



## **Avaliação das Práticas de Governança: estudo de caso do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar**

### **ESTUDO DE CASO**

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa [□](#)

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. **Avaliação das Práticas de Governança: estudo de caso do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 09, Vol. 11, pp.80-146 Setembro de 2018. ISSN:2448-0959

### **RESUMO**

Em busca de um Estado mais eficiente foi debatido o tema governança na esfera pública resultando no estabelecimento de princípios básicos que norteiam as práticas de governança no setor público. E o controle do desempenho é imprescindível à gestão pública contemporânea, mas como poderia desenvolver um índice de mensuração da adoção das práticas de governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, no Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar, no estado do Rio Grande do Norte? Partindo do questionamento do problema de pesquisa, o estudo tem como objetivo geral desenvolver um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução de programas sociais governamentais. O método científico desta pesquisa utiliza a abordagem epistemológica e paradigma positivista. É exploratório por proporcionar o tema de governança no setor público mais familiarizado e, descritivo com o objetivo de descrever a situação do fenômeno estudado com base na investigação documental e levantamento de dados por meio de estudo de caso, método específico de pesquisa de campo. A aplicação do questionário apresenta o resultado da pesquisa pela frequência com que a prática de governança acontece. A atribuição do grau de importância para o mecanismo liderança é de 40%, o de estratégia é de 33% e para o controle interno de 27%. A partir da frequência de respostas para a adoção das práticas de governança foi calculado o Índice de Prática de Governança, o IPGov, demonstrado à luz da teoria da agência. Assim, o IPGov dos componentes de governança, do mecanismo liderança varia de 2% a 20%,

para o mecanismo estratégia apresenta IPGov de 2% a 13% e o IPGov do mecanismo de controle é de 1% a 13%. O IPGov com valor mais próximo ao peso dos mecanismos maior é a adoção das práticas de governança e menor é o problema de agência, entre principal e agente.

Palavras-chave: Governança no setor público, Práticas de boa governança, Índice de Prática de Governança, Território de Cidadania do Alto Oeste Potiguar.

## INTRODUÇÃO

Os desafios de governar e prestar serviços, na administração pública, requer a implantação de políticas e processos inovadores de gestão, demandando estratégias e escolhas adequadas na busca do fortalecimento institucional (Schwella, 2005).

A importância da transparência e da eficiência nos processos e a busca de qualidade e eficácia dos serviços públicos, de forma a atender a sociedade, emergiram nas organizações públicas nas últimas décadas. Para alcançar esses resultados, o Estado vem criando novos formatos institucionais, reflexo da mudança, da cultura burocrática para uma cultura gerencial, e da implementação de novos instrumentos de gestão pública (Longo, 2003; Pereira & Spink, 2006; Oliveira, Guedes, Ponte & Luca, 2009).

A prática da boa governança no setor público é considerada como resposta aos desafios da globalização em termos de efetividade, eficiência e responsabilidade que enfrenta a administração pública. Também atende às necessidades geradas pelas mudanças de regulamentação da administração do poder público (Word Bank Institute, 2006).

A boa governança é o modelo de gestão indicado pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), e praticado internacionalmente pelas grandes potências e pelos países em desenvolvimento. Estudos realizados pela OECD (2006) comprovam que a boa governança tem potencial para alavancar e impulsionar o desenvolvimento econômico de uma nação-estado, ao longo do tempo, em todos os lugares.

A administração pública vem experimentando mudanças profundas desde a década de 90, passando de uma administração burocrática, centrada no processo e no cumprimento de formalidades, para uma administração gerencial, orientada ao alcance de resultados eficientes, com base no princípio de que a gestão pública é fundamental para o cumprimento, pelo Estado, das demandas da sociedade, ou seja, direcionando sua atuação e organização para a obtenção de resultados, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade (Abrúcio, 2006; Pereira, 2006).

É crescente o número de iniciativas governamentais no campo da governança o que comprova a importância do tema no setor público nessa área em todo o mundo. Ao mesmo tempo o tema vem ganhando espaço na literatura especializada.

O controle do desempenho já é imprescindível à gestão pública contemporânea. No entanto, às vezes é mais fácil encontrá-lo nos textos que nas práticas organizacionais, uma vez que o conceito de Governança do setor público está pouco presente no Brasil e apresenta-se como grande desafio, diante do direcionamento constitucional do modelo de desenvolvimento do país, com forte participação do estado.

A boa governança é considerada pela Organização das Nações Unidas como essencial para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, porque com a prática se estabelece um quadro para combater a pobreza, a desigualdade e outros problemas sociais e governamentais. O fato tem motivado a apresentar uma proposta de mensuração da prática da boa governança baseada em dimensões e variáveis da administração pública brasileira.

Conhecer o desempenho de uma prática de boa governança contribuirá para que o setor público possa ser mais eficiente é ético, orientado por padrões comportamentais básicos de boa conduta na gestão. Uma vez que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial (Brasil, 2014).

A prática de boa governança na administração pública, a exemplo de países como os Estados Unidos, o Japão e a Suécia, países com maior nível de transparência (*Transparency International*, 2013), pode impulsionar o desenvolvimento do país, bem como tornar mais eficiente a administração do Estado.

O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar foi criado como um *locus* espacial e socioeconômico com a finalidade de construir processos de descentralização das atividades governamentais, capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território (Delgado, Bonnal & Leite, 2007).

Ações de inovações em unidades de produção familiar vêm sendo desenvolvidas por especialistas da Embrapa Agroindústria Tropical no Alto Oeste Potiguar, para apoiar o Plano Brasil Sem Miséria, visando o fortalecimento do processo de inclusão socioeconômica das famílias participantes do PBSM. O projeto tem como uma das metas a implantação de 20 Unidades de Produção Familiar Sustentável (UPS), as quais fundamentam a proposta para solucionar dois dos fatores de geração de pobreza, a fome e a geração de renda, e o de consolidar uma rede de apoio sociotécnica, que possibilite o intercâmbio de conhecimento entre os atores envolvidos no projeto (Vasconcelos, 2012).

O Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar tem vocação econômica predominantemente voltada para a agricultura de subsistência e pecuária, atividades dependentes das variações climáticas da região. As atividades do setor secundário, o comércio, e terciário, de serviços, também estão presentes, porém de forma pouca expressiva (Brasil, 2011 – 2012; Delgado, Bonnal, & Leite, 2007).

É nesse contexto que vejo na prática de governança uma poderosa ferramenta para evitar a prática de atos inapropriados que possa interferir no alcance de objetivos almejados pelo Estado, a ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira das organizações em benefício do Estado e do bem estar da sociedade e a melhoria do processo de gestão da administração pública brasileira.

Partindo do questionamento do problema de pesquisa, o estudo tem como objetivo geral desenvolver um índice de medição da adoção das práticas de governança, a partir do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e apresentá-lo como instrumento de avaliação da relação entre principal e agente na condução de programas sociais governamentais.

Para apoiar o objetivo geral, foi elaborado os seguintes objetivos específicos: 1) definir os principais conceitos que fundamentam a governança no setor público; 2) definir os princípios, diretrizes e níveis de análise da governança no setor público; 3) apresentar as dimensões, indicadores e as variáveis que melhor

representam a mensuração da prática de boa governança do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, no Território de Cidadania Alto Oeste Potiguar; 4) definir a fórmula para mensurar o índice de governança baseado no Referencial Básico de Governança do TCU; 5) apresentar a base teórica que fundamenta o objetivo da pesquisa.

O questionamento da pesquisa pressupõe que é possível avaliar as práticas de governança nos programas governamentais com apresentação do índice de governança, para um melhor acompanhamento da gestão e resultados para a sociedade. A pesquisa é relevante por ir mais que uma simples reforma administrativa, consolidada em ajuste fiscal ou novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. A mensuração da prática de governança como ferramenta de controle de gestão da governança das organizações e programas pode direcionar a um Estado pleno, com mudança comportamental das organizações voltado a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão na busca de resultados mais eficientes para o Estado.

É neste contexto, que a avaliação da adoção das práticas de governança do programa de fomento as atividades produtivas, em execução em um espaço criado para o exercício da governança, pode ser concretizada como um termômetro do funcionamento das atividades de responsabilidade do governo, enquanto agente principal.

Ainda reporta-se à importância do estudo para contribuir com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, com a garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades e promoção do bem de todos, seguindo a concepção de um Estado forte e propulsor do desenvolvimento, o qual só será alcançado com ações de ética e respeito à sociedade, praticado pelo próprio Estado, diante do conhecimento do nível de adoção das práticas de governança nos programas sociais.

O artigo está estruturado em cinco partes. O primeiro inclui esta introdução, na qual se faz a justificativa da escolha do tema, do problema de pesquisa, do objetivo geral e objetivos específicos, o pressuposto e a relevância da pesquisa.

Na segunda parte é apresentado o Marco Teórico, contemplando a fundamentação do tema do estudo, a governança no setor público e os conceitos de governança no setor público no Brasil abordando a estrutura, os mecanismos e os componentes de governança do Tribunal de Contas da União, que fundamentam a realização do estudo, bem como as teorias que fundamentam o objetivo do estudo.

Na terceira parte é apresentado o Marco Metodológico, onde são relatados os procedimentos metodológicos, detalhando os instrumentos, procedimentos adotados na pesquisa.

E, no último capítulo, o Marco Analítico, aqui é apresentado todo o resultado da pesquisa, a conclusão do estudo e o referencial.

## **2. A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

Na modernização do setor público na Alemanha, a governança tornou-se um conceito que todos utilizavam sem saber exatamente o que significava (Kissler & Heidemann, 2006, p. 481).

Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, o qual o termo era usado para referir-se as políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais — como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD).

A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle para à condução de políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, alinhados para produzir resultados efetivos e sustentáveis de interesse da sociedade (Berggruen & Gardels, 2013; Brasil, 2014a).

No tocante às pesquisas sobre governança no setor público no Brasil, poucos são os estudos publicados, e a maioria daqueles que são encontrados utilizam os princípios da governança corporativa aplicados no setor privado e a nomenclatura de governança corporativa do setor público, fundamentados nos princípios dos direitos e da equidade dos acionistas, dos fornecedores de recursos, da transparência da informação e da responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Os estudos não focam na característica e na responsabilidade do Estado, como protagonista no desempenho do papel-chave como produtor de valor público, e como tal tem priorizado a criação de condições para o desenvolvimento e o bem-estar social, além da produção de serviços e da oferta de infraestrutura (Serra, 2008).

A governança no setor público tem o seu alicerce em princípios fundamentais que refletem as principais características das entidades desse setor, que são diferentes das do setor privado. Em particular, as entidades do setor público precisam alcançar complexos objetivos políticos, econômicos e sociais, ao tempo em que são submetidas a uma série de restrições e diversas formas de prestação de contas a vários *stakeholders* (IFAC, 2001).

*Stakeholders* são entidades ou indivíduos afetados pelas intenções, objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades do setor público, e que têm, portanto, o direito de conhecer o que o governo pretende alcançar em um período específico, e o que foi efetivamente realizado (IFAC, 2001, 2008; Kissler & Heidemann, 2006).

Porém é crescente o interesse pelo tema governança, tanto no setor privado quanto no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam (Mello, 2006; Marques, 2007; Brasil, 2014a).

Os aspectos da governança no setor público foram discutidos pelo Comitê de Padrão de Vida Pública do Reino Unido (*Committee on Standards in Public Life – The Nolan Committee – UK*). Publicado em maio de 1995, o Relatório de Nolan (*The Nolan Report*) identificou e definiu sete princípios gerais de conduta que deveriam regular a vida pública, e recomendou que todas as entidades do setor público preparassem o seu código de conduta incorporando os seguintes princípios (IFAC, 2001): a) abnegação (*selflessness*); b) integridade (*integrity*); c) objetividade (*objectivity*); d) responsabilização (*accountability*); e) transparência (*openness*); f) honestidade (*honesty*); e g) liderança (*leadership*).

Cada um desses princípios foi definido com base nas obrigações do setor público com a finalidade de estruturar a governança, bem como nas responsabilidades coletivas e individuais dos membros das entidades do setor público. Os três princípios identificados no Relatório Cadbury – transparência, integridade e responsabilização – foram construídos e redefinidos para refletir o contexto do setor público (IFAC, 2001).

Os princípios fundamentais da governança no setor público refletem às quatro dimensões da governança (IFAC, 2001), conforme explicitado no Quadro 1.

Atualmente a governança é definida como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações socioeconômicas entre eles (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010).

A prática da boa governança é importante para o desenvolvimento, assim concorda os formuladores de políticas, grupos da sociedade civil, doadores de ajuda e acadêmicos de todo o mundo. É consenso, desde o surgimento da proliferação de medidas empíricas da qualidade institucional, da governança e do clima de investimento e de pesquisa concomitante que demonstra o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento.

Há mais de uma década os Indicadores de Governança Mundial (WGI), projeto de pesquisa realizado por Daniel Kaufmann e Massimo Mastruzzi do Instituto do Banco Mundial e Aart Kraay do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, vem contribuindo para promover o debate e a discussão e aumentar a conscientização sobre as questões de governança na comunidade do desenvolvimento (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010).

## **2.1 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL**

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados para institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança, registrando momento privilegiado da transição democrática: a Constituição Federal de 1988, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que abrange aspectos éticos, morais e o comportamento da liderança, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, a Lei de Acesso a Informação que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes público, e recentemente o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgão e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Conta da União (TCU) que tem por objetivos (Brasil, 2014; Delgado, Bonnal & Leite, 2007): a) servir de guia para a implementação do objetivo estratégico da promoção da melhoria da governança no TCU; b) servir de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público; e c) ser útil para interessados na melhoria da governança.

A 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, 2014). Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante (CIPFA, 2004): a) focar o

propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; d) gerenciar riscos; e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; e f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas.

O termo governança busca expandir e superar o atual paradigma da administração pública, uma vez que a administração pública está ligada ao papel principal do Estado como executor do desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços essenciais para a sociedade (Brasil, 2009).

A administração pública praticada até então, era alinhada com modelos burocráticos ortodoxos, espelhados em modelos organizacionais mecanicistas, dotados de características de hierarquia, verticalização, rigidez, insulamento.

Já a governança é baseada em múltiplos arranjos com o envolvimento de diversos protagonistas envolvidos com o desenvolvimento, com a gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. O modelo tem como principal papel o Estado, na figura de direcionador estratégico, indutor e fomentador para o alcance dos resultados voltado a necessidades da sociedade.

Atualmente os estudos sobre governança no Brasil estão se intensificando. Utilizando o critério de coleta de dados em websites e levando em consideração uma escala de 0 a 4 (zero a três), para a atribuição do peso, foi elaborado o índice de governança eletrônica nos Estados Brasileiros, no âmbito do poder executivo (Mello & Slomski, 2010).

A migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, abordando uma perspectiva de agência, fundamentada na problemática da efetividade da implementação da Governança Pública nas universidades federais brasileira foi verificado a influência das auditorias internas no processo, objeto de estudo no Brasil (Linczuk, 2012).

O levantamento de instrumentos de avaliação de instituição pública e a verificação se os mesmos servem como subsídios para a melhoria da gestão, já foi tema de estudo, proporcionando a análise se os gestores percebem as interligações entre mecanismos de avaliação organizacionais, para que pudessem atuar de forma mais consistente e menos empírica no dia a dia das instituições públicas, possibilitando, no cenário de crescimento promovido pelo governo, a garantia da sustentabilidade com relação aos seus métodos de gestão e à qualidade de vida dos seus servidores (Pirolla, 2013).

E, considerando que a essência do conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos de gestão, a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a ética, a integridade, a legalidade e a possibilidade da participação social nas decisões de políticas públicas, o estudo apresenta uma proposta de avaliação da governança pública que permite o Estado e à Sociedade brasileira ter um parâmetro de avaliação sobre a efetividade das políticas públicas, utilizando os indicadores desenvolvidos na pesquisa e a apresentação de um ranking dos escores auferidos pelos entes federativos, ilustrando o grau de governança pública, apresentados a partir das variáveis e indicadores construídos para a realização do estudo (Pisa, 2014).

### **2.1.1 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

A governança no setor público envolve dois tipos de atores básicos: principal e agente. A sociedade é o agente principal, pois compartilha as percepções de finalidade e valor, além de deter o poder social. Os agentes, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, as autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (Brasil, 2014a, p.18).

Complementando os tipos de atores da governança, existem estruturas que são responsáveis pela administração executiva, pela gestão tática e pela gestão operacional, considerando que a administração executiva e a gestão tática são denominadas de alta administração.

A administração executiva avalia, direciona e monitora internamente órgão ou entidades. A gestão tática coordena a gestão operacional em áreas específicas e a gestão operacional executa processos produtivos finalísticos e de apoio. Em geral, o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública pode ser representado pela Figura 1 (Brasil, 2014a).

Nesse sistema alguns agentes foram destacados, entre os quais: a autoridade máxima, os dirigentes superiores, os dirigentes e os gerentes. A autoridade máxima é a principal responsável pela gestão de órgãos ou entidades.

Os dirigentes superiores são gestores de nível estratégico, administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima, responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização. Os dirigentes integram o nível tático da organização (secretários).

Os gerentes são membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (diretores, gerentes, supervisores, chefes).



Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

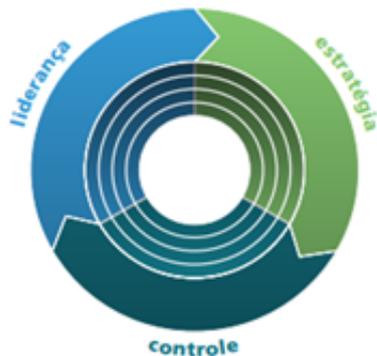
Figura 1. Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.

Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de forma a atingir os objetivos almejados com transparência, efetividade e economicidade. Assim, são funções da governança (World Bank, 2013): a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

## 2.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Não existe uma definição única para o termo governança, assim, o modelo do Referencial Básico de Governança conceitua a governança no setor público essencialmente como 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).

Para que a avaliação, o direcionamento e o monitoramento, funções de governança, sejam executadas de forma satisfatória, deve ser adotado os mecanismos de liderança, da estratégia e do controle, Figura 2 (Brasil, 2014a).



Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

Figura 2. Mecanismos de governança.

A Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

A Estratégia organizacional é o papel desempenhado pelas organizações públicas, por meio dos serviços prestados, para ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades dos cidadãos. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria.

O Controle interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela direção e pelo corpo de colaboradores, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (INTOSAI, 2007): a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis; d) salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano.

Na realidade o controle não é um fato ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam todas as atividades da entidade. É recomendado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores que o controle interno deve ser interligado às atividades dos organismos e concebido dentro da estrutura organizacional, o que o tornaria mais efetivo e integrante da essência da organização (INTOSAI, 2007).

Os mecanismos de liderança, de estratégia e de controle podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação da sociedade e do Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais, devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos (Brasil, 2014).

### 2.2.1 COMPONENTES DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

A cada um dos mecanismos de governança é associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos vinculados a cada componente. Também é associado um conjunto de práticas de governança, com a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados.

Para cada um dos componentes dos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) é apresentado uma breve descrição, identificadas como práticas, e associado glossário de termos relacionados apresentados na Figura 3 (Brasil, 2014a):



Fonte: Fonte: Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

Figura 3. Componentes dos mecanismos de governança.

- L1: pessoas e competências;
- L2: princípios e comportamentos;
- L3: liderança organizacional;
- E1: relacionamento com partes interessadas;
- E2: estratégia organizacional;
- E3: alinhamento transorganizacional;
- E4: estruturas de governança;
- C1: gestão de riscos e controle interno;
- C2: auditoria interna; e
- C3: *accountability* e transparência

Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas de governança, com a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados, conforme demonstrado na Figura 4.



Fonte:

Referencial básico de governança (Brasil, 2014a).

Figura 4. Detalhamento dos componentes dos mecanismos de governança

De modo semelhante, vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle os quais complementam o referencial básico de governança, (Brasil, 2014a). Em seguida apresenta-se a descrição de cada componente dos mecanismos de governança (Brasil, 2014a).

### 2.2.1.1 COMPONENTE L1. PESSOAS E COMPETÊNCIAS

Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.

No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo, como exemplificado:

Prática L1.1. Utilizar processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional.

Prática L1.2. Assegurar a 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.

Prática L1.3. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e da gestão operacional.

Prática L1.4. Garantir que o conjunto dos benefícios da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.

### **2.2.1.2 COMPONENTE L2. PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTO**

No empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética.

Um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento.

Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001, 2013; OECD, 2006), assim exemplificado:

- Prática L2.1. Adotar código de ética e conduta formalmente instituído e suficientemente detalhado e claro que defina padrões de comportamento aplicáveis aos membros dos conselhos, aos da alta administração e aos gerentes da organização.
- Prática L2.2. Estabelecer mecanismos de controle adequados para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros dos conselhos, da alta administração e de gerentes.
- Prática L2.3. Agir de acordo com padrões de comportamento, baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e institucionais e no código de ética e conduta adotado, servindo de exemplo para todos.
- Prática L2.4. Contribuir para a boa reputação da organização por meio de boas relações com o cidadão e com outras instituições.

### **2.2.1.3 COMPONENTE L3. LIDERANÇA ORGANIZACIONAL**

O modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do modelo de governança adotado (Brasil, 1967; Brasil, 2013).

Por esses princípios fundamentais, a alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.

A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim. As práticas são (Brasil, 2014):

Prática L3.1. Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.

Prática L3.2. Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.

Prática L3.3. Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.

Prática L3.4. Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis.

#### **2.2.1.4 COMPONENTE E1. RELACIONAMENTO COM PARTES INTERESSADAS**

Considerando o foco das organizações públicas na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.

As organizações públicas precisam cumprir uma série de objetivos de políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado. Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as expectativas das partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001).

Para garantir o alinhamento necessário, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001). Tem como práticas:

Prática E1.1. Estabelecer modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.

Prática E1.2. Estabelecer e divulgar canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.

Prática E1.3. Publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na organização, assim como os papéis e as responsabilidades definidos.

Prática E1.4. Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras instituições e com auditores.

Prática E1.5. Assegurar 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.

### **2.2.1.5 COMPONENTE E2. ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL**

É missão das organizações públicas a promoção do bem estar social de forma sistêmica e integrada. Para cumprir sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade.

É essencial para o desempenho de suas funções definir seus objetivos, a estratégia de atuação e desdobrá-las em planos de ação promovendo os meios necessários para alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados. O componente tem como práticas (IFAC, 2001):

Prática E2.1. Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados.

Prática E2.2. Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.

Prática E2.3. Estabelecer e formalizar a estratégia da organização.

Prática E2.4. Comunicar a estratégia organizacional às partes interessadas.

Prática E2.5. Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

### **2.2.1.6 COMPONENTE E3. ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL**

A integração entre as diversas entidades do setor público deve ser empreendida para que as ações e os objetivos específicos das intervenções sejam alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, é essencial o estabelecimento de mecanismos institucionalizados de coordenação, com o objetivo de facilitar a atuação dos atores no cumprimento de suas obrigações evitando superposições ou esforços desconsiderados para o resultado pretendido (Brasil, 2014).

Na busca de garantir o bem comum, o setor público precisa coordenar os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Torna-se importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações.

Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todas as partes envolvidas na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados e possibilite a realização dos programas transversais (Brasil, 2014).

O trabalho das organizações em parceria com outras partes interessadas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas governamentais, bem como os objetivos ou os propósitos coletivos. As práticas do componente são compostas por (Brasil, 2014):

Prática E3.1. Estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas

transversais e descentralizadas.

Prática E3.2. Estabelecer, de comum acordo, objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados.

#### **2.2.1.7 COMPONENTE E4. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**

Estruturas de governança são responsáveis por definir, implantar e manter em operação o sistema de governança da organização, como as instâncias internas de governança, a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional, bem como os instrumentos de governança. As práticas são representadas por (Brasil, 2014a):

Prática E4.1. Estabelecer e manter política de delegação e de reserva de poderes, de forma a assegurar a capacidade de avaliar, dirigir e monitorar a organização.

Prática E4.2. Definir os papéis e distribuir as 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.

Prática E4.3. Definir, de forma clara, 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.

Prática E4.4. Definir instâncias internas de apoio à governança e indicar como elas se relacionam com as demais estruturas de governança.

#### **2.2.1.8 COMPONENTE C1. GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO**

Risco é a probabilidade de não se alcançar os resultados esperados, identificados no planejamento das metas ou no estabelecimento de estratégias da organização. O desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (COSO, 2014).

O risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Caso o risco inerente esteja em um nível não aceitável para a organização será necessário a implementação de controles internos para mitigar os riscos (Brasil, 2014).

Controle interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela organização, estruturado para enfrentar riscos e proporcionar o cumprimento da missão da organização com o cumprimento dos seguintes objetivos gerais a serem alcançados (INTOSAI, 2007): a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis; d) salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano.

A gestão de riscos trata-se de uma ferramenta robusta para alcançar os objetivos organizacionais. As práticas identificadas para o componente são (INTOSAI, 2007; COSO, 2014):

Prática C1.1. Fomentar a cultura de gestão de riscos como fator essencial para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização.

- Prática C1.2. Estabelecer política e estrutura integrada de gestão de riscos e controle interno.
- Prática C1.3. Assegurar que a gestão de riscos e o controle interno sejam parte integrante dos processos organizacionais.
- Prática C1.4. Considerar os riscos que têm impacto sobre outras organizações públicas e demais partes interessadas e comunicar, consultar e compartilhar informações regularmente com essas partes.
- Prática C1.5. Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.

#### **2.2.1.9 COMPONENTE C2. AUDITORIA INTERNA**

O papel da auditoria interna é basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados na empresa. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (IIA, 2011).

Recentemente, a função da auditoria interna se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco e a governança da organização. As práticas são apresentadas por:

- Prática C2.1. Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.
- Prática C2.2. Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes, atuem de forma objetiva e com zelo profissional ao executar seus trabalhos.
- Prática C2.3. Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.
- Prática C2.4. Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

#### **2.2.1.10 COMPONENTE C3. ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA**

Os integrantes das organizações de governança interna e da administração executiva são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009).

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*. Acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da *accountability* (IFAC, 2013).

A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também fatores tangíveis e intangíveis que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2009). As práticas do componente *Accountability* e transparência são representadas por:

- Prática C3.1. Publicar relatórios periódicos de desempenho dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*.
- Prática C3.2. Publicar, juntamente com os relatórios periódicos, parecer da auditoria

interna quanto à confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o desempenho das operações.

Prática C3.3. Publicar a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

Prática C3.4. Publicar eventuais avaliações da adequação e do desempenho dos sistemas de governança e de gestão realizadas pelos órgãos de controle externo.

Prática C3.5. Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público na organização.

Prática C3.6. Comprometer-se com a transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.

Prática C3.7. De ofício, garantir que sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

### **2.3 AS TEORIAS BRASILEIRA DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

O entendimento de teorias que descrevem as relações entre indivíduos e as instituições, principalmente quando atuam em um ambiente de conflito de interesse ou, mesmo, de cooperação pode melhor explicar o que é governança (Brasil, 2012).

A prática da governança tem pontos semelhantes na administração pública e privada. A propriedade e a gestão são o ponto focal para a geração dos problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidade e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e programas governamentais (Fontes Filho, 2003).

Quando é abordado o tema governança no setor público, a essência de quatro marcos teóricos facilita o entendimento da governança: a Teoria da Firma, a Teoria da Agência, a Teoria dos Contratos e a Teoria da Escolha (Brasil, 2012; Fontes Filho, 2003).

A Teoria da Firma, criada pelo economista Ronald Coase em 1937, tem como marco o fato de que as firmas são organizadas para atuarem nos mercados com o objetivo de minimizar os custos de transação (custo de informações, custos contratuais etc.), ou seja, para que os agentes econômicos atuem no mercado são criadas e estruturadas as empresas (Brasil, 2012).

A análise das relações entre os participantes de um sistema é abordada pela Teoria da Agência. No sistema de controle externo e interno à organização, como balizadores da ação gerencial, a propriedade (principal), e controle (agente) são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflito de interesse entre os indivíduos (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

Mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade, considerando que a saída do proprietário da condução dos negócios gerou os problemas de agência, ou seja, os conflitos de interesse entre o proprietário e o agente, relacionados às diferenças de orientação entre o que os executivos, ou agentes, buscam com sua atuação na organização e aquilo esperado pelos proprietários (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

A Teoria da Agência, portanto, apresenta-se como um arcabouço teórico voltado para análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle são destinados a distintas figuras, é um modelo de tomada de decisão embasado num modelo normativo. O principal delega poderes e autoridade para o agente tomar decisões, sendo de competência de o agente apresentar os melhores desempenhos, ou seja, o principal deixa de obter o máximo para obter o possível dentro das condições colocadas (Fontes Filho, 2003; Brasil, 2012).

A partir do entendimento do conflito de agência entre o principal (acionista) e o agente (executivo), surge a noção de que o acionista deve cercar-se do maior número possível de instrumentos para evitar que seja expropriado pelo administrador. Os instrumentos seriam um conjunto de contratos entre os diversos participantes. Assim, cada participante contribui com algo para a firma e em troca recebe parte do bolo, com isso o funcionamento adequado da empresa depende do equilíbrio contratual estabelecido (Brasil, 2012).

James M. Buchanan Jr., considerado um dos criadores da Teoria da Escolha Pública, tinha duas grandes preocupações que podem ser identificadas por trás da elaboração desta teoria, à excessiva matematização da economia e à politização das decisões econômicas (Brasil, 2012).

No que dizia respeito à excessiva matematização da economia que, cada vez mais, assumia papel central na formulação teórica da época, e da qual a teoria das expectativas racionais é um ótimo exemplo. Para Buchanan, ao se preocuparem em elaborar modelos de análise com enorme sofisticação matemática, os economistas estavam se esquecendo do que deveria se constituir realmente no essencial da análise teórica: compreender as motivações que explicam as decisões dos agentes econômicos (Brasil, 2012).

A Teoria da Escolha Pública estuda a forma como as instituições estatais tomam as decisões. A teoria analisa como funcionam os diferentes mecanismos de voto, demonstrando que não existe um mecanismo ideal para obter escolhas sociais a partir das preferências individuais. A teoria, também, analisa as chamadas falhas de governo associadas à falha de eficiência econômica das decisões econômicas e à injustiça na repartição do rendimento (Brasil, 2012).

Além da ênfase dada às falhas dos governos, a Teoria da Escolha Pública está focada na proposta de medidas para corrigir os problemas, destacando as vantagens da intervenção do Estado no âmbito local e propondo formas de minimizar a despesa pública (Brasil, 2012).

Os referenciais das teorias aqui apresentados servem para propor elementos ao desenvolvimento de um modelo de governança a ser aplicado especificamente para as organizações públicas nos níveis macro (Governo), meso (política pública ou setor de governo), meso?micro (redes de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organização).

A governança tem a função de provê direcionar, monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão, em atendimento as necessidades e expectativas dos cidadãos e partes interessadas, Figura 17 (Brasil, 2014a).

A governança tem a preocupação com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, partindo da premissa de que já existe um direcionamento superior e que compete aos agentes públicos garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência (Brasil, 2014a).



Fonte: Referencial

básico de governança (Brasil, 2014).

Figura 17. Relação entre governança e gestão

Assim, o modelo de avaliação de desempenho, apresentado no artigo, está projetado para avaliar a atuação do desempenho da gestão de uma organização com foco na governança, no nível de adoção de práticas de boa governança, baseado nos mecanismos de liderança, da estratégia e do controle, sendo este o diferencial do estudo, cujo produto gerado pode ser aplicado nos níveis macro (Governo), meso (política pública ou setor de governo), meso?micro (redes de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organização).

## 2.4 MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO

A nota atribuída para cada indicador ou dimensão da pesquisa deve refletir o esforço no alcance da meta acordada por indicador, implicando na determinação de valores de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada.

A utilização de uma escala padrão ou escalas específicas para cada indicador é fixada em função dos valores correspondentes à grandeza da medida, de forma que o instrumento de medição tenha precisão adequada a sua utilização, primando por representar a variação do estímulo correspondente. Posso citar como exemplo, um indicador anual de disponibilidade de energia elétrica cuja escala deve ser delineada entre 90% e 100% (Brasil, 2009).

Deste modo, um indicador de taxa de execução de programa deve apresentar escala com variação entre 0% e 100%, e sua respectiva posição de notas, escala selecionada para aplicação neste estudo. A adequação da sensibilidade da escala ao indicador é fundamental para evitar interpretações de forma incorreta na análise de valores aferidos pela mensuração. No Quadro 4, ilustra-se um exemplo de escala de notas (Brasil, 2009).