UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Gilmar Ribeiro de Mello

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2006

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

GILMAR RIBEIRO DE MELLO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Mello, Gilmar Ribeiro de
Governança corporativa no setor público federal brasileiro /
Gilmar
Ribeiro de Mello. -- São Paulo, 2006.
119 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2006
Bibliografia.

1. Governança corporativa 2. Setor público – Brasil I.
Universidade
de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade
II. Título.

Dedico este trabalho a minha esposa Jucirlei e meus filhos Gabriel e Gustavo, pelo amor, paciência e incentivo, e a minha mãe Lourdes e meu pai Laurentino, pelo amor e educação.

Agradeço

A Deus, por realizar esse sonho.

A meu orientador, Prof. Dr. Valmor Slomski, pela sua atenção, dedicação e orientação no desenvolvimento deste trabalho e pelo auxílio na minha inserção à pesquisa no setor público.

A Prof^{ra}. Dra Marina Mitiyo Yamamoto e ao Prof. Dr. João Bosco Segreti por suas valiosas contribuições na qualificação deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da FEA/USP que tanto contribuíram para o meu crescimento acadêmico.

A todos os colegas, mestrandos e doutorandos, pelo prazer do convívio e pelos ensinamentos adquiridos, tanto dentro como fora das salas de aulas. Agradeço, em especial, aos colegas da quinta turma de professores (Dione, Edir, Eliandro, Fabrício, Flávio, Francisco Tavares, Francyslene, Manfredo, Maria Aparecida, Nazaré e Laudicéia).

Ao Conselho Federal de Contabilidade – CFC e a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuarias e Financeiras – FIPECAFI, pelo apoio financeiro concedido durante a realização do mestrado.

A todos os funcionários da FEA/USP e FIPECAFI pelos serviços prestados e pela forma como conduziram o nosso relacionamento.

A Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, por ter dado as condições necessárias à participação no programa.

Ao meu pai, minha mãe, minha esposa e meus filhos por tudo que representam para mim e por terem dado o apoio incondicional no cumprimento desse objetivo.

RESUMO

O setor público representa um papel importante na sociedade e a efetiva governança nesse setor pode encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, melhorar a administração e entrega dos serviços e, portanto, contribuir para tornar melhor a vida das pessoas. Atualmente, muitos países estão passando por uma reavaliação completa do papel do governo na sociedade. Surge disso uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar maior responsabilidade e uma redução do poder dos administradores. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, indicados no estudo 13 do PSC/IFAC, ao setor público federal brasileiro. Para a realização desse propósito, utilizou-se uma abordagem qualitativa, a qual foi dividida em pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. A técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista, dividida em duas partes: a primeira, utilizando a entrevista não estruturada, consistiu em deixar o entrevistado relatar a situação dos planos de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula; a segunda, utilizando a entrevista estruturada, consistiu em aplicar o questionário sugerido no estudo 13, do PSC/IFAC, com questões relacionadas às recomendações de governança para o setor público. A entrevista foi realizada na administração pública federal, em especial na Secretaria de Gestão, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. De uma forma geral, no que diz respeito aos princípios destacados no estudo 13, que deram origem às recomendações de governança, eles estão em consonância com os principais eixos da administração pública brasileira. Portanto, os princípios são perfeitamente aplicáveis ao setor público federal brasileiro. Quanto às recomendações de governança, percebe-se, também, a sua plena aplicabilidade, entretanto, deve-se considerar que os procedimentos checados estão a um nível mínimo de governança e que algumas recomendações precisam ser mais bem adaptadas ao setor público, pois estão com um enfoque muito privado.

ABSTRACT

The public sector plays an important role in society, and its effective governance may encourage the efficient use of resources, the demand for responsibility of reporting to the administrator of the resources; enhance administration and the delivery of goods, thus contributing to improve people's lives. Many countries have gone through a complete re-evaluation of the role played by the government in society. This gives rise to a redefinition of the political-administrative relationship, which is devised to ensure that administrators face an increase in responsibility and a decrease in power. Within this context, the present dissertation aims at verifying the applicability to the public sector, of the principles and recommendations of corporative governance, as indicated in study 13 of PSC/IFAC, to the Brazilian Federal Public Sector. The qualitative approach, which comprised bibliographic and field research, was used in order to reach the intended purposes. Interviews were used for the data collection in the field research, and they presented two distinct parts: one using non-structured interview, which consisted of allowing the interviewee to report the situation of the management plans run under the presidency of Mr. Fernando Henrique Cardoso and Mr. da Silva; the other, based on structured interview, consisted of applying the questionnaire suggested by study 13, of PSC/IFAC, with questions on the governance recommendations for the public sector. The interview was carried out within the federal public administration, in special the Management Secretary – an organ within the Ministry of Planning, Budgeting and Management. In general terms, it is possible to state that the same principles that gave rise to the recommendation of governance, and that are emphasized in study 13, are in agreement with the basics of the Brazilian Public Administration. Therefore, the principles are absolutely applicable to the Brazilian Federal Public Sector. As far as governance recommendations go, it is noticeable that its thorough applicability is possible; however, one must take into account that the procedures verified are at a minimum level of governance, and that some recommendations have to be better adapted to the public sector, because they are still excessively focused on the private sector.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
1 INTRODUÇÃO.....	5
1.1 Justificativa do estudo	6
1.2 Definição do problema	6
1.3 Objetivos da pesquisa	7
1.3.1 Objetivo geral	7
1.3.2 Objetivos específicos.....	7
1.4 Delimitação do estudo	7
1.5 Estrutura do trabalho	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 Governança.....	9
2.2 Governança corporativa.....	10
2.3 Governança corporativa no setor público.....	11
2.3.1 O papel da governança corporativa no setor público	12
2.4 Tendências teóricas da governança corporativa no setor público	17
2.4.1 Teoria da agência.....	18
2.4.2 Teoria da escolha pública	21
2.5 Governança corporativa no setor público brasileiro.....	23
2.5.1 Administração pública brasileira.....	24
2.5.1.1 Planejamento	24
2.5.1.2 Transparência	25
2.5.1.3 Controle	26
2.5.1.4 Responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas	27
2.5.2 As reformas de administração no Brasil.....	27
2.5.2.1 Plano de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)	28
2.5.2.2 Plano de gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)	30
2.5.2.2.1 Princípios ou premissas orientadoras	31
2.5.2.2.2 Agenda de transformações da gestão pública.....	31
2.5.2.3 Semelhanças e diferenças entre as reformas de 1995 e 2003	35
2.6 Governança corporativa no setor público segundo o PSC/IFAC	37
2.6.1 Os princípios de governança corporativa no setor público	38
2.6.2 Recomendações de governança corporativa no setor público	40
2.6.2.1 Padrões de comportamento.....	41
2.6.2.1.1 Liderança	41
2.6.2.1.2 Códigos de conduta	41
2.6.2.2 Estruturas e processos organizacionais.....	44
2.6.2.2.1 Responsabilidade estatutária	44
2.6.2.2.2 Responsabilidade pelo dinheiro público.....	44
2.6.2.2.3 Comunicação com as partes interessadas (sociedade).....	45
2.6.2.2.4 Papéis e responsabilidades	46
2.6.2.3 Controle	50
2.6.2.3.1 Gestão de risco	50
2.6.2.3.2 Auditoria interna.....	51
2.6.2.3.3 Comitês de auditoria.....	52
2.6.2.3.4 Controle interno.....	53

2.6.2.3.5	Orçamento	54
2.6.2.3.6	Administração financeira.....	55
2.6.2.3.7	Treinamento de pessoal	55
2.6.2.4	Relatórios externos	56
2.6.2.4.1	Relatório anual.....	56
2.6.2.4.2	Uso de normas contábeis apropriadas	58
2.6.2.4.3	Medidas de desempenho.....	58
2.6.2.4.4	Auditoria externa	59
2.6.3	Aplicação das recomendações de governança para os governos centrais	60
2.6.3.1	Padrões de comportamento.....	60
2.6.3.2	Estruturas e processos organizacionais.....	61
2.6.3.2.1	Papéis e responsabilidades	61
2.6.3.2.2	Executivo chefe	61
2.6.3.2.3	Relacionamento entre executivos e funcionários	62
2.6.3.2.4	Comunicação com as partes interessadas	63
2.7	Nova Gestão Pública	63
2.8	Diferença entre governança corporativa no setor público e NGP	65
2.9	Exemplos da NGP e governança corporativa no setor público	66
2.9.1	Austrália	66
2.9.2	Canadá	68
2.9.3	Estados Unidos da América.....	71
2.9.4	Nova Zelândia.....	72
2.9.5	Reino Unido (UK)	74
2.9.6	Resumo dos exemplos de NGP e governança corporativa no setor público	76
3	METODOLOGIA.....	79
3.1	Apresentação do roteiro de entrevista	80
3.1.1	Primeira parte da entrevista	81
3.1.2	Segunda parte da entrevista	81
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
4.1	Sobre o Plano Gestão Pública Empreendedora	83
4.2	Sobre o Plano Gestão Pública para um Brasil de todos.....	87
4.3	Questionário checando os procedimentos de governança segundo PSC/IFAC	89
5	CONCLUSÃO.....	95
	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICES	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO: Australian National Audit Office
CIFPA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
DAS: Direção e Assessoramento Superior
FGV: Fundação Getúlio Vargas
FHC: Fernando Henrique Cardoso
GESPÚBLICA: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GRS: Gerência Regional de Serviços
IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC: International Federation of Accountants
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA: Lei Orçamentária Anual
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE: Ministério de Administração e Reforma do Estado
NPM: New Public Management
NSW: New South Wales
NSWAO: New South Wales Audit Office
NZ: Nova Zelândia
ONG's: Organizações não governamentais
PPA: Plano Plurianual
PSC: Public Sector Committee
QAO: Queensland Audit Office
TCU: Tribunal de Contas da União
UK: Reino Unido

1 INTRODUÇÃO

O ambiente organizacional está sempre em constante evolução, já que ocorrem mudanças significativas nos hábitos das pessoas, na formação dos países, no perfil da força de trabalho etc. Para sobreviver nesse ambiente, as organizações precisam se adaptar, porém, a maioria das estruturas organizacionais e as práticas gerenciais não estão preparadas para esse ritmo de mudança, mas sim a um ambiente estável e previsível, surgindo, então, inúmeras dificuldades de gestão. Para enfrentá-las, foram criados métodos, técnicas e ferramentas para um melhor entendimento, gerenciamento e controle das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Para tratar, em especial, dos itens de gerenciamento e controle, os administradores têm destinado maior atenção e esforços a uma nova prática, denominada governança corporativa. O uso dessa prática é recente e, ainda, não estão bem definidos os seus limites e aspectos envolvidos.

O setor público possui um papel importante na sociedade e a aplicação efetiva da governança corporativa ao setor público pode encorajar o uso eficiente de recursos, exigência de responsabilidade em prestar contas ao administrador dos recursos, aperfeiçoar a administração e entrega dos serviços e, portanto, contribuir para melhorar a vida das pessoas. A efetiva governança é também essencial para tornar as entidades do setor público mais confiáveis (PSC/IFAC, 2001, p. 1).

Nesse contexto, surgiu durante a última década, em países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido, muitos debates sobre governança corporativa no setor público.

No setor público brasileiro, o estudo sobre governança corporativa é praticamente inexistente. O pouco que existe é baseado nos princípios do setor privado, sem uma maior discussão sobre a possibilidade de adaptação. Esses estudos tiveram início com a promulgação da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabeleceu normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade e transparência na gestão pública.

1.1 Justificativa do estudo

Em anos recentes, muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, estão empenhados em uma reavaliação completa do papel do governo na sociedade. Surgindo disso uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar maior responsabilidade e redução do poder dos administradores.

Fato acelerado pela série de escândalos corporativos (em setores público e privado) evidenciados nos últimos anos e servindo para destacar a importância da boa governança.

Outra justificativa para esse estudo, muito discutido internacionalmente, diz respeito aos princípios que fundamentam a *New Public Management* (Nova Gestão Pública - NGP), em que se dá ênfase à necessidade de melhorar os valores e comportamento ético, a passagem de um governo de poucos para todos e a aplicação da boa governança corporativa nos negócios econômicos de domínio da gestão pública.

A característica-chave das reformas da nova administração pública é a adaptação pelos gestores públicos dos modelos de organização e governança mais usualmente associados com o setor privado, porém, estudos, como o de Clatworthy *et al* (2000, p. 166), concluem que tal adaptação pode não ser completa, necessária ou possível.

1.2 Definição do problema

Neste trabalho, pretende-se verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, com base no estudo 13, do *Public Sector Committee* (PSC), da *International Federation of Accountants* (IFAC), que tem o intuito de gerar informações aos administradores públicos e à sociedade em geral sobre o desempenho da boa governança corporativa.

Para isso, este trabalho tem como questão de pesquisa: a governança corporativa pode contribuir positivamente para a melhoria do setor público federal brasileiro?

1.3 Objetivos da pesquisa

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é o de verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados no estudo 13, do PSC/IFAC, ao setor público federal brasileiro.

1.3.2 Objetivos específicos

Secundariamente, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- Descrever os planos de gestão do governo federal brasileiro, criados a partir da reforma do Estado, e verificar o que foi implantado;
- Descrever os princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados no estudo 13, do PSC/IFAC, e verificar o que já está em prática no setor público federal brasileiro.

Com esses objetivos, espera-se contribuir para o desenvolvimento do espírito crítico na área da contabilidade governamental e, de certa forma, proporcionar uma discussão a respeito de governança no setor público brasileiro.

