

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

EDUARDO JOSÉ BERNINI

GOVERNANÇA E ALINHAMENTO DE CONCEITOS
NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Um complemento ao Estudo de Caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do
Adolescente de São Paulo

SÃO PAULO
2015

EDUARDO JOSÉ BERNINI

GOVERNANÇA E ALINHAMENTO DE CONCEITOS
NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Um complemento ao Estudo de Caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do
Adolescente de São Paulo

Trabalho individual de conclusão de curso
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obter o título de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

SÃO PAULO

2015

Bernini, Eduardo José.

Governança e alinhamento de conceitos no contexto das políticas públicas: um complemento ao Estudo de Caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo / Eduardo José Bernini. - 2015.

65 f.

Orientador: Ana Cristina Braga Martes

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Governança corporativa. 3. Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. I. Martes, Ana Cristina Braga. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

AGRADECIMENTOS

Agradeço e dedico este estudo a todos aqueles com quem tive o privilégio de aprender, seja pelo conhecimento, seja pela experiência, seja pelo exemplo.

A minha família e aos meus amigos, que me acompanham desde sempre compartilhando os desafios e superando-os, minha mais sincera e emotiva gratidão.

*“We shall not cease from exploration and
the end of all our exploring will be to arrive
where we started and know the place for
the first time...”*

t.s.elliott

(Little Gidding, in Four Quartets, 1942)

RESUMO

As implicações e desafios da governança, gestão e controles vêm ganhando relevância tanto no âmbito do setor privado como do setor público. Apesar da dificuldade de convergência de conceitos, no campo teórico, a linha mais pragmática de Códigos de Melhores Práticas vem permitindo criar e disseminar elementos para orientar e formalizar meios para o aprimoramento institucional, tanto de organizações do segundo e do terceiro setor, como para o próprio setor público.

Este estudo propôs-se a resenhar a literatura sobre governança, tanto corporativa como pública, buscando identificar o alinhamento de conceitos e práticas. Destaque foi dado à iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU) que, em 2014, elaborou dois marcos para o avanço no campo da governança pública: o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e o referencial para avaliação de governança em políticas públicas, documentos que se aplicam como guias para a modernização do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FUMCAD-SP), objeto de estudo de caso apresentado no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, por Maitê Fernandez Gauto, Elias de Souza e Eduardo José Bernini, em 2015.

Palavras-chave: Governança, Políticas Públicas, Governança Pública, Governança de Políticas Públicas, Governança Corporativa.

ABSTRACT

The implications and challenges of governance, management and control are gaining relevance both within the private sector as the public sector. Despite the difficulty of convergence of the concepts in the theoretical arena, the more pragmatic line evolving Best Practices Codes has allowed to create and disseminate elements to guide and formalize means for institutional improvement, both organizations of the second and third sector, as for the public sector itself.

The objective of this study aimed at reviewing the literature on governance, both corporate and public, seeking to identify the alignment of concepts and practices. The initiative of the Brazilian Supreme Audit Institution (TCU), in 2014, to achieve two milestones in the field of public governance is important to highlight, (i) the basic referential governance guide applicable to agencies and entities of public administration and (ii) the framework to evaluate governance in public policy. These documents can be apply as a guide for the modernization of the Municipal Fund for Children and Adolescents' Rights of São Paulo (FUMCAD-SP), case study submitted to the Professional Master of Management and Public Policies of the Getúlio Vargas Foundation Business Administration School in São Paulo, by Maitê Fernandez Gauto, Elias de Souza and Eduardo José Bernini, in 2015.

Keywords: Governance, Public Policy, Public Governance, Public Policy Governance, Corporate Governance

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública ...	30
Figura 2 - Sistema de Governança Corporativa	31
Figura 3 - Componentes do Modelo do TCU para Avaliação da Governança de Políticas Públicas	36
Figura 4 - Ampulhetas em paralelo de ciclo e os atores da política pública	40

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definição de Princípios de Governança Corporativa adotados pelo IBGC	21
Quadro 2 - TCU: os 10 passos para a boa governança	25
Quadro 3 - Objetivos da boa governança no setor público	29
Quadro 4 - Relação entre governança e gestão no setor público	32
Quadro 5 - Componentes dos mecanismos de governança em órgãos e entidades da administração pública	33
Quadro 6 - Cinco estágios do ciclo de políticas públicas	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEC	Asian-Pacific Economic Cooperation
BM&FBovespa	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CMDCA-SP	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPCA	Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FGV-EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
FUMCAD-SP	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accounts
INTOSAI	The International Standards of Supreme Audit Institutions
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
MSP	Município de São Paulo
OSC	Organizações da sociedade civil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores
PMSP	Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
SAI	Supreme Audit Institutions
SEM	Sociedades de Economia Mista
SF-SP	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo
SMDHC-SP	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: SITUANDO A QUESTÃO	09
1 O CONCEITO DE GOVERNANÇA (PÚBLICA) E SUAS INTERPRETAÇÕES	14
2 FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA	19
3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E SEU ALINHAMENTO A PRINCÍPIOS E PRÁTICAS: O EXEMPLO DO TCU	23
4 AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO DO TCU	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
O CASO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DO FUMCAD-SP	41
REFERÊNCIAS	45
ANEXO A - Conceitos de governança na literatura de Administração Pública e Políticas Públicas, de acordo com levantamento bibliográfico de FREDERICKSON (2005) e esquematizados por CAPELLA (2008, pp. 10-11) ...	
	49
ANEXO B - Constituição da República Federativa do Brasil – Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	
	50
ANEXO C - Componentes e práticas de boa governança recomendadas para órgãos e entidades da administração pública pelo TCU	
	52
ANEXO D - Componentes do Modelo TCU para Avaliação da Governança de Políticas Públicas: definição e expectativas	
	54
ANEXO E - Práticas para Avaliação da Governança de Políticas Públicas propostas pelo TCU	
	62

INTRODUÇÃO: SITUANDO A QUESTÃO

Na dissertação apresentada em 2015 ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (MPGPP-EAESP-FGV), com o título “Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD como instrumento da política pública: um estudo de caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo” (GAUTO, 2015), os autores ofereceram à Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania do município de São Paulo (SMDHC-SP), “reflexões sobre as práticas de gestão que impactam diretamente na qualidade dos investimentos realizados, bem como na capacidade de avaliar investimentos perante os desafios colocados pelas políticas de atenção a crianças e adolescentes e recomendações aos gestores do fundo, visando a qualificação dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos financiados, sob a perspectiva do FUMCAD-SP como instrumento da política pública de crianças e adolescentes” (GAUTO, 2015, RESUMO).

Dentre os aspectos analisados, destacou-se a estrutura e prática da governança, da gestão e dos controles. O diagnóstico realizado identificou contradições entre os marcos legais que regem os papéis do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDMCA-SP) e da SMDHC-SP, sobretudo por meio da Coordenadoria de Políticas para Crianças e Adolescentes (CPCA), no que se refere à formulação de políticas públicas, transversalidade no âmbito das demais instâncias do governo municipal e, não menos importante, no que diz respeito a controles e avaliação dos projetos apoiados com recursos captados no âmbito do FUMCAD-SP.

Foram elencadas, como recomendações, dentre outras, “a *reorientação do foco do FUMCAD-SP para o financiamento das políticas públicas voltadas para a criança e adolescente*, em que a sociedade civil seja parceira estratégica na implementação e execução das ações complementares e inovadoras” (GAUTO, 2015, p. 142), e que “a SMDHC-SP e o CMDCA-SP equacionem os conflitos no que se refere à governança da política pública para crianças e adolescentes, com a definição das atribuições específicas de cada uma das instâncias, bem como as estratégias e a dinâmica de compartilhamento de informações e pactuação de decisões, entendendo que o CMDCA-SP é o órgão deliberativo da política, no qual o governo municipal é membro com 50% dos assentos” (GAUTO, 2015, p. 142).

Em suma, trata-se de problemas que envolvem, na sua essência, “governança” para os quais as propostas apresentadas por GAUTO (2015, pp. 145-148) recomendam a adoção de alta prioridade no âmbito das providências de modernização da gestão do FUMCAD-SP¹.

Embora “governança” seja um objeto de amplo interesse acadêmico, tanto na Ciência Social quanto na Ciência Política, além de estar presente na atenção de economistas, administradores de empresas e gestores públicos, há uma inquestionável dificuldade, no campo teórico, de haver uma convergência clara sobre o conceito “governança”, uma vez que a “imprecisão do conceito leva a interpretações bastante distintas” (CAPELLA, 2008, p. 22), quando aplicado ao contexto do Estado e de seus entes.

Por outro lado, o conceito de “governança corporativa”, aplicado ao contexto das empresas que exercem atividades privadas, mesmo ressalvado seu caráter de permanente evolução, é mais concreto e objetivo, inclusive pelo fato de que é expreso, pragmaticamente, através de Códigos de Conduta e de Melhores Práticas² (IBGC, 2013; IBGC, 2009), que consolidam orientações de ação por parte dos Administradores (Conselhos de Administração, Conselhos Fiscais, Direção Executiva e Auditores), a partir de princípios.

Mesmo para organizações do Terceiro Setor, que se valem de recursos financeiros privados para atividades de interesse público, a sistemática de Códigos de Conduta e de Melhores Práticas vem se consolidando (ver IBGC, 2014).

¹ Os quinze problemas identificados em GAUTO (2015) foram classificados em oito eixos (Governança, Governança/Transparência, Governança/*Accountability*, Alinhamento com políticas públicas/Planejamento, Alinhamento com políticas públicas/Qualificação dos projetos, Alinhamento com políticas públicas/Monitoramento e Avaliação, Gestão/Operação, fluxo e procedimentos, Gestão/Captação de recursos), originando 36 recomendações, das quais 13 com prioridade Alta (iniciar resolução em até 6 meses), 16 com prioridade Média (iniciar resolução em até 12 meses) e 7 com prioridade Baixa (iniciar resolução em até 18 meses).

² “O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização sem fins lucrativos, é a principal referência do Brasil para o desenvolvimento das melhores práticas de Governança Corporativa. O IBGC promove palestras, fóruns, conferências, treinamentos e networking entre profissionais, além de produzir publicações e pesquisas. O Instituto conta, ainda, com o Programa de Certificação para Conselheiros de Administração e Conselheiros Fiscais, que permite ao participante adquirir mais conhecimento sobre um conjunto de temas necessários para seu bom desempenho dentro das organizações. Ao obter essa certificação, o conselheiro passa a integrar o Banco de Conselheiros Certificados do IBGC. Atualmente, hospeda as atividades da Global Reporting Initiative (GRI) no Brasil, integra a rede de Institutos de Gobierno Corporativo de Latino América (IGCLA) e o Global Network of Director Institutes (GNDI), grupo que congrega institutos relacionados à Governança e conselho de administração ao redor do mundo. Desde 27 de novembro de 1995, o Instituto contribui para o desempenho sustentável e influencia os agentes da sociedade no sentido de mais transparência, justiça e responsabilidade“. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18056>

Não obstante algumas diferenças fundamentais entre a “Governança por Regras” que rege o setor público (“ao administrador público cabe o cumprimento exato do que determina a lei”) e a “Governança por Princípios” que rege o setor privado (“ao administrador privado é dada a liberdade de realizar o que a lei não vede”, o que substantiva o fato de que os Códigos de Melhores Práticas abarquem exatamente a camada de procedimentos que vai além do que a lei determina aos Administradores privados e portanto tem caráter indicativo e voluntário na sua adoção), é possível de serem identificadas tendências que aproximam o mundo público do privado e vice-versa:

1. Órgãos de controle do setor público, como o Tribunal de Contas da União (TCU), vêm dedicando esforços para consolidar referenciais básicos de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, bem como de governança aplicável a políticas públicas (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2014b; BRASIL, 2014c), utilizando-se da experiência de entidades nacionais, como o IBGC e o Movimento Brasil Competitivo (OSIP cujo principal objetivo é viabilizar o aumento da competitividade das organizações, inclusive do setor público), e internacionais (IFAC, INTOSAI, Banco Mundial, OCDE, entre outras) em moldes bastante aproximados aos dos Códigos de Conduta e de Melhores Práticas;
2. Organizações privadas, como o IBGC e a BM&FBovespa vêm incorporando conceitos de interesse público (como sustentabilidade e definição ampliada de partes relacionadas, *stakeholders*, tanto nos Códigos como no chamado “Novo Mercado”³) que passam a dialogar intensamente com políticas públicas;
3. Outra frente, mais recente (intensificada a partir de 2015), foi aberta por organizações privadas envolvendo a qualidade da governança corporativa em

³ “Lançado no ano 2000, o Novo Mercado estabeleceu desde sua criação um padrão de governança corporativa altamente diferenciado. A partir da primeira listagem, em 2002, ele se tornou o padrão de transparência e governança exigido pelos investidores para as novas aberturas de capital. Na última década, o Novo Mercado firmou-se como uma seção destinada à negociação de ações de empresas que adotam, voluntariamente, práticas de governança corporativa adicionais às que são exigidas pela legislação brasileira. A listagem nesse segmento especial implica na adoção de um conjunto de regras societárias que ampliam os direitos dos acionistas, além da adoção de uma política de divulgação de informações mais transparente e abrangente”. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/servicos/solucoes-para-empresas/segmentos-de-listagem/novo-mercado.aspx?idioma=pt-br>

Sociedades de Economia Mista (SEM)⁴ listadas no mercado de capitais brasileiro. Embora aparente ser uma questão de estrito interesse da governança “corporativa”, suas implicações são mais amplas, pois a prática da governança corporativa das SEM reflete inquestionavelmente deficiências e lacunas na governança pública, sobretudo no que se refere a critérios de indicação e composição dos Administradores, relacionamento com minoritários e impacto de políticas públicas sobre os negócios dessas empresas (IBGC, 2015a; IBGC, 2015b; BERNINI, 2013;⁵; ⁶).

Porém, às tendências já claramente identificadas, deve-se acrescentar outra, mais ampla, porém ainda não consolidada, de um maior envolvimento e ativismo por parte de organizações privadas no tema “governança pública”, tema ainda restrito aos debates acadêmicos e iniciativas internas à esfera dos poderes públicos.

Em 2015, por orientação de seu Conselho de Administração, o IBGC reativou um Grupo de Trabalho (que havia dado início em 2010 às primeiras investigações sobre o tema) para apoiar o posicionamento do Instituto nos fóruns que estão debatendo “Governança Pública”.

Um foco de atenção que vem ganhando relevância no âmbito da sociedade civil, diz respeito à volatilidade com que as fases do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2013) são materializadas após a identificação do problema ou da demanda social a que a política pública se propõe a intervir. Não somente nas fases de “agenda”, “formulação” e “implementação”: sobretudo na ausência sistemática de transparência na “avaliação” de impactos prévios à implementação e no monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, o que é agravado pela ausência de *accountability* ou responsabilização na prestação de contas aos *stakeholders*.

As consequências para a sociedade, sobretudo para as pessoas físicas, é objeto de abrangentes e diversificados estudos e investigações por parte de cientistas sociais e

⁴ A sociedade de economia mista é uma pessoa de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima, na qual o Estado detém uma participação majoritária (mais de 50% das ações com direito a voto). Diferem das empresas públicas, nas quais o Estado detém 100% do capital.

⁵ “BM&FBOVESPA anuncia propostas sobre o aprimoramento da governança das estatais que serão submetidas à audiência pública restrita”. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/noticias/2015/Programa-de-Governanca-de-Estatais-2015-04-17.aspx?tipoNoticia=1&idioma=pt-br>

⁶ “Estatat exige controles robustos, e privatizar também oferece riscos”. Valor Econômico, 25/02/2015. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.sergiolazzarini.insper.edu.br/Estatat%20exige%20controles%20robustos,%20e%20privatizar%20tamb%C3%A9m%20oferece%20riscos_Val....pdf

políticos, sobretudo em aspectos como governabilidade, mecanismos de participação e influência e organização institucional. Sob o recorte do impacto para as pessoas jurídicas – e numa leitura mais ampla, inclusive as do terceiro setor – os estudos concentram-se nas políticas públicas de caráter macroeconômico. Mesmo no enfoque tributário, trabalhista e previdenciário, entre outros, as análises são predominantemente dominadas pelos embates de natureza jurídica. Setores fortemente regulados, como o setor financeiro (pelo Banco Central) ou de concessões outorgadas pelo Estado (por exemplo, em energia elétrica, saneamento, transportes, entre outros), regulados e fiscalizados por agências específicas, foram incorporando ao planejamento estratégico e aos planos operacionais, além da permanente vigília jurídica (com características táticas e não estratégicas e de longo prazo), a interpretação e absorção de impactos de mudanças radicais – e de grande volatilidade – em políticas públicas setoriais (ver BERNINI, 2013).

Contudo, esses efeitos vêm sendo percebidos não mais somente em setores diretamente associados a atividades intrínsecas à regulação por parte do Estado, mas de forma mais ampla, como é ilustrado pelas manifestações e propostas do Movimento Brasil Competitivo⁷ e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial⁸.

Um sinal dessa ampliação de escopo pode ser captado pela incorporação, aos manuais básicos de formação em governança corporativa, da abordagem da “transposição conceitual da governança corporativa para a governança do Estado” (ROSSETTI, 2014, pp. 567-578), indicando que a formação de profissionais para as atividades de Relações com Investidores e/ou ligados à prática da Governança Corporativa, passam a ter um escopo mais amplo, refletindo a inevitável confluência entre a Governança Corporativa, *stricto sensu*, e a Governança Pública, em especial a Governança dos Órgãos e Entidades da Administração Pública e das Políticas Públicas, e seus impactos sobre o universo empresarial e social.

A proposta do presente artigo está longe de esgotar essa miríade de ângulos de observação e de investigação. O objetivo é o de resenhar, mesmo que parcialmente, alguns dos pontos de discussão e interpretação, no campo acadêmico, na visão de entidades privadas e do TCU, como instituição superior de auditoria, sobre os fundamentos destacados pela literatura sobre “governança” e “governança corporativa”, tendo, como pano de fundo, o alinhamento entre os princípios e a prática da governança

⁷ Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=conteudo&Itemid=20>

⁸ Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.iedi.org.br/>

corporativa no que seja relevante para a governança das políticas públicas (em especial as recomendações do TCU), como elemento complementar à sustentação das recomendações sobre melhorias de governança e gestão objeto do Estudo de Caso do FUMCAD-SP.

1 O CONCEITO DE GOVERNANÇA (PÚBLICA) E SUAS INTERPRETAÇÕES

No artigo “Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal” (CAPELLA, 2008), Ana Cláudia Niedhardt Capella, lança duas ideias fortes na introdução: “não há consenso sobre o significado do termo [governança], utilizado em diferentes contextos com significados distintos” e “a ideia de governança [deve ser] analisada como categoria simbólica, representada estrategicamente para veicular distintos significados e atuar como facilitadora de legitimação das ideias mais gerais por ela associada” (CAPELLA, 2008, p. 2).

A autora desenvolve sua análise partindo dos diferentes significados que o termo “governança” assume:

1. Nos estudos sobre relações internacionais, nos quais a “preocupação com a governança emerge como resultado da globalização, da crescente interdependência das instituições e das crescentes necessidades de regulação no plano global” (p. 2), incluindo nesse campo os estudos sobre a Comunidade Europeia, com foco nas questões ligadas à integração supranacional e intergovernamental, com ênfase na “eficiência do processo de políticas europeias” (p. 3);
2. Nas análises de política comparada, no contexto de dois debates: (i) “o papel do Estado no desenvolvimento econômico” (e portanto, “a maneira pela qual as instituições encarregadas pela formulação e implementação de políticas econômicas são estabelecidas e suas consequências sobre o desenvolvimento”; e (ii) a questão da democratização, “relacionada ao estabelecimento de regras que orientem o processo decisório”, conduzindo à conclusão que “o termo ‘governança’ varia de acordo com o foco de análise: enquanto as teorias sobre o papel do Estado no desenvolvimento destacam a criação de uma base institucional para a formulação de políticas econômicas,

as teorias sobre democratização enfatizam o estabelecimento de uma base institucional para o regime político” (p. 3).

Para os objetivos do presente artigo, o uso do termo “governança” no domínio das relações internacionais não é relevante, ao contrário das análises de política comparada, sobretudo pelas tendências que apontam que o segundo setor (“o mundo privado”) demonstra inquietude tanto sobre o papel do Estado quanto sobre os mecanismos que regem o processo decisório das políticas públicas, sobretudo em termos de volatilidade e instabilidade no curto, médio e longo prazo, como destacado na introdução.

Outra constatação da autora sobre contradições na definição do termo “governança” é demonstrada pelo fato de que o Banco Mundial, desde a década de 1980, vem produzindo documentos que relacionam “a ideia de governança diretamente às crises econômicas que atingiam os países do terceiro mundo e passou a orientar a ação desses países, que dependiam dos recursos do Banco, no sentido da adoção de práticas de ‘boa governança’ (*good governance*)”, embora como KJAER (2004, p. 173, citado pela autora) destaca, convivam duas definições nos documentos do Banco Mundial:

1. Em relatório de 1989, a definição de governança refere-se à forma pela qual o poder é exercido no gerenciamento econômico e social dos recursos para o desenvolvimento (tradução livre da citação à p. 4);
2. Em relatório mais recente [não especificado por (KJAER, 2004) no trecho selecionado pela autora], governança é a capacidade institucional das organizações públicas em prover serviços e outros bens de natureza pública demandados pelos cidadãos ou seus representantes de forma efetiva, transparente, imparcial e mensurável, condicionada às limitações de recursos (tradução livre da citação à p. 4).

Embora seja patente que há uma construção verbal diferente nos dois conceitos, cabe ressaltar que ambos gravitam em torno do foco de concentração do Banco Mundial, qual seja, o papel do setor público no desenvolvimento econômico no âmbito do debate sobre o protagonismo do Estado e de suas políticas econômicas.

Mais instigante é o desdobramento do uso do termo “governança” quando empregado no âmbito das nuances a serem exploradas nas fronteiras entre “administração pública e políticas públicas”. De acordo com a autora (CAPELLA, 2008, pp. 4 -5), citando FREDERICKSON (2003, p. 209) e PETERS (2001, pp. 04-13; pp. 16-22), “o termo ‘administração pública’ seria utilizado para designar as abordagens teóricas mais

ortodoxas, ligadas ao modelo weberiano”⁹, enquanto que “‘Governança’, por outro lado, representaria a abordagem decorrente do questionamento deste modelo de administração pública, uma nova teoria da administração pública focada em mercados e competição; administração participativa; flexibilidade e desregulamentação”.

O que é contestado por outros autores: para HEINDRICH (2000, CAPELLA, 2008, p. 5), “a ideia de governança ultrapassa os limites do conhecimento produzido no campo da administração pública”: “uma ‘teoria da governança’ seria um corpo teórico capaz de ajudar na compreensão das formas pelas quais as leis, normas e práticas administrativas restringem, prescrevem ou estimulam a produção e a oferta de bens e serviços públicos”, o que é visto com desconfiança, por exemplo, por FREDERICKSON (2007, p. 289, CAPELLA, 2008, p. 6), discordando “que a governança represente um projeto desenvolvido para unificar uma ampla literatura multidisciplinar voltada para os estudos do setor público e mesmo das atividades públicas considerando também os setores privado e de atividades não lucrativas” (CAPELLA, 2008, p. 6).

Finalmente, mas não esgotando os diferentes ângulos em debate, incorpora-se mais uma visão: “outras perspectivas sobre governança relacionam o termo não especificamente a perspectivas teóricas ou áreas de conhecimento, mas à prática contemporânea da gestão pública” ... relacionando “governança aos valores e ideias da ‘nova administração pública’ ou ‘administração pública gerencial’¹⁰, um conjunto heterogêneo (sic) de diretrizes que fixaram os parâmetros para as reformas administrativas desenvolvidas por diversos países nas últimas décadas”, nas palavras da autora (CAPELLA, 2008, p. 6).

Embora o tema volte a ser explorado na seção sobre os fundamentos da Governança Corporativa, é importante destacar que a visão de KETTL (2000), sintetizada pela autora (CAPELLA, 2008, p. 7), de que “o debate central em torno da nova

⁹ Caracterizado por (a) neutralidade técnica do serviço público; (b) hierarquia rígida e administração voltada o cumprimento de regras; (c) permanência e estabilidade das organizações governamentais, incluindo estabilidade do corpo de servidores públicos; (d) regulação interna, por meio da submissão do serviço público às diretivas políticas; (e) aplicação das normas para garantia de condições de igualdade na prestação de serviços públicos (CAPELLA, 2008, p. 5)

¹⁰ Cujo conteúdo, de forma geral, envolve os seguintes tópicos: (a) mudança no foco da gestão, abandonando a ênfase em processos para a ênfase em resultados; (b) amplo destaque para medições de desempenho, indicadores de eficiência e estabelecimento de padrões quantitativos para os serviços públicos; (c) busca de formatos organizacionais menos hierarquizados; (d) aplicação de mecanismos de mercado no provimento de serviços públicos; (e) diminuição das fronteiras entre os setores público e privado, com aumento das parcerias público-privado e organizações híbridas; (f) mudança de prioridades, deixando em segundo plano valores como universalismo e equidade, em direção a eficiência e individualismo (CAPELLA, 2008, p. 7).

administração pública concentra-se na superação de um *gap* crescente entre os governos (as estruturas e funções das instituições públicas) e governança (a forma de atuação do governo)”, conduzindo à conclusão de que “governança, nesse sentido é a capacidade de o Estado executar suas funções, sejam estas de prestação direta de serviços públicos, ou de controle de atores não estatais na execução desses serviços, por meio de contratos de gestão, terceirização, entre outros mecanismos”. O que resulta em uma interessante simetria com um dos fundamentos da Governança Corporativa, ou seja, o conflito de agência.

O problema central equacionado pelas práticas de Governança Corporativa é essencialmente como podem vir a ser mitigados ou eliminados conflitos de agência (ROSSETTI, 2014, pp. 86-89) entre o Principal (não somente os acionistas/*stockholders*, mas envolvendo as partes relacionadas ao negócio/*stakeholders*) e os Agentes (Conselho de Administração e Fiscal, Direção Executiva e Auditores) em prol da garantia de agregação de valor econômico, perenidade e sustentabilidade de longo prazo da organização.

Olhando-se por este prisma, o desafio da governança pública passa a ser entendido como de um conflito de agência a ser resolvido pelo estabelecimento de condições de minimização de conflitos de interesse e de maximização na qualidade do serviço prestado; o agravante é a caracterização de quem é o Principal e quem são os Agentes no contexto do setor público.

A assunção óbvia de que o Principal é a “sociedade” pode ser enganosa por ser genérica e não objetiva, sujeitando-se a diferentes interpretações: a “sociedade” é permeável a múltiplos e complexos interesses em conflito, portanto a forma de representação e de influência dos atores em conflito passa a ser um elemento crítico. Por outro lado, o Estado e seu aparelho burocrático também exerce o papel de Principal, na medida em que serviços públicos passam a ser exercidos por “atores não estatais”, impondo, portanto, uma relação de contratação formal, com o estabelecimento de obrigações e direitos claros e estáveis, e procedimentos de fiscalização e monitoramento de resultados igualmente claros e estáveis.

O axioma estabelecido por meio das boas práticas de Governança Corporativa da separação entre “propriedade” e “gestão” e o papel conferido e mandatado pela “propriedade” de haver uma instância servindo de elo de ligação, definição de diretrizes e monitoramento de resultados, papel conferido aos Conselhos de Administração no sistema de Governança Corporativa, e de fiscalização por parte dos Conselhos Fiscais

(respondendo diretamente à “propriedade” na forma da Assembleia Geral de Acionistas), estabelece a clareza e objetividade necessárias para a construção de modelos de governança que se adequem às características, maturidade e especificidades do negócio, compatibilizando a necessária flexibilidade com a coerência com os princípios gerais a serem preservados (razão pela qual, aos Conselhos de Administração é atribuída também a missão de atuar como “guardiões da Governança Corporativa”).

No anexo A, é reproduzido o Quadro 1 apresentado por CAPELLA (2008, pp. 10-11) com a compilação realizada por FREDERICKSON (2007), envolvendo diferentes conceitos de governança na literatura de Administração Pública e Políticas Públicas.

Porém, a controvérsia não se encerra na difusa conceituação de “governança”: outro ponto polêmico diz respeito à distinção entre “governança” e “governabilidade”. Citando MELO (1995), CAPELLA (2008, p. 11) ressalta que “ao discutir a centralidade da questão da governabilidade no debate político da década de 1980, MELO (1995) chama a atenção para a crescente ênfase da literatura sobre a dimensão da eficiência da atuação estatal e da capacidade governativa”, estabelecendo a seguinte distinção entre governabilidade e governança: “... enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade” (MELO, 1995, p. 30), o que é qualificado, nas palavras de CAPELLA (2008, p. 11), pelo destaque que MELO (1995) confere a “aspectos como redes e associações, formato institucional do processo decisório, relação entre os setores públicos e privado, questões relativas à participação e descentralização, mecanismos de financiamento das políticas e escopo global de programas sociais”.

CAPELLA (2008, p. 12) destaca que outros autores, como DINIZ (1997), dão um colorido a mais, na medida em que “a governança, no entanto, apresentaria três dimensões centrais: capacidade de comando e de direção do Estado, capacidade de coordenação do Estado e capacidade de implementação, aspecto destacado pela autora [DINIZ, 1997] como essencial para uma reforma democrática que buscasse superar a crise do Estado”.

Essa discussão fica ainda mais rica, quando CAPELLA (2008, p.13) incorpora a distinção estabelecida por BRESSER-PEREIRA (1998, p. 33): “Governabilidade e governança são conceitos mal-definidos, frequentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”.

A distinção estabelecida por BRESSER-PEREIRA é importante pois, implicitamente, uma vez que foi escrita em 1998, quando as discussões sobre Governança Corporativa ainda estavam principiando no Brasil, e vinculada ao contexto da Reforma Gerencial de 1995, implantada pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ela é próxima de conceitos e princípios da Governança Corporativa tal como atualmente se apresenta nos Códigos de referência, na medida em que distingue claramente o objeto da governança no âmbito do setor público: a eficiência de meios para a implementação de políticas e, por decorrência, de métricas de desempenho e de incentivo a resultados tangíveis, no caso, serviços públicos adequados, eficientes, seguros e contínuos¹¹.

Ao tornar mais restrita a aplicação do termo “governança”, vinculando-o à capacidade financeira e administrativa do Estado ao atingimento de objetivos e metas quantificáveis e qualificáveis na prestação de serviços ao cidadão, é tornado mais objetivo e claro que a relação “Principal-Agente” passa a ser passível de instrumentos de controle e monitoramento, em coerência com os princípios básicos da “transparência”, “equidade” e “prestação de contas/*accountability*”, tal como definidos no âmbito da Governança Corporativa.

2 FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

O Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa elaborado pelo IBGC (IBGC, 2009) apresenta, em sua introdução, uma qualificação importante: “Os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle”. E prossegue: “... o Código foi desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais. Entretanto, ao longo do Código, foi feita a opção por utilizar a palavra ‘organização’, a fim de tornar o documento o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organização, como, por exemplo, as do Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros. É indicado que cada organização avalie quais

¹¹ Consistente com o Princípio da Eficiência, incorporado ao caput do artigo 37 da Constituição Federal (CF) por meio da Emenda Constitucional no. 19, de 04/06/1998, associado ao artigo 22 da Lei 8.078/90 que dispõe que “os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

práticas deve adotar e a melhor forma de fazê-lo, de maneira que se adapte à estrutura e realidade”¹². (IBGC, 2009, p. 15)

Essa declaração de intenção destaca que: (i) a visão do setor privado sobre “governança” é orientada por pragmatismo (“práticas”); (ii) tem por ambição não ser restrita ao ambiente das “organizações empresariais”, mas extensiva a todo e qualquer tipo de organização; (iii) incorpora e dá destaque à flexibilidade, reconhecendo que cada organização opera em um contexto, seja em termos de maturidade (o “momento histórico”), seja em termos de sua estrutura, sendo portanto passível de ajuste progressivo na adoção das práticas em função de sua missão, valores e objetivos.

Esse pragmatismo, sem perder a precisão de linguagem, é refletido no conceito de Governança Corporativa adotado:

“Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas¹³, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade”. (IBGC, 2009, p. 19)

O Quadro 1 apresenta a definição adotada pelo Código de Melhores Práticas para os princípios básicos da Governança Corporativa.

¹² Grifos do autor.

¹³ Grifo do autor.

Quadro 1 - Definição de Princípios de Governança Corporativa adotados pelo IBGC

Princípio	Definição
Transparência	Mais do que a obrigação de informar é o 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. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. <u>Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando os demais fatores, inclusive intangíveis, que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor</u>
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>). <u>Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis</u>
Prestação de Contas (<i>accountability</i>)	Os agentes da governança ¹⁴ devem prestar contas de sua atuação, <u>assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões</u>
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela <u>sustentabilidade</u> das organizações, visando à sua <u>longevidade</u> , <u>incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações</u>

Fonte: IBGC (2009, p. 19) – Grifos do autor.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa é estruturado em seções (Propriedade, Conselho de Administração, Gestão, Auditoria Independente, Conselho Fiscal) e para cada uma são descritas as práticas recomendadas, com base na coleta e sistematização de práticas observáveis no mercado, bem como indicações sistematizadas pelo Comitê responsável pela sua elaboração e submetidas a audiência pública (IBGC, 2009, pp.7-11).

Na definição adotada pelo IBGC e no Quadro 1 foram destacados alguns termos e expressões sobre os quais vale a pena uma reflexão.

A primeira delas diz respeito ao alcance do campo de aplicação da definição de “Governança Corporativa”. SILVEIRA (2010) reconhece, a exemplo de CAPELLA (2008) para o termo geral “governança”, que a definição de Governança Corporativa é objeto de uma grande multiplicidade¹⁵, tanto no âmbito acadêmico, como de instituições de mercado ou organismos internacionais (SILVEIRA, 2010, pp. 21-25).

¹⁴ “O termo agentes de governança refere-se aos sócios, administradores (conselheiros de administração e executivos/gestores), conselheiros fiscais e auditores”. (IBGC, 2009, p. 19)

¹⁵ No sentido de que acepções conceituais já existentes constituem as bases para o desenho de novos conceitos, na linha explorada por Gilles Deleuze.

Ao resumir o “trabalho seminal de Jensen e Meckling” (JENSEN, 1976) sobre conflitos e custos de agência, o autor destaca como ponto de partida para a definição de Governança Corporativa “um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência” (SILVEIRA, 2010, p. 50).

Essa definição evoluiu sem perder a vinculação com sua raiz (mitigar o risco de que os provedores de capital, como Principais, venham a ser expropriados pelos Agentes por meio de ações não alinhadas ao interesse dos Principais), incorporando no detalhamento dos princípios e nas recomendações de práticas, conteúdo de maior latitude, por exemplo, que transparência não se restringe ao desempenho econômico-financeiro, incluindo os chamados ativos intangíveis. Esses intangíveis ficam mais claros quando a definição de responsabilidade corporativa e o zelo pela sustentabilidade, em face a considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações, é incorporada na leitura do seu significado.

Portanto, essa combinação de conceitos qualifica a noção de valor (a ser preservado e otimizado) ao abranger considerações sobre as externalidades provocadas pelo negócio (positivas ou negativas) e o retorno justo aos capitais investidos (equalizado pelo risco e pelo custo de oportunidade envolvido). E, principalmente, torna evidente que valor agregado é resultado de ações que maximizam a eficiência e a eficácia das operações, em uma perspectiva de longevidade (não imediatista). Para tanto, a Governança se vale de mecanismos: “um sistema de governança é considerado eficiente quando combina diferentes mecanismo internos e externos a fim de assegurar decisões no melhor interesse de longo prazo dos acionistas” (SILVEIRA, 2010, p. 10).

Mecanismos externos essencialmente envolvem formas de proteção legal aos investidores e de fiscalização por reguladores e agentes do mercado, mas também a ação de concorrentes (seja na conquista ou manutenção de *market-share*, seja na captação de recursos de terceiros – financiamento ou capital próprio).

Dentre os mecanismos internos, o principal é o Conselho de Administração, por ser o elo de ligação entre a propriedade e a gestão, e porque sua atuação é focalizada no estabelecimento de procedimentos de “*check-and-balance*” do poder de execução delegado aos gestores e no dever de informar aos acionistas e *stakeholders* através de uma comunicação proativa (coerente com os princípios de transparência e de equidade).

Dentre as práticas recomendadas para Conselhos de Administração, duas se destacam: a pluralidade de experiências e de formação técnica/acadêmica dos seus

membros, preferencialmente em caráter complementar entre si, e a independência, entendida como a ausência de conflitos de interesse que possam influenciar o processo de tomada de decisão, seja do colegiado como um todo, seja dos seus membros individualmente.

Nesse particular, a legislação societária estabelece claramente que os Administradores (ver definição na nota 12) submetem-se a dois deveres¹⁶: (i) de lealdade aos interesses da companhia em prevenção a conflitos de interesse; (ii) de diligência, como obrigação do administrador de gerir o negócio com a competência e o cuidado que seriam usualmente empregados por todo homem digno e de boa-fé na condução de seus próprios negócios, cominados com responsabilidades cíveis e criminais pelos atos cometidos no exercício da administração, tendo como excludente de responsabilidade a boa-fé (IBGC, 2012; OLIVEIRA, 2008).

Dessa forma, a prestação de contas/*accountability*, como princípio, assume uma materialidade objetiva bastante clara e explícita, inclusive no tocante ao compromisso ético na administração do negócio¹⁷.

3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E SEU ALINHAMENTO A PRINCÍPIOS E PRÁTICAS: O EXEMPLO DO TCU

Um dos manuais de estudo de Governança Corporativa mais difundido no Brasil é o de autoria dos Professores José Paschoal Rossetti e Adriana Andrade (ROSSETTI, 2014). Sua edição mais recente (7ª, 2014) traz um apêndice dedicado à “Transposição Conceitual: da Governança Corporativa para a Governança de Estado”, no qual é registrado que “a amplitude dos impactos positivos dos princípios e propósitos e das práticas de boa governança é, assim, uma das raras unanimidades que se estabeleceram nos últimos anos nos campos da economia, das finanças e da administração. Tanto que uma quinta tendência – que se sobrepõe às quatro que destacamos – é o esforço que se observa em vários sistemas organizacionais, tangentes aos das corporações, para a absorção e a transposição do composto conceitual da governança corporativa. Entre eles

¹⁶ Lei 6.404/76, Lei das S.A., artigos 145 a 160 (dos deveres e responsabilidades dos administradores das sociedades por ações).

¹⁷ Em função das diversas crises envolvendo fraudes e comportamento antiético em corporações, a estruturação e implantação dos chamados programas de “Compliance”, passou a ser prioridade na agenda dos Conselhos de Administração e do foco de atuação de instituições privadas, como o IBGC e as entidades de representação do mercado de capitais.

se pode seguramente incluir as organizações do terceiro setor e o Estado” (ROSSETI, 2014, p. 568).

Esta é uma primeira evidência de que a agenda, tanto do setor privado como a do setor público, está construindo pontes de convergência, ao menos no que se refere à importância de serem estabelecidos sistemas de governança.

Como é apontado em MATIAS-PEREIRA (2010, p. 111), “a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética”.

Uma segunda evidência é ainda mais significativa: a iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU) de construir referenciais de governança aplicáveis a órgãos e entidades da administração pública e de avaliação da governança de políticas públicas.

Três documentos foram produzidos e disseminados pelo TCU entre 2013 e 2014:

- Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração (1ª. versão: 2013; 2ª. versão: 2014) (BRASIL, 2014a)
- Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (1ª. versão: 2014) (BRASIL, 2014b)
- 10 Passos para a Boa Governança (1ª. versão: 2014) (BRASIL, 2014c)

Os dois primeiros documentos constituem não somente uma ponte de diálogo com a visão pragmática e objetiva expressa pelos Códigos de Melhores Práticas de Governança Corporativa, como percorrem, em profundidade, o complexo debate no campo teórico, incluindo uma extensa e diversificada pesquisa bibliográfica.

O terceiro documento é um manual de divulgação e sensibilização didático. Sua leitura permite uma rápida visualização de quais aspectos o TCU considera prioritários e dá um caráter “prático e pragmático” ao engajamento dos entes diretivos e funcionais do setor público, não restrito à União, mas em todas as esferas. O Quadro 2 ilustra os 10 Passos para a Boa Governança.

Quadro 2 - TCU: os 10 passos para a boa governança

Passo	Descritivo
1	Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos
2	Lidere com ética e combata os desvios
3	Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas
4	Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e avaliação
5	Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas
6	Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las
7	Estabeleça mecanismo de coordenação de ações com outras organizações
8	Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários
9	Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização
10	Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização

Fonte: (BRASIL, 2014c).

O Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014a) é estruturado, implicitamente, em duas partes: (i) os capítulos 1 a 4, tratam da perspectiva histórica da governança no setor público, as diferentes perspectivas de observação (sociedade e Estado, entes federativos, poder e políticas públicas, órgãos e entidades, atividades intraorganizacionais e a relação entre as perspectivas), conceitos fundamentais e os princípios, diretrizes e níveis de análise; (ii) o capítulo 5 trata especificamente de práticas de governança (à semelhança dos Códigos de Governança Corporativa), abrangendo práticas relativas aos mecanismos liderança, estratégia e controle.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014b) apresenta, no capítulo 2, os aspectos conceituais sobre Políticas Públicas e Governança Pública, como preâmbulo para o “Modelo TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (capítulo 3), que se desdobra no apêndice nas “Questões de auditoria modelo para avaliação da governança em políticas públicas”, portanto na materialização do plano de auditoria transversal que resulta dessa inovadora abordagem por um órgão de controle¹⁸

¹⁸ “Apêndice – Questões de Auditoria Modelo para Avaliação da Governança em Políticas Públicas. A proposta de matriz de planejamento apresentada deve ser compreendida como uma orientação geral para os trabalhos que serão desenvolvidos; assim, análises e questões podem ser incorporadas às questões propostas, enquanto outras podem não ser abordadas, a depender do objetivo avaliado. Ademais, as colunas referentes a “informações requeridas”, “fontes de informação”, “método de coleta de dados”,

Inevitavelmente a iniciativa do TCU induz a uma pergunta: qual a motivação para o TCU passar a ter uma atitude proativa na definição de conceitos e de práticas de avaliação da Governança Pública e das Políticas Públicas?

A disposição constitucional dada pela Seção IX, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, oferece como regência o caput do Art. 70 (“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”) e é complementada pelo caput do Art. 71, que estabelece que o “controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, determinando competências listadas nos incisos I a XI (ver Anexo B).

A leitura e entendimento até então prevalecente limita-se ao *stricto sensu* da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, portanto funções de auditoria por assim dizer clássicas a serem exercidas pelo TCU.

Entender esse avanço conceitual requer duas frentes de exploração: mudanças no cenário internacional quanto ao papel dos órgãos de controle externo da Administração Pública e a exposição de motivos (introdução) dos dois documentos de referencial.

Quanto ao cenário internacional, além das iniciativas promovidas pelo Banco Mundial, citadas anteriormente, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO)¹⁹ e a *The International Standards of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)²⁰, também passaram a dedicar esforços na extensão de suas preocupações e propostas à administração pública.

“método de análise de dados” e “limitações” devem ser preenchidas pelos participantes do trabalho. Elas não foram preenchidas no presente Referencial de maneira intencional, de modo a dar maior liberdade de ação aos auditores, adequando-se à especificidade de cada caso concreto.” (BRASIL, 2014b, p. 79)

¹⁹ “The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) is a joint initiative of the five private sector organizations listed on the left and is dedicated to providing thought leadership through the development of frameworks and guidance on enterprise risk management, internal control and fraud deterrence”. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.coso.org/default.htm>

²⁰ “The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) operates as an umbrella organisation for the external government audit community. For more than 50 years, it has provided an institutionalised framework for supreme audit institutions to promote development and transfer of knowledge, improve government auditing worldwide and enhance professional capacities, standing and influence of member SAIs in their respective countries. In keeping with INTOSAI's motto, 'Experientia mutua omnibus prodest', the exchange of experience among INTOSAI members and the findings and insights, which result, are a guarantee that government auditing continuously progresses with new developments. INTOSAI is an autonomous, independent and non-political organisation. It is a non-governmental organisation with special consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations. INTOSAI was founded in 1953 at the initiative of Emilio Fernandez Camus, then President of the SAI of Cuba. At that time, 34 SAIs met for the 1st INTOSAI Congress in

A OCDE elaborou o relatório da fase 1 (*“Analytical Framework”*) do projeto *“Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions”* (OCDE, 2014), que pode ser resumido em dois trechos extraídos da sua introdução:

“Governments are looking for innovative and cost-effective responses to address 21st century policy challenges such as climate change, ageing populations or inequality. Pressures increased, in particular, in the context of the global economic crisis, when fiscal space in most countries was drastically reduced and citizens became less confident with the capacity of governments to steer the economy to recovery and protect society from the devastating impact of the subsequent financial, economic and social crises. Restoring trust in public institutions and processes is vital to enabling governments to take a more proactive approach to addressing long-term societal needs. Citizens need to know that neither policies nor markets will be allowed to favour growth at their expense. This complex endeavour requires credible information about the reliability and performance of public institutions and processes and about the quality of participatory and transparent evidence-based decision making to ensure fair policy choices.”

“Ongoing OECD work indicates that Supreme Audit Institutions (SAIs) are important sources of objective information. They are also potentially important partners in fostering good governance in a country. As the external auditor, independent of government, an SAI is a key player in holding governments to account and is often one of the more trusted public institutions. SAIs provide assurance on the use of public resources and government integrity. They are increasingly providing performance-related information on the effectiveness, efficiency and economy of government institutions and programmes. From their bird’s-eye perspective, SAIs are uniquely placed to provide cross-cutting evidence and insights that governments require for decision making, the development of long-term visions and the demonstration of their trustworthiness. This analytical framework, which is the first component of a three-phase study aimed at enhancing the impact of SAIs on good governance, explores how SAIs can contribute to improving specific key government functions – resource management, rule-making and government-wide coherence – by providing options for SAIs to consider in relation to budgetary governance, regulatory policy, the Centre of Government and internal control.”

(OCDE, 2014)

Outra organização internacional que vem se pronunciando sobre aspectos de governança pública e controles é a *International Federation of Accounts (IFAC)*²¹ que em 2001 realizou o estudo *“Governance in the Public sector: a governing body*

Cuba. At present INTOSAI has 192 Full Members and 5 Associated Members”. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.intosai.org/about-us.html>

²¹ IFAC is the global organization for the accountancy profession dedicated to serving the public interest by strengthening the profession and contributing to the development of strong international economies. IFAC is comprised of [over 175 members and associates](#) in 130 countries and jurisdictions, representing approximately 2.84 million accountants in public practice, education, government service, industry, and commerce. <http://www.ifac.org/about-ifac>. Acesso em 16/09/2015.

perspective” (citado em MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 118) e, em 2013, divulgou uma primeira versão para consulta pública de um guia para a implementação de boa governança no setor público (IFAC, 2013). Na mesma linha de guias, a *Asian-Pacific Economic Cooperation* (APEC)²² elaborou em 2011 o “*Good Practice Guide on Public Sector Governance*” (APEC, 2011).

Esses exemplos demonstram que o TCU está se alinhando, até mesmo como membro fundador da INTOSAI, a uma tendência que visa o estabelecimento de marcos práticos para o avanço de melhorias na governança do setor público.

Essa tendência é fortalecida pelo fato de que “o TCU assumiu a presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores (OLACEFS), para o período 2013 a 2015” e está liderando “estudo internacional, com a participação de 12 países, em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superior, no âmbito de um grupo de países selecionados” (BRASIL, 2014a, pp. 7-8). O estudo é o OCDE (2014) anteriormente citado.

Embora reconheça a dificuldade de consenso na definição de “Governança” para o setor público no âmbito do debate acadêmico, o TCU adotou a seguinte definição:

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

(BRASIL, 2014a, p. 26)

Esta definição é complementada pela lista de objetivos, apresentada no Quadro 3, que a boa governança no setor público permite atingir, com base no conjunto de princípios consolidado a partir de estudos e publicações de instituições internacionais²³.

²² <http://www.apec.org/>

²³“Nos anos seguintes outros trabalhos foram publicados, como o estudo nº 13- Boa governança no setor público -, da International Federation of Accountants – IFAC, publicado em 2001. Na mesma disposição, o Australian National Audit Office - ANAO publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração. Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo The Chartered Institute of Public Finance and

Quadro 3 - Objetivos da boa governança no setor público

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

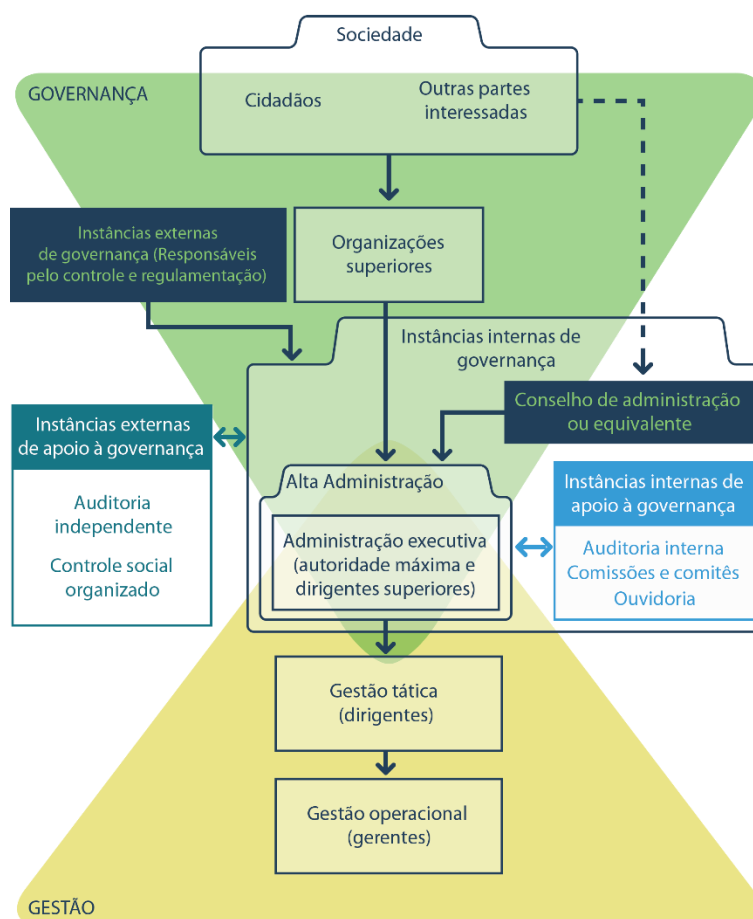
Fonte: BRASIL (2014a, p. 14).

Um ponto importante na reflexão do TCU diz respeito à relação PRINCIPAL-AGENTE. O TCU a identifica partindo do disposto no parágrafo único, do art. 1º da Constituição Federal de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A caracterização de PRINCIPAL, em um modelo direto de interação, é atribuída à “sociedade”, na pessoa dos cidadãos, enquanto todos os demais a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos são os AGENTES, entendidos como: (i) os representantes

Accountancy – CIPFA e pelo Office for Public Management Ltd – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada)”. (BRASIL, 2004a, p.13)

eleitos; (ii) os Conselhos; (iii) a Autoridade Máxima e os Dirigentes Superiores; (iv) os Dirigentes; (v) os Gerentes. Contudo, o TCU passa ao largo das novas formas de contratação de prestação de serviços públicos por meio de atores não estatais e da regulação pelo Estado de serviços públicos outorgados em concessão.

Um significativo avanço alcançado pelo TCU foi o de construir um sistema de governança para o setor público (reproduzido na Figura 1), uma vez que é por meio dele (a exemplo do sistema de governança corporativa para as organizações privadas, representada na Figura 2 a seguir), que os “diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”, envolvendo, portanto, “as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc.), o fluxo de informações e o comportamento das pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização” (BRASIL, 2014a, pp. 27-28).



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

Figura 1 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública
Fonte: (BRASIL, 2014a, p. 28, reprodução da Figura 5).



Figura 2 - Sistema de Governança Corporativa

Fonte: elaborado pelo autor.

É relevante notar que algumas instâncias foram destacadas no Sistema de Governança proposto pelo TCU. Esse destaque realça a importância que o TCU reserva para as funções de “controle”, tanto externos como internos, que se reportam ao nível da Governança (envolvendo as Organizações Superiores e a Alta Administração), sendo a administração executiva entendida como composta pela “autoridade máxima e dirigentes superiores”, distinguindo-as do nível da Gestão, que envolve a Gestão Tática (delegada aos dirigentes) e a Gestão Operacional (delegada aos gerentes).

As instâncias externas dividem-se entre “de governança” (responsáveis pelo controle e regulamentação) e “de apoio à governança” (auditoria independente e controle social organizado), enquanto que as instâncias internas de governança envolvem “Conselhos de Administração [*no caso de empresas sob controle estatal - sociedades de economia mista ou empresas públicas, ou participadas minoritariamente pelo Estado*]²⁴] ou equivalentes”, auditoria interna, comissões, comitês e ouvidoria.

Essa distinção é importante pois auxilia a compreensão dos objetivos do TCU em duas direções:

- Tipifica as funções básicas da governança de órgãos e entidades da administração pública e alinha as tarefas sugeridas pela ISSO/IEC 38500:2008 (BRASIL, 2004a, p. 30), assim discriminadas:

²⁴ Nota do autor.

- a) Avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) Direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.
- Estabelece as fronteiras entre as funções da Governança e da Gestão:
 - ✓ **Governança** relaciona-se com processos de comunicação, análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e controle, monitoramento e prestação de contas;
 - ✓ **Gestão** relaciona-se ao funcionamento do dia a dia de programas e das organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão de governança, preocupando-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

O Quadro 4 detalha as funções da Governança e da Gestão de forma didática.

Quadro 4 - Relação entre governança e gestão no setor público

Funções da Governança	Funções da Gestão
a) definir o direcionamento estratégico	a) implementar programas
b) supervisionar a gestão	b) garantir a conformidade com as regulamentações
c) envolver as partes interessadas	c) revisar e reportar o progresso de ações
d) gerenciar riscos estratégicos	d) garantir a eficiência administrativa
e) gerenciar conflitos internos	e) manter a comunicação com as partes interessadas
f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle	f) avaliar o desempenho e aprender
g) promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	

Fonte: BRASIL (2014a, p. 31).

A exemplo dos Códigos de Melhores Práticas de Governança Corporativa, o capítulo 5 de (BRASIL, 2014a, pp. 39-62) detalha as práticas recomendadas, inclusive demonstrando uma preocupação com a efetividade da sua comunicação, na forma de glossário de termos relacionados a cada uma das práticas identificadas. O Quadro 5 apresenta os componentes que agregam as práticas identificadas, que se encontram listadas no Anexo C.

Quadro 5 - Componentes dos mecanismos de governança em órgãos e entidades da administração pública

Abrangência	Governança em órgãos e entidades da administração pública		
Mecanismos	Liderança	Estratégia	Controle
Componentes	L1: Pessoas e competências	E1: Relacionamento com partes interessadas	C1: Gestão de riscos e controle interno
	L2: Princípios e Comportamentos	E2: Estratégia organizacional	C2: Auditoria interna
	L3: Liderança organizacional	E3: Alinhamento transorganizacional	C3: <i>Accountability</i> e transparência
	L4: Sistema de governança		

Fonte: BRASIL (2014a, p. 39 - Figura 10, adaptado pelo autor)

Se o grande mérito do documento referencial básico sobre governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública foi o de ter sistematizado o conhecimento teórico sobre o tema governança, construído uma definição clara e objetiva para o termo Governança Pública, coerente com um sistema de governança distinguindo claramente as funções e papéis dos diferentes atores internos ao setor público (inclusive com a recomendação de práticas), o avanço inovador do segundo documento (“Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”²⁵) não deve ser minimizado de forma nenhuma.

²⁵ Grifos do autor.

4 AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO DO TCU

A iniciativa do TCU de desenvolver um referencial conceitual e um modelo para avaliação de Governança não é apenas inovador no campo do setor público: essa é uma lacuna sentida também no setor privado, no âmbito da Governança Corporativa.

Eventos impactantes no mercado de capitais brasileiro em 2013, 2014 e 2015 levantaram o véu, expondo à comunidade de ativistas das boas práticas de governança corporativa evidências de que é condição necessária que as corporações nos seus instrumentos de regulação interna (Estatutos, Regulamentos e demais instruções normativas corporativas) incorporem as práticas recomendadas pelos Códigos, porém pode não ser suficiente, se a governança “de papel” (ou seja, meramente formal para efeitos de “comunicação” aos públicos de interesse) não vier acompanhada da “prática das práticas”, ou seja, que ações concretas e tangíveis sejam comprobatórias de que a “declaração de intenção” (expressa documentalmente) venha a ser efetivamente realizada.

Devido à repercussão na mídia e nas relações políticas e institucionais de casos “problemáticos” (do ponto de vista das boas práticas de governança corporativa) de empresas listadas no mercado de capitais com controle societário governamental, este aparenta ser um “problema” localizado nas empresas sob controle estatal²⁶. Porém, outros exemplos²⁷ privados demonstram que o problema da “governança formal versus a governança real” é disseminado o suficiente para ser considerada prioritária sua inclusão na agenda da Governança Corporativa.

Não deixa de ser sintomático que uma das hipóteses em debate envolva exatamente a vertente da governança corporativa como sendo objeto de auditoria específica²⁸.

Embora as respostas da governança corporativa a esse desafio ainda estejam em desenvolvimento e debate, o exemplo do TCU de propor uma resposta para o setor público, na forma de um modelo de avaliação de governança em políticas públicas, é

²⁶ O caso mais notório, evidentemente, envolve a Petrobras. Contudo, como é explorado em BERNINI (2013), existem evidências de um problema mais abrangente e complexo decorrente do inter-relacionamento entre as responsabilidades corporativas (das empresas sob controle ou com participação minoritária estatal) e as políticas de interesse governamental.

²⁷ No campo dos grupos privados, o exemplo do Grupo EBX e seu colapso foi o mais exaustivamente escrutinado pela imprensa.

²⁸ Em 23/09/2015, o IBGC promoveu um Fórum de Debate tendo por pano de fundo a pergunta: “É possível auditar a governança?”

inspirador, demonstrando que a troca de experiências, entre o setor público e o setor privado, deve ser estimulada e priorizada, com mútuo benefício.

Na introdução ao documento (BRASIL, 2014b, p. 9), o TCU destaca que o “Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico” (sic) da instituição para 2011-2015 já previa nas perspectivas “processos internos” e “orçamento e logística”, “a necessidade de realização de ações voltadas à governança tanto externamente – como mecanismo de controle para o aperfeiçoamento dos demais órgãos da Administração Pública – quanto internamente, com a otimização de seus processos com vistas à promoção da melhoria da governança institucional”, considerando três dimensões: (i) gestão de riscos e de controles; (ii) melhoria de desempenho; (iii) combate ao desperdício de recursos públicos, dimensões que são complementares entre si e aderentes às práticas e preocupações da governança corporativa.

Este enunciado demonstra uma tendência: procedimentos de aperfeiçoamento e aprendizado em torno do tema-chave governança, não em resultado de ações isoladas, mas de ações integradas e continuadas, buscando melhorias no ambiente institucional de curto, médio e longo prazo.

Outra evidência é oferecida pelo fato de que o desenvolvimento do Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas teve como ponto de partida, e modelo metodológico, a avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), objeto do Acórdão 2.919/2009-TCU-Plenário e TC-033.934/2011-8), fundamentando-se “na abordagem de governança apresentada por PETERS (2012 *apud* ALBERNAZ, 2013), que apresenta cinco pilares compreendidos pela boa governança:

- a) Definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
- d) Monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos;
- e) Criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade”.

(BRASIL, 2014b, p. 9)

Ao modelo inicial foram agregados, por meio de análise comparada com fontes bibliográficas²⁹, oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas, incorporados ao Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, objeto da seção 3 do documento, na forma de práticas recomendadas a cada componente.

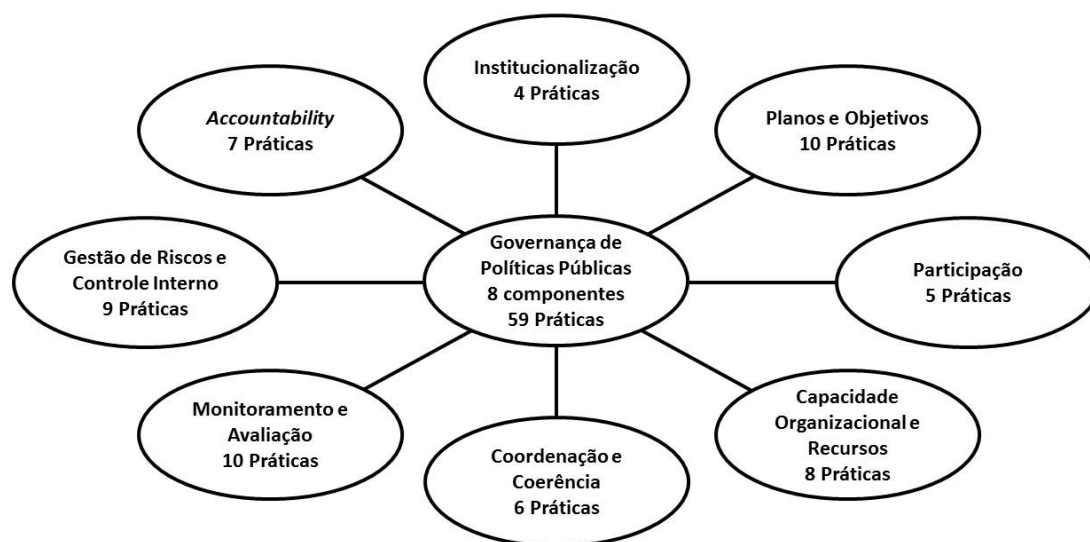


Figura 3 - Componentes do Modelo do TCU para Avaliação da Governança de Políticas Públicas

Fonte: BRASIL, 2014b, p. 41, Figura 4, adaptado pelo autor.

No anexo D encontram-se detalhados os componentes do modelo TCU, sua definição e expectativa de aplicação, e no Anexo C as práticas associadas a cada componente, de acordo com adaptação feita pelo autor.

Em diversos sentidos, o Modelo de Avaliação da Governança das Políticas Públicas proposto pelo TCU endereça respostas às inquietudes do setor privado (pelos

²⁹ “Entre as referências, destacam-se os seguintes documentos: a) Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation. UK Drug Policy Commission (UKDPC), 2010; b) The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010; c) Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. National Audit Office (NAO), 2001; d) A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003); e) Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. Health Policy Journal, 2009; f) Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008; g) Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG), 2013. ” (BRASIL, 2014b, p. 13)

impactos da volatilidade das políticas públicas sobre a Governança Corporativa) e de atores não estatais (enquadrados genericamente no terceiro setor, a exemplo das entidades e organizações que desenvolvem projetos e captam recursos no abrigo do FUMCAD), apontadas na Introdução deste artigo.

O primeiro aspecto a ser destacado é o de que, sem prejuízo da Governança por Regras que rege o setor público, o TCU construiu uma “transposição conceitual” em direção a uma Governança por Princípios, o que abre uma janela de diálogo com os segmentos sociais e econômicos motivados em contribuir para o aperfeiçoamento institucional do primeiro setor.

Sem esgotar a riqueza de aspectos a serem explorados na análise da definição e das expectativas dos componentes expressos no Modelo de Avaliação proposto pelo TCU, alguns são particularmente importantes neste diálogo e merecem destaque.

A expectativa decorrente do componente “Institucionalização”, de que as políticas públicas estejam jurídica e oficialmente formalizadas, sendo definidas claramente as arenas decisórias, divisão de competências e atribuições dos atores envolvidos, é particularmente sensível em face à desejada contenção de “judicializações” de políticas e ações do poder público, sobretudo quando acompanhada do pretendido no componente “Monitoramento e Avaliação”, a seguir comentado.

Evidentemente, a complexidade do quadro jurídico-regulatório brasileiro ainda será um obstáculo. O uso de Medidas Provisórias como meio para acelerar a tramitação legislativa de proposições do Poder Executivo, recurso legal, mas não necessariamente eficaz e eficiente, e dado o caráter muitas vezes parcial e ditado por circunstâncias e não razões fundamentadas das iniciativas do Executivo, não contribui para mitigar os efeitos negativos. Porém, ao propor um marco de transição entre as práticas correntes e as desejadas em termos de institucionalização das políticas públicas, o TCU agrega um componente implícito de pragmatismo modernizante.

Outro aspecto relevante é a ênfase dada ao componente “Monitoramento e Avaliação”, possivelmente a lacuna mais relevante, mas não necessariamente percebida e, portanto, priorizada por parte dos atores sociais e econômicos, mesmo em face aos seus impactos. Tornar a avaliação “um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a

sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014b, p. 61), significa dar materialidade à expectativa decorrente do componente “Participação”.

O ponto chave é a ênfase no “antes”, examinando, “com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias”, o que poderá estabelecer novos patamares para a participação “considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população” (BRASIL, 2014b, p. 61).

Alinhada ao mecanismo “Liderança”, pilar da Governança em Órgãos e Entidades da Administração Pública, a componente do Modelo de Avaliação da Governança de Políticas Públicas “Capacidade Organizacional e Recursos” habilita um olhar interno qualificado aos meios humanos e materiais essenciais à análise de viabilidade na execução das políticas, sobretudo pela capacitação das lideranças organizacionais e a conscientização do papel por elas exercido na efetividade da transversalidade esperada no componente “Coordenação e Coerência”. Uma “estrutura clara de liderança” se faz necessária para a “definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade” (BRASIL, 2014b, p. 56).

Extremamente relevante é a introdução de “Gestão de Riscos e Controle” no conjunto dos critérios balizadores do Modelo do TCU. Mesmo que progressos significativos tenham sido alcançados, no mundo empresarial, principalmente em grandes organizações, o tema “Gerenciamento de Riscos” ainda é confrontado pela cultura do “jeitinho”³⁰ que valoriza a improvisação, flexibilidade, criatividade, e mesmo intuição, diante de situações inesperadas, difíceis ou complexas, contrariamente a procedimentos, regras ou técnicas (“Gerenciamento de Riscos” significa um conjunto de técnicas mitigadoras de incertezas ou que potencializem oportunidades). Longe de ser uma característica social dos indivíduos, é algo que permeia e influencia a cultura organizacional de pequenas, médias e grandes organizações, inclusive o Estado.

Por essa razão, o enunciado do componente “Gerenciamento de Riscos e Controle”, destacando os termos da norma ABNT NBR ISO 31000:2009, que trata de gestão de riscos, princípios e diretrizes, passa a ser muito relevante, pois dá um sentido objetivo adicional ao componente “*Accountability*”.

³⁰ Ver BARBOSA, Livia. O jeitinho brasileiro, Campus/Elsevier, 2006 e DA MATTA, Roberto. O modo de navegação social: a malandragem e o “jeitinho”, Rocco, 1986.

“Organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores internos e externos que tornam incerto se e quando elas atingirão seus objetivos. O efeito que essa incerteza tem sobre objetivos da organização é chamado risco” (BRASIL, 2014b, p. 63). *Accountability* refere-se a transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, análise e escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Portanto, envolve, obrigatoriamente, o dever de informar, inclusive a detecção e correção de erros, tornando-o parte do processo de aprendizado e aprimoramento da qualidade dos serviços públicos, essenciais para o controle qualitativo e para a retroalimentação do planejamento (componente “Planos e Objetivos”).

Apesar do caráter assertivo e normativo a que o TCU se propõe alcançar com o Modelo de Avaliação da Governança de Políticas Públicas, algumas ressalvas são exploradas no capítulo 2 que trata dos “Aspectos Conceituais sobre Políticas Públicas” (BRASIL, 2004b, pp. 21-37).

Tendo por pressuposto a “variedade de abordagens existentes para descrever [o “ciclo político-administrativo” explorado por HOWLETT, 2013], [o] Referencial se utiliza do modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são ‘problemas ou demandas públicas’”, conforme é apresentado no Quadro 6 (reprodução de BRASIL, 2014b, p. 22, Quadro 1).

Quadro 6 - Cinco estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução Aplicada a Problemas	Estágios do ciclo da política pública
1. Reconhecimento do problema	1. Formação da Agenda
2. Propostas de Solução	2. Formulação da Política
3. Escolha da Solução	3. Tomada de Decisão Política
4. Efetivação da Solução	4. Tomada de Decisão Política
5. Efetivação da Solução	5. Implementação da Política
6. Monitoramento dos Resultados	6. Avaliação da Política

Fonte: BRASIL, 2014b, p. 22.

A representação dos estágios do ciclo da política pública e os principais atores envolvidos constitui outro aspecto crítico a considerar, na medida em que o universo de atores, a qualificação requerida para atuar nos diferentes estágios e seu poder de decisão, varia ao longo dos estágios (na forma representada na Figura 4, reproduzida de BRASIL,

2014b, p. 23). O gargalo no estágio de “tomada de decisão política” é significativo dado o poder de influência assimétrico que a relação governabilidade/governança pode vir a sofrer. ARAUJO (2002, BRASIL, 2014b, p. 35) destaca “ser quase consensual o entendimento de que ‘as variáveis de governabilidade e governança mantêm entre si uma relação muito forte, sendo complementares e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel, cabendo a separação apenas para fins didáticos analíticos”, complementando com o registro da visão de BRESSER PEREIRA (1998, BRASIL, 2014b, p. 35) de que “sem governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade, como a presente no Brasil”.

Assim, o documento (BRASIL, 2014b, p. 35) ressalva: “em face dessas interpretações, este referencial considera consistente, além de oportuno, o esforço endereçado ao aprimoramento da governança de políticas públicas, nos termos aqui propostos, sem que esse esforço seja necessariamente dependente do equacionamento de desafios mais afetos dimensão de governabilidade da capacidade governativa” (sic).



Figura 4 - Ampulhetas em paralelo de ciclo e os atores da política pública
Fonte: (BRASIL, 2014b, p. 23, reprodução da Figura 3).

Outra ressalva diz respeito às “desvantagens dos modelos representativos do ciclo de políticas públicas”, na forma de “sua interpretação incorreta, na hipótese de ser tomado como dotado de linearidade e racionalidade idealizadas e constantes. Na realidade, como advertem HOWLETT et al. (2013, BRASIL, 2014b, p. 24), este não é o caso, haja vista

‘a identificação de problemas e o desenvolvimento de soluções são, muitas vezes, processos *ad hoc* e idiossincráticos’”.

Citando SECCHI (2013), o documento reforça que, “em que pese a elegância da lógica apresentada, na prática, os estágios são, muitas vezes comprimidos, invertidos ou até mesmo evitados. Em síntese, é importante observar que várias políticas públicas não seguem esse ciclo racional ou didático. Em muitas ocasiões não é possível identificar todas as fases de uma política pública, ou fazer uma distinção clara entre essas fases”.

E conclui: mesmo considerando que há possibilidade de existência de políticas públicas em diferentes estágios, fragmentadas ou não consonantes com o desenvolvimento sequencial descrito, “essas condições não invalidam iniciativas de controle sobre as políticas públicas”, nem invalidam “a aplicação de instrumentos de avaliação externa destinados a verificar e explicitar os meios e as condições de governança existentes” (BRASIL, 2014b, p. 24).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CASO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DO FUMCAD-SP

E assim chega-se ao fim da viagem redonda, retornando ao ponto de partida: a governança do FUMCAD-SP.

Como apontado por GAUTO (2015, pp. 63-70), a estrutura e a prática da Governança, Gestão e Controles do FUMCAD-SP apresentam-se contraditórias (pelos papéis exercidos pelo CMDCA-SP e pela SMDHC/CPCA) nas três dimensões:

- Na **Governança da Política Pública** para Crianças e Adolescentes, devido às atribuições legais conferidas ao CMDCA-SP (por meio do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, da Lei Municipal 11.247/92, que o criou no âmbito do município de São Paulo e da Resolução CONANDA 137/2010) serem superpostas ou se sobreporem (dependendo de como se interprete a regência e subordinação legal) àquelas atribuídas pelas disposições administrativas disciplinadas pela Lei no. 15.764/2013, que determina as atribuições da SMDHC-SP e da Secretaria das Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF-SP);
- Na **Gestão**, devido ao fato (legal) de que as atribuições definidas na Resolução CONANDA no. 137/2010 “abarcam não somente funções que

seriam típicas da instância de governança (emanar diretrizes e monitorar resultados), mas definem atribuições que são típicas de gestão, como, por exemplo, o uso extensivo do verbo *elaborar* (“planos anuais e plurianuais”, “planos de aplicação de recursos”), quando o procedimento usual é definir diretrizes e examinar e aprovar propostas construídas pelos gestores a partir das diretrizes fixadas” (GAUTO, 2015, p. 67); por sua vez, “as atribuições definidas na Lei nº 15.764/2013, em seu artigo 248, para a SMDHC-SP são claras de que compete às coordenadorias da Secretaria ‘coordenar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos, programas e políticas públicas no âmbito do município’ (no caso das políticas voltadas a crianças e adolescentes, em potencial superposição ao papel atribuído ao CMDCA-SP)” (GAUTO, 2015, p. 67). Além disso, “a própria estrutura do CMDCA-SP, disciplinada pela Resolução CMDCA nº. 79/2005, dá indicações de que essa superposição de papéis é relevante, uma vez que suas comissões permanentes têm funções e operação prática em caráter funcional misto com as instâncias da SMDHC-SP, o que é legitimado pelo Artigo 9º, parágrafo único, da Resolução CONANDA nº.137/2010³¹” (GAUTO, 2015, p. 67);

- Nos **Controles**, apesar de haver duas instâncias de gestão (a dos Comitês do CDMCA-SP e a estrutura funcional da SMDHC), o acompanhamento financeiro e orçamentário mostra-se bastante precário, não obstante a “atual gestão da SMDHC-SP [venha] promovendo um esforço concentrado em sanear pendências, tanto no sentido de promover o encerramento dos projetos conveniados por meio das diretrizes dos editais de exercícios passados, como de dar fiel cumprimento à obrigação legal de elaborar e publicar o Balanço Financeiro e Orçamentário dos recursos financeiros transitados sob a guarda do FUMCAD-SP³²” (GAUTO, 2015, p. 70).

³¹ “Parágrafo único - Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros” (BRASIL, 2010).

³² Através do website do FUMCAD-SP é possível constatar a dimensão do desafio: encontram-se publicados os balanços financeiros referentes aos períodos de março a dezembro de 2010, janeiro a abril de 2012 e janeiro a setembro de 2013. Uma força-tarefa foi constituída para acelerar esse processo. Acesso em 23/08/2015, disponível em:

Em função desse diagnóstico, foram elencadas por GAUTO (2015, p. 73) as seguintes questões críticas (reproduzidas abaixo):

“Em síntese, a avaliação do quadro de governança e gestão aponta para as seguintes questões críticas:

1. *Organização da governança e da gestão: o quadro legal e regulamentar indica a prática de governança por regras, ao contrário da tendência mais recente de construir modelos baseados na governança por princípios, que inclusive vem norteando um esforço do governo federal na implantação de procedimentos de e-government ou governo digital. Foram constatadas atribuições conflitantes e superposição de papéis, sobretudo no que se refere ao alinhamento com as políticas públicas e na emanção de diretrizes, monitoramento de premissas ex-ante e de resultados ex-post. Em resultado, não foram identificados procedimentos baseados em métodos de avaliação de impacto dos projetos, item que será abordado nos capítulos 9 e 10.*

2. *Gestão: foram identificadas deficiências de controles e de organização administrativa, bem como insuficiência de meios (físicos e humanos) para a execução das atribuições, resultando em falta de controle sobre os processos.*

3. *Não obstante, o ponto mais crítico, por exigir providências imediatas (algumas já identificadas e em andamento por iniciativa da atual gestão da SMDHC-SP), refere-se à gestão administrativa e financeira do FUMCAD-SP.”*

Esse pano de fundo é que justifica e embasa a recomendação dos autores de que a “presença de conflitos de governança na definição das políticas de atenção à criança e ao adolescente e das diretrizes para o fundo” e “a presença de conflitos de gestão na definição da operação do fundo”, tenham merecido prioridade alta. (GAUTO, 2015, p. 144).

Diante desse quadro, tanto o Referencial Básico para a Governança de Órgãos e Entidades da Administração Pública (BRASIL, 2014a), quanto o Modelo de Avaliação

de Políticas Públicas elaborado pelo TCU (BRASIL, 2014b) constituem-se em um conjunto documental essencial para a parametrização e organização de qualquer plano de ação para a revitalização do FUMCAD-SP, permitindo que a implantação de medidas saneadoras e modernizadoras (tanto no plano estratégico da governança, quanto da gestão administrativa e operacional, incluindo a estrutura de controles e de avaliação de resultados), possam seguir o roteiro de práticas detalhadas nos anexos C, D e E deste artigo, naturalmente ajustadas ao “momento histórico”, ou seja, o grau de maturidade das organizações, levando em consideração as dificuldades que a não-linearidade apontada por HOWLETT (2013) acarreta no dia-a-dia do setor público.

Finalmente, cabe destacar que dentre os problemas identificados por GAUTO (2015, p. 146) encontra-se a “baixa capacidade das OSC de apresentarem projetos alinhados à missão do fundo (inovadores e complementares à política pública de criança e adolescente) ”, problema que é acompanhado de recomendação no sentido de ser desenvolvido programa de qualificação das OSC para a concepção de projetos, por meio da disseminação de boas práticas e inovação no atendimento de crianças e adolescentes.

Embora não tenha sido objeto do estudo (GAUTO, 2015), nem deste artigo, investigar a qualificação da governança, gestão e controles por parte das Organizações da Sociedade Civil (OSC), este é um campo que merece atenção, dado o crescente protagonismo que esses atores não estatais vêm assumindo no contexto complementar às políticas públicas. Consequentemente, o significativo volume de recursos envolvidos (financeiros e materiais) determina a imperiosa necessidade de que sejam igualmente avaliados os impactos alcançados em termos sociais, bem como a eficiência e eficácia da sua capacidade de governar, gerir e criar valor agregado, em linha com os princípios tanto da Governança Corporativa (afinal, são entidades legalmente subordinadas à órbita jurídica privada), quanto da Governança Pública (por realizarem atividades de amplo interesse público).

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ. (2013) ALBERNAZ, Leonardo R. Monografia: Análise de Governança em Políticas Públicas: uma proposta de abordagem para o controle externo. Instituto Serzedelo Corrêa, 2013.
- APEC. (2011) Asia-Pacific Economic Cooperation. Good Practice on Public Sector Governance. 2011. Acesso em 16/09/2015, disponível em <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=APEC+Good+Practice+on+Public+Sector+Governance>
- ARAÚJO. (2002) ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/661/A%20conceitua%C3%A7%C3%A3o%20de%20governabilidade%20e%20governan%C3%A7a%2c%20da%20sua%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20si%20e%20com%20o%20conjunto%20da%20reforma%20do%20Estado%20e%20do%20seu%20aparelho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BRASIL. (2014a) Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, 2014a. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/>
- BRASIL. (2014b) Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014b. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/>
- BRASIL. (2014c) Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. Brasília: TCU, 2014c. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/>
- BERNINI. (2013) BERNINI, Eduardo José. Realidade e percepção: como a governança corporativa no Grupo Eletrobras é comunicada a seus públicos de interesse. Dissertação apresentada à Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Governança Corporativa (MBA). São Paulo: FIPECAFI, 2013. Acesso em 16/09/2015, disponível em

<http://www.tempogiusto.com.br/home/realidade-e-percepcao-como-a-governanca-corporativa-no-grupo-eletronbras-e-comunicada-a-seus-publicos-de-interesse/>

- BRESSER-PEREIRA. (1998). BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo, Editora 34; Brasília, ENAP, 1998.
- CAPELLA. (2008) CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. 6º. Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Unicamp, Campinas SP.
- DINIZ. (1997) DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado. In Diniz, E. e Azevedo, S. Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília, UNB, 1997. (CAPELLA, 2008, p. 12)
- FREDERICKSON. (2003) FREDERICKSON, H. George; SMITH, Kevin B. The Public Administration Theory Primer. Essentials of Public Policy and Administration. Oxford, Westview Press, 2003. (CAPELLA, 2008, p. 4)
- FREDERICKSON. (2007) FREDERICKSON, H. George. Whatever happened to public administrator? Governance, governance everywhere. In Ferlie, Ewan; Lyn Jr., Laurence; Pollitt, Christopher. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford, Oxford University Press, 2007. (CAPELLA, 2008, p. 6)
- GAUTO. (2015) GAUTO, Maitê Fernandez; SOUZA, Elias de; BERNINI, Eduardo José. Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD como instrumento da política pública: Estudo de caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo. FGV-EAESP, Dissertação (Mestrado), São Paulo, 2015.
- HENDRICH. (2000) HENDRICH, C.J.; LYNN, L.E. (orgs.). Governance and Performance: News Perspectives. Washington, Georgetown Press University, 2000. (CAPELLA, 2008, p. 5)
- HOWLETT. 2013 HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. (BRASIL, 2014b, p. 22)
- IBGC. (2009) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código de Melhores Práticas de governança corporativa, 4ª. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf

- IBGC. (2012) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Guia de Orientação Jurídica de Conselheiros de Administração e Diretores. São Paulo, SP: IBGC, 2012. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Guia_11.pdf
- IBGC. (2013) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código de Conduta, 2ª. ed. revisada. São Paulo, SP: IBGC, 2013. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo%20Conduta.pdf>
- IBGC. (2014) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Guia das Melhores Práticas de Governança para Institutos e Fundações Empresariais. São Paulo, SP: IBGC, 2014. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/GUIA%20GIFE%20_%202014.pdf
- IBGC. (2015a) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Carta de Opinião no. 3/2015 Governança de sociedades de economia mista, 13/02/2015. São Paulo, SP: IBGC, 2015a. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Arquivos_Site/IBGC_Carta_de_opiniao_Sociedades_de_Economia_Mista.pdf
- IBGC. (2015b) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Carta Diretriz no. 5/2015. Sociedades de economia mista. São Paulo, SP: IBGC, 2015b. Acesso em 16/09/2015, disponível em http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CARTA_DIRETRIZ_5.pdf
- IFAC. (2013). Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework, June 2013. Acesso em 16/09/2015, disponível em <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>.
- JENSEN. (1976) JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: Managerial Behavior. Agency Cost and Ownership Structure. Journal of Financial Economics, v. 3, pp. 305-360, out.1976.
- KETTL. (2000) KETTL, Donald. The Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance. Washington, Brookings Institution, 2000. (CAPELLA, 2008, p. 7)
- KJAER. (2004) KJAER, Anne Mette. Governance. Key concepts in the social sciences. Cambridge, Polity Press, 2004. (CAPELLA, 2008, p. 4)
- MATIAS-PEREIRA. (2010) MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. APGS, Viçosa, v.2, n. 1, pp. 109-134,

- jan./mar. 2010. Acesso em 13/09/2015, disponível em
<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.VfXyGBFVhBc>
- MELO. (1995) MELO, Marcus A.B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento”.
 In Valladares, L. e Coelho, M.P. (orgs.). Governabilidade e Pobreza no Brasil.
 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. (CAPELLA, 2008, p. 11)
- OCDE. (2014) OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.
 Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions,
 Phase One: Analytical Framework, 2014. Acesso em 16/09/2015, disponível em
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf.
- OLIVEIRA. (2008) OLIVEIRA, Daniele de Lima de. Deveres e responsabilidades dos
 Administradores de S/A. Dissertação (mestrado). PUC-SP, São Paulo, 2008.
 Acesso em 16/09/2015, disponível em
http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7150.
- PETERS. (2001) PETERS, B. Guy. The Future of Governing. Kansas University, Press
 of Kansas, (1996) (2001). (CAPELLA, 2008, p. 5)
- ROSSETTI. (2014) ROSSETTI, José Paschoal; Andrade, Adriana. Governança
 Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 7ª. ed.. São Paulo:
 Atlas, 2014.
- SECCHI. (2013) SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de
 análise, casos práticos. 2ª. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.
- SILVEIRA. (2010) SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no
 Brasil e no mundo: teoria e prática, 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ANEXO A - Conceitos de governança na literatura de Administração Pública e Políticas Públicas, de acordo com levantamento bibliográfico de FREDERICKSON (2005) e esquematizados por CAPELLA (2008, p. 10-11)

Ideia Central	Referência
Governança é a mudança do Estado burocrático para um Estado mais restrito em suas funções (<i>hollow state</i>), ou para o terceiro setor.	Milward, H.B. e Provan, K. (2000). "Governing the Hollow State". <i>Journal of Public Administrations Research and Theory</i> (10) (359-379). Salamon, L.M. (org.) (2002). <i>The Tools of Government: A guide for the new governance</i> . Oxford, Oxford University Press.
Governança é a aplicação de mecanismos de mercado pelo Estado.	Kettl, D. (1993). <i>Sharing Power: public governance and private markets</i> . Washington, Brookings Institution. Nye, J.S. e Donahue, J.D. (2000). <i>Governance in a globalizing world</i> . Washington, Brookings Institution.
Governança é o desenvolvimento de capital social, fortalecimento da sociedade civil, e aumento de participação cidadã.	Hirst, P. (2000). "Democracy and Governance". In Pierre, J. (org.) <i>Debating Governance: Authority, Steering and Democracy</i> . Oxford: Oxford University Press. Kooiman, J. (org.) (2001). <i>Modern Governance</i> . London, Sage. Sorensen, G. (2004). <i>The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat</i> . London, Palgrave Macmillan.
Governança é o resultado da ação de empreendedores públicos dotados de poder de decisão.	Osborn, D. e Gaebler, T. (1992). <i>Reinventing Government</i> . Reading, Addison-Wesley.
Governança é a nova administração pública ou gerencialismo.	Kernaghan, K.; Marson, B. e Borins, S. (2000). <i>The New Public Organization</i> . Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
Governança representa uma nova geração de reformas administrativas e de Estado.	Bovaird, T. e Loeffler, E. (2003). <i>Public Management and Governance</i> . New York, Routledge, 2003.
Governança é o desempenho do setor público.	Heinrich, C.J. e Lynn, L.E. (2000). <i>Governance and Performance: New Perspectives</i> . Washington, Georgetown University Press.
Governança é a cooperação interjurisdicional e gestão de redes.	Peters, G. E Pierre, J. (1998). "Rethinking Public Administration" In <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> (8) 223-243.
Governança é globalização e racionalização.	Pierre, J. (org.) (2000). <i>Debating Governance: Authority, Steering and Democracy</i> . Oxford: Oxford University Press.
Governança é transparência na gestão e o estabelecimento de padrões de controle.	Monks, R.A. e Minow, N. (2004). <i>Corporate Governance</i> . New York, Blackwell. Jensen, M. (2000). <i>A Theory of the Firm: governance, residual claims and organizational forms</i> . Cambridge, Harvard University Press. Blair, M.M. e MacLaury, B.L. (1995). <i>Ownership and Control: rethinking corporate governance for the 21st century</i> . Washington, Brookings Institution.

Fonte: Reproduzido de CAPELLA (2008, pp. 10-11)

ANEXO B - Constituição da República Federativa do Brasil – Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de idoneidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

ANEXO C - Componentes e Práticas de boa governança recomendadas para órgãos e entidades da administração pública pelo TCU

Componentes	Práticas
L1: Pessoas e competências	L1.1 – Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração
	L1.2 – Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração
	L1.3 – Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração
	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
L2: Princípios e Comportamentos	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
	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
	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
L3: Liderança organizacional	L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais
	L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos
	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
	L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno
	L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências
L4: Sistema de governança	L4.1 – Estabelecer as instâncias internas de governança da organização
	L4.2 – Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas
	L4.3 – Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas

(Cont.)	
Componentes	Práticas
E1: Relacionamento com partes interessadas	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
	E1.2 – Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização
	E1.3 – Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores
	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
E2: Estratégia organizacional	E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas
	E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização
	E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização
E3: Alinhamento transorganizacional	E3.1 – Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas
C1: Gestão de riscos e controle interno	C1.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno
	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
C2: Auditoria interna	C2.1 – Estabelecer a função de auditoria interna
	C2.2 – Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente
	C2.3 – Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização
C3: <i>Accountability</i> e transparência	C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei
	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>
	C3.3 – Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos
	C3.4 – Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação

Fonte: (BRASIL, 2014a, pp. 39-62)

ANEXO D - Componentes do Modelo TCU para Avaliação da Governança de Políticas Públicas: definição e expectativas

Fonte: BRASIL, 2014b, pp. 41-67

Componentes	Definição	Expectativa
Institucionalização	Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.	Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados.

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Planos e Objetivos	<p>As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.</p>	<p>É essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários.</p> <p>É preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas. De forma geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle.</p> <p>Diretrizes, objetivos e metas da política pública devem ser coerentes entre si e com o delineamento estratégico mais amplo ao qual se integram, sob a perspectiva do planejamento governamental e das escolhas sociais que ele deve refletir.</p>

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Participação	<p>A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública</p> <p>Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores.</p> <p>A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas.</p>	<p>A participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população.</p>

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Capacidade Organizacional e Recursos	As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.	Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.
Coordenação e Coerência	A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo.	As políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. As organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado. Agindo dessa forma, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão. Uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é também necessária para superar as diversas barreiras para se trabalhar além dos limites de cada organização. É necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue. A definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade.

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Monitoramento e Avaliação	Os indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações e isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a <i>accountability</i> democrática. A avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou.	Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental. O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Através dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso. O monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Monitoramento e Avaliação (Cont.)		<p>A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de: (i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; (ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.</p>

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
Gestão de Riscos e Controle Interno	<p>Nos termos da ABNT NBR ISO 31000:2009, que trata de gestão de riscos, princípios e diretrizes, “organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores internos e externos que tornam incerto se e quando elas atingirão seus objetivos. O efeito que essa incerteza tem sobre objetivos da organização é chamado risco”. A gestão de riscos no presente caso, portanto, se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos.</p> <p>A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política. Em relação ao controle interno, a Instrução Normativa TCU 63/2010 o define como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados.</p> <p>O controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela política.</p>	<p>Os riscos de toda política pública devem ser identificados e avaliados durante o seu desenho (ANAO, 2006). Além disso, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Desse modo, os riscos chave devem ser regularmente identificados, avaliados, comunicados, tratados e monitorados, de modo que se trata de componente que acaba por integrar todas as fases das políticas públicas. A necessidade de identificá-los adquire ainda maior relevância no caso de adoção de soluções inovadoras, eventualmente necessárias para tratar problemas de maior complexidade, pois permite minimizar e/ou tratar a ocorrência de falhas com potencial de prejudicar a imagem da instituição e/ou da política pública.</p>

(Cont.)		
Componentes	Definição	Expectativa
<i>Accountability</i>	<p><i>Accountability</i> envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.</p> <p><i>Accountability</i> é um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros. Além disso, é importante para os atores envolvidos nesses processos reconhecer que alcançar resultados abaixo do ótimo não necessariamente é razão para punição, seja política ou pessoal. Em vez disso, pode ser visto como uma oportunidade para aprender e encontrar melhores maneiras para prestação de serviços.</p> <p><i>Accountability</i>, especialmente focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir politicamente, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança.</p>	<p>Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. Um arcabouço de <i>accountability</i> prevê, ainda, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos de imposição de medidas corretivas. A responsabilização é especialmente importante em regimes democráticos.</p>

ANEXO E - Práticas para Avaliação da Governança de Políticas Públicas propostas pelo TCU

Fonte: BRASIL, 2014b, pp. 41-67

Componente	Práticas recomendadas
Institucionalização	Institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos
	Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento
	Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública
	Existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento
Planos e Objetivos	Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (<i>forward looking</i>), considerando a situação nacional e a internacional (<i>outward looking</i>)
	Explicitação do estágio de referência inicial, ou seja, da linha de base (ou “marco zero”) que servirá de subsídio para a avaliação do resultado da intervenção pública
	Formulação de políticas baseada em evidências, com o aproveitamento da experiência de outros países, observadas as variações regionais
	Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados
	Consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública
	Consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-se a definição consensual dos objetivos, no acordo sobre as prioridades e na pactuação de uma estratégia clara e compreensível, levando em consideração como os produtos e serviços serão prestados e por quem, de modo que estejam cientes dos resultados esperados
	Realização de testes acerca da forma de implantação de uma política pública antes da sua efetiva implantação, bem como de planos de contingência, com vistas a garantir a continuidade da política caso acontecimentos inesperados e/ou eventos imprevistos ocorram
	Identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação
	Elaboração de planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento
	Estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados

<i>(Cont.)</i>	
Componente	Práticas recomendadas
Participação	Previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública
	Preparação e apresentação tempestiva pelos atores responsáveis de informações técnicas e bases abertas de dados que permitam trabalhar operacionalmente a construção de fundamentos analíticos para criação de condições para a participação informada e efetiva das diversas partes interessadas
	Existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas
	Estabelecimento de modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades
	Garantia de que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos
Capacidade Organizacional e Recursos	Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário
	Definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas
	Definição, de forma clara, dos procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle
	Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas
	Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública
	Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias
	Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política
	Previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios

(Cont.)	
Componente	Práticas recomendadas
Coordenação e Coerência	Coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o impacto ao cidadão
	Existência de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, atuando de forma articulada para a formulação e a gestão de políticas públicas
	Estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum
	Identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades
	Adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo
	Publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado
Monitoramento e Avaliação	Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política
	Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política
	Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política
	Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações
	Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas
	Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (<i>deliverables</i>) da implementação
	Internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas
	Distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política
	Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas
	Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos

(Cont.)	
Componente	Práticas recomendadas
Gestão de Riscos e Controle Interno	Identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política
	Definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política
	Comunicação prévia, aos responsáveis pela implementação, sobre os principais riscos identificados
	Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política
	Realização de testes acerca da forma de implantação de uma política pública antes da sua efetiva implantação, com vistas a garantir a continuidade da política caso acontecimentos inesperados e/ou eventos imprevisos ocorram
	Elaboração de planos de contingência, incluindo estratégias de saída para iniciativas de alto risco
	Identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política
	Identificação, comunicação e explicação tempestiva dos problemas ocorridos durante a implementação
	Acompanhamento dos resultados das atividades de controle, dos trabalhos de auditoria e das providências adotadas para saneamento das oportunidades de melhoria identificadas
Accountability	Definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da <i>accountability</i> entre os diversos atores envolvidos, estabelecendo os padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas
	Designação de um único oficial superior responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos, mesmo que esta pessoa tenha que coordenar o trabalho de outros atores
	Documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática
	Prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública
	Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados
	Supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de irregularidades
	Modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados