.7.3 Código das melhores práticas de governança corporativa

O IBGC (2015) apresenta o que considera ser o contexto e estrutura do sistema de governança corporativa, conforme compilado na figura e no quadro que seguem abaixo:

Figura 2 – Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa



Fonte: IBGC, 2015

Quadro 3 – Descrição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa

Capítulo	Considerações
Sócio	São pessoas físicas ou jurídicas que contribuem para a formação da organização. No caso das empresas, detêm a propriedade do capital social.
Conselho de Administração	É o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico. Ele exerce o papel de guardião dos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização, sendo seu principal componente.
Órgãos de Fiscalização e Controle (Conselho Fiscal, Auditoria Independente, Auditoria Interna)	São órgãos de assessoramento ao conselho de administração, para auxiliá-lo no controle da qualidade sobre a qualidade de demonstrações financeiras e controles internos, visando a confiabilidade e integridade das informações para proteger a organização e todas as partes interessadas.
Diretoria (Diretor Presidente e demais Diretores)	É o órgão responsável pela gestão da organização, cujo principal objetivo é fazer com que a organização cumpra seu objeto e sua função social. Ela executa a estratégia e as

Capítulo	Considerações
	diretrizes gerais aprovadas pelo conselho de administração, administra os ativos da organização e conduz seus negócios. Por meio de processos e políticas formalizados, a diretoria viabiliza e dissemina os propósitos, princípios e valores da organização.

Fonte: IBGC, 2015

O sistema proposto é complexo e avança na descrição, por componente, de fundamentos e práticas, além de padrões de conduta e comportamento aplicáveis a um ou mais componentes. Nele também são propostas políticas e práticas destinadas a evitar e administrar conflitos de interesses e o uso indevido de ativos e informações relativas à organização. Este sistema, a princípio, não aborda questões relativas à gestão.

2.7.4 Governança para resultados na Administração Pública

Martins e Marini (2010) elaboraram um conceito e uma metodologia de governança para resultados denominada “Gestão Matricial de Resultados” ou ainda “Governo Matricial”, que se baseia em três elementos, conforme descritos abaixo nas suas próprias palavras:

a **construção de uma agenda estratégica legítima**, coerente, focada e realista;

o **alinhamento das estruturas implementadoras**¹ – de dentro e de fora dos governos – com essa agenda, a fim de buscar a efetiva implementação e evitar a dissipação fragmentária de esforços na direção de outras agendas paralelas;

o **estabelecimento de sistemática de monitoramento e avaliação** que proporcione a geração de informações sobre resultados e esforços e promova sua apropriação pela sociedade e pelos agentes envolvidos de modo a gerar melhoria, responsabilização, controle e transparência. (grifo nosso)

Partem do pressuposto de que uma boa gestão é aquela focada no alcance de resultados. No setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas do cidadão e demais partes interessadas, por meio da criação de valor público.

Neste enfoque, o termo governança é utilizado em sentido amplo e análogo à gestão. Isso significa dizer que, no entendimento daqueles autores, governança para resultados não é

¹ Por estruturas implementadoras entenda-se como unidades de uma ou mais organizações que possuem a função de realizar a estratégia. Não contemplam apenas a estrutura organizacional, mas também os processos e a força de trabalho que poderão estar localizados dentro dos limites de uma ou mais organizações. (MARTINS e MARINI, 2010, p. 129).

uma categoria de governança corporativa, embora possa ser utilizada no âmbito de um modelo de governança corporativa

Destacam alguns fatores promotores de resultados, conforme descritos abaixo:

consciência estratégica (formulação compartilhada e comunicação da estratégia);

liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas);

estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade);

processos (desdobramento de resultados em ações que perpassam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento);

contratualização (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação e incentivos);

pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores);

tecnologia da informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação) e

recursos financeiros (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo).

Na visão daqueles autores, a gestão matricial para resultados poderia ser implementada considerando as seguintes etapas: construção de uma agenda estratégica; pactuação interna e alinhamento da estrutura implementadora; alinhamento de processos; alinhamento da estrutura; alinhamento de pessoas e monitoramento, avaliação e aprendizado.

O que diferencia essa abordagem das daquelas abordagens referenciadas anteriormente neste estudo é o foco em resultados e, por essa razão, a discussão sobre estrutura, processos, pessoas, tecnologia da informação e comunicação e recursos financeiros tem uma dimensão significativa.

Os autores conceituam estruturas como “um conjunto recorrente (porque institucionalizado) de relacionamentos (de autoridade, de subordinação, de responsabilidade e de jurisdição sob determinados temas, como representados no organograma) que organizam o trabalho entre os membros de uma ou várias organizações”.

A função da estrutura é “realizar a estratégia e o seu melhor desenho é função da estratégia, ou seja, o melhor desenho da estrutura é contingencial”. Alinhar estrutura significa “conceber um desenho com um grau de flexibilidade e autonomia condizente com a natureza da estratégia”.

Otimizar estruturas significa “organizar o trabalho em torno de competências essenciais, com o estabelecimento de parcerias ou contrato do que pode ser mais bem feito por terceiros, eliminar redundâncias, paralelismos, sobreposições e excessos”.

O alinhamento vertical de estruturas implementadoras implica em estabelecer, para cada objetivo, a rede de unidades organizacionais responsáveis ou envolvidas com a sua implementação.

O alinhamento horizontal de estruturas implementadoras implica em integrar e ajustar as unidades organizacionais aos objetivos com os quais se relacionam. Trata-se essencialmente de uma tarefa de conciliação de agendas, que busca inserir na agenda da unidade organizacional sua contribuição para a geração de resultados.

A discussão sobre gestão de processos é relevante porque, nas palavras dos autores, “abrange a inter-relação das atividades e processos sob a ótica de uma ‘cadeia de agregação de valores’ direcionada para o alcance dos objetivos estratégicos da organização” (Martins e Marini, 2010, p. 154).

Dentre os benefícios da gestão de processos, é importante destacar a promoção da integração e orientação para resultados entre as várias unidades organizacionais e a possibilidade de racionalização do uso de recursos de toda natureza.

A atuação de gestores de processos na busca por eficiência, eficácia e efetividade contribui para a integração organizacional por meio da atuação de unidades da estrutura implementadora.

Ao abordar a discussão de pessoas os autores recorrem ao conceito clássico de organização, que a define como um conjunto de pessoas que atuam de forma coordenada para atingir determinados resultados.

Dessa forma, alinhar pessoas significa orientá-las para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos.

As pessoas precisam de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para desempenhar o seu papel e, dessa forma, contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos. “Otimizá-las significa construir um sistema de gestão, com políticas, ferramentas e instrumentos, que apoie e incentive o desenvolvimento de suas competências e a sua capacidade de gerar resultados”.

Por fim, monitorar e avaliar significa “agregar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, pessoa etc.) para explicá-lo (identificação de fatores inibidores e promotores de resultados) e fazer uso de tais informações, incorporando-as ao processo decisório do objeto monitorado ou avaliado, a fim de buscar aprendizado, transparência e responsabilização”.

O ponto crítico do monitoramento é gerar informações de forma clara e expedita para proporcionar correções no momento oportuno e, por conseguinte, aprendizado.

2.7.5 Guia de Governança Pública

O TCU (2014), no seu guia “Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, reúne e organiza boas práticas de governança no setor público que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.

De acordo com o TCU (2014, p. 63), por “Sistema de Governança”, entende-se

o modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Engloba as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização.

Ainda de acordo com o entendimento do TCU (2014, p.64), o “Sistema de Governança no Setor Público”

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.

Segue abaixo uma representação simplificada daquele sistema:

Figura 3 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: TCU, 2014

Nota-se nesse sistema que algumas instâncias de governança foram destacadas, quais sejam: 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. Essas instâncias serão descritas abaixo, nas palavras do próprio TCU:

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.

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.

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.

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. (grifo nosso)

Além dessas instâncias, o TCU aponta a existência outras estruturas que contribuem para a boa governança da organização, quais sejam: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional, conforme descritas abaixo:

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.

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.

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.

Considerando o disposto naquele guia, 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 4 – Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: TCU, 2014

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.

Avançando no detalhamento do sistema de governança, o TCU identifica quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle:

Figura 5 – Níveis de análise do referencial básico de governança



Fonte: TCU, 2014

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle:

Figura 6 – Mecanismos de governança



Fonte: TCU, 2014

De forma geral os três mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos.

A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos.

A cada componente foi associado um conjunto de práticas de governança, que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. As práticas de Governança estão descritas no Anexo I deste estudo.

A figura abaixo apresenta, de maneira esquemática o modelo do TCU:

Figura 7 – Mecanismos e práticas de governança



Fonte: TCU, 2014

2.8 A Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (MARTINS, 2003)

Martins (2003) desenvolve estudo que parte da suposição central de que existe um fenômeno de fragmentação subjacente aos casos de políticas de gestão pública analisados no período 1995-2002 e que esse fenômeno é uma explicação plausível para a descontinuidade e a baixa implementação.

Naquele estudo, a noção de “políticas de gestão pública” está sendo utilizada no sentido tanto das atividades de suporte quanto de desenvolvimento institucional de governo.

O autor faz uma referência à definição original de Barzelay (2001, p. 9), na qual

políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macro organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização de sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições.

Além disso, o autor adiciona a essa definição os processos de desenvolvimento institucional, voltados ao desenvolvimento das estratégias, alinhamento das estruturas, otimização dos processos de trabalho, adequação dos quadros funcionais e sistemas de informação, conhecimento e aprendizagem, não apenas na perspectiva macrogovernamental, mas também como parte da ação modernizadora de cada organização pública.

O modelo analítico proposto para explicar a fragmentação verificada é composto de seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais fragmentadores, quais sejam: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas.

No sentido normativo, essas categorias de variáveis independentes são consideradas elementos potenciais de integração/fragmentação, a partir dos quais os processos de formulação e implementação de políticas podem ser dotados de maior convergência, entre si e com as macroestratégias de governo. As categorias se entrecruzam e se interpenetram, e há conceitos que aparecem subjacentes a todas as categorias elaboradas, tais como controle e coordenação.

A teoria da fragmentação de políticas públicas propõe que há uma correlação entre fatores de convergência estrutural e o grau de fragmentação de políticas, dentro de um mesmo domínio temático (fragmentação intrassetorial) ou entre vários domínios (fragmentação extrassetorial), na medida em que a natureza fragmentadora e disruptiva das políticas está, em alguma extensão, sujeita a estruturas modeladas para promover resultados eficientes preestabelecidos (que impõem convergência).

Em síntese, o estudo realizado explica que a fragmentação não é apenas a descrição da natureza disruptiva e ocasional dos processos, mas também a ação de fatores de convergência estrutural sobre os processos.

Segundo essa visão, a possibilidade de “controle” dos processos é no sentido de modelá-los de forma convergente e dependente de fatores integradores. A fragmentação é um resultado necessário do acaso.

3 O MODELO ANALÍTICO QUALITATIVO

3.1 O roteiro de procedimentos adotado para construção do modelo

Para a construção do modelo analítico qualitativo a ser adotado considerou a adoção do seguinte roteiro de procedimentos:

- 1º) Definição de premissa para a construção de um “Modelo Analítico Qualitativo de Sistema de Governança para Resultados”, que possa ser aplicável a órgãos públicos da Administração direta ²do Governo Federal Brasileiro;
- 2º) Análise comparativa dos métodos ou sistemas de análise de governança em organizações: Arranjos de Governança ou *Building Blocks* (FONTES FILHO, 2013), Metodologia de Avaliação Situacional (IBGC, 2012), Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015), Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS e MARINI, 2010) e GOVERNANÇA PÚBLICA: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014) descritos no referencial teórico considerando os seguintes critérios: (1) aplicabilidade ao setor público; (2) nível de detalhamento e (3) elementos estruturantes e
- 3º) Construção de uma proposta descritiva de um “Modelo Analítico Qualitativo de Sistema de Governança para Resultados” a ser utilizada no estudo de caso a partir dos resultados daquela análise.

3.2 Premissa para a construção do Modelo Analítico Qualitativo

Fontes Filho (2013, p. 275) ao discutir a relação entre governança e gestão diz:

Se a separação propriedade-gestão esteve nas origens do desenvolvimento da governança corporativa, **a gestão é com certeza um aspecto fundamental no funcionamento das organizações e nos arranjos de governança.** A capacidade de gestão remete às condições existentes para transformar os objetivos dos proprietários em realidade. O principal gestor deve, portanto, ter a capacidade de otimizar a alocação e uso dos recursos da organização para alcançar seus objetivos, destacando que cabe aos proprietários definir os objetivos que alinham suas expectativas quanto à efetividade esperada da

² **Administração direta** é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União (MEIRELLES, 1999, P. 661).

organização, a partir da articulação do órgão de direção estratégica e considerando a proposta dos gestores. (grifo nosso)

Outrossim, de acordo com o entendimento do TCU (2014, p.64), o “Sistema de Governança no Setor Público” 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.

Em síntese, parte-se da premissa de que o desenho de um modelo analítico qualitativo de governança, seja para empresas privadas, públicas ou do terceiro setor, deve considerar, como parte dos seus elementos estruturantes, aspectos da gestão nas organizações.

3.3 Análise comparativa dos modelos ou sistemas de análise de governança referenciados

O quadro que segue abaixo apresenta os modelos analisados de maneira esquemática, considerando os seguintes critérios: (1) aplicabilidade ao setor público; (2) nível de detalhamento e (3) elementos constituintes:

Quadro 4 – Análise comparativa dos sistemas de governança referenciados

Sistema de Governança	Critério de Avaliação		
	(1) Aplicabilidade ao Setor Público	(2) Nível de Detalhamento	(3) Elementos Constituintes e/ou Variáveis
Arranjos de Governança ou <i>Building Blocks</i> (FONTES FILHO, J. R., 2013)	O sistema foi concebido para ser genérico, ou seja, para ser aplicado no contexto de organizações do mercado, governo e do terceiro setor. Dessa forma, pode ser aplicado aos órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal brasileiro sem adaptações.	O sistema proposto é focado nos problemas e governança e não entra em discussões sobre práticas. Dentre os sistemas analisados, é aquele que possui o menor nível de detalhamento.	Problemas: (1) identificar quem pode participar da propriedade; (2) definir a distribuição de direitos de propriedade ou equivalentes; (3) estabelecer processos de decisão coletiva dos atores com direitos de propriedade; (4) definir direcionamentos estratégicos para a organização; (5) executar a gestão e (6) estabelecer sistemas de controle externo e interno.
Metodologia de Avaliação Situacional (IBGC, 2012)	O sistema foi concebido para ser aplicado no contexto de organizações familiares. A sua aplicação para órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal brasileiro só seria possível com adaptações.	O sistema é estruturado a partir de dimensões conceituais. Dentre os sistemas analisados, é aquele que possui o um nível de detalhamento intermediário.	Dimensões Conceituais: propriedade; princípios; propósitos; papéis; poder; pessoas; práticas e perpetuidade.
Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015)	O sistema foi concebido para ser aplicado em organizações do mercado. A sua aplicação para órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal brasileiro só seria possível com adaptações.	O sistema é complexo e detalhado. Dentre os sistemas analisados, possui um nível de detalhamento intermediário.	Dimensões Conceituais: (1) Sócio; (2) Conselho de Administração; (3) Órgãos de Fiscalização e Controle (Conselho Fiscal, Auditoria Independente, Auditoria Interna) e (4) Diretoria (Diretor Presidente e demais Diretores). Além disso, o sistema proposto refere-se a fundamentos e práticas.

Sistema de Governança	Critério de Avaliação		
	(1) Aplicabilidade ao Setor Público	(2) Nível de Detalhamento	(3) Elementos Constituintes e/ou Variáveis
Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010).	O sistema foi concebido para ser aplicado no contexto de organizações públicas e, sendo assim é aplicável a órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal brasileiro sem qualquer adaptação.	O sistema é complexo e detalhado. Dentre os sistemas analisados, possui um nível de detalhamento elevado. Destaque-se a discussão sobre gestão para resultados.	Elementos: (1) construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista; (2) alinhamento das estruturas implementadoras e (3) estabelecimento de sistemática de monitoramento e avaliação.
Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014)	O sistema foi concebido para ser aplicado no contexto de organizações públicas e, sendo assim é aplicável a órgãos públicos da Administração Direta do Governo Federal brasileiro sem qualquer adaptação.	O sistema é complexo e detalhado. Dentre os sistemas analisados, é aquele que possui o nível de detalhamento mais elevado.	Instâncias de governança: instâncias externas de governança; instâncias externas de apoio à governança; instâncias internas de governança e instâncias internas de apoio à governança) Perspectivas de análise: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais. Níveis de análise: mecanismos (liderança, estratégia e controle) e componentes (pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistema de governança; relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; alinhamento transorganizacional; gestão de riscos e controle interno; auditoria interna e <i>accountability</i> e transparência.

Fonte: FONTES FILHO, J. R., 2013; IBGC, 2012; IBGC, 2015; MARTINS & MARINI, 2010; TCU, 2014 e MARTINS, 2003 com adaptações.

Considerando o disposto no quadro acima, com base no critério “(1) Aplicabilidade ao setor Público”, concluiu-se que os modelos ou sistemas: *Building Blocks* (FONTES FILHO, 2013), Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS e MARINI, 2010) e GOVERNANÇA PÚBLICA: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014) seriam os mais adequados para aplicação no contexto do setor público.

A partir deste ponto fez-se uma análise comparativa dos três modelos ou sistemas e o seu cotejamento com a Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (MARTINS, H. F., 2003). Segue abaixo um quadro que apresenta de maneira esquemática os resultados dessa análise, considerando seus componentes ou variáveis principais:

Quadro 5 – Análise comparativa dos modelos de governança selecionados

Arranjos de Governança ou <i>Building Blocks</i> (FONTES FILHO, J. R., 2013)	Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014)	Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (MARTINS, 2003)
Identificar quem pode participar da propriedade	Construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista	Liderança	Liderança executiva
Definir a distribuição de direitos de propriedade ou equivalentes	Construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista	Liderança	Liderança executiva
Estabelecer processos de decisão coletiva dos atores com direitos de propriedade	Construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista	Liderança	Ajustamento mútuo
Definir direcionamentos estratégicos para a organização	Construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista e Alinhamento das estruturas implementadoras	Estratégia	Estratégia

Arranjos de Governança ou <i>Building Blocks</i> (FONTES FILHO, J. R., 2013)	Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014)	Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas (MARTINS, 2003)
Executar a gestão	Alinhamento das estruturas implementadoras e Estabelecimento de sistemática de monitoramento e avaliação	-	Estrutura; Processos e Pessoas
Estabelecer sistemas de controle externo e interno	-	Controle	-

Fonte: FONTES FILHO, J. R., 2013; MARTINS & MARINI, 2010; TCU, 2014 e MARTINS, 2003 com adaptações.

A partir daquela análise, percebeu-se que, dentre os modelos analisados, o modelo mais abrangente e completo em termos de concepção seria o modelo *Building Blocks* (FONTES FILHO, 2013). Contudo, aquele modelo não avança na discussão de práticas de governança. Dessa forma, a utilização daquele modelo para fins da realização da pesquisa pretendida só seria possível a partir de uma intervenção no modelo para o seu maior detalhamento.

O modelo proposto pelo TCU é o mais detalhado dentre os modelos analisados, pois avança na discussão de práticas de governança, e, além disso, é o modelo que tem aplicação prática real dada pelo próprio TCU no contexto da realização de suas ações de auditoria. Os órgãos da Administração pública federal são avaliados com base naquele modelo.

Contudo, percebeu-se que o modelo proposto pelo TCU poderia ser aperfeiçoado, pois não avança explicitamente da discussão da temática “gestão” ou “execução da gestão”, mais especificamente com relação aos temas estruturas, processos e pessoas. Isso parece ser um pouco inconsistente com a definição dos princípios de boa governança descritos pelo próprio TCU, dentre os quais está a “eficiência”. Além disso, entendeu-se que esse fato comprometia a utilização daquele modelo para avaliação da governança nas organizações com foco em resultados, sobretudo no que diz respeito às discussões relacionadas à fragmentação da gestão. Sendo assim, a utilização daquele modelo, para fins da realização da pesquisa pretendida, só seria possível a partir da proposição de alguns aperfeiçoamentos.

Neste ponto, fez-se necessário recorrer ao objetivo de pesquisa estabelecido, qual seja: realizar uma análise qualitativa das ações de intervenção na governança corporativa do Ministério da Fazenda empreendidas no período do tempo compreendido entre os anos de 2011 e 2015, organizadas sob a forma do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF), com o propósito de compreender, à luz das teorias sobre governança e da “Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas” (MARTINS, 2003), se aquelas ações contribuíram para a construção de condições favoráveis para uma maior coordenação e integração de ações entre os órgãos fazendários.

Dessa forma, para o alcance daquele objetivo, conclui-se que o Modelo Analítico Qualitativo pretendido deveria servir, dentre outras coisas, para avaliar questões relativas à coordenação de integração de ações entre órgãos diferentes. Em outras palavras, o que se pretendia discutir, em alguma medida, era também a fragmentação da gestão.

A “Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas” (MARTINS, 2003), que destaca fatores de convergência estrutural sobre processos de políticas, quais sejam: liderança executiva; estratégia; ajustamento mútuo; estrutura; processos e pessoas.

Em síntese, o estudo realizado por Humberto Falcão Martins (2003) explica que a fragmentação não é apenas a descrição da natureza disruptiva e ocasional dos processos, mas também a ação de fatores de convergência estrutural sobre os processos.

A discussão do tema “fragmentação” é relevante porque gera ineficiência, que compromete a geração de resultados para partes interessadas.

Entendeu-se que aquela teoria da fragmentação poderia ser referenciada tendo em vista que políticas de gestão são tipos ou espécies de políticas, quando entendidas em um sentido amplo.

Por fim, conclui-se ainda que o modelo analítico proposto por MARTINS & MARINI (2010), dentre os modelos analisados, possuía um nível de detalhamento intermediário e seria aquele que guardaria a maior compatibilidade tanto com o modelo *Building Blocks* (FONTES FILHO, J. R., 2013), como a teoria da fragmentação. Sob esse ponto de vista, concluiu-se que aquele modelo guardaria grande aplicabilidade à pesquisa a ser realizada. Contudo, percebeu-se que o mesmo não avança na discussão da temática “controle”, que, embora não fosse o foco principal da pesquisa realizada, é relevante.

Tendo em vista a premissa estabelecida para o desenho do modelo de análise qualitativo pretendido e o resultado da análise comparativa entre os modelos apresentada acima,

concluiu-se: (1) que o modelo *Building Blocks* (FONTES FILHO, 2013) é o mais abrangente; (2) que o modelo Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS e MARINI, 2010) é compatível com o modelo *Building Blocks* (FONTES FILHO, J. R., 2013) e com a teoria da fragmentação, contudo, não avança na discussão da temática “controle”; e (3) que o modelo Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014), embora não avance explicitamente na discussão da temática “gestão”, considerando o fato de ter sido proposto pelo órgão de controle externo do poder executivo federal brasileiro, pela sua aplicação real na avaliação da governança das organizações públicas no país e pelo seu nível de detalhamento, poderia ser aperfeiçoado para fins da realização da pesquisa pretendida e (4) que, para a construção do modelo analítico qualitativo pretendido, seria razoável considerar variáveis dos três modelos analisados.

3.4 Construção do sistema de governança analítico qualitativo

Considerando os resultados das análises realizadas anteriormente, sugeriu-se que o “Modelo Analítico Qualitativo de Sistema de Governança para Resultados” pretendido consistisse em uma combinação dos modelos analisados anteriormente.

O sistema desenvolvido pelo TCU, conforme descrito anteriormente, descreve:

- **Perspectivas de análise:** sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais;
- **Instâncias de governança:** instâncias externas de governança; instâncias externas de apoio à governança; instâncias internas de governança e instâncias internas de apoio à governança) e
- **Níveis de análise,** conforme descritos no quadro que segue abaixo:

Quadro 6 – Níveis de análise

Componente	Mecanismo
Liderança	Pessoas e competências (L1)
	Princípios e comportamentos (L2)
	Liderança organizacional (L3)
	Sistema de governança (L4)
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas (E1)
	Estratégia organizacional (E2)
	Alinhamento transorganizacional (E3)

Componente	Mecanismo
Controle	Gestão de riscos e controle interno (C1)
	Auditoria interna (C2)
	Accountability e transparência (C3)

Fonte: TCU, 2014.

Com relação às “Perspectivas de análise” e às “Instâncias de governança”, não havia qualquer sugestão de alteração a ser feita.

Sugeriu-se, entretanto, aperfeiçoamentos nos Níveis de Análise do sistema proposto pelo TCU (2014), para que fosse possível avançar na discussão da temática “gestão”, conforme descritos abaixo:

Figura 8 – Proposta de modelo analítico de governança para resultados



Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

Quadro 7 –Proposição de aperfeiçoamento nos níveis de análise

Componente	Mecanismo
Liderança	Pessoas e competências (L1)
	Princípios e comportamentos (L2)
	Liderança organizacional (L3)
	Sistema de governança (L4)
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas (E1)
	Estratégia organizacional (E2)
Gestão	Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)
	Alinhamento transorganizacional (G2)
Controle	Gestão de riscos e controle interno (C1)
	Auditoria interna (C2)

Componente	Mecanismo
	<i>Accountability</i> e transparência (C3)

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

Para que fosse possível avançar no aperfeiçoamento do modelo do TCU, considerando as referências à “Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas” (MARTINS, 2003), fez-se necessário empreender um esforço para estabelecer uma correlação entre as práticas de governança daquele modelo e as variáveis de análise dessa teoria.

Dessa forma, considerando sobretudo o disposto no modelo Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010), sugeriu-se a modificação do modelo proposto pelo TCU de acordo com o disposto nos quadros que seguem abaixo:

Quadro 8 –Teoria da Fragmentação x Modelo de Análise Qualitativa da Governança

“Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas”		Modelo de Análise Qualitativa da Governança (Proposta)		
Grupo	Variável	Componente	Mecanismo	Prática
Estrutura	Desenho organizacional	Gestão	Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.1 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras
	Coordenação		Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.2 - Estabelecer mecanismos alinhamento horizontal de estruturas implementadoras
Processos	Autonomia		Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.3 – Estabelecer mecanismos que esclareçam a interdependência entre os processos que perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes.
	Consenso operacional		Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.4 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de processos.
	Integração vertical e horizontal		Alinhamento transorganizacional (G2)	Prática G2.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Pessoas	Valores		Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.5 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de pessoas.

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

Quadro 9 – Proposição de aperfeiçoamentos nas práticas

Prática	Significado
Prática G1.1 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras	Envolve estabelecer, para cada objetivo estratégico estabelecido, a rede de unidades organizacionais responsáveis ou envolvidas com a sua implementação.
Prática G1.2 - Estabelecer mecanismos alinhamento horizontal de estruturas implementadoras	Envolve integrar e ajustar as unidades organizacionais aos objetivos com os quais se relacionam. Trata-se essencialmente de uma tarefa de conciliação de agendas, que busca inserir na agenda da unidade organizacional sua contribuição para a geração de resultados.
Prática G1.3 – Estabelecer mecanismos que esclareçam a interdependência entre os processos que perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes.	Envolve a descrição consolidada do negócio dos diversos domínios institucionais que compõem a organização em uma Cadeia de Valor Integrada, com vistas ao entendimento das relações de dependência entre aqueles diversos domínios institucionais para a geração de resultados.
Prática G1.4 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de processos.	Envolve a descrição consolidada do negócio de cada domínio institucional alinhada à descrição consolidada do negócio da organização como um todo, com vistas à promoção da integração e orientação para resultados entre as várias unidades organizacionais e a possibilidade de racionalização do uso de recursos de toda natureza.
Prática G1.5 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de pessoas.	Envolve a orientação da gestão de pessoas com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos.
Prática G2.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Envolve, inicialmente, definir instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas. Pressupõe, também, identificar as organizações envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada organização. Implica que as ações de políticas transversais e descentralizadas sob responsabilidade da organização sejam executadas em conformidade com o acordo

Prática	Significado
	estabelecido e avaliadas, direcionadas e monitoradas pelas instâncias internas de governança. Por fim, as informações relevantes relativas às políticas transversais e descentralizadas são compartilhadas e comunicadas às instâncias de governança e demais partes interessadas. Como resultado, espera-se que as demais organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas reconheçam que a organização atua de forma alinhada.

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

4 O CASO

O Ministério da Fazenda (MF) é órgão da Administração direta do Poder Executivo federal, cujas competências estão definidas no Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

A missão do Ministério é “Formular e gerir políticas econômicas para o desenvolvimento sustentável, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas”.

O organograma do MF é complexo, sendo composto por uma série de órgãos e entidades organizadas em quatro grupos, quais sejam: dois Órgãos de Assessoria ao Ministro da Fazenda; sete Órgãos Específicos Singulares (OES); onze Órgãos Colegiados; e dez Entidades Vinculadas, organizadas na forma de quatro Empresas Públicas, três Sociedades de Economia Mista e três Autarquias.

Considera-se que a complexidade da estrutura organizacional do ministério está relacionada a diversos fatores, tais como: número significativo de órgãos integrantes da estrutura organizacional, que são muito distintos entre si sob o ponto de vista do tamanho e da complexidade da própria estrutura organizacional; órgãos que se encontram em diferentes níveis de maturidade em gestão; órgãos que possuem naturezas de negócio distintas, ou seja, enquanto alguns órgãos funcionam mais como assessorias diretas ao ministro para tratar de assuntos específicos, outros funcionam como órgãos de linha, que possuem negócios muito bem estruturados e definidos; órgãos que possuem um relativo grau de independência na gestão etc.

Alguns desses órgãos são mais percebidos pela sociedade do que o próprio ministério, como é o caso, por exemplo, da Receita Federal do Brasil (RFB), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

São informações relevantes para a compreensão da complexidade da estrutura organizacional e dos negócios fazendários:

- O Ministério funciona em mais de novecentos imóveis localizados em todo o território nacional ocupando;
- O quadro funcional do Ministério é composto por aproximadamente trinta e oito mil servidores;
- O quadro funcional do Ministério é composto por requisitados de outros órgãos do Poder Executivo Federal; requisitados de outros Poderes; requisitados de governos de entes federados (estados e municípios); anistiados; ocupantes de cargos

comissionados sem vínculo com a Administração; servidores públicos ocupantes de diversas carreiras, tais como: Analistas Técnicos Administrativos - ATAs Nível Superior/PEC-FAZ, Auxiliares Técnicos Administrativos - ATAs Nível Médio/PEC-FAZ; servidores ocupantes de carreiras consideradas como típicas de Estado, tais como: Auditores Tributários, Analistas Tributários, Analistas de Finanças e Controle, Procuradores da Fazenda Nacional etc.;

- O MF é órgão central de alguns macroprocessos do Governo Federal, como, por exemplo: execução orçamentária e financeira; contabilidade pública; custos; gestão da dívida interna, externa, mobiliária e contratual; arrecadação federal; etc.

Foi nesse ambiente organizacional que se estabeleceu, sobretudo a partir de 2011, uma discussão estruturada sobre governança corporativa.

Haviam grandes desafios a serem enfrentados, como, por exemplo: a adequação das estruturas de governança; a disseminação de uma cultura de planejamento estratégico institucional integrado, com a participação de todos os órgãos da estrutura organizacional; a disseminação de uma cultura de gestão de processos de negócio, com a construção de uma visão esquemática e integradora do conjunto dos negócios fazendários; a disseminação de uma cultura de gestão de projetos, que potencializasse a capacidade do ministério de geração de resultados e o aumento da eficiência organizacional; a redução das diferenças entre os órgãos fazendários em termos de maturidade em gestão; restrições orçamentárias e financeiras que obrigavam o ministério a estabelecer, de maneira mais clara, seus objetivos e prioridades de ação; etc.

Tudo isso pode e deve ser percebido como justificativa para o lançamento do PMIMF no início do ano de 2011.

4.1 O Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF)

Em 2011 foi institucionalizado o Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF). As ações empreendidas no contexto daquele Programa foram originalmente organizadas em quatro frentes de trabalho paralelas e simultâneas, quais sejam: Planejamento Estratégico, Gestão da Inovação (processos e projetos), Gestão de Pessoas e Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação.

Posteriormente, ao longo dos anos, houve uma ampliação do escopo do programa, tendo sido criadas mais três frentes de trabalho, quais sejam: Gestão de Riscos, Gestão de Custos e Gestão de Infraestrutura.

Inicialmente o PMIMF alcançava a quatorze órgãos da estrutura organizacional do ministério. No final de 2015 a abrangência do Programa havia sido ampliada para dezesseis órgãos, quais sejam (ordem alfabética):

Quadro 10 – Lista dos órgãos alcançados pelo PMIMF

Nº	Sigla	Nome do Órgão	Tipo de Órgão
1	CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais	Colegiado
2	COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras	Colegiado
3	CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária	Colegiado
4	CRSFN	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	Colegiado
5	CRSNSP	Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização	Colegiado
6	CVM	Comissão de Valores Mobiliários	Entidade Vinculada
7	ESAF	Escola de Administração Fazendária	Específico Singular
8	GMF	Gabinete do Ministro da Fazenda	Órgão de Assessoria
9	PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	Específico Singular
10	RFB	Receita Federal do Brasil	Específico Singular
11	SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais	Específico Singular
12	SE (SGE, SPAE e SPOA)	Secretaria Executiva (Subsecretaria de Gestão Estratégica, Subsecretaria para Assuntos Econômicos e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração)	Assessoria
13	SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico	Específico Singular
14	SPE	Secretaria de Política Econômica	Específico Singular

Nº	Sigla	Nome do Órgão	Tipo de Órgão
15	STN	Secretaria do Tesouro Nacional	Específico Singular
16	SUSEP	Superintendência de Seguros Privados	Entidade Vinculada

Fonte: MF, 2015.

São premissas do PMIMF, conforme descritas no sítio do Programa:

Modelo de gestão descentralizado;
 Criação de comitês e estruturação de redes;
 Processo de construção coletivo;
 Transparência das ações e *feedback*;
 Padronização de conceitos para facilitar a comunicação;
 Disseminação de melhores práticas de gestão;
 Respeito à cultura dos diversos órgãos integrantes da estrutura do MF;
 Promoção de diretrizes para alinhamento estratégico das políticas de gestão do MF;
 Fortalecimento da estrutura central do MF no exercício das funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle e
 Foco em resultados.

4.2 O desenvolvimento do caso

4.2.1 Objetivo do estudo de caso

O estudo realizado teve por objetivo a realização do exercício aplicação do “Modelo Analítico Qualitativo de Governança Para Resultados” desenvolvido ao caso específico do MF, com o propósito de avaliar os impactos do PMIMF na governança no ministério, no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015.

Para cada impacto do PMIMF identificado na governança corporativa do ministério, foi realizado o esforço de pesquisa documental, para explicitação das suas evidências.

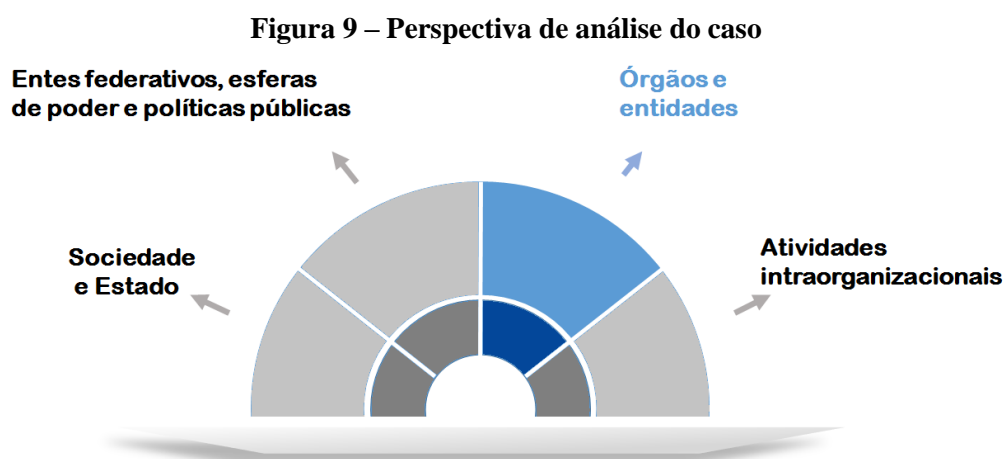
4.2.2 O roteiro de procedimentos adotado

A aplicação do modelo analítico ao caso do MF seguiu o roteiro de procedimentos abaixo descrito:

- 1º Passo: definição da perspectiva de análise da governança a ser observada;
- 2º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF das instâncias de governança do Ministério da Fazenda e
- 3º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF Nas práticas de governança do MF.

4.2.3 1º Passo: definição da perspectiva de análise da governança a ser observada

O modelo de análise desenvolvido herda do modelo de análise desenvolvido pelo TCU a característica de poder vir a ser aplicado em 4 perspectivas distintas, conforme descritas na figura que segue abaixo:



Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

O Ministério da Fazenda é órgão público da Administração direta do Poder Executivo Federal brasileiro. Para fins da realização deste estudo de caso, entenda-se Ministério da Fazenda como o conjunto representado por todos os órgãos fazendários alcançados pelo PMIMF.

Dessa forma, a perspectiva de análise selecionada para a realização do estudo de caso foi a perspectiva “Órgãos e entidades”.

4.2.4 2º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF nas instâncias de governança do Ministério da Fazenda

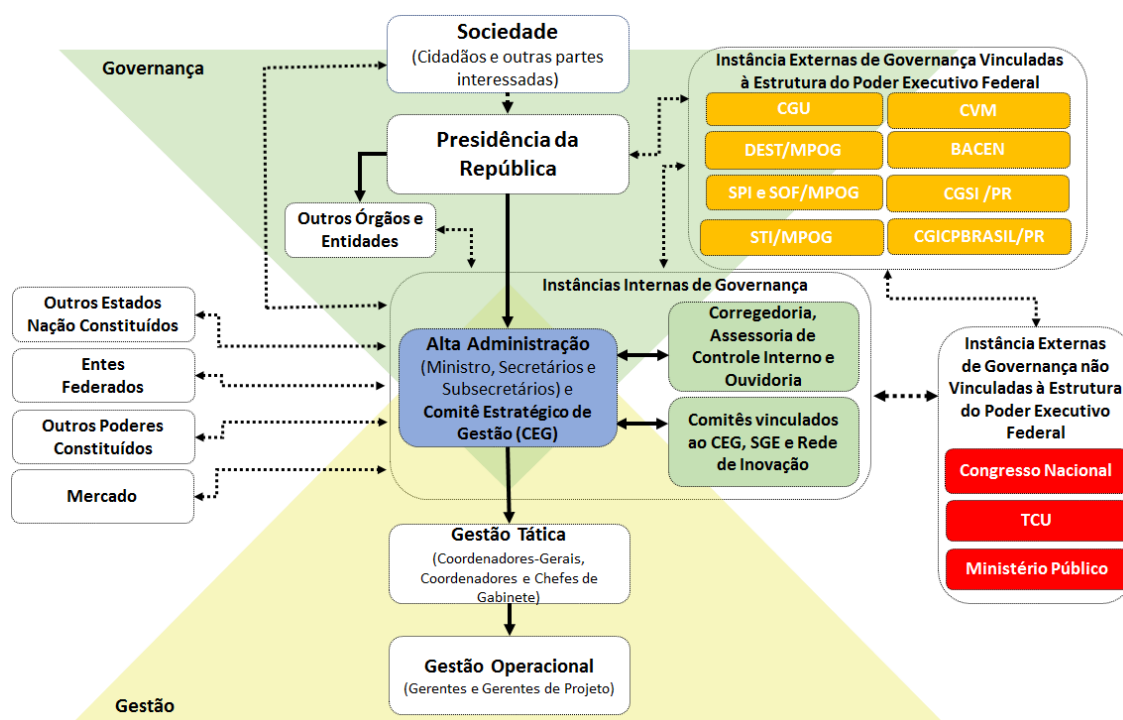
O modelo de análise desenvolvido herda do modelo de análise desenvolvido pelo TCU, com adaptações, um elemento estrutural importante que refere-se à descrição das estruturas de governança das organizações, que são classificadas em:

- a) **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;
- b) **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;
- c) **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;
- d) **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;
- e) **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;

- f) **Instâncias Externas de Governança Vinculas à Estrutura Organizacional do Poder Executivo Federal** 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;
- g) **Instâncias Externas de Governança Não Vinculas à Estrutura Organizacional do Poder Executivo Federal** são responsáveis, no contexto daquele Poder, 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 e
- h) **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.

Segue abaixo o exercício de aplicação do modelo de análise desenvolvido ao caso do MF, considerando a descrição gráfica e textual das estruturas de governança do ministério, bem como os impactos do PMIMF naquelas estruturas:

Figura 10 – Principais instâncias de governança do Ministério da Fazenda



Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

a) Instâncias Internas de Governança do MF:

Alta Administração, composta pelos seguintes representantes:

- Ministro de Estado da Fazenda Nacional;
- Secretário-Executivo, do Ministério da Fazenda;
- Secretário da Receita Federal do Brasil;
- Procurador-Geral da Fazenda Nacional;
- Secretário de Política Econômica;
- Secretário de Acompanhamento Econômico;
- Secretário de Assuntos Internacionais;
- Secretário do Tesouro Nacional;
- Diretor da Escola Fazendária e
- Subsecretários, Secretários-Adjuntos ou cargos equivalentes dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do MF;

- Comitê Estratégico de Gestão (CEG).

Impactos provocados pelo PMIMF nas instâncias internas de governança do MF:

Criação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG), por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011, constitui o grande impacto do PMIMF nas instâncias internas de governança do MF. O Comitê é composto por pelo(a) titular de cada um dos seguintes órgãos da estrutura do Ministério da Fazenda: Secretaria Executiva — SE; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN; Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB; Secretaria do Tesouro Nacional — STN; Secretaria de Política Econômica — SPE; Secretaria de Assuntos Internacionais — SAIN; Secretaria de Acompanhamento Econômico — SEAE; Gabinete do Ministro da Fazenda — GMF; Escola de Administração Fazendária — ESAF; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais — CARF; e Conselho de Controle de Atividades Financeiras — COAF.” (NR)

b) Instâncias Internas de Apoio à Governança do MF:

- Assessoria de Controle Interno (ASCI);
- Corregedoria;
- Ouvidoria;
- Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC);
- Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP);
- Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC);
- Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO);
- Rede de Inovação do MF³ e
- Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva do MF.

Impactos do PMIMF nas Instâncias Internas de Apoio à Governança:

O PMIMF foi institucionalizado no ano de 2011. Naquele ano, por consequência das ações em curso naquele Programa, foram implementadas as mudanças nas instâncias internas de apoio à governança do MF, conforme descritas abaixo (ordem cronológica de apresentação):

1º Impacto Identificado: criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda.

³ **Rede de Inovação da Gestão:** conjunto de atores e estruturas organizacionais mantém as iniciativas relativas à inovação no contexto ampliado do MF, que subordinam hierarquicamente, mas sim às políticas ministeriais emanadas pelo CEG (<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/modelo-de-gov2013.pdf>).

2º Impacto Identificado: criação do **Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC)** por meio da Resolução nº 01/CEG, de 30 de janeiro de 2012;

3º Impacto Identificado: criação da **Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP)**, por meio da Resolução nº 01/CEG/2012;

4º Impacto Identificado: criação da **Rede de Inovação do MF**, por meio da Resolução nº 01/CEG/2012;

5º Impacto Identificado: criação da **Corregedoria do Ministério da Fazenda**, por meio da Portaria assinada pelo Sr. Ministro de Estado da Fazenda de nº 492, de 23 de setembro de 2013);

6º Impacto Identificado: criação do **Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC)**, por meio da Resolução nº 05/CEG, de 28 de julho de 2014 e

7º Impacto Identificado: criação do **Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO)**, por meio da Resolução CEG nº 06/CEG, de 10 de dezembro de 2014.

c) Administração Executiva do MF:

- Alta Administração do ministério, composta pelos seguintes agentes:
 - o Sr. Ministro de Estado da Fazenda Nacional;
 - o Sr. Secretário-Executivo, do Ministério da Fazenda;
 - o Sr. Secretário da Receita Federal do Brasil;
 - o Sr. Procurador-Geral, da Fazenda Nacional;
 - o Sr. Secretário de Política Econômica;
 - o Sr. Secretário de Acompanhamento Econômico;
 - o Sr. Secretário de Assuntos Internacionais;
 - o Sr. Secretário do Tesouro Nacional;
 - o Sr. Diretor da Escola Fazendária e
 - o Subsecretários, Secretários-Adjuntos ou cargos equivalentes dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do MF;

Impactos provocados pelo PMIMF:

Não foi possível identificar impactos do Programa neste ponto.

d) Gestão Tática do MF:

- Chefes de Gabinete e cargos equivalentes;
- Coordenadores-Gerais e cargos equivalentes;
- Coordenadores e cargos equivalentes.

Impactos provocados pelo PMIMF:

- Não foi possível identificar impactos do Programa neste ponto.

e) Gestão Operacional do MF:

- Gerentes e cargos equivalentes e
- Gerentes de projeto e cargos equivalentes.

Impactos provocados pelo PMIMF:

- Não foi possível identificar impactos do Programa neste ponto.

f) Instâncias externas de governança do MF vinculadas à estrutura do Poder Executivo federal (ordem alfabética):

- Banco Central do Brasil (BACEN);
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiro (CGICPBRASIL) da PR.
- Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSI) da PR;
- Controladoria Geral da União (CGU);
- Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) do MPOG;
- Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do MPOG;
- Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPOG e
- Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do MPOG.

Impactos provocados pelo PMIMF:

- Não foi possível identificar impactos do Programa neste ponto.

g) Principais instâncias externas de governança do MF não vinculadas à estrutura do Poder Executivo federal (ordem alfabética):

- Congresso Nacional;
- Ministério Público (*) e
- Tribunal de Contas da União (TCU).

Observação:

(*) Embora o Procurador-Geral da República seja indicado pelo Presidente da República, pelo nível de autonomia daquela instituição, para fins da realização da pesquisa realizada, a mesma foi considerada como não subordinada ao Poder Executivo Federal.

Impactos provocados pelo PMIMF:

- Não foi possível identificar impactos do Programa neste ponto.

h) Instâncias externas de apoio à governança do MF:

- Não se aplica.

Impactos provocados pelo PMIMF:

- Não se aplica.

4.2.5 3º Passo: mapeamento dos impactos do PMIMF nas práticas de governança do MF

O modelo de análise desenvolvido, no que diz respeito a práticas de governança, está descrito de maneira detalhada no Apêndice 1. Aquele modelo organiza a discussão de 37 práticas de governança nas organizações em 11 mecanismos de governança, que por sua vez são agrupados em 4 componentes de governança.

Além disso, o Apêndice 1 contém o registro do exercício da aplicação do modelo desenvolvido ao caso específico do MF. Nesse exercício buscou-se a identificação do nível de observância do MF às práticas de governança descritas no modelo e dos impactos do PMIMF naquelas práticas. Tudo isso foi feito considerando a aplicação da metodologia descrita no item 1.3 Metodologia.

As principais evidências de impactos do PMIMF nas práticas de governança do MF identificadas foram:

- A criação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG);
- A criação de diversos Comitês vinculados ao GEG;
- A criação da SGE;
- A criação da Corregedoria do MF;
- A criação da Rede de Inovação da Gestão;

- Estabelecimento formal de políticas pelo CEG para a gestão de processos e projetos na organização, conforme dispostas no “Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação da Gestão no MF”, que se encontra na sua versão 2.0;
- Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo PMIMF;
- O desenho da Cadeia de Valor Integrada do MF, na qual está descrito o negócio do conjunto dos órgãos fazendários alcançados pelo PMIMF e
- Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização

Segue abaixo uma tabela contendo uma síntese da análise das práticas de governança no MF:

Tabela 1 – Avaliação do impacto das ações do PMIMF nas práticas de governança

Prática	Impacto		Avaliação
	Sim	Não	
Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.		X	0
Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.		X	0
Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.		X	0
Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.		X	2
Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.		X	2
Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	X		2
Prática L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.	X		2
Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	X		2
Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	X		1
Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.		X	1
Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	X		1
Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.		X	2
Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	X		2
Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	X		1
Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	X		2

Prática	Impacto		Avaliação
	Sim	Não	
Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	X		2
Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.		X	0
Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.		X	2
Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.	X		1
Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	X		1
Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.	X		1
Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	X		2
Prática G1.1 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras	X		2
Prática G1.2 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras	X		2
Prática G1.3 – Estabelecer mecanismos que esclareçam a interdependência entre os processos que perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes.	X		2
Prática G1.4 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de processos.	X		2
Prática G1.5 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de pessoas.	X		1
Prática G2.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	X		2
Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	X		1
Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	X		1
Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.		X	n.s.a.

Prática	Impacto		Avaliação
	Sim	Não	
Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.		X	n.s.a.
Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.		X	n.s.a.
Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.		X	1
Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .	X		1
Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.		X	0
Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	X		2

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

4.3 Consolidação dos Resultados

Os resultados sintéticos da aplicação do modelo analítico desenvolvido ao caso do MF estão apresentados no item 4.2.

Seguem abaixo algumas tabelas nas quais se faz uma consolidação daqueles resultados.

Tabela 2 – Percentual de práticas de governança afetadas pelas ações do PMIMF

Componente	Nº Total de Práticas de Governança Analisadas (A)	Nº Total de Práticas de Governança Analisadas que Não se Aplicam ao MF (*) (B)	Nº Total de Práticas de Governança Analisadas que Foram Afetadas Pelo PMIMF (C)	Percentual de Práticas de Governança Aplicáveis ao MF que Foram Afetadas pelo PMIMF (D=C/(A-B)*100) (**)
Liderança	15	0	8	53,33%
Estratégia	7	0	5	71,43%
Gestão	6	0	6	100%
Controle	9	4	4	80%
Total	37	4	23	-

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

Observações:

(*) O modelo de análise desenvolvido herda do modelo de análise desenvolvido pelo TCU a característica de poder vir a ser aplicado em 4 perspectivas distintas, quais sejam: (1) Estado e sociedade; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades e (4) atividades intraorganizacionais. Nem todas as 37 práticas de governança listadas no modelo são aplicáveis a todas as perspectivas. Na aplicação do modelo ao caso específico do MF, ou seja, considerando a perspectiva (3) órgãos e entidades, foram identificadas 33 práticas de governança “aplicáveis” e 4 práticas de governança de governança “não aplicáveis” ao caso do MF;

(**) A coluna “D” apresenta de maneira consolidada os resultados da análise dos impactos do PMIMF nas práticas de governança corporativa do MF por componente, quais sejam: liderança, estratégia, gestão e controle. No Apêndice 1 consta o resultado da análise do PMIMF em cada uma das práticas de governança previstas no modelo desenvolvido. Na consolidação desses resultados, levou-se em consideração apenas as 33 práticas consideradas “aplicáveis” ao caso específico do MF. O algoritmo descrito na tabela explicita a metodologia de cálculo utilizada.

Tabela 3 – Avaliação da situação das práticas de governança no MF

Componente	Nº Total de Práticas Governança Analisadas (A)	Nº Total de Práticas de Governança Analisadas que Não se Aplicam ao MF (B)	Soma das Avaliações das Práticas de Governança Aplicáveis ao MF (C)(**)	Media das Avaliações das Práticas de Governança Aplicáveis ao MF (D=C/(A-B)) (***)	Arredondamento da Média das Avaliações das Práticas de Governança Aplicáveis ao MF (E)(****)
Liderança	15	0	20	1,33	1,00
Estratégia	7	0	9	1,29	1,00
Gestão	6	0	11	1,83	2,00
Controle	9	4	6	1,20	1,00
Total	37	4	-	-	-

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

Observações:

(*) O modelo de análise desenvolvido herda do modelo de análise desenvolvido pelo TCU a característica de poder vir a ser aplicado em 4 perspectivas distintas, quais sejam: (1) Estado e sociedade; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades e (4) atividades intraorganizacionais. Nem todas as 37 práticas de governança listadas no modelo são aplicáveis a todas as perspectivas. Na aplicação do modelo ao caso específico do MF, ou seja, considerando a perspectiva (3) órgãos e entidades, foram identificadas 33 práticas de governança “aplicáveis” e 4 práticas de governança de governança “não aplicáveis” ao caso do MF. O Apêndice 1 apresenta os resultados detalhado dessa análise;

(**) De acordo com o estabelecido no item 1.3 Metodologia, o nível de observância de uma prática de governança previsto no modelo de análise desenvolvido é medido com base na seguinte escala: “não aplicável”; “0” – não percebida; “1” – parcialmente percebida e “2” – percebida plenamente. No Apêndice 1 consta

o resultado da análise da observância, pelo MF, de cada uma das práticas de governança previstas naquele modelo. A coluna “C” apresenta o resultado da soma simples, por componente (liderança, estratégia, gestão e controle), dos valores resultantes da análise do nível de observância, pelo MF, daquelas práticas;

(***) A coluna “D” apresenta o resultado da média aritmética simples, por componente (liderança, estratégia, gestão e controle), do nível de observância do MF às práticas de governança prevista do modelo de análise desenvolvido. Nesse caso, só são consideradas, para fins de apuração daquele resultado, as 33 práticas de governança consideradas “aplicáveis” ao caso do MF.

(****) A coluna “E” apresenta o resultado do arredondamento do valor constante da coluna “D”.

Diante dos resultados apresentados acima, chegou-se às seguintes reflexões:

- O PMIMF, a luz do modelo de análise desenvolvido, de fato produziu diversos impactos no modelo de governança do MF. Esses impactos se deram tanto a nível de instâncias de governança, como a nível de práticas de governança;
- O impactos produzidos pelo PMIMF nas práticas de governança do MF, se considerados os componentes do modelo (liderança, estratégia, gestão e controle), não ocorrem de maneira uniforme. O principal impacto produzido pelo Programa foi no componente gestão e
- O resultado avaliação do nível de observância do MF às práticas de governança descritas no modelo de análise desenvolvido permite concluir que, embora o PMIMF tenha contribuído efetivamente para a melhoria do modelo de governança do MF, ainda existe muito espaço para o aperfeiçoamento das práticas de governança da instituição, sobretudo com relação aos componentes do modelo: liderança, estratégia e controle. A construção de um planejamento de ações voltadas para o alcance daquele objetivo poderia ser baseada nos resultados da análise realizada, considerando as práticas de governança que ainda precisam ser aperfeiçoadas.

5 ENTREVISTAS

O Apêndice II apresenta informações a respeito das entrevistas realizadas para fins da execução desta pesquisa.

O resultado das entrevistas realizadas foi consolidado, com base em metodologia descrita no item 1.3.5.4 Consolidação do resultado das entrevistas e no Apêndice II.

Em síntese, considerando as limitações dos resultados obtidos com a realização daquelas entrevistas, observou-se que, na percepção das pessoas que participaram das entrevistas, as ações do PMIMF produziram impactos na governança corporativa do MF e esses impactos contribuíram para a construção de um ambiente institucional de maior coordenação e articulação de ações no ministério e para o aumento da eficiência organizacional, convalidando, em alguma medida, os resultados na realização do estudo de caso, com a aplicação do método qualitativo desenvolvido, e com o alcance dos objetivos estabelecidos para a realização da pesquisa.

Os principais impactos do PMIMF na governança corporativa do ministério percebidos pelas pessoas entrevistadas foram: a implantação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG) e dos demais comitês a ele vinculados; o desenho da Cadeia de Valor Integrada do ministério; a implementação de um processo de planejamento estratégico institucional integrado e a disseminação de melhores práticas de gestão, sobretudo no que diz respeito à gestão de processos, projetos, riscos e custos. Na percepção das pessoas que participaram das entrevistas, todos os componentes do modelo de análise qualitativo desenvolvido foram afetados: liderança, estratégia, gestão e controle.

6 CONCLUSÃO

Ao longo da pesquisa bibliográfica foram identificados 5 modelos de análise da governança em organizações públicas ou privadas, quais sejam: Sistema de Governança Arranjos de Governança ou *Building Blocks* (FONTES FILHO, J. R., 2013); Metodologia de Avaliação Situacional (IBGC, 2012); Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015); Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010) e Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014).

Foi realizada então uma breve análise daqueles modelos identificados com base nos seguintes critérios: aplicabilidade ao setor público; nível de detalhamento e elementos componentes ou variáveis de análise. Conclui-se que 3 daqueles modelos seriam mais aplicáveis a organizações do setor público: Arranjos de Governança ou *Building Blocks* (FONTES FILHO, J. R., 2013); Metodologia de Avaliação Situacional (IBGC, 2012); Governança para Resultados na Administração Pública (MARTINS & MARINI, 2010) e Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014).

Em seguida, foi realizada uma análise comparativa daqueles 3 modelos com o propósito de identificar aquele que seria mais adequado para o alcance dos objetivos pretendidos com a realização da pesquisa. Concluiu-se pela construção de um modelo específico, considerando características importantes identificadas em cada um daqueles 3 modelos.

O modelo desenvolvido consiste basicamente em uma proposta de aperfeiçoamento do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014), considerando, sobretudo, a abordagem explícita do tema “gestão”, mais especificamente com relação a processos, pessoas e estrutura organizacional.

Ao longo da realização do estudo de caso, o modelo desenvolvido foi aplicado plenamente, tendo sido possível, com isso, atingir os objetivos intermediários fixados para a realização da pesquisa.

Tal modelo, em sua essência, aborda a discussão de duas questões principais, quais sejam: instâncias de governança e práticas de governança.

Ao longo da realização do estudo de caso foi possível comprovar que as ações do PMIMF de fato produziram impactos tanto nas instâncias de governança como nas práticas de governança do MF, com destaque para as seguintes ações empreendidas:

- A criação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG);
- A criação de diversos Comitês vinculados ao GEG;
- A criação da SGE;
- A criação da Corregedoria do MF;
- A criação da Rede de Inovação da Gestão;
- Estabelecimento formal de políticas pelo CEG para a gestão de processos e projetos na organização, conforme dispostas no “Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação da Gestão no MF”, que se encontra na sua versão 2.0;
- Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo PMIMF;
- O desenho da Cadeia de Valor Integrada do MF, na qual está descrito o negócio do conjunto dos órgãos fazendários alcançados pelo PMIMF e
- Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização

Além disso, os resultados das análises realizadas sinalizam que ainda há muito a ser explorado para o aperfeiçoamento do modelo governança corporativo do MF, sobretudo com relação ao aperfeiçoamento de práticas de governança.

A pesquisa realizada tangencia discussões sobre a possibilidade e a razoabilidade da importação de técnicas e práticas de gestão do setor privado para o setor público; os conceitos de “gestão” e “governança” e a relação entre esses conceitos; e a questão da fragmentação da gestão.

Essas discussões são importantes por que o Estado está imerso em um conjunto de relações sociais que incluem as relações econômicas e isso está diretamente associado à dinâmica que permeia a interação administração pública, agentes econômicos e até representantes da sociedade civil. (DIAS, Taisa; CARIO, Dias, 2013).

A sociedade exige cada vez mais dos gestores públicos, dentre outras coisas: serviços públicos de excelência; eficiência na alocação de recursos; baixos custos de transação; transparência integridade das contas e auditoria rigorosa e independente etc.

Autores como Martins e Marini (2010) ponderam que governança significa mais que gestão e mais que governo e que isso “remete a papéis preponderantes de múltiplos arranjos de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, característicos do Estado contemporâneo e do atual debate em administração pública e governo”.

Além disso, aqueles mesmos autores advogam pela tese de que uma boa gestão é aquela voltada para geração de resultados e de valor público.

Outro sim, Humberto Martins (2003) argumenta que a fragmentação dos processos de políticas de gestão gera ineficiência e é decorrente de fatores fragmentadores, quais sejam: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas.

Toda essa discussão vem sendo travada, desde há muito tempo, no contexto do Ministério da Fazenda e motivou a realização desta pesquisa. A maior evidência disso foi o lançamento, no ano de 2011, do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF), que refere-se a um conjunto de ações estruturadas ano a ano voltadas para a melhoria da governança e da gestão no ministério.

O objetivo estabelecido para a pesquisa foi justamente compreender, à luz das teorias sobre governança e da “Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas” (MARTINS, 2003) se aquelas ações contribuíram para a construção de condições favoráveis para uma maior coordenação e integração de ações entre os órgãos fazendários

Pelos impactos do PMIMF mapeados ao longo da realização da pesquisa, conclui-se que o atuou de maneira positiva sobre os elementos fragmentadores da gestão, contribuindo para construção de condições favoráveis para uma maior coordenação e integração de ações entre os órgãos fazendários.

O resultado obtido com a aplicação do modelo de análise desenvolvido em um estudo de caso foi corroborado pela percepção de um grupo de pessoas entrevistadas para tratar dos assuntos em discussão.

Como desdobramentos dessa pesquisa, sugere-se primeiramente a aplicação do modelo de análise desenvolvido em outros contextos e organizações para complementação do seu processo de validação.

Sugere-se ainda que o MF considere os resultados das análises realizadas ao longo desta pesquisa para o aperfeiçoamento das ações do PMIMF com vistas à melhoria da governança corporativa da instituição.

Por fim, sugere-se o encaminhamento dos resultados desta pesquisa ao Tribunal de Contas da União, para conhecimento e a título de colaboração.

REFERÊNCIAS

BERLE, A. A.; GARDINER. *The Modern Corporation and Private Property*. Nova York: The Macmillan Company, 1932.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: Tribunal de Contas da União / Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> >. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011.

COASE, R. H. *The nature of the firm*, 1937. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. Londres: London School of Economics and Political Science, 1937, p. 386-405.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio. **A Relação Entre Estado e Sociedade no Século XXI – A Perspectiva Paraeconômica Como Estratégia Neodesenvolvimentista**. Santiago: Nações Unidas, 2014.

DOBB, M. *Studies in the development of capitalism*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1946.

FONTES FILHO, J. R. **Governança cooperativa**: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil (BACEN), 2009.

FONTES FILHO, J. R.; LEAL, R. P. C. **O futuro da governança corporativa**: desafios e novas fronteiras. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)/Saint Paul Editora, 2013.

FURLAN, L. F. in **Uma década de governança corporativa. História do IBGC, marcos e lições da experiência**. São Paulo: Saraiva, 2006.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) [site]. **Código de melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure in Journal of Financial Economics*. V3. Nova York: North-Holland Publishing Company, 1976.

_____. *The nature of man. Journal of Applied Corporate Finance*. V.7, nº 2. Rochester: Harvard Business School, 1994.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2003.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

ROSSETTI, J.P. “Os 8Ps” da governança corporativa em empresas familiares: uma proposta metodológica para levantamento de hiatos. In: FONTES FILHO, J. R.; CÂMARA LEAL, Ricardo Pereira (Coord.). **Governança Corporativa em empresas familiares**. São Paulo: IBGC/Saint Paul Editora, 2011.

ROSSETTI, J.P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROTH, A. L.; WEGNER, D.; ANTUNES JUNIOR, J. A. V.; PADULA, A. D. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. São Paulo: **Revista de Administração**, n. 47, n.1. pp. 112-123, 2012.

SILVEIRA, A. M. **Governança corporativa e estrutura de propriedade**: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2004.

TIMMERS, H. ***Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?***. Netherlands Ministry of Finance. Holanda: Drukkerij Van Deventer's-Gravenzande, 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

WILLIAMSON, O. E. ***The mechanisms of governance***. Nova York: Oxford University Press, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Artefatos Relacionados ao Planejamento Estratégico Integrado do Ministério da Fazenda:

Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente ao exercício de 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/copy_of_auditorias/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf/relatorio-de-gestao-2014.pdf/view>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda aprovada formalmente pelo Comitê Estratégico de Gestão (CEG). Disponível em:

<<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/cadeia-de-valor-2015-mf.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Mapa Estratégico do Ministério da Fazenda aprovado formalmente pelo Comitê Estratégico de Gestão (CEG). Disponível em: <<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/mapa-estrategico-vf.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação da Gestão no Ministério da Fazenda formalmente pelo Comitê Estratégico de Gestão (CEG). Disponível em: <<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/modelo-de-gov2013.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Leis:

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do servidor público civil do poder executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 8 mar. 2016.

Portarias:

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Tesouro Nacional. **Portaria nº 27, de 18 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre o Código de Ética e de Padrões de Conduta a ser adotado pelos servidores em exercício na Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/codigo_etica.asp>. Acesso em: 8 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 773, de 24 de junho de 2013.** Aprova o Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício na Secretaria da Receita Federal do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/arquivos-e-imagens/codigodeconduta>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Portaria nº 492, de 23 de setembro de 2013.** Regulamenta os artigos 4º - A, B, D e F do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, e dispõe sobre a atividade correccional no âmbito do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2013/portaria-no.-492-de-23-de-setembro-de-2013>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Resoluções do Comitê Estratégico de Gestão do Ministério da Fazenda (CEG):

Resolução nº 01/CEG, de 30 de janeiro de 2012. Cria o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC), a Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP) e a Rede de Inovação no contexto do Ministério da Fazenda. Disponível em:

<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/resolucao_ceg_01_2012.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Resolução nº 05/CEG, de 28 de julho de 2014. Cria o Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos do Ministério da Fazenda. Disponível em:

<<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/resolucao-ceg-no-05.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Resolução nº 06/CEG, de 10 de dezembro de 2014. Cria o Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos do Ministério da Fazenda (CMCUSTO). Disponível em:

<<http://www.pmimf.fazenda.gov.br/publicacoes/resolucao-06-ceg-2014.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Sítios na Internet:

Portal da Transparência. Disponível em <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

Sítio do Ministério da Fazenda. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Sítio do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Sítio do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF). Disponível em: <<http://www.pmimf.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

Sítio do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Sítio do Tesouro Transparente. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/>> Acesso em: 8 mar. 2016.

APÊNDICE I – ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

Neste ponto far-se-á o exercício de aplicação do modelo de análise qualitativo desenvolvido para o caso do MF, inclusive com o propósito de testar sua aplicabilidade. A análise das diversas práticas de governança será baseada na busca por evidências ou achados e na percepção do avaliador a respeito de cada prática, o que confere um certo grau de subjetividade ao resultado.

1 Detalhamento do modelo desenvolvido em componentes, mecanismos e práticas

Quadro 11 – Significados das práticas de governança

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
Liderança	Pessoas e competências (L1)	Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Envolve definir e divulgar as competências desejáveis ou necessárias aos membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração, bem como os critérios de seleção a serem observados. Além disso, pressupõe que o processo de seleção seja executado de forma transparente, pautando-se pelos critérios e competências previamente definidos.
		Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Implica definir diretrizes para o desenvolvimento dos membros da alta administração, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e desenvolvê-las, considerando as lacunas de desenvolvimento observadas.
		Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Pressupõe definir diretrizes para a avaliação de desempenho de membros da alta administração, bem como indicadores e metas de desempenho. Ademais, implica que a avaliação seja realizada com base nos indicadores e metas previamente definidos e que seus resultados sejam divulgados.
		Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se	Significa definir diretrizes e um conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Outrossim, implica que o conjunto de benefícios definido seja coerente e adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhados e que sua concessão, no caso da alta administração, considere tanto o resultado organizacional como o desempenho individual e coletivo. Por

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
	Princípios e comportamentos (L2)	manterem focados nos resultados organizacionais.	fim, o conjunto de benefícios concedidos deve ser divulgado, ao menos de forma agregada, às partes interessadas.
		Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	<p>Consiste em publicar código de ética e de conduta aplicável aos membros do conselho de administração ou equivalente, bem como aos membros da alta administração.</p> <p>Tal documento detalha valores, princípios e comportamento esperados; define tratamento de conflitos de interesses; estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse; e proíbe ou estabelece limites quanto ao recebimento de benefícios que possam influenciar ou parecer influenciar as ações dos membros de conselho e da alta administração.</p> <p>Além disso, o código de ética e de conduta define sanções cabíveis em caso de seu descumprimento; mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; e papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de seu público alvo.</p>
		Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Refere-se a implantar mecanismos de controle com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participem de decisões e ações relevantes, além de outros mecanismos para receber e tratar denúncias, submetendo-as diretamente às instâncias internas de governança, e possibilitar o acompanhamento de denúncias pelas partes interessadas.
		Prática L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a	Envolve implantar instância interna de governança, com atribuição de correição, responsável pela avaliação da aderência do comportamento da

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
	Liderança organizacional (L3)	alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.	alta administração aos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e ao código de ética e conduta adotado. Pressupõe que não tenham sido comprovados desvios de comportamento de membros da alta administração atual em qualquer instância de governança, interna ou externa.
		Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Implica definir diretrizes para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização. Pressupõe, ainda, que o desempenho da gestão da organização, bem como sua conformidade com normas externas e diretrizes internas, sejam avaliados, direcionados e monitorados pela alta administração.
		Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Consiste em implantar sistema de controle interno para mitigar riscos decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados e definir metas de resultado para a organização. Implica que o dirigente máximo da organização se responsabiliza tanto pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão da organização como pelo alcance dos resultados.
		Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.	Envolve definir diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio, além de definir os mandatos dos membros das instâncias internas de governança e os requisitos para permanência no cargo ou função. Pressupõe, ainda, estabelecer diretrizes de transição dos membros da alta administração e das demais instâncias internas de governança, bem como um processo de escalonamento, para instâncias de governança, de questões que envolvem elementos críticos de negócio.

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
		Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Significa que a alta administração avalia, direciona e monitora o sistema de gestão de riscos e controle interno e estabelece medidas que asseguram que os dirigentes implementem e monitorem práticas de gestão de riscos e controle interno. Como resultado, a alta administração avalia riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção clara para que eles sejam gerenciados.
		Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Refere-se a definir diretrizes para o planejamento, implantação e avaliação das atividades de controle e de auditoria. Pressupõe que a alta administração se posicione em relação aos resultados das atividades de controle e recomendações dos trabalhos de auditoria, quando não se referirem a ações ou omissões da própria alta administração. Neste caso, quem deve se posicionar é o conselho ou equivalente. Em ambos os casos, providências são adotadas sempre que necessário.
	Sistema de governança (L4)	Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Consiste em definir papéis e responsabilidades do conselho de administração ou equivalente, da alta administração e das instâncias internas de apoio à governança, contemplando atividades relacionadas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes, ao monitoramento e ao controle. Ademais, pressupõe que o conselho de administração ou equivalente, a alta administração e as instâncias internas de apoio à governança tenham membros designados e que estes realizem suas atividades regularmente. Por fim, o sistema de governança deve estar definido e ser avaliado, direcionado e monitorado pela mais alta instância interna de governança.
		Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Implica que as decisões críticas que demandam segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam segregadas,

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
			<p>de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância.</p> <p>Outrossim, pressupõe a definição de um limite de tempo para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio, e a implantação de controles destinados a reduzir o risco de que decisões críticas sejam tomadas sem garantia do princípio da segregação de funções.</p>
		Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Pressupõe que o sistema de governança da organização esteja definido e implantado e que seja dado conhecimento das estruturas administrativas, dos papéis e responsabilidades das instâncias de governança, dos processos de trabalho e dos fluxos de informação e de decisão às partes interessadas. Como resultado, espera-se que o sistema de governança vigente na organização seja executado em conformidade com as definições e que as partes interessadas conheçam e interajam, dentro dos limites estabelecidos, com este sistema.
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas (E1)	Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	Envolve definir diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas e identificar as partes interessadas e as necessidades de informação decorrentes de exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e de demandas das partes interessadas. Implica, ainda, implantar canais de comunicação para acesso, solicitação e encaminhamento de dados e informações, bem como mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação. Como resultado, espera-se que o público alvo utilize de fato o(s) canal(is) de comunicação ou reconheça a sua disponibilidade e adequação.

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
		Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Relaciona-se com definir diretrizes para participação social na governança da organização e identificar as partes interessadas, além de implantar mecanismos que viabilizem a participação social na governança da organização. Como resultado, espera-se que a participação social ocorra em conformidade com as diretrizes estabelecidas.
		Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Significa definir diretrizes e implantar mecanismos de relacionamento com a mídia, auditores e outras organizações. Como resultado, espera-se que a mídia, auditores internos e externos e outras organizações públicas e privadas reconheçam que o relacionamento com a organização é satisfatório.
		Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.	Pressupõe que estejam identificadas não apenas as partes interessadas, mas também as semelhanças e distinções entre elas, bem como suas necessidades e expectativas. A partir daí, cabe definir os critérios de priorização e balanceamento no atendimento de necessidades das partes interessadas e implantar processos de priorização e balanceamento de decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização que as atendam. Como resultado, espera-se que os critérios de priorização e balanceamento aplicados sejam transparentes e rastreáveis e as diferentes partes interessadas reconheçam que suas necessidades e expectativas estão sendo consideradas.
	Estratégia organizacional (E2)	Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como	Implica definir modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. Tal modelo deve explicitar os processos necessários, incluindo as etapas de formulação, desdobramento e monitoramento da estratégia. Além disso,

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
		transparência e envolvimento das partes interessadas.	explicita como as instâncias internas de governança participam da avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia e como as partes interessadas são envolvidas nessas atividades.
		Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.	Consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. Pressupõe também o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia e a sua execução.
		Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Pressupõe que estejam definidas tanto a estratégia da organização como as diretrizes para monitoramento e avaliação da execução dessa estratégia. Implica, ainda, acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidos.
Gestão	Alinhamento de Estruturas Implementadores (G1)	Prática G1.1 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras	Envolve estabelecer, para cada objetivo estratégico estabelecido, a rede de unidades organizacionais responsáveis ou envolvidas com a sua implementação.
		Prática G1.2 - Estabelecer mecanismos alinhamento horizontal de estruturas implementadoras	Envolve integrar e ajustar as unidades organizacionais aos objetivos com os quais se relacionam. Trata-se essencialmente de uma tarefa de conciliação de agendas, que busca inserir na agenda da unidade organizacional sua contribuição para a geração de resultados.
		Prática G1.3 – Estabelecer mecanismos que esclareçam a interdependência entre os	Envolve a descrição consolidada do negócio dos diversos domínios institucionais que compõem a organização em uma Cadeia de Valor

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
		processos que perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes.	Integrada, com vistas ao entendimento das relações de dependência entre aqueles domínios institucionais para a geração de resultados.
		Prática G1.4 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de processos.	Envolve a descrição consolidada do negócio de cada domínio institucional alinhada à descrição consolidada do negócio da organização como um todo, com vistas à promoção da integração e orientação para resultados entre as várias unidades organizacionais e a possibilidade de racionalização do uso de recursos de toda natureza.
		Prática G1.5 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de pessoas.	Envolve a orientação da gestão de pessoas com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos.
	Alinhamento transorganiza- cional (G2)	Prática G2.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Envolve, inicialmente, definir instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas. Pressupõe, também, identificar as organizações envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada organização. Implica que as ações de políticas transversais e descentralizadas sob responsabilidade da organização sejam executadas em conformidade com o acordo estabelecido e avaliadas, direcionadas e monitoradas pelas instâncias internas de governança. Por fim, as informações relevantes relativas às políticas transversais e descentralizadas são compartilhadas e comunicadas às instâncias de governança e demais partes interessadas. Como resultado, espera-se que as demais organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas reconheçam que a organização atua de forma alinhada

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
Controle	Gestão de riscos e controle interno (C1)	Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Refere-se a definir diretrizes para o sistema de gestão de riscos e controle interno e implantá-lo. Pressupõe que os riscos críticos da organização estejam identificados e que os controles internos para mitigá-los estejam implantados. Requer, ainda, a implantação de um plano de continuidade relacionado aos elementos críticos de negócio e a atribuição da responsabilidade por coordenar o sistema de gestão de riscos. As informações resultantes do sistema são utilizadas pelas instâncias internas de governança para apoiar seus processos decisórios.
		Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	Pressupõe que o sistema de gestão de riscos e controle interno seja monitorado e avaliado pela mais alta instância interna de governança da organização, considerando aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global. Como resultado do monitoramento e avaliação, medidas visando o aprimoramento do sistema são implementadas sempre que necessário
	Auditoria interna (C2)	Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.	Envolve definir o propósito, autoridade e responsabilidade da auditoria interna em estatuto que estabeleça a sua posição dentro da organização, autorize acesso aos recursos organizacionais necessários ao desempenho dos seus trabalhos e defina o escopo de suas atividades. Implica, ainda, a implantação da função de auditoria, resultando na produção de relatórios relevantes destinados às instâncias internas de governança.
		Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Requer que a auditoria interna se reporte funcionalmente à mais alta instância interna de governança e, administrativamente, à alta administração. Envolve, ainda, definir diretrizes para o tratamento de conflitos de interesse na função de auditoria interna e identificar

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
			competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades, provendo condições para que os auditores internos possuam, coletivamente, as competências identificadas.
		Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Relaciona-se com definir diretrizes para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, assim como diretrizes para o planejamento dos trabalhos, aprovando plano de auditoria interna, com base nos objetivos e metas vigentes. Pressupõe executar os trabalhos de auditoria interna em conformidade com as diretrizes e os planos definidos e avaliar o desempenho da função de auditoria interna, implementando medidas visando seu aprimoramento sempre que necessário.
	Accountability e transparência (C3)	Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Envolve identificar as exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e as demandas por informação pelas partes interessadas. Relaciona-se, ainda, com a definição, pela alta administração, de diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas. Implica que o catálogo de informações às quais a organização se compromete a dar transparência esteja definido e acessível às partes interessadas e que as próprias informações às quais a organização se compromete a dar transparência estão disponíveis para consulta, de acordo com as exigências normativas e jurisprudenciais. Como resultado, espera-se que as partes interessadas reconheçam que suas necessidades de informações foram atendidas.
		Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de	Consiste em publicar, de acordo com exigências normativas e jurisprudenciais, relatórios organizacionais e informações produzidas por instâncias externas de governança acerca da implementação e resultados

Componente	Mecanismo	Prática	Significado
		gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .	dos sistemas de governança e de gestão, de modo que as partes interessadas reconhecem a prestação de contas como satisfatória.
		Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário.
		Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Pressupõe apurar indícios de irregularidade e aplicar sanções nos casos comprovados, sempre em conformidade com diretrizes previamente definidas. Garante, ainda, que casos comprovados de irregularidade resultem em encaminhamento tempestivo para os órgãos de controle competentes.

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

2 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Liderança”

A tabela que segue abaixo será utilizada para avaliação das práticas de governança da organização e para avaliação dos impactos do PMIMF nessas práticas. O preenchimento da coluna “Avaliação” deverá considerar as seguintes alternativas:

- **“não se aplica”** – caso o avaliador considere que a prática em análise não seja aplicável à organização;
- **“0”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo não seja percebida;
- **“1”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo seja apenas parcialmente percebida e
- **“2”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização e seja plenamente percebida.

Quadro 12 –Componente "Liderança" - avaliação das práticas

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não	0	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Não foi possível identificar evidências da observância a essa prática.</p>
Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Não	0	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Não foi possível identificar evidências da observância a essa prática.</p>
Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Não	0	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Não foi possível identificar evidências da observância a essa prática.</p>
Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração	Não	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.			<p><u>Avaliação:</u></p> <p>Os membros da Alta Administração do MF são remunerados pela ocupação de cargos efetivos, quando possuem vínculos com a Administração, e pelo exercício de funções de confiança. Cada caso é específico.</p> <p>O valor percebido por aquelas autoridades é estabelecido e divulgado no Portal da Transparência e, portanto, é do conhecimento da sociedade.</p> <p>Além disso, alguns daquelas autoridades atuam, como representantes do MF, em Conselhos de Administração e Conselhos Fiscais de organizações nas quais a União tenha interesses. A remuneração do Conselheiro é função do Conselho em que atua.</p> <p>Essas informações sobre a atuação de representantes do ministério em conselhos são acompanhadas pelos órgãos reguladores e órgãos de controle interno e controle externo do Poder Executivo federal.</p> <p>Além disso, as organizações são obrigadas a publicar em seus sítios na Internet informações sobre a composição dos seus respectivos conselhos.</p>
Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>O Decreto Nº 1.171, de 22 de junho de 1994, aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Aquele Código é de amplo conhecimento e aplicável a todos os servidores públicos.</p> <p>Além disso, alguns órgãos do MF possuem códigos de ética específicos, como, por exemplo, a STN e a RFB.</p>
Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p> <p>Criação da Corregedoria do Ministério da Fazenda, por meio da Portaria assinada pelo Sr. Ministro de Estado da Fazenda de nº 492, de 23/09/2013.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>A ouvidoria, a Assessoria de Controle Interno e, principalmente, a Corregedoria, como instâncias internas de apoio à governança, são atuantes e acompanham quaisquer denúncias que eventualmente venham a ser apresentadas.</p> <p>Além disso, a CGU, o TCU e o Ministério Público são instâncias externas de governança do MF bem estruturadas e atuantes.</p>
Prática L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p> <p>Criação da Corregedoria do Ministério da Fazenda, por meio da Portaria assinada pelo Sr. Ministro de Estado da Fazenda de nº 492, de 23/09/2013.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
organizacionais e no código de ética e conduta adotado.			<p><u>Avaliação:</u></p> <p>A ouvidoria, a Assessoria de Controle Interno e, principalmente, a Corregedoria, como instâncias internas de apoio à governança, são atuantes e acompanham quaisquer denúncias que eventualmente venham a ser apresentadas.</p> <p>Além disso, a CGU, o TCU e o Ministério Público, como instâncias externas de governança, são bem estruturadas e atuantes.</p>
Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de Julho de 2011 e</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>O CEG é o órgão colegiado com competência delegada por Portaria do Sr. Ministro de Estado da Fazenda para declarar a estratégia ministerial.</p> <p>Há um processo de planejamento estratégico anual estabelecido. Há evidências da execução dos ciclos anuais de planejamento no sítio do PMIMF e nos Relatórios de Gestão anuais.</p> <p>A estratégia do MF é declarada formalmente e está disponível para consulta na Internet no sítio do PMIMF. O Mapa Estratégico do MF e a Cadeia de Valor Integrada do MF consolidam a estratégia ministerial.</p> <p>A estratégia ministerial é monitorada mensalmente e avaliada trimestralmente. Embora as informações relativas a esse monitoramento sejam de acesso restrito, é possível observar evidências da adoção dessas práticas no sítio do PMIMF.</p>
Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG), por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011 e</p> <p>3º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Estabelecimento formal de políticas pelo CEG para a gestão de processos e projetos na organização, conforme dispostas no “Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação da Gestão no MF”, que se encontra na sua versão 2.0.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O CEG é o órgão colegiado com competência delegada por Portaria do Sr. Ministro de Estado da Fazenda para declarar a estratégia ministerial.</p> <p>Há um processo de planejamento estratégico anual estabelecido. Há evidências da execução dos ciclos anuais de planejamento no sítio do PMIMF e nos Relatórios de Gestão anuais.</p> <p>A estratégia do MF é declarada formalmente e está disponível para consulta na Internet no sítio do PMIMF. O Mapa Estratégico do MF e a Cadeia de Valor Integrada do MF consolidam a estratégia ministerial.</p> <p>A estratégia ministerial é monitorada mensalmente e avaliada trimestralmente. Embora essas informações sejam de acesso restrito, é possível observar evidências da adoção dessas práticas no sítio do PMIMF .</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>O monitoramento é algo importante para o controle de atos praticados por agentes, contudo. Nesse sentido pode ser entendido como um sistema de controle interno.</p> <p>Cabe registrar que, no Poder Executivo Federal, a competência por realização de controles internos é da CGU.</p>
Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.	Não	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O Decreto de Estrutura do MF e o seu Regimento Interno definem as competências associadas a cada cargo ou função.</p> <p>A delegação de competências é um instituto previsto em Lei. Alguns limites para a delegação de competências estão fixados na própria legislação.</p> <p>A competência pode ser objeto de delegação ou de avocação, desde que a lei não tenha conferido exclusividade a esta competência.</p> <p>No âmbito federal, a Lei nº 9.784/99 veda, expressamente, a possibilidade de delegação da competência nas seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Casos de edição de atos de caráter normativo; - Decisão de recursos; e. - Matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>A Lei nº 9.784/99, no entanto, admite a delegação de competência de um órgão administrativo ou de seu titular para outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial salvo quando existir lei vedando tal transferência.</p> <p>O escalonamento de competências acontece nos termos do Decreto de Estrutura e do Regimento Interno do Ministério. Além disso, pode haver processos de delegação de competência em casos específicos e pontuais por meio da prática de atos administrativos. Um exemplo disso é a Portaria que cria o CEG, por meio da qual o Sr. Ministro de Estado da Fazenda delega formalmente a aquele colegiado uma série de competências.</p> <p>Não foi possível identificar no ministério requisitos formalmente estabelecidos para permanência de pessoas em cargos da Alta Administração.</p> <p>Não foi possível identificar no ministério requisitos formalmente estabelecidos para transição de membros da Alta Administração.</p> <p>Os membros da Alta Administração, quando exonerados de suas funções, ficam em quarentena por um período determinado.</p>
Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto observado:</p> <p>Criação do Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC), por meio da Resolução nº 05/CEG, de 28/07/2014.</p> <p><u>Avaliação:</u></p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Há uma frente de riscos do PMIMF. Informações sobre os trabalhos realizados até este momento poderão ser obtidas no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>.</p> <p>O Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC), criado pela Resolução nº 05/CEG, de 28/07/2014 .</p> <p>Está em estágio avançado de elaboração um modelo de mensuração de riscos corporativos no MF. Esse trabalho está sendo realizado com o apoio da FGV.</p> <p>Contudo, o monitoramento de riscos ainda não é uma realidade no contexto ampliado do ministério.</p> <p>Algumas áreas do ministério avançaram mais rapidamente na adoção dessa prática a exemplo da RFB e da área de gestão da dívida pública na STN e já praticam o monitoramento de riscos.</p>
Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Não	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>A Assessoria de Controle Interno, que funciona vinculada diretamente ao Gabinete do Ministro da Fazenda, acompanha todos as recomendações e determinações dos órgãos de controle que digam respeito ao ministério e zela pelo seu atendimento.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			No Relatório de Gestão anual o Ministério da Fazenda, assim como todos os outros ministérios, faz constar naquele documento informações sobre o atendimento de recomendações e determinações dos órgãos de controle.
Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de Julho de 2011 ;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC); - Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP); - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC); - Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO) e - Rede de Inovação do MF. <p>4º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O Decreto de Estrutura e o Regimento Interno do ministério identificam áreas, atores e definem suas competências.</p> <p>O CEG é o órgão colegiado com competência formalmente delegada por Portaria do Sr. Ministro de Estado da Fazenda para declarar a estratégia ministerial.</p> <p>Há um processo de planejamento estratégico anual estabelecido. A estratégia do MF é declarada formalmente e está disponível para consulta na Internet no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>. O Mapa Estratégico e a Cadeia de Valor Integrada do MF consolidam a estratégia ministerial. Isso é uma evidência da existência daquele processo de planejamento.</p> <p>A Subsecretária de Gestão Estratégia (SGE) é a área do MF responsável pela sustentação do processo de planejamento estratégico ministerial, cujas atribuições estão definidas em Regimento Interno do Ministério e no Decreto de Estrutura do ministério.</p> <p>A execução da estratégia ministerial é monitorada mensalmente a partir do acompanhamento de indicadores de processos, projetos, custos e da própria estratégia. Há uma solução de sistema que automatiza o processo de planejamento estratégico, na qual os dados do monitoramento são publicados e divulgados para usuários cadastrados e com senha. O processo de avaliação</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>da estratégia se dá por meio da realização de Reuniões de Análise Crítica trimestrais, das quais participam representantes de todos os órgãos alcançados pelo PMIMF. Todas essas iniciativas e ações foram estruturadas no contexto das ações do PMIMF.</p> <p>A estratégia ministerial é monitorada mensalmente e avaliada trimestralmente. Embora essas informações sejam de acesso restrito, é possível observar evidências da adoção dessas práticas no sítio do PMIMF.</p>
Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de Julho de 2011 ;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC); - Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP); - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC); - Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO) e

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>- Rede de Inovação do MF.</p> <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O Decreto de Estrutura e o Regimento Interno do ministério identificam áreas, atores e definem suas competências.</p> <p>O CEG é o órgão colegiado com competência formalmente delegada por Portaria do Sr. Ministro de Estado da Fazenda para declarar a estratégia ministerial.</p> <p>Há um processo de planejamento estratégico anual estabelecido. A estratégia do MF é declarada formalmente e está disponível para consulta na Internet no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>. O Mapa Estratégico e a Cadeia de Valor Integrada do MF consolidam a estratégia ministerial. Isso é uma evidência da existência daquele processo de planejamento.</p> <p>A Subsecretária de Gestão Estratégia (SGE) é a área do MF responsável pela sustentação do processo de planejamento estratégico ministerial, cujas atribuições estão definidas em Regimento Interno do Ministério e no Decreto de Estrutura do ministério.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>A execução da estratégia ministerial é monitorada mensalmente a partir do acompanhamento de indicadores de processos, projetos, custos e da própria estratégia. Há uma solução de sistema que automatiza o processo de planejamento estratégico, na qual os dados do monitoramento são publicados e divulgados para usuários cadastrados e com senha. O processo de avaliação da estratégia se dá por meio da realização de Reuniões de Análise Crítica trimestrais, das quais participam representantes de todos os órgãos alcançados pelo PMIMF. Todas essas iniciativas e ações foram estruturadas no contexto das ações do PMIMF.</p> <p>A estratégia ministerial é monitorada mensalmente e avaliada trimestralmente. Embora essas informações sejam de acesso restrito, é possível observar evidências da adoção dessas práticas no sítio do PMIMF.</p>
Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização;</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O Decreto de Estrutura do MF e o seu Regimento Interno definem as competências associadas a cada cargo ou função.</p> <p>O sítio do Programa na Internet apresenta informações sobre a governança da organização.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Como apontado na descrição das instâncias de governança interna e de apoio governança interna, existe todo um conjunto de órgãos colegiados que participam do processo de formulação da estratégia organizacional, do seu monitoramento e da sua avaliação.</p> <p>A estratégia ministerial é monitorada mensalmente e avaliada trimestralmente. Embora essas informações sejam de acesso restrito, é possível observar evidências da adoção dessas práticas no sítio do PMIMF.</p>

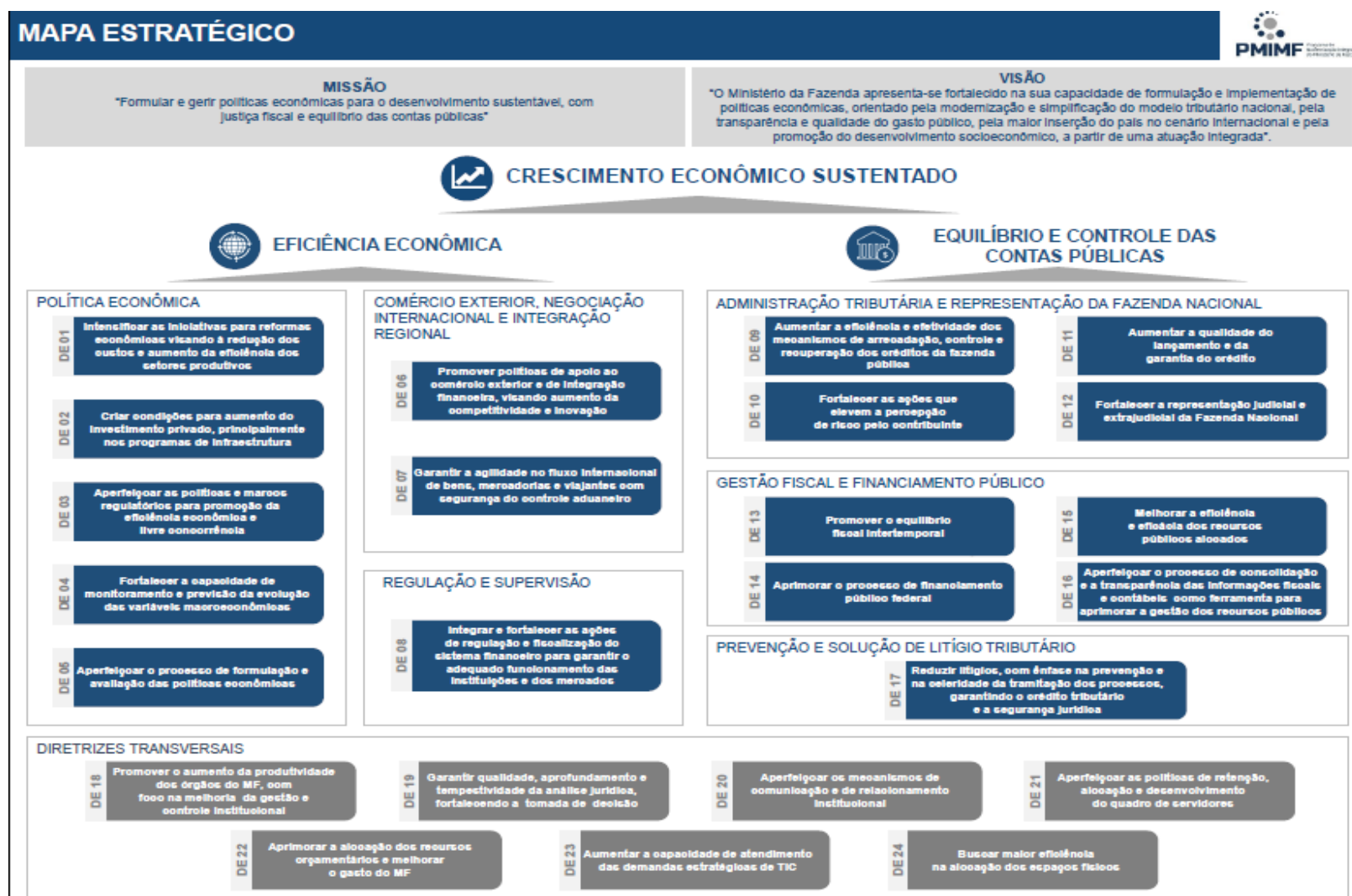
Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

3 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Estratégia”

A tabela que segue abaixo será utilizada para avaliação das práticas de governança da organização e para avaliação dos impactos do PMIMF nessas práticas. O preenchimento da coluna “Avaliação” deverá considerar as seguintes alternativas:

- **“não se aplica”** – caso o avaliador considere que a prática em análise não seja aplicável à organização;
- **“0”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo não seja percebida;
- **“1”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo seja apenas parcialmente percebida e
- **“2”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização e seja plenamente percebida.

Figura 11 – Mapa Estratégico do Ministério da Fazenda



Quadro 13 – Descrição textual da Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda

Nome da Cadeia	Valor Gerado	Órgãos Participantes
1. Gestão Integrada das Políticas Públicas	Crescimento econômico	SPE, RFB, STN, PGFN, SEAE, SUSEP, SAIN e CONFAZ
2. Gestão de Créditos da Fazenda Pública	Arrecadação federal	RFB, STN e PGFN
3. Prevenção e Solução do Litígio Tributário	Redução da litigiosidade	RFB, CARF e PGFN
4. Gestão Fiscal e Financiamento Público	Equilíbrio fiscal e transparência das contas públicas	STN, SPE, PGFN, RFB e ESAF
5. Desenvolvimento e Proteção dos Mercados Regulados	Solidez, equilíbrio e eficiência dos mercados	CVM, SUSEP, SEAE, COAF, CRSNSP, CRSFN, ESAF e PGFN
6. Comércio Exterior, Negociação Internacional e Integração Regional	Inserção do Estado brasileiro no cenário internacional, fortalecimento do comércio exterior e proteção à sociedade	RFB, STN, SUSEP, SAIN, SPE, COAF, SEAE e PGFN
7. Estratégia, Gestão e Suporte	-	Todos os órgãos fazendários

Fonte: MF, 2015.

Quadro 14 – Componente "Estratégia" - avaliação das práticas

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet, com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do CONFAZ, como forma de melhorar a comunicação entre os integrantes daquele colegiado e a transparência das decisões tomadas;</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.</p> <p>O MF, considerando o conjunto dos seus órgãos, possui diversos canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas.</p> <p>Um dos principais serviços de e-Gov no país é o portal do e-Cac, da RFB, onde o cidadão contribuinte pode fazer consultas e, inclusive abrir processos administrativos para certas finalidades.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>O atendimento ao cidadão contribuinte também ocorre de forma presencial, em praticamente todo o território nacional.</p> <p>A STN mantém o Portal Tesouro Transparente, onde qualquer interessado pode obter dados brutos diretamente, sem qualquer intermediário ou manipulação.</p> <p>Além disso, a STN contribui sistematicamente com a CGU para manutenção do Portal da Transparência do Governo Federal.</p> <p>Outro serviço prestado à sociedade é o Tesouro Direto.</p> <p>Na estrutura organizacional dos órgãos fazendários é possível perceber a existência de áreas específicas para o tratamento da relação com partes interessadas. Uma evidência do que está sendo dito é a Subsecretaria de Assuntos Federativos na STN que mantém relações diretas com entes federados.</p> <p>É importante fazer referência ao CONFAZ, órgão colegiado coordenado pelo Ministério da Fazenda, no qual têm assento os Secretários de Fazenda de todos os Estados, criado para discussão de matérias tributárias, principalmente no que diz respeito ao ICMS.</p> <p>A Ouvidoria funciona como uma porta de comunicação institucional.</p> <p>Todos os órgãos fazendários mantêm sítios na Internet com informações diversas sobre seus negócios.</p> <p>O sítio do Programa na Internet funciona como um meio de divulgação de informações sobre governança para a sociedade e também serve como um</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>meio de comunicação das ações em curso no contexto do próprio Programa para o conjunto dos servidores fazendários.</p> <p>Essas são algumas evidências identificadas.</p>
Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Não	0	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Não foi possível identificar evidências da observância a essa prática.</p>
Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Não	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No Gabinete do Ministro da Fazenda (GMF) funcionam as Assessorias de Comunicação e de Controle Interno, por meio das quais o MF estabelece o contato institucional mais direto com a mídia e com os órgãos de controle.</p> <p>Além disso, alguns órgãos do MF possuem estruturas semelhantes, como, por exemplo, a RFB.</p>
Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
<p>ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.</p>			<p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto da execução dos ciclos anuais de planejamento estratégico institucional integrado do MF, é possível identificar práticas direcionadas para: identificação das partes interessadas, ou seja, de atores ou agentes que afetem ou são afetados pelos negócios fazendários; discussão das suas expectativas com relação ao negócio fazendário e desenho de ações para o seu entendimento.</p> <p>São evidências da realização desse trabalho:</p> <p>(1) A existência de uma Cadeia de Valor Integrada do MF formalmente aprovada pelo CEG;</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>(2) O fato do processo de planejamento estratégico institucional do MF ser organizado por Cadeia de Valor Finalísticas, com foco no em resultados e na geração de valor público. O Mapa Estratégico do ministério reflete o resultado desse trabalho e</p> <p>(3) O fato de participarem do processo de planejamento estratégico integrado do MF todos os órgãos alcançados pelo PMIMF, com o estabelecimento de uma lógica de construção coletiva e a busca por consensos.</p> <p>Não foi possível identificar agentes externos ao MF envolvidos no processo de planejamento estratégico institucional integrado.</p>
Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p>4º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <p>- Rede de Inovação do MF.</p> <p>5º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização;</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto da execução dos ciclos anuais de planejamento estratégico institucional integrado do MF, é possível identificar práticas direcionadas para: identificação das partes interessadas, ou seja, de atores que afetam ou são afetados pelos negócios fazendários; discussão das suas expectativas com relação ao negócio fazendário e desenho de ações para o seu entendimento.</p> <p>São evidências da realização desse trabalho:</p> <p>(1) A existência de uma Cadeia de Valor Integrada do MF formalmente aprovada pelo CEG;</p> <p>(2) O fato do processo de planejamento estratégico institucional do MF ser organizado por Cadeia de Valor Finalísticas, com foco no em resultados e</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>na geração de valor público. O Mapa Estratégico do ministério reflete o resultado desse trabalho e</p> <p>(3) O fato de participarem do processo de planejamento estratégico integrado do MF todos os órgãos alcançados pelo PMIMF, com o estabelecimento de uma lógica de construção coletiva e a busca por consensos.</p> <p>Em 2015 a SGE desenvolveu um projeto de desenho e implantação de um “Modelo de Gestão Integrada com Foco em Resultados”, no qual se descreve, de maneira consolidada, o funcionamento da própria SGE e da sua relação com as demais áreas no ministério da fazenda para tratar do desdobramento do planejamento estratégico institucional do ministério em planos estratégicos por tema de estão (Ex.: Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETI, Plano Estratégico de Gestão de Pessoas etc.) e o desdobramento desse planos em planos táticos e operacionais no contexto do planejamento dos órgãos fazendários (Ex.: Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, Plano Diretor de Gestão de Pessoas etc.).</p> <p>Não foi possível identificar agentes externos ao MF envolvidos no processo de planejamento estratégico institucional integrado.</p>
Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização;</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto da execução dos ciclos anuais de planejamento estratégico institucional integrado do MF é possível identificar práticas direcionadas para a identificação das partes interessadas, das suas expectativas com relação ao negócio fazendário e o desenho de ações para o seu entendimento.</p> <p>São evidências da realização desse trabalho:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>(1) A Cadeia de Valor Integrada do MF;</p> <p>(2) O fato do processo de planejamento estratégico institucional do MF ser organizado por Cadeia de Valor Finalísticas, com foco no entendimento de partes interessadas, na compreensão de suas necessidades e na geração de valor público. O Mapa Estratégico do ministério reflete o resultado desse trabalho e</p> <p>(3) O fato de participarem do processo de planejamento estratégico integrado do ministério todos os órgãos alcançados pelo PMIMF, com o estabelecimento de uma lógica de construção coletiva e a busca por consensos. Isso precisa ser feito dessa forma até porque a aprovação da estratégia ministerial é da responsabilidade de um órgão colegiado, integrado por dirigentes máximos daqueles órgãos.</p> <p>O processo de planejamento estratégico institucional integrado é organizado em fases de formulação, monitoramento e avaliação da estratégia. Ao longo da execução de cada uma dessas fases do processo são geradas informações para a Alta Administração do ministério. As informações do monitoramento e da avaliação da execução da estratégica são de acesso restrito.</p> <p>A estratégia do ministério é divulgada no sítio do Programa na Internet.</p>
Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <p>- Rede de Inovação do MF.</p> <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p>5º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização;</p> <p><u>Avaliação:</u></p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>O monitoramento mensal da execução da estratégia ministerial está centrado na coleta de valores de indicadores de processos, projetos, custos e da própria estratégia.</p> <p>A Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), por intermédio dos escritórios de processos e de projetos implantados naquela área, coleta esses dados e os consolida em um painel da estratégia, que é de acesso restrito a usuários cadastrados e com senha.</p> <p>A avaliação da estratégia acontece trimestralmente a partir da realização de reuniões de análise crítica por cadeia de valor finalística. Participam daquelas reuniões representantes de todos os órgãos que atual na cadeia de valor e são responsáveis pela geração de resultados. Em cada reunião são debatidos os resultados do monitoramento e os riscos ao alcance dos objetivos pretendidos. Naquelas ocasiões são tratadas questões emergentes que ensejam mudanças na estratégia formalmente aprovada.</p> <p>Embora as informações do monitoramento e da avaliação da estratégia sejam de acesso restrito, é possível ter acesso a evidências sobre a execução das reuniões de análise crítica no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>.</p>

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

4 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Gestão”

A tabela que segue abaixo será utilizada para avaliação das práticas de governança da organização e para avaliação dos impactos do PMIMF nessas práticas. O preenchimento da coluna “Avaliação” deverá considerar as seguintes alternativas:

- **“não se aplica”** – caso o avaliador considere que a prática em análise não seja aplicável à organização;
- **“0”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo não seja percebida;
- **“1”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo seja apenas parcialmente percebida e
- **“2”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização e seja plenamente percebida.

Figura 12 – Rede de Inovação da Gestão do Ministério da Fazenda



Fonte: MF, 2015

Quadro 15 – Componente "Gestão" - avaliação das práticas

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
Prática G1.1 - Estabelecer mecanismos alinhamento vertical de estruturas implementadoras	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto das ações do PMIMF, mais especificamente nas frentes de trabalho de Planejamento Estratégico e Inovação (processos e projetos), foram empreendidas diversas ações para uma melhor compreensão de quem são as partes interessadas, quais suas expectativas com relação ao negócio fazendário e o desenho de ações para o seu entendimento.</p> <p>O principal mecanismo que contribui para o entendimento do papel de cada órgão fazendário na geração de valor público é a Cadeia de Valor Integrada do</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>MF. São seis Cadeias de Valor Finalísticas e uma de controle, suporte e gestão. Em cada uma dessas cadeias consta a informação dos macroprocessos e dos processos relacionados à geração de determinado valor. Os processos críticos de negócio, ou seja, os processos considerados fundamentais para a geração de valor são identificados.</p> <p>A participação de cada um dos órgãos fazendários é definida por processo em cada cadeia de valor. Isso significa dizer que todos os órgãos sabem o seu papel.</p> <p>Além disso, a Cadeia de Valor Integrada do ministério é conectada à Cadeia de Valor dos órgãos fazendários alcançados pelo PMIMF.</p> <p>Essa situação permite uma compreensão mais ampla do negócio fazendário e cria condições para a promoção de uma maior integração e coordenação e ações entre os órgãos fazendários, com foco em resultados e na geração de valor público.</p> <p>As discussões sobre diretrizes estratégicas partem do entendimento de quais são as partes interessadas por cadeia de valor e das suas expectativas com relação ao negócio fazendário.</p> <p>Os projetos estratégicos devem ser entendidos como intervenções de processos de negócio com vistas à geração de resultados.</p> <p>Todos os projetos são geridos pressupondo a utilização de uma metodologia padrão de processos definida como política de gestão pelo CEG, conforme disposto no documento intitulado “Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação de Gestão no Ministério da Fazenda”.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			As informações a respeito de todos os projetos fluem através da Rede de Inovação e são consolidadas em base única, mantida pela Secretaria Executiva do ministério, de acesso restrito a usuários cadastrados e com senha.
Prática G1.2 - Estabelecer mecanismos alinhamento horizontal de estruturas implementadoras	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC); - Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP); - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC); - Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO) e - Rede de Inovação do MF; <p>4º Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p>5º Impacto Observado:</p> <p>Desenho e implantação de sítio do Programa na Internet com a divulgação de diversas informações sobre a governança da organização.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto das ações do PMIMF, mais especificamente nas frentes de trabalho de Planejamento Estratégico e Inovação (processos e projetos), foram empreendidas diversas ações para uma melhor compreensão de quem são as partes interessadas, quais suas expectativas com relação ao negócio fazendário e o desenho de ações para o seu entendimento.</p> <p>O principal mecanismo que contribui para o entendimento do papel de cada órgão fazendário na geração de valor público é a Cadeia de Valor Integrada do MF. São seis Cadeias de Valor Finalísticas e uma de controle, suporte e gestão. Em cada uma dessas cadeias consta a informação dos macroprocessos e dos processos relacionados à geração de determinado valor. Os processos críticos de negócio, ou seja, os processos considerados fundamentais para a geração de valor são identificados.</p> <p>A participação de cada um dos órgãos fazendários é definida por processo em cada cadeia de valor. Isso significa dizer que todos os órgãos sabem o seu papel.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Além disso, a Cadeia de Valor Integrada do ministério é conectada à Cadeia de Valor dos órgãos fazendários alcançados pelo PMIMF.</p> <p>Essa situação permite uma compreensão mais ampla do negócio fazendário e cria condições para a promoção de uma maior integração e coordenação e ações entre os órgãos fazendários, com foco em resultados e na geração de valor público.</p> <p>Em 2015 a SGE desenvolveu um projeto de desenho e implantação de um “Modelo de Gestão Integrada com Foco em Resultados”, no qual se descreve, de maneira consolidada, o funcionamento da própria SGE e da sua relação com as demais áreas no ministério da fazenda para tratar do desdobramento do planejamento estratégico institucional do ministério em planos estratégicos por tema de estão (Ex.: Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETI, Plano Estratégico de Gestão de Pessoas etc.) e o desdobramento desses planos em planos táticos e operacionais no contexto do planejamento dos órgãos fazendários (Ex.: Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, Plano Diretor de Gestão de Pessoas etc.).</p> <p>As discussões sobre diretrizes estratégicas partem do entendimento de quais são as partes interessadas por cadeia de valor e das suas expectativas com relação ao negócio fazendário.</p> <p>Os projetos estratégicos devem ser entendidos como intervenções de processos de negócio com vistas à geração de resultados.</p> <p>Todos os projetos são geridos pressupondo a utilização de uma metodologia padrão de processos definida como política de gestão pelo CEG, conforme</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>disposto no documento intitulado “Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação de Gestão no Ministério da Fazenda”.</p> <p>As informações a respeito de todos os projetos fluem através da Rede de Inovação e são consolidadas em base única, mantida pela Secretaria Executiva do ministério, de acesso restrito a usuários cadastrados e com senha.</p>
Prática G1.3 – Estabelecer mecanismos que esclareçam a interdependência entre os processos que perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Descrição do negócio fazendário em uma Cadeia de Valor Integrada e</p> <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rede de Inovação do MF. <p><u>Avaliação:</u></p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Em 2014 a Subsecretaria de Gestão Estratégia do MF desenvolveu o projeto de desenho da Cadeia de Valor Integrada do MF, que produziu, também, o desenho da Cadeia de Valor dos órgãos fazendários alcançados pelo Programa.</p> <p>Esse trabalho vem sendo mantido, e as evidências disso estão no sítio do Programa.</p> <p>Em 2015 foi aprovada pelo CEG a Cadeia de Valor Integrada do MF em sua última forma.</p> <p>Aquela Cadeia de Valor Integrada é composta por seis Cadeias de Valor finalísticas e uma cadeia de valor de controle, suporte e gestão.</p> <p>De acordo com o disposto no “Modelo de Governança e Operacionalização da Gestão no MF”, no contexto da Rede de Inovação da Gestão do MF, é responsabilidade da Secretaria Executiva do ministério a consolidação do negócio fazendário em Cadeia de Valor Integrada, com o apoio dos órgãos do ministério alcançados pelo Programa e é responsabilidade dos órgãos fazendários com o apoio da Secretaria Executiva o detalhamento dos seus processos de negócio.</p> <p>A Cadeia de Valor é o referencial para as discussões sobre gestão de uma maneira geral.</p> <p>A discussão sobre concursos públicos, por exemplo, é referenciada na Cadeia de Valor, ou seja, os órgãos do ministério, ao solicitar a realização de concursos públicos para contratação de pessoal, organizam seus argumentos e justificativas em função do seu papel e responsabilidades na Cadeia de Valor.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>A discussão sobre planejamento estratégico institucional também é referenciada na Cadeia de Valor Integrada. As discussões sobre estratégia são organizadas por Cadeia de Valor Finalística e o Mapa Estratégico do ministério reflete o que está sendo dito.</p> <p>Toda essa situação permite uma melhor compreensão de resultados e cria um ambiente mais favorável para a integração e coordenação de ações entre os órgãos fazendários.</p>
Prática G1.4 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de processos.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Descrição do negócio fazendário em um Cadeia de Valor Integrada;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Descrição do negócio dos órgãos fazendários em Cadeias de Valor próprias e sua conexão com a Cadeia de Valor Integrada do MF;</p> <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rede de Inovação do MF. <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Estabelecimento de políticas transversais de gestão de projetos, processos e portfólio em um documento aprovado pelo CEG denominado “Modelo de Governança e Operacionalização da Gestão no MF”.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p><u>Avaliação:</u></p> <p>Em 2014 a Subsecretaria de Gestão Estratégia do MF desenvolveu o projeto de desenho da Cadeia de Valor Integrada do MF, que produziu, também, o desenho da Cadeia de Valor dos órgãos fazendários alcançados pelo Programa.</p> <p>Esse trabalho vem sendo mantido, e as evidências disso estão no sítio do Programa.</p> <p>Em 2015 foi aprovada pelo CEG a Cadeia de Valor Integrada do MF em sua última forma.</p> <p>Tal Cadeia de Valor é composta por seis Cadeias de Valor finalísticas e uma cadeia de valor de controle, suporte e gestão.</p> <p>A Cadeia de Valor do ministério é conectada à Cadeia de Valor dos órgãos alcançados pelo PMIMF.</p> <p>De acordo com o disposto no “Modelo de Governança e Operacionalização da Gestão no MF”, no contexto da Rede de Inovação da Gestão do MF, é responsabilidade da Secretaria Executiva do ministério a consolidação do negócio fazendário em Cadeia de Valor Integrada, com o apoio dos órgãos do ministério alcançados pelo Programa e é responsabilidade dos órgãos fazendários com o apoio da Secretaria Executiva o detalhamento dos seus processos de negócio.</p> <p>Os órgãos fazendários mantêm suas próprias Cadeias de valor, com apoio da SE, tendo como referência a Cadeia de Valor Integrada do MF.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			Toda essa situação permite uma melhor compreensão de resultados e cria um ambiente mais favorável para a integração e coordenação de ações entre os órgãos fazendários.
Prática G1.5 - Estabelecer mecanismos para alinhamento de pessoas.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Estrutura de uma Frente de Trabalho de Gestão de Pessoas no contexto do Programa;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP); <p>3º Impacto Observado:</p> <p>Realização de uma Pesquisa de Qualidade de Vida no Trabalho entre os anos de 2014 e 2015.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto das ações do PMIMF foi estruturada uma frente de trabalho de gestão de pessoas.</p> <p>Além disso, as instâncias internas de apoio à governança do ministério foram modificadas com a criação da Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP).</p> <p>A CTGP é um órgão propositivo de políticas transversais de gestão de pessoas.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Entre os anos de 2014 e 2015 foi realizada, no contexto das ações em curso naquela Comissão, uma Pesquisa de Qualidade de Vida no Trabalho. Como desdobramento daquele trabalho, foi desenhado um conjunto complexo de ações, que estão em fase de planejamento.</p> <p>No momento da realização deste estudo estava em curso uma licitação para contratação de serviços de consultoria especializados com o seguinte escopo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico dos macroprocessos de gestão de pessoas da Cadeia de Valor Integrada do ministério, proposição de melhoria e acompanhamento da implementação dessas melhorias; - Consolidação de todas as demandas e recomendações os órgãos de controle direcionadas ao ministério relativas à gestão de pessoas - Desenvolvimento de quatro metodologias: (1) autodiagnostico de maturidade de órgãos em gestão de pessoas; (2) gestão por competências; (3) análise e dimensionamento da força de trabalho e (4) desenho de trilhas de capacitação. - Realização do esforço de mapeamento de competências e dimensionamento da força de trabalho considerando todos os órgãos do ministério alcançados pelo PMIMF – aproximadamente trinta e oito mil servidores de diversas carreiras e de diversos órgãos. - Elaboração de um Plano Estratégico de Gestão de Pessoas para o ministério.

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Dessa forma, com a contratação daqueles serviços e a execução daquelas ações, espera-se que aconteça um maior alinhamento das pessoas com vistas ao alcance dos objetivos institucionais estabelecidos.</p> <p>Além disso, é preciso dizer que alguns órgãos fazendários já estão empreendendo esforços para o mapeamento de competências e dimensionamento da força de trabalho, como, por exemplo, a RFB.</p> <p>As evidências da realização desse trabalho podem ser localizadas até mesmo na Internet.</p>
Prática G2.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de julho de 2011;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC); - Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP); - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC);

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Gestão do Modelo de Mensuração de Custos (CMCUSTO) e - Rede de Inovação do MF; <p>4º Impacto Observado:</p> <p>Desenho, implantação e aperfeiçoamento continuado de um Processo de Planejamento Estratégico Institucional Integrado (formulação da estratégia, monitoramento mensal da estratégia e avaliação trimestral da estratégia), do qual participam ativamente todos os órgãos alcançados pelo Programa.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>O principal mecanismo que contribui para o entendimento do papel de cada órgão fazendário na geração de valor público é a Cadeia de Valor Integrada do MF.</p> <p>São seis Cadeias de Valor Finalísticas e uma de controle, suporte e gestão. Em cada uma dessas cadeias consta a informação dos macroprocessos e dos processos relacionados à geração daquele valor. Os processos críticos de negócio, ou seja, os processos considerados fundamentais para a geração de valor.</p> <p>A participação de cada um dos órgãos fazendários é definida por processo em cada cadeia de valor. Isso significa dizer que todos sabem o seu papel.</p> <p>Essa situação permite uma compreensão mais ampla do negócio fazendário e cria condições para a promoção de uma maior integração e coordenação e ações entre os órgãos fazendários com foco em resultados e na geração de valor público.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Além disso, a estratégia ministerial é traduzida em ação por meio de uma carteira de projetos estratégicos corporativos, que é aprovada pelo CEG.</p> <p>Por projeto estratégico corporativo entenda-se como um projeto proposto por um dos órgãos fazendários que, preferencialmente, reflita uma ação transversal, ou seja, da qual participem mais de um órgão integrante da estrutura organizacional do ministério ou outros órgãos ou entidades externos; e/ou que tenha impacto significativo na missão e/ou que necessite de forte patrocínio político para sua execução.</p> <p>Há dois contextos de planejamento estratégico, quais sejam: (1) o processo de planejamento estratégico institucional integrado do ministério e (2) o processo de planejamento estratégico institucional de órgãos do ministério.</p> <p>O projeto estratégico corporativo é um ponto de intercessão entre aqueles contextos de planejamento, pois deve figurar em carteiras de projetos estratégicos tanto do ministério como dos órgãos do ministério que nele atuam.</p> <p>Com tudo isso o que se busca constantemente é alinhamento do planejamento estratégico institucional corporativo com o planejamento estratégico institucional dos órgãos e isso é um processo.</p> <p>Vale destacar que as ações do PMIMF alcançam neste momento a duas entidades vinculados ao ministério, quais sejam a CVM e a SUSEP. Isso é importante porque começa a haver uma maior transversalidade das políticas e ações em discussão.</p> <p>A execução da estratégia ministerial é monitorada mensalmente a partir do acompanhamento de indicadores de processos, projetos, custos e da própria estratégia. Há uma solução de sistema que automatiza o processo de</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			planejamento estratégico, na qual os dados do monitoramento são publicados e divulgados para usuários cadastrados e com senha. O processo de avaliação da estratégia se dá por meio da realização de Reuniões de Análise Crítica trimestrais, das quais participam representantes de todos os órgãos alcançados pelo PMIMF. Todas essas iniciativas e ações foram estruturadas no contexto das ações do PMIMF.

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

5 Avaliação dos impactos do PMIMF no componente “Controle”

A tabela que segue abaixo será utilizada para avaliação das práticas de governança da organização e para avaliação dos impactos do PMIMF nessas práticas. O preenchimento da coluna “Avaliação” deverá considerar as seguintes alternativas:

- **“não se aplica”** – caso o avaliador considere que a prática em análise não seja aplicável à organização;
- **“0”** – caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo não seja percebida;
- **“1”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização, contudo seja apenas parcialmente percebida e
- **“2”** - caso o avaliador considere a prática em análise seja aplicável à organização e seja plenamente percebida.

Quadro 16 – Componente "Controle" - avaliação das práticas

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de Julho de 2011;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC) e - Rede de Inovação do MF. <p>Avaliação:</p> <p>No contexto das ações do PMIMF foi estruturada uma frente de trabalho de riscos. Informações sobre os trabalhos realizados até este momento poderão ser obtidas no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>.</p> <p>O Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC) foi criado pela Resolução nº 05/CEG, de 28/07/2014.</p> <p>Apesar disso, o monitoramento de riscos ainda não é uma realidade no contexto ampliado do ministério. Algumas áreas do ministério avançaram mais</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			rapidamente no sentido da disseminação de uma cultura de gestão de riscos, a exemplo da RFB e da área de gestão da dívida pública na STN.
Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>1º Impacto Observado:</p> <p>Criação da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), vinculada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;</p> <p>2º Impacto Observado:</p> <p>Criação do CEG, por meio da Portaria nº 369, de 28 de Julho de 2011;</p> <p>3º Impacto observado:</p> <p>Alteração das instâncias internas de apoio à governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC) e - Rede de Inovação do MF. <p><u>Avaliação:</u></p> <p>No contexto das ações do PMIMF foi estruturada uma frente de trabalho de riscos. Informações sobre os trabalhos realizados até este momento poderão ser obtidas no sítio <www.pmimf.fazenda.gov.br>.</p> <p>O Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos (CGIRC), foi criado pela Resolução nº 05/CEG, de 28/07/2014.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p>Apesar disso, o monitoramento de riscos ainda não é uma realidade no contexto ampliado do ministério.</p> <p>Algumas áreas do ministério avançaram mais rapidamente no sentido da disseminação de uma cultura de gestão de riscos, a exemplo da RFB e da área de gestão da dívida pública na STN.</p>
Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.	Não	Não se aplica	A função de auditoria no contexto do Poder Executivo Federal brasileiro é uma prerrogativa da Controladoria-Geral da União. Isso significa dizer que os órgãos da Administração Direta do Governo Federal não podem implantar áreas de auditoria interna.
Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Não	Não se aplica	A função de auditoria no contexto do Poder Executivo Federal brasileiro é uma prerrogativa da Controladoria-Geral da União. Isso significa dizer que os órgãos da Administração Direta do Governo Federal não podem implantar áreas de auditoria interna.
Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Não	Não se aplica	A função de auditoria no contexto do Poder Executivo Federal brasileiro é uma prerrogativa da Controladoria-Geral da União. Isso significa dizer que os órgãos da Administração Direta do Governo Federal não podem implantar áreas de auditoria interna.
Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Não	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p> <p>O Relatório de Gestão do ministério faz referência direta às ações realizadas no contexto do Programa e, com isso, dá mais transparência da organização às partes interessadas.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			<p><u>Avaliação:</u></p> <p>A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.</p> <p>O MF, assim como todos os demais órgãos da Administração Direta do Governo Federal, presta contas aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal.</p> <p>Um instrumento principal nesse processo de prestação de contas é o Relatório de Gestão anual.</p> <p>Aqueles órgãos de controle avaliam as informações recebidas e se posicionam sobre sua aprovação.</p> <p>Além disso, cabe dizer que um dos órgãos de apoio à governança é a ouvidoria.</p> <p>Por fim, o ministério divulga muitas informações, inclusive na forma de dados abertos (Ex.: sítio do Tesouro Transparente) e contribui para a sustentação do Portal da Transparência.</p>
Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão,	Sim	1	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .			<p>Reflexos das ações do Programa nas avaliações periódicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no que diz respeito à gestão de tecnologia da informação e gestão de pessoas.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Os únicos relatórios elaborados por agentes externos com relação a sistema de governança e gestão que foi possível identificar foram os relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no que diz respeito à gestão de tecnologia da informação e à gestão de pessoas.</p>
Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Não	0	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Não foi possível identificar impactos das ações do Programa na governança da organização com relação a essa prática.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>Não foi possível identificar evidências da observância a essa prática.</p>
Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Sim	2	<p><u>Impacto PMIMF:</u></p> <p>Impacto Observado:</p> <p>Criação da Corregedoria.</p> <p><u>Avaliação:</u></p> <p>A Corregedoria é atuante e acompanha quaisquer denúncias que eventualmente venham a ser apresentadas ao Ministério da Fazenda.</p>

Prática	Impacto PMIMF	Avaliação	Considerações
			Além disso, a CGU, o controle interno do Poder Executivo Federal, e o TCU, o Controle Externo do Poder Executivo Federal e o Ministério Público são instâncias externas de governança do MF bem estruturadas e atuantes.

Fonte: TCU, 2014, com adaptações.

APÊNDICE II – ENTREVISTAS

1. Roteiro de procedimentos adotado

Foram realizadas entrevistas com um grupo de pessoas no Ministério da Fazenda para captar sua percepção com relação: (1) ao seu conhecimento a respeito do PMIMF; (2) aos impactos do PMIMF na governança corporativa da instituição; (3) aos impactos do PMIMF na construção de um ambiente organizacional de maior coordenação e integração de ações e (4) aos impactos do PMIMF no que diz respeito ao aumento da eficiência organizacional.

Adotou-se o seguinte roteiro de procedimentos:

- 1º) Identificação das pessoas a serem entrevistadas considerando a sua vinculação com a SGE;
- 2º) Elaboração e envio da mensagem eletrônica a ser enviadas aos destinatários;
- 3º) Recebimento das respostas e consolidação de resultados.

As tabelas abaixo apresentam, de maneira sintética, a descrição do grupo de pessoas entrevistadas e do resultado obtido:

Tabela 4 – Posição hierárquica das pessoas entrevistadas: respostas recebidas

Posição Hierárquica das Pessoas Consultadas	Quantidade de Consultas Realizadas	Quantidade de Respostas Obtidas	Resultado (%)
DAS 101.5	7	3	43%
DAS 101.4	8	3	38%
DAS 102.4	1	1	100%
Sem Função	11	6	55%
Total	27	13	48%

Fonte: BARBOSA, 2016.

Tabela 5 – Relação das pessoas entrevistadas com a SGE: respostas recebidas

Vínculo das Pessoas Consultadas com a SGE	Quantidade de Consultas Realizadas	Quantidade de Respostas Obtidas	Resultado (%)
Pessoas vinculadas à SGE	15	10	67%
Pessoas não vinculadas à SGE	12	3	25%
Total	27	13	48%

Fonte: BARBOSA, 2016.

2. Limitação dos resultados obtidos com a realização das entrevistas

Uma limitação aos resultados da pesquisa está relacionada à subordinação das pessoas entrevistadas à Subsecretaria de Gestão Estratégica do ministério, a área responsável pela condução das ações do PMIMF.

Embora tenha sido realizado um esforço no sentido de entrevistar pessoas em diferentes áreas do ministério e em diferentes níveis hierárquicos, muitas pessoas não se dispuseram a colaborar.

O que se observa é que 67% das pessoas que se dispuseram a colaborar possuem algum tipo de vínculo com a SGE e isso deve ser considerado.

3. Mensagem enviada aos destinatários da pesquisa

Prezado(a)s Colegas,

Não sei se todos sabem, mas sou aluno de um curso de Mestrado em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas.

Neste momento estou elaborando meu trabalho final e, em função disso, gostaria de pedir o seu apoio e colaboração na formulação de respostas a 4 perguntas relativas ao Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF) constantes do formulário que segue em anexo.

Agradeço-lhes antecipadamente pela colaboração.

Atenciosamente,

Fernando Nascimento Barbosa

Coordenador-Geral de Desenvolvimento Institucional de Programas de Gestão - CODIP

Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE

Secretaria Executiva - SE

Ministério da Fazenda - MF

Tel.: +55 61 3412-2476 / +55 61 3412-2467

Email: fernando.barbosa@fazenda.gov.br

4. Questionário aplicado nas entrevistas

PESQUISA DE MESTRADO

Formulário de Entrevista

Nome do Entrevistado:	
Local de Trabalho:	
Cargo:	
Função:	
Data:	

I. Objetivo da Entrevista:

Captar percepções dos entrevistados a respeito dos impactos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda na governança da organização.

II. Contextualização:

Por governança entenda-se 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. Quando se discute governança, o que se percebe mais concretamente são as estruturas de governança e as práticas de governança.

III. Questões :

- 1) Você tem conhecimento da existência do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF)? O órgão no qual você trabalha participa das ações daquele Programa?

Resposta:

- 2) Você considera que o PMIMF, ao longo do período compreendido entre os anos de 2011 e 2016, produziu impactos na governança do Ministério da Fazenda? Em caso positivo, poderia destacar dois impactos mais significativos?

Resposta:

- 3) Você considera que o PMIMF contribuiu para a criação de um ambiente organizacional mais favorável a coordenação e a integração de ações entre os órgãos fazendários? Em caso positivo, você poderia destacar duas evidências de que essa mudança organizacional ocorreu?

Resposta:

- 4) Você acredita que o PMIMF contribuiu o aumento da eficiência organizacional, com o aumento da sua capacidade de geração de resultados para a sociedade e demais partes interessadas? De que forma?

Resposta:

5. Consolidação dos resultados das entrevistas

Quadro 17 – Consolidação das ideias força das respostas obtidas

		Questões - Ideias força							
Respondente		1ª Questão			2ª Questão	3ª Questão		4ª Questão	
Órgão	Função	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2
SGE	DAS 101.5	S	S	S	- Priorização de investimentos; - Cadeia de Valor	S	- Escritórios de Processos e de Projetos e - Processo de contratação de pessoal	S	- Projetos estratégicos; - Mapeamento de processos e - Compartilhamento de soluções
SGE	DAS 101.4	S	S	S	- Planejamento Estratégico Integrado do Ministério da Fazenda e - Aperfeiçoamento do gerenciamento de projetos e processos no Ministério da Fazenda	S	- Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda e - Construção coletiva das metodologias de gestão de projetos e de processos, por meio da colaboração dos diversos órgãos fazendários participantes do PMIMF	S	- Planejamento Estratégico integrado do Ministério da Fazenda e da consolidação de diretrizes estratégicas orientadas pela Cadeia de Valor integrada do Ministério da Fazenda e - Identificação e o monitoramento de projetos estratégicos corporativos, bem como as iniciativas de melhorias em processos de trabalho contribuam para o aumento da capacidade de geração de resultados do Ministério da Fazenda
SGE	DAS 101.4	S	S	S	- CEG e seus colegiados: Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação – CTIC; Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP), bem como a Rede de Inovação da Gestão e	S	- Cadeias de Valor dos órgãos do MF; - Realização dos Ciclos de Planejamento Estratégico e - Realização de Reuniões de Análise Crítica	S	- Melhoria das bases de custos proporcionará uma maior eficiência
SGE	DAS 102.4	S	S	S	- Cadeia de Valor; - Projetos Estratégicos; - Priorização de investimentos e - Monitoramento; e avaliação de processos	S	- Disseminação dos conceitos e melhores práticas de governança corporativa das estatais para o MF e - Uniformização dos parâmetros de risco do Ministério	S	- Melhor alocação de recursos e - Ferramentas para gestão e acompanhamento dos resultados
SGE	-	S	S	S	- Estruturação contínua do planejamento estratégico ministerial e - Implementação de um processo de construção coletiva	S	- Mapa Estratégico único para o MF e - Construção de indicadores para avaliação da estratégia	S	- Amplo trabalho de racionalização de processos no âmbito do CARF e um exemplo
SGE	-	S	S	S	- Modelo de gestão que pudesse se adequar às características da gestão descentralizada;	S	- Criação de fóruns para discussão da carteira de Projetos Corporativos do MF; - Criação do papel do Facilitador do Projeto	S	- Harmonização de processos com vistas a geração dos valores constantes na Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda;

		Questões - Ideias força							
Respondente		1ª Questão			2ª Questão	3ª Questão		4ª Questão	
Órgão	Função	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2
					- Canal padronizado, perene e colaborativo para discussão de ações integradas de inovação e melhorias na gestão e - Papel da Secretaria Executiva		- mais facilidade para solucionar questões que envolvem projetos transversais do Ministério		- Redução de custos por meio do compartilhamento de recursos para Projetos
SGE	-	S	S		- Proposta de organização em rede e - Cadeia de Valor	S	- Frentes de trabalho (Pessoas, TI, etc.); - Comitês e grupos de trabalho e - Reconhecimento e legitimidade que programa adquiriu	S	- Eliminação de redundâncias e produção de sinergias entre os órgãos
SGE	-	S	S	S	- CEG; - Cadeia de Valor	S	- Participação dos órgãos no processo de planejamento estratégico e - Disseminação de boas práticas de governança e gestão	S	- Melhoria da gestão
SGE	-	S	S	S	- Processo de planejamento estratégico ministerial e - Acompanhamento de resultados, avaliação e revisão, na forma de um ciclo contínuo	S	- Processo de construção coletivo; - CEG e - Reuniões de Análise Crítica – RAC	S	- Processo de planejamento estratégico integrado; - Sistema de mensuração da execução da estratégia e avaliação sistemática dos resultados;
SGE	-	S	S	S	- Modelo de gestão descentralizado com foco em resultados; - Transparência na gestão; - Disseminação de boas práticas de gestão; - Planejamento estratégico integrado e - CEG e outros comitês vinculados	S	- Rede de Inovação da Gestão; - Organização do PMIMF em frentes de trabalho, cada uma delas tratando uma área de extrema relevância para o MF	S	- Cadeia de Valor do MF e - Escritórios de Projetos e Processos
RFB	DAS 101.4	S	S	S	- Cadeia de Valor	S	- Processo de contratação de serviços de TI e - Mapeamento de processos	P	- Melhoria da gestão
RFB	DAS 101.5	S	S	S	- Comitês; - Cadeia de Valor	S	- Processo contratação de serviços de TI e - Processo Contratação de Pessoal	S	- Integração de processos de trabalho com consequente eliminação de redundâncias
SAIN	DAS 101.5	S	S	S	- CEG e - Cadeia de Valor	S	- Processo de planejamento estratégico	S	- Mapeamento de processos

Fonte: BARBOSA, 2016.

A primeira questão do instrumento de entrevista tinha por objetivo avaliar se os respondentes tinham conhecimento do PMIMF e se o órgão no qual atuavam participava das ações daquele programa. Pela análise das respostas apresentadas, conclui-se que cem por cento dos respondentes conheciam o programa e os órgãos nos quais atuavam participavam do programa.

A segunda questão elaborada tinha por objetivo captar a percepção das pessoas a respeito de possíveis impactos do PMIMF na governança corporativa do ministério. Pela análise das respostas apresentadas, conclui-se que cem por cento dos respondentes consideravam que o programa havia produzido impactos. As principais ideias força associadas aos impactos do PMIMF na governança corporativa do MF identificados por aquelas pessoas foram (ordem alfabética):

Quadro 18 – Impactos do PMIMF na governança corporativa do MF

Ideias Força Associada aos Impactos do PMIMF na Governança Corporativa do MF	Principal Componente do Modelo Analítico Afetado
Acompanhamento de resultados, avaliação e revisão, na forma de um ciclo contínuo	Estratégia
Aperfeiçoamento do gerenciamento de projetos e processos no Ministério da Fazenda	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Cadeia de Valor	Gestão
Canal padronizado, perene e colaborativo para discussão de ações integradas de inovação e melhorias na gestão	Estratégia
CEG	Liderança
CEG e outros comitês vinculados	Liderança
CEG e seus colegiados: Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação – CTIC; Comissão Técnica de Gestão de Pessoas (CTGP), bem como a Rede de Inovação da Gestão	Liderança
CEG	Liderança
Comitês	Liderança

Ideias Força Associada aos Impactos do PMIMF na Governança Corporativa do MF	Principal Componente do Modelo Analítico Afetado
Disseminação de boas práticas de gestão	Gestão
Estruturação contínua do planejamento estratégico ministerial	Estratégia
Implementação de um processo de construção coletiva	Estratégia
Modelo de gestão descentralizado com foco em resultados - transparência na gestão	Gestão
Modelo de gestão que pudesse se adequar às características da gestão descentralizada	Gestão
Monitoramento e avaliação de processos	Gestão
Papel da Secretaria Executiva	Gestão
Planejamento Estratégico Integrado do Ministério da Fazenda	Estratégia
Planejamento estratégico integrado	Estratégia
Priorização de investimentos	Estratégia
Priorização de investimentos	Estratégia
Processo de planejamento estratégico ministerial	Estratégia
Projetos Estratégicos	Estratégia
Proposta de organização em rede	Gestão

Fonte: BARBOSA, 2016

Em síntese, na opinião das pessoas entrevistadas, os principais impactos na governança corporativa do ministério foram: o desenho da Cadeia de Valor Integrada do ministério; a implantação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG) e dos demais comitês a ele vinculados e a implementação de um processo de planejamento estratégico institucional integrado. Os componentes do modelo de análise qualitativo afetados foram: liderança, estratégia e gestão.

A terceira questão elaborada tinha por objetivo captar a percepção das pessoas a respeito da suposição de que o PMIMF havia contribuído para a criação de um ambiente organizacional mais favorável a coordenação e a integração de ações entre os órgãos fazendários na governança corporativa do ministério. Pela análise das respostas apresentadas, conclui-se que cem por cento dos respondentes consideravam que o programa havia contribuído para a criação daquele ambiente organizacional, que é a questão central da pesquisa realizada. O quadro abaixo apresenta as principais ideias força associadas às contribuições do PMIMF para a construção daquele ambiente (ordem alfabética):

Quadro 19 – Coordenação e articulação de ações no MF: impactos do PMIMF

Ideias Força Associada à Contribuição do PMIMF para Construção de um Ambiente Organizacional de Maior Coordenação e Integração de Ações Entre os Órgãos Fazendários	Principal Componente do Modelo Analítico Afetado
Cadeia de Calor Integrada do Ministério da Fazenda	Gestão
Cadeia de Valor dos órgãos do MF	Gestão
CEG	Liderança
Comitês e grupos de trabalho	Liderança
Construção coletiva das metodologias de gestão de projetos e de processos, por meio da colaboração dos diversos órgãos fazendários participantes do PMIMF	Gestão
Construção de indicadores para avaliação da estratégia	Estratégia
Criação de fóruns para discussão da carteira de Projetos Corporativos do MF	Gestão
Criação do papel do Facilitador do Projeto - mais facilidade para solucionar questões que envolvem projetos transversais do Ministério	Gestão
Disseminação de boas práticas de governança e gestão	Gestão
Disseminação dos conceitos e melhores práticas de governança corporativa das estatais para o MF	Gestão
Escritórios de Processos e de Projetos	Gestão
Frentes de trabalho (Pessoas, TI, etc.)	Gestão
Mapa Estratégico único para o MF	Estratégia
Mapeamento de processos	Gestão
Organização do PMIMF em frentes de trabalho, cada uma delas tratando uma área de extrema relevância para o MF	Gestão
Participação dos órgãos no processo de planejamento estratégico	Estratégia
Processo Contratação de Pessoal	Gestão
Processo contratação de serviços de TI e	Gestão
Processo de construção coletivo	Estratégia
Processo de contratação de pessoal	Gestão
Processo de contratação de serviços de TI e	Gestão
Processo de planejamento estratégico	Estratégia
Realização de Reuniões de Análise Crítica	Estratégia
Realização dos Ciclos de Planejamento Estratégico	Estratégia
Reconhecimento e legitimidade que programa adquiriu	Gestão
Rede de Inovação da Gestão	Gestão
Reuniões de Análise Crítica – RAC	Estratégia
Uniformização dos parâmetros de risco do Ministério	Controle

Fonte: BARBOSA, 2016.

Em síntese, na opinião das pessoas entrevistadas, as ações do PMIMF que mais contribuíram para a construção de um ambiente institucional de maior coordenação e articulação de ações no ministério foram: o desenho da Cadeia de Valor Integrada do ministério; a implantação do Comitê Estratégico de Gestão (CEG) e dos demais comitês a ele vinculados; a implementação de um processo de planejamento estratégico institucional integrado e disseminação de melhores práticas de gestão, sobretudo no que diz respeito à gestão de processos, projetos e riscos. Os componentes do modelo de análise qualitativo afetados foram: liderança, estratégia, gestão e controle.

A quarta questão elaborada tinha por objetivo captar a percepção das pessoas a respeito da suposição de que o PMIMF havia contribuído para o aumento da eficiência organizacional, com o aumento da sua capacidade de geração de resultados para a sociedade e demais partes interessadas. Pela análise das respostas apresentadas, conclui-se que cem por cento dos respondentes consideravam que o programa contribuiu para o aumento da eficiência organizacional. As principais ideias força associadas às contribuições do PMIMF para o aumento da eficiência organizacional do MF identificados por aquelas pessoas foram (ordem alfabética):

Quadro 20 – Impactos do PMIMF na eficiência organizacional

Ideias Força Associadas à Contribuição do PMIMF para o Aumento da Eficiência Organizacional	Principal Componente do Modelo Analítico Afetado
Amplo trabalho de racionalização de processos no âmbito do CARF é um exemplo	Gestão
Cadeia de Valor do MF e	Gestão
Compartilhamento de soluções	Gestão
Eliminação de redundâncias e produção de sinergias entre os órgãos	Gestão
Escritórios de Projetos e Processos	Gestão
Ferramentas para gestão e acompanhamento dos resultados	Gestão
Harmonização de processos com vistas a geração dos valores constantes na Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda	Gestão
Identificação e o monitoramento de projetos estratégicos corporativos, bem como as iniciativas de melhorias em processos de trabalho contribuíram para o aumento da capacidade de geração de resultados do Ministério da Fazenda	Gestão
Integração de processos de trabalho com consequente eliminação de redundâncias	Gestão
Mapeamento de processos	Gestão
Mapeamento de processos	Gestão
Melhor alocação de recursos	Gestão
Melhoria da gestão	Gestão

Ideias Força Associadas à Contribuição do PMIMF para o Aumento da Eficiência Organizacional	Principal Componente do Modelo Analítico Afetado
Melhoria da gestão	Gestão
Melhoria das bases de custos proporcionará uma maior eficiência	Gestão
Planejamento Estratégico integrado do Ministério da Fazenda e da consolidação de diretrizes estratégicas orientadas pela Cadeia de Valor integrada do Ministério da Fazenda	Estratégia
Processo de planejamento estratégico integrado	Estratégia
Projetos estratégicos	Estratégia
Redução de custos por meio do compartilhamento de recursos para Projetos	Gestão
Sistema de mensuração da execução da estratégia e avaliação sistemática dos resultados	Estratégia

Fonte: BARBOSA, 2016.

Em síntese, na opinião das pessoas entrevistadas, as principais ações do PMIMF que contribuíram para o aumento da eficiência organizacional foram: o desenho da Cadeia de Valor Integrada do ministério; a implementação de um processo de planejamento estratégico institucional integrado e a disseminação de melhores práticas de gestão, particularmente no que diz respeito à gestão de projetos, processos e custos. Os componentes do modelo de análise qualitativo afetados foram: estratégia e gestão.