1.4 Delimitação do estudo

O presente estudo possui uma delimitação com relação à pesquisa empírica, no que diz respeito à população, pois a escolha do setor público federal restringe o número de entrevistas e a própria escolha dos participantes. Por isso, o sujeito que participou da entrevista foi escolhido por ter sido ou estar sendo responsável ou participante direto dos planos de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Mas isso não representa perda na qualidade, pois este trabalho tem como característica principal a abordagem qualitativa dada ao tema.

1.5 Estrutura do trabalho

O trabalho está dividido em cinco partes mais as referências bibliográficas, assim, estruturadas:

No capítulo 1 – Introdução: evidenciam-se os antecedentes do problema, as justificativas para a pesquisa, a situação problema, os objetivos que norteiam a pesquisa, as delimitações do estudo e a estrutura do trabalho.

No capítulo 2 – Fundamentação teórica: apresenta-se a teoria que sustenta a pesquisa. Nesse capítulo, encontram-se temas como: governança, governança corporativa (no setor público, no setor público brasileiro e segundo o PSC/IFAC), base teórica da governança corporativa no setor público, nova gestão pública e exemplos da NGP e governança corporativa no setor público.

No capítulo 3 – Metodologia: demonstram-se os caminhos percorridos durante todo o processo de pesquisa. Nesse capítulo, encontram-se temas como: modalidade de pesquisa, escolha e seleção do sujeito entrevistado, a técnica e o instrumento de coleta de dados, o processo de realização das entrevistas e a análise de dados.

No capítulo 4 – Análise dos resultados: mostram-se os resultados e a sua discussão a partir da análise das respostas do entrevistado, buscando verificar a situação dos planos de gestão do governo federal e das recomendações de governança para o setor público, emitidas pelo PSC/IFAC.

No capítulo 5 – Conclusão: respondem-se aos objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral, proposto para este trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança

Para Harrison (1998, p. 142), há uma distinção entre a administração e a governança, pois a governança não está interessada em executar apenas o negócio, mas em dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.

Assim, uma definição geral de governança é descrita por Dorset e Baker (1979) como sendo, o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.

A governança é mais bem compreendida em termos dos elementos principais que são considerados para descrever a boa governança, tais como: responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamento e, dependendo do contexto, eficiência e/ou equidade (EDWARDS, 2002, p. 52).

No que diz respeito à governança pública, Kickert (1997, p. 732) descreve ter um significado mais geral do que o usual e limitado encontrado nos negócios e da interpretação orientada para o mercado vinda do conceito de administração. Para ele, a governança pública é também relativa à legalidade e legitimidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial. Assim, a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Por exemplo, segundo Hood (1991) *apud* Kickert (1997, p. 735), na governança pública é possível distinguir três diferentes padrões de valor:

- No primeiro, o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os principais valores são: efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho;
- No segundo, os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever;
- No terceiro, robustez e elasticidade são dominantes. O governo deve ser: confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Harmon e Mayer (1986) *apud* Kickert (1997, p. 735), também, distingue os três padrões de normas e valores, como sendo:

- No primeiro, eficiência e efetividade com relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços;
- No segundo, os direitos individuais e a adequação dos processos do governo com relação ao relacionamento entre governo e cidadão;
- No terceiro, a representação e o poder de verificação com relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

2.2 Governança corporativa

Segundo Hodger *et al* (1996, p. 7), a definição de governança corporativa, em termos gerais, pode ser considerada como preocupada com os procedimentos associados com a tomada de decisão, desempenho e controle, em providenciar estruturas para dar direção global à organização e satisfazer as expectativas de responsabilidade em prestar contas para seu exterior.

De acordo com Barret (2005, p. 2), a definição padrão de governança corporativa entre economistas e estudantes jurídicos reportam à defesa dos interesses dos acionistas. Enquanto o termo governança corporativa não tem uma única definição aceita, é geralmente compreendida como a maneira pela qual uma organização é administrada, sua estrutura

corporativa, cultura, políticas, estratégias e o modo com que negocia com suas várias partes interessadas.

Uma definição simples de governança corporativa é identificada no relatório do comitê dos aspectos financeiros de governança corporativa (CADBURY REPORT, 1992), o qual a definiu como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”.

Nessa mesma direção, Iudícibus *et al* (2003, p. 118) considera a governança corporativa um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, mas acrescenta que ela assegura aos proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. Considera, ainda, que a relação entre propriedade e controle ocorre por meio do Conselho de Administração, da Auditoria Independente e do Conselho Fiscal, que devem assegurar aos proprietários a equidade (*fairness*), a transparência (*disclosure*), a responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e o cumprimento de leis e normas (*compliance*).

Assim sendo, no contexto deste trabalho, a definição mais apropriada é a descrita no Cadbury Report e por Iudícibus *et al*, pois é adotada no próprio estudo do IFAC e esta plenamente em sintonia com as recomendações de governança corporativa discutida neste trabalho.

2.3 Governança corporativa no setor público

Enquanto a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, a governança corporativa denota a maneira pela qual as corporações são governadas e administradas. É, assim, usualmente compreendida, em contraste com a governança corporativa no setor público, a qual faz referência à administração das agências do setor público através dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p. 5-6).

Para Marques (2005, p. 2), o conceito de governança corporativa é indissoluvelmente unido com *accountability* (responsabilidade em prestar contas). A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da natureza da entidade envolvida. A organização do setor público é realmente comprometida a assegurar a integridade do que fazem, não aguardarão até seus dirigentes serem investigados, mas avançarão para evitar o comportamento não ético no

primeiro instante.

Outra definição é dada por Timmers (2000, p. 9), na qual ele trata a governança corporativa no setor público como governança governamental e define-a como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade.

A definição demonstra que a governança governamental é constituída por quatro elementos, ilustrados na figura abaixo.

Figura 1 – Elementos da governança governamental

Fonte: TIMMERS; 2000, p. 9.

No inter-relacionamento entre a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, a responsabilidade ministerial interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em conseguir os objetivos políticos. Para tanto, o ministro deveria ter uma visão administrativa, sendo responsável por definir claramente os objetivos políticos (eficácia), as precondições, como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes, e controle financeiro (TIMMERS, 2000, p. 9-10).

2.3.1 O papel da governança corporativa no setor público

Existe, há algum tempo, uma visão cética da inovação do setor público. Já no período pós-guerra, essa inovação foi substancial, onde, no setor privado o foco é nos gerentes e

funcionários e no setor público, no papel das políticas de mercado e nas políticas adversas ao processo de inovação.

Para Benington e Hartley (2001) *apud* Hartley (2005, p. 29), a administração pública tem três paradigmas que podem conduzir para caminhos particulares em que a inovação não é só generalizada como também adaptada, são os papéis dos políticos, dos administradores e da população. Cada caminho é uma visão mundial ou um modelo consistente em que cada um tem uma concepção ou suposição sobre a natureza do mundo.

A abordagem da administração pública, particularmente evidente no período pós-guerra e nos anos 80, é amplamente baseada no legislativo, na burocracia e em regras para a provisão dos serviços públicos. A população é, assumidamente, homogênea e as definições das necessidades e problemas são empreendidas pelos profissionais para promover os serviços padronizados à população (HARTLEY, 2005, p. 29).

A ênfase dada às práticas de governança corporativa para o setor privado, ocorreu com o reconhecimento dos excessos corporativos dos anos 80 e relatórios da mídia sobre os altos lucros nos casos de fraudes. O interesse dos administradores do setor privado pela governança corporativa nos anos 90 foi sustentado pela pressão de investidores e reguladores, fato refletido para o setor público.

A publicação das práticas e condutas corporativas, concluídas com experiências e muitos debates em vários países, têm conduzido um considerável consenso em assuntos-chave e princípios básicos que fundamentam a governança. Os princípios básicos da boa governança corporativa são identificados pelos relatórios envolvendo evidenciação apropriada, o desenvolvimento de códigos de conduta para os diretores da companhia e de estruturas internas que promovam a revisão independente de processos e tomada de decisões dentro da companhia (MARQUES, 2005, p. 6).

Provavelmente, há dois ingredientes básicos muito importantes da própria governança corporativa: a evidenciação completa e a presença de auditores e diretores independentes bem informados, com a habilidade para independentemente, confirmarem que os dados apresentados pela corporação são verdadeiros e imparcialmente declarados.

Para Marques (2005, p. 4-5), há vários caminhos para representar a governança corporativa no setor público, devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Mas, indiferentemente de qual estrutura é usada, a boa governança corporativa, tanto no setor público quanto no privado, requer: a) uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; b) uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; c) suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Nas empresas públicas, a aplicação prática de governança corporativa envolve alguns aspectos, que, segundo Marques (2005, p. 6), são seguintes:

- Separação dos papéis de presidente e chefe do executivo;
- Uma diretoria tendo maioria de diretores não executivos;
- Estabelecimento de um comitê de auditoria com membros não executivos;
- Proteção da independência dos auditores externos;
- Manter padrões dos relatórios financeiros;
- Adaptação de um código de ética para a companhia;
- Diretrizes para a conduta de diretores, em particular, requerendo evitar os conflitos e a evidenciação de benefícios;
- Identificação dos riscos e sua administração.

Mas para Marques (2005, p. 13), não há um sistema de governança corporativa, da mesma maneira que não há um modelo de administração pública. Contudo, há provavelmente alguns aspectos fundamentais que suportam uma forte estrutura de governança.

O setor público é complexo, e as suas entidades não operam com uma estrutura legislativa

comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, então, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidade na prestação de contas (IFAC, 2000, p. 2).

Dessa forma, o desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança. Para Marques (2005, p. 14), os elementos essenciais que contribuem para uma governança corporativa sólida, são:

- Estrutura administrativa;
- Ambiente administrativo;
- Administração de risco;
- Conformidade e complacência;
- Monitorar e relatar a avaliação de desempenho;
- Responsabilidade em prestar contas;
- Conformidade versus desempenho.

Outro autor que descreve os princípios de governança corporativa é Barrett (2005, p. 6), o qual destaca que os principais princípios a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, são: liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais) e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).

É exigido a todas as organizações do setor público serem transparentes e responsáveis por suas atividades. Os cidadãos são os principais a conhecerem se os recursos públicos estão

sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles. A consistência, relatórios claros de desempenho e publicação de resultados, são importantes para registrar o progresso e mostrar a pressão pelo aprimoramento. Tal transparência é essencial para ajudar a medir qual grupo público é totalmente responsável e também, é parte central para a boa governança (BARRETT, 2001, p. 5).

Uma terceira referência aos princípios é feita por Timmers (2000, p. 9), o qual destaca que o objetivo da governança no setor governamental é de criar proteção para alcançar os objetivos públicos. A essência da governança sólida, da perspectiva da responsabilidade ministerial, é que haja bastante proteção, capacitando o ministro para suportar a responsabilidade ministerial. Essa proteção deveria existir dentro da área política, através de um ciclo bem projetado da administração, controle, supervisão e processos de prestação de contas.

Assim sendo, esse conjunto forma o ponto inicial para avançar na estrutura de governança, mais bem exemplificado na figura abaixo.

Figura 2 – Estrutura da governança governamental.

Fonte: TIMMERS; 2000, p. 9.

A estrutura do ciclo de governança governamental pode ser explicada pelos quatro elementos propostos por Timmers (2000, p. 10) conforme segue:

- O primeiro elemento é a administração (*management*), direcionado à realização dos objetivos da organização através da, entre outras coisas, estruturação e desenvolvimento de processos. No nível macro, isto é, no gabinete do governo, a administração envolve o processo de um ministro trabalhar para a realização dos objetivos políticos pelos parlamentares, designando uma estrutura organizacional, incluindo também o ministro e desenvolvendo processos de implementação de políticas;
- O segundo elemento é o controle (*control*), pois, quando uma organização foi designada, um sistema de medidas e procedimentos tem de ser implementado e mantido, provendo garantias aos administradores de que a organização permanecerá no caminho certo, isto é, um caminho para alcançar os objetivos políticos adotados;
- O terceiro elemento é a supervisão (*supervision*), necessária para que a realização dos objetivos da organização possa ser acertada em benefício de toda a sociedade;
- O quarto elemento é a responsabilidade em prestar contas (*accountability*), pelo qual a organização tem que prover informações de todas as tarefas fixadas e poderes delegados. A nível macro, o ministro é responsável pela administração, controle e supervisão, além dos resultados da implementação das políticas;

O próximo aspecto essencial é o inter-relacionamento entre a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade na prestação de contas, apontado realizando os objetivos políticos e requerendo transparência. Quando os vários elementos não estão totalmente ligados, há áreas expostas. É importante que os administradores reconheçam as áreas expostas em seu governo: eles estão cientes dos riscos e conhecem em quais áreas são necessárias e/ou apropriadas.

Assim sendo, com relação aos princípios, Marques (2005), Barrett (2005) e Timmers (2000), de modo geral convergem suas opiniões, principalmente quanto à responsabilidade em prestar contas e controle.

2.4 Tendências teóricas da governança corporativa no setor público

Há duas tendências teóricas fundamentais em evidência na nova gestão pública - NGP e

conseqüentemente na governança corporativa no setor público, a teoria da agência e a teoria escolha pública. A teoria da agência lida com o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que o agente serve o principal, conforme as condições estabelecidas em contratos. Quando aplicado no setor público, isso significa um claro relacionamento entre ministros (os principais) e funcionários (os agentes). A teoria da escolha pública, por outro lado, ajuda a compreender os problemas de comportamento burocrático nos caminhos de mesmo interesse, desenhados primeiramente pela afirmação fundamental de que as pessoas estarão utilizando maximizadores em tudo que elas fizerem. (BHATTA, 2003, p. 8).

Outros autores, como Gruening (2001, p. 16-17) e Barzelay (2000, p. 237) citam a teoria da agência e a teoria da escolha pública como bases teóricas para a NPM.

2.4.1 Teoria da agência

De acordo com Coase (1937) *apud* Jensen e Meckling (1976, p. 310), “a firma é caracterizada como uma região de troca sobre a qual o sistema de mercado era suprido e a alocação de recursos era realizada, ao invés de mercado, por autoridade e direção.” Para ele, a preocupação estava centrada nos custos de contratação com o mercado, pois as atividades necessárias devem ser incluídas dentro da firma sempre que os custos de mercado forem maiores que os custos de usar a autoridade direta.

Assim, para Jensen e Meckling (1976, p. 310) “as relações contratuais são a essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores etc.”

Com relação aos contratos, Brousseau (1993) os define como sendo um acordo através do qual os agentes se obrigam uns com os outros a ceder ou a apropriar, criar ou não certas coisas.

Desse modo, a teoria da agência diz respeito ao relacionamento em que uma parte (o principal) delega trabalho para a outra parte (o agente), que executa esse trabalho. A agência atenta para capturar qual o relacionamento através da idéia de um contrato (ANDERLINI e FELLI, 1994 *apud* KANGIS e KAREKLIS, 2001, p. 32).

O desafio é determinar o contrato mais eficiente para concluir quais as ligações determinadas

a certas suposições sobre pessoas, organizações e informações.

Da corrente positivista da agência, originam-se duas proposições. O agente é mais provável para comportar os interesses do principal quando o contrato entre eles é baseado em resultado e quando o principal tem informações para verificar o comportamento do agente. No relacionamento entre principal e agente, espera-se um conflito de objetivos, resultados para serem mensuráveis e o agente sendo mais oposto ao risco que o principal (EISENHARDT, 1989, p. 59).

Para Demski e Feltham (1978) *apud* Kangis e Kareklis (2001, p. 32), onde há um conhecimento completo, o principal deveria saber o que o agente tem feito. Como o principal é quem contrata o agente pelo comportamento, então, especifica que o comportamento deveria ser a essência do contrato. Onde o principal não necessariamente conhece o que o agente está realizando, se há suposição de possuírem egoísmo, então não há certeza de que o agente terá o comportamento esperado pelo principal.

Nesse caso, surgem dois conceitos adicionais. O primeiro é o conceito sobre o risco moral, onde assumido os empregados como agentes, não os fará melhores e evitará o trabalho depois de eles terem sido contratados. O segundo é a seleção adversa, onde o principal não tem conhecimento suficiente para contar como bem qualificados são os empregados. Em ambos os casos o principal pode investir em qualquer um dos meios de decisão do comportamento do agente ou baseia o contrato nos resultados daquele comportamento (KANGIS e KAREKLIS, 2001, p. 32).

Assim, para Eisenhardt (1989, p. 62), na reunião de sistemas de informações e de dispositivos de monitoramento seria usada e poderia incluir contabilidade orçamentária, produção de relatórios, conselhos de diretores e camadas adicionais de administração. Tal investimento deveria contribuir para o controle por demonstrar o processo de comportamento do principal. É desse modo, suspeito que os sistemas reunidos de informação deveriam estar mais destacados, em que contratos são baseados no comportamento e menos baseados em resultados.

A outra opção é para o principal com contrato de resultados baseado no comportamento do agente, por exemplo, os fins em lugar dos meios. É assumido que um contrato baseado em

resultados influencia o comportamento por forçar o agente a justificar seus objetivos com os do principal. O agente deveria, desse modo, ser recompensado ou penalizado pelo resultado de seu desempenho, e como um resultado, cercado de algum risco. A questão de risco surge por causa do resultado da corporação não ser geralmente uma função de um comportamento único dos empregados. Onde os resultados indeterminados terão importante atenção para o comportamento, sendo os resultados simples de identificar. Alguns conceitos deveriam ser aplicados quando os resultados são facilmente mensurados, mas algumas tarefas requerem um longo tempo para serem completadas, envolvendo articulação, esforço de equipe, produção temporária ou resultados qualitativos. É, desse modo, esperado um relacionamento entre a mensurabilidade dos resultados e seu uso em contratos de empregados (EISENHARDT, 1989, p. 63).

O suporte para essa proposição pode ser encontrado no comportamento de empresas de corretagem e não corretagem, em relação à recomendação dada pelo mercado (CARLETON *et al*, 1998, p. 19). Esse conceito pode ser dirigido através do método organizacional para controle, tal como, monitorar o comportamento e recompensar o desempenho; essa estratégia requer investimento na reunião de informações. Uma alternativa deveria ser para minimizar a divergência de preferências entre os membros da empresa através da administração do ambiente cultural, do recrutamento de empregados, treinamento e socialização. A outra estratégia se sobrepõe tanto que é improvável que qualquer um deveria ser aplicado exclusivamente (KANGIS e KAREKLIS, 2001, p. 33).

Dessa forma e de acordo com Slomski (1999, p. 27; 2003, p. 432; 2005, p. 30), é pertinente afirmar que as entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria da agência, pois ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, devido à presença das três condições necessárias colocadas por Siffert Filho (1996). Essas condições básicas, depois de adaptadas por Slomski (1999, p. 27), são as seguintes:

1. O agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
2. A ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
3. As ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Considerando a assimetria informacional existente entre agente e principal, a preocupação que

para é saber se o agente (gestor público) tomará a decisão correta para o interesse do principal (cidadão).

Assim, percebe-se a necessidade de elaborar formas para minimizar esse problema, conforme destaca Slomski (2003, p. 434), o qual descreve que, considerando que o Estado é uma organização em que existe muitos contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (principal) e os gestores (agentes), que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos, faz-se necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes.

2.4.2 Teoria da escolha pública

Conforme Shaw (2005, p. 1), a teoria da escolha pública é um ramo da economia que se desenvolveu do estudo dos gastos públicos e impostos, tendo surgido nos anos cinquenta e recebido atenção pública em 1986, quando James Buchanan, um dos principais arquitetos dessa teoria (o outro foi Gordon Tullock), recebeu o prêmio Nobel em Economia.

De acordo com Buchanan e Tollison (1984, p.13), a teoria da escolha pública leva a instrumentos e métodos de abordagem que foram desenvolvidos para satisfazer os níveis analíticos da teoria econômica e aplicar esses instrumentos e métodos no setor político ou governamental, nas políticas e na economia pública. Como na teoria econômica, a análise destina-se a relatar o comportamento dos indivíduos no setor governamental, isto é, o comportamento das pessoas em suas capacidades como votantes, candidatos, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos e burocratas (todos esses são papéis de escolha pública) para a composição de resultados que serão ou deveriam ser observados. Essa teoria destina-se a oferecer uma compreensão, uma explicação, das interações institucionais complexas do setor público.

Para Formaini (2005, p. 2-3), a teoria da escolha pública parece ser nada mais que o senso comum, pois os governos são grupos de indivíduos cuja interação é determinada por algum egoísmo que motiva as pessoas no setor privado. A simples visão de que o governo é um processo de tomada de decisão coletiva que altruisticamente soluciona os problemas sociais tem uma longa e romântica tradição, tanto na teoria política quanto na econômica.

A teoria da escolha pública é o ramo da economia que estuda a forma como o governo toma decisões, assim, segundo Samuelson e Nordhaus (1993, p. 353-354), ela questiona o como, o quê e o para quem do setor público. Afirma, também, que a tomada de decisões políticas ocorre segundo um conjunto de regras, sendo que a mais importante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos. Destaca, ainda, que as motivações dos políticos resumem-se ao pressuposto de que os políticos se comportam de modo a maximizar a probabilidade da sua eleição, ou seja, eles são maximizadores de votos.

Nesse contexto, destacam-se, também, as organizações conhecidas como grupos de interesses, as quais estão situadas entre os eleitores e os políticos, para representarem indivíduos ou empresas e que estão organizados para pressionar por um conjunto específico de interesses ou de assuntos.

Em resumo, a teoria da escolha pública descreve como os governos tomam as decisões acerca dos impostos, despesa, regulamentação e outras políticas. Tal como o jogo dos mercados, o jogo da política tem de igualar a procura das pessoas de bens coletivos com a capacidade econômica para fornece-los. A principal diferença reside no fato de que os políticos estejam preocupados, em primeiro lugar, em ganhar as eleições, enquanto as empresas procuram ganhar lucros (SAMUELSON e NORDHAUS, 1993, p. 354).

Pode-se dizer ainda, que a escolha pública é o processo pelo qual as preferências individuais são conjugadas nas decisões coletivas, onde uma sociedade democrática destaca a importância dos valores e dos gostos individuais de forma individualista, ou seja, uma pessoa, um voto. Possui, também, a essência da indivisibilidade, pois só pode haver um resultado sobre qualquer assunto específico, mesmo havendo inúmeras possibilidades.

Outro ponto importante é se a escolha pública conduz sempre à eficiência. Para Samuelson e Nordhaus (1993, p. 356), a resposta é negativa. Eles destacam que as decisões coletivas podem ser divididas em três categorias: as prejudiciais (ocorrem quando o governo toma medidas que pioram a situação de todos), as redistributivas (há simplesmente um resultado redistributivo, em que a sociedade pode cobrar impostos de um grupo para beneficiar outro) e as eficientes (nas quais as ações coletivas podem produzir melhorias de Pareto¹, que consiste

¹ Eficiência no sentido de Pareto = quando ninguém pode melhorar sua situação sem piorar a de outrem (STIGLITZ e WALSH, 2003, p. 171).

nas ações que levam à melhoria da satisfação de todos, fazem com que todos fiquem melhor e ninguém numa pior situação).

Assim sendo, a falha do governo acontece quando as suas ações não conduzem à melhoria da eficiência econômica ou quando redistribui o rendimento de forma injusta (SAMUELSON e NORDHAUS, 1993, p. 360).

2.5 Governança corporativa no setor público brasileiro

No que diz respeito a governança corporativa no setor público brasileiro, poucos estudos são encontrados e os que existem são focados na tentativa de adaptar os princípios de governança do setor privado para o público, fundamentados nos princípios do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), fundado em 1995, como uma sociedade civil, sem fins lucrativos, com o propósito de “ser a principal referência nacional em governança corporativa: desenvolver e difundir os melhores conceitos e práticas no Brasil, contribuindo para o melhor desempenho das organizações e, conseqüentemente, para uma sociedade mais justa, responsável e transparente” (IBGC, 1999).

Para Bresser Pereira (2001, p.12), “a governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.

A boa governança e o desenvolvimento político não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, de sorte que um país que teve sucesso em termos econômicos, como os Estados Unidos, revela-se atrasado em termos sociais e políticos. A tentativa de ter-se uma melhor governança do que a sugerida pelo nível de renda *per capita*, porém, continua a ser o grande desafio que os países em desenvolvimento raramente conseguem superar (BRESEER PEREIRA, 2001, p. 12).

De acordo com Streit e Klering (2005, p. 7), as idéias a respeito das noções de governança pública indicam que o conceito faz referência à existência de estruturas, mecanismos e regulamentações para o exercício da administração pública, a uma nova prática, em que o processo é mais importante que os resultados em si, a uma nova forma ou estrutura, com maior enfoque na atuação via redes de organizações ou atores sociais, mais autônomos,

independentes e regulados, e a definição de objetivos conjuntos e de guias de ação. Assim sendo, a governança pública pode ser entendida como:

O governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceita pela sociedade (STREIT; KLERING, 2005, p. 7).

2.5.1 Administração pública brasileira

A gestão no setor público tem seus alicerces fixados nos princípios da legalidade, cuja premissa básica de todo o gestor é de que “somente é possível fazer o que existe previsão em lei”, neste sentido a lei mais recente, é denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000), que tem por objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública, que, segundo Santos (2002, p. 53), são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas.

2.5.1.1 Planejamento

O processo de planejamento e orçamentação obedece às formalidades legais estabelecidas na Constituição Federal, em que o governante, em seu primeiro ano de mandato, elaborará o plano plurianual (PPA) para quatro exercícios. No PPA, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

Com base no PPA, o executivo elabora o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estadual e municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual compreende: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas (onde a administração pública detenha a maioria do capital social com direito a voto) e o orçamento da seguridade social. A LOA conterá as receitas e despesas discriminadas

de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

2.5.1.2 Transparência

A transparência é abordada de maneira enfática na LRF, especialmente no Art. 48, que estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, e, ainda, as versões simplificadas desses documentos. Estabelece a obrigatoriedade de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (LRF, Art. 48, Parágrafo único).

O relatório de acompanhamento da gestão fiscal é composto por oito anexos, estabelecidos pela LRF e assim descritos: anexo I – demonstrativo da despesa com pessoal; anexo II – demonstrativo da dívida consolidada; anexo III – demonstrativo das garantias e contragarantias de valores; anexo IV – demonstrativo das operações de créditos; anexo V – demonstrativo da disponibilidade de caixa; anexo VI – demonstrativo dos restos a pagar; anexo VII – demonstrativo da despesa com serviços de terceiros; e anexo VIII – demonstrativo dos limites.

O relatório resumido de execução orçamentária, já previsto na Constituição Federal de 1988, disciplinado pela LRF e pela Portaria nº 560, abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público e sua composição se dará por meio dos seguintes anexos: anexo I – balanço orçamentário; anexo II – demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção; anexo III – demonstrativo da receita corrente líquida; anexo IV – demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime geral de previdência social; anexo V – demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos; anexo VI – demonstrativo do resultado nominal; anexo VII – demonstrativo do resultado primário; anexo VIII – demonstrativo do resultado primário da união; anexo IX – demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão; anexo X – demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; anexo XI – demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital; anexo XII – demonstrativo da projeção atuarial do regime geral de

previdência social; anexo XIII – demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos; anexo XIV – demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos; anexo XV – demonstrativo das despesas com saúde; anexo XVI – demonstrativo da receita líquida de impostos e das despesas próprias com saúde; e anexo XVII – demonstrativo da receita de impostos e das despesas próprias com saúde.

2.5.1.3 Controle

O controle na administração pública é viabilizado pela sistematização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Considerado um dos aspectos fundamentais da LRF, foi facilitado pela criação do relatório de acompanhamento da gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária e, além da obrigatoriedade de publicação, devem estar disponíveis ao público. O controle é melhorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma fiscalização mais efetiva e contínua dos Tribunais de Conta.

Com relação à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, a Constituição Federal, em seu Art. 70, estabelece que, no caso da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Porém, essa fiscalização em nível dos Governos Estaduais, Distrito Federal e Governos Municipais é de responsabilidade dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, conforme Art. 75 da Constituição Federal.

A LRF estabelece, no seu Art. 67, a criação dos conselhos de gestão fiscal, formados por representantes do governo e da sociedade civil, para o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operação do sistema de gestão fiscal.

Outro importante instrumento de controle é a Lei das Licitações (Lei 8.666/93), a qual visa atender ao disposto no Art. 37 da Constituição Federal que define a licitação pública como forma de contratação de obras, serviços, compras e alienações.

2.5.1.4 Responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas

A responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos deve ser aprimorada por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (SANTOS, 2002, p. 43).

De acordo com Slomski (2003, p. 367), na administração pública o dever de prestar contas deve certamente estar presente, pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que ajam em seu nome, de forma correta, e prestem contas de seus atos. Cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e demonstrar a eficácia no serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos.

2.5.2 As reformas de administração no Brasil

A primeira reforma ocorrida no Brasil, que começou em 1936, foi a burocrática que estabeleceu um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática.

A segunda foi a reforma evolucionária, estabelecida pelo regime militar por meio do decreto-lei n.º 200, em 1967, interrompida em 1988 com o retorno da democracia.

A terceira, incorporada na Constituição de 1988, foi a contra-reforma que tentou estabelecer ou restabelecer regras burocráticas rígidas dentro do Estado brasileiro.

Após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, um dos problemas principais que se teve de enfrentar foi a imposição da disciplina fiscal nas unidades subnacionais. Primeiramente, os Bancos Estatais tiveram de ser controlados e a maioria deles foram privatizados. Em segundo, os débitos dos Estados e das grandes municipalidades foram consolidados. E, a terceira, a Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000, baixou severas sanções sobre governadores e prefeitos que provaram serem incapazes de controlar as contas públicas (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 14).

A administração pública gerencial foi introduzida como a representação de um estágio

superior à administração burocrática, em que, os gerentes públicos para serem mais eficientes tornam-se mais autônomos. Essa maior autonomia gera maior responsabilidade política, pois os altos servidores deixam de ser vistos como apenas técnicos responsabilizáveis e começam a ser considerados como homens e mulheres, políticos responsáveis diretamente perante a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 12).

2.5.2.1 Plano de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com o executivo submetendo ao Congresso uma emenda constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição de 1988, começou a reforma gerencial.

Porém, muitas mudanças institucionais não requereram emendas constitucionais formais; foi o caso da criação das três instituições básicas da reforma: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais, e também, uma política eficaz de remuneração para servidores públicos, recrutamento e seleção anuais de novos dirigentes para as carreiras de Estado e a eliminação de privilégios excessivos que os servidores públicos estatutários tinham adquiridos pela lei do Regime Jurídico Único (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 19).

De acordo com Bresser Pereira (2002, p. 20), a reforma de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado. É gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas e adota a promoção de autonomia e responsabilidade das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de responsabilidade política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente agente de alocação de recursos e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de responsabilidade.

Desde 1999, a reforma vem sendo implementada gradualmente e, a partir de 2000, em vez de ser chamada de reforma gerencial foi adotado o nome de “Gestão Empreendedora”.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão, elaborou em julho de 2000, o documento chamado de “Gestão Pública Empreendedora”, com orientações sobre as reformas a nível federal. Segundo o referido documento, os princípios mais importantes da gestão empreendedora são: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parcerias; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo público e avaliação.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2000, 23-25), alguns programas e projetos já estão em andamento, destacando-se os seguintes:

- Gestão pública empreendedora: tem o objetivo de transformar as organizações do governo federal, para que trabalhem de acordo com os princípios da gestão, com os focos de trabalho nas organizações, nos programas e no desenvolvimento gerencial das pessoas;
- Programa de qualidade no serviço público: destina-se à melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão;
- Programa nacional de desburocratização: movimento para simplificar os procedimentos;
- Valorização do servidor público: focado na recuperação do servidor público, sua cultura, valores e formação;
- Gerências regionais de serviços – GRS: trata-se de um programa de gestão interna das gerências regionais, para que os serviços sejam gerenciados de modo a serem utilizados por todo o governo federal;
- Recuperando a cultura do servidor público: projeto com o objetivo de introduzir em três carreiras a remuneração vinculada ao desempenho, nos quais parte da gratificação se refere ao desempenho pessoal e parte ao coletivo; outro ponto é valorização do servidor através da capacitação, com um programa desenhado para três anos, com o conteúdo referindo-se ao desenvolvimento gerencial em todos os níveis, focando o conhecimento sobre o que fazer (conteúdo) aliado ao conhecimento de como fazer (gestão).

2.5.2.2 Plano de gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)

Com a mudança do grupo governante, a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou em 2003 o plano de gestão do governo Lula, chamado de “Gestão Pública para um Brasil de todos”, focado na redução do déficit institucional e na ampliação da governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético.

Nesse contexto, aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir as mais adequadas. Para isso, são necessários o fortalecimento da inteligência estratégica governamental e a adoção de novas práticas de interlocução e participação. Em especial, a reativação da função planejamento demanda essas competências (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003, p. 9).

No que tange à implementação, trata-se de proporcionar meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados; nesse contexto, o plano de gestão do governo Lula requer:

- O ajuste das estratégicas, redefinindo sua missão, objetivos e metas;
- O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- A adequação das estruturas e modelos institucionais;
- A otimização dos processos de trabalho para redimensionar, qualitativamente e quantitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos;
- O aprimoramento do atendimento ao cidadão;
- A adequação dos quadros funcionais;
- O aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento;

- Uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização;
- O aprimoramento de sistemas de informações.

2.6.2.2.1 Princípios ou premissas orientadoras

A construção de um modelo de gestão pública deve estar pautada em princípios ou premissas orientadoras, no caso do plano de gestão em destaque, de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003, p. 12-13) esses princípios ou premissas são:

- O Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- O cidadão como beneficiário principal, não sendo apenas um mero consumidor de bens ou serviços públicos;
- O plano de gestão pública como uma definição de Governo, com sua proposta construída coletivamente;
- Integração do plano às demais políticas de Governo;
- É fundamental o envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores;
- O plano será formulado a partir de diagnóstico abrangente e sistemático, identificando os problemas e suas causas e não apenas seus sintomas;
- A escolha dos instrumentos, ferramentas e metodologias serão feitas em função dos problemas identificados no diagnóstico, ao invés da adoção de modismos gerenciais.

2.6.2.2.2 Agenda de transformações da gestão pública

O plano de “gestão pública para um Brasil de todos” é uma agenda positiva de transformações

da gestão pública que visa fortalecer o Estado para o exercício de um papel mais ativo da geração de desenvolvimento com inclusão social.

Busca-se dotar o arranjo organizacional do Poder Executivo de reais condições de formulação e alcance de resultados, por meio de ações em três frentes de atuação, paralelas, integradas e complementares, ilustradas no quadro 1.

Quadro 1 – Frentes de atuação do Plano de Gestão Pública

Modelo de Gestão dos Programas do PPA	Instrumentos de Gestão	Estruturação da Administração Pública Federal
Papel do gerente / dirigente	Relações interorganizacionais	Formulação de políticas
Integração, programas e organização	Integração de programas	Estruturas e modelos institucionais
Recursos	Coordenação	Processos estruturados
(Re)formulação de programas	Otimização de recursos	Carreiras, cargos e remunerações
Monitoramento de resultados	Interlocução e negociação	Dirigentes públicos
Avaliação e redirecionamento	Contratualização de resultados	Simplificação administrativa
		Consolidação da legislação

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2003, p. 14.

a) Modelo de gestão do plano plurianual (PPA)

As ações do plano de gestão pública estarão voltadas à implementação e redefinição dos programas — quando da revisão do PPA — tendo como objeto, principalmente:

- A definição do papel do gerente do programa e suas interseções com os quadros dirigentes;

- A integração em rede entre programas, organizações e processos de trabalho relativos aos mesmos;
- O dimensionamento e a alocação de recursos necessários à geração dos resultados previstos pelos programas;
- O monitoramento e a avaliação de resultados.

b) Instrumentos de gestão

Serão considerados tanto instrumentos consagrados pelas experiências públicas e privadas, nacionais e internacionais, quanto soluções desenvolvidas para problemas de gestão específicos. As escolhas priorizarão os problemas que se referem principalmente:

- À integração interorganizacional, mediante a formação de redes para tratamento de questões transversais, intergovernamentais e com segmentos da sociedade civil;
- À coordenação governamental;
- À otimização de recursos;
- À interlocução e à negociação;
- À contratualização de resultados.

c) Estruturação da administração pública federal

Serão realizadas intervenções no curto e no longo prazo, no sentido de se proceder:

- À recomposição da força de trabalho do setor público, segundo as necessidades e requisitos identificados, além do redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos;
- Ao realinhamento de salários, de carreiras, posições e condições gerenciais da burocracia;

- À definição de requisitos e modalidades de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores;
- À promoção da saúde ocupacional e melhoria da qualidade de vida;
- Ao redesenho de estruturas e processos de trabalho, mediante, inclusive, a adoção de novas concepções institucionais, e o conseqüente redimensionamento de recursos orçamentários, logísticos e de tecnologias da informação, de forma intensiva e em bases confiáveis;
- À integração entre planejamento e orçamento, tanto no que se refere à elaboração quanto à execução e avaliação orçamentária;
- À redefinição de marcos regulatórios e à conseqüente redefinição do papel das agências reguladoras;
- Ao aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas;
- À simplificação administrativa, reduzindo-se os requisitos de formalidades processuais e tornando as decisões mais ágeis e próximas dos interessados;
- À definição de indicadores objetivos de desempenho organizacional, que permitam uma contratualização efetiva de resultados e a avaliação do custo-benefício, dotando o processo orçamentário de mais racionalidade;
- Ao estabelecimento de formas de interlocução, participação e atendimento ao cidadão, que o informe a respeito de seus interesses legítimos e proporcione uma prestação de serviços condizente com altos padrões de qualidade;
- Ao estabelecimento de altos padrões de conduta ética e de transparência no trato de questões públicas.

O Plano de Gestão Pública estará contido no Livro Verde - Modelo de Gestão do PPA e no Livro Branco - Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos. Esses livros propositivos

serão agendas detalhadas que abordarão os três domínios de ações transformadoras em diferentes proporções.

O Livro Verde - Modelo de Gestão do PPA – terá definição do modelo na perspectiva do curto e médio prazo, abordando, também, alguns instrumentos de gestão e indicando questões estruturantes conexas.

O Livro Branco - Gestão Pública para um Brasil de Todos - complementarmente, abordará questões estruturantes nas perspectivas de curto e longo prazo, assim como instrumentos de gestão correlatos e desdobramentos no modelo de gestão do PPA. Seu lançamento será precedido pela 1ª Conferência Nacional da Gestão Pública, evento de âmbito nacional, a ser realizado em Brasília, focado nas questões estruturais relacionadas à gestão pública.

As soluções, instrumentos e incentivos contidos nos LIVROS VERDE e BRANCO, além da aplicação no âmbito do Poder Executivo Federal, poderão servir de documento de referência, propositivo e inspirador para demais poderes e esferas federativas.

2.5.2.3 Semelhanças e diferenças entre as reformas de 1995 e 2003

Segundo Marini (2003, p. 100-102), é possível especular sobre algumas semelhanças e diferenças entre os movimentos de reformas de 1995 e 2003, tomando como referência as perguntas sobre o contexto que caracterizaram cada uma das reformas (*o início*), o objetivo pretendido (*o fim*) e a estratégia de implementação (*o meio*):

- O contexto (*o início*): a reforma de 1995 foi instaurada num período de afirmação da democracia brasileira, foi concebida e justificada a partir da emergência da crise do Estado, notadamente nas dimensões financeira e administrativa, e foi influenciada pelo movimento da NGP. A reforma de 2003 herda alguns desses elementos ao constituir sua agenda. A jovem democracia brasileira avança na direção de sua consolidação (semelhança), a crise, nas dimensões fiscal e administrativa, continua presente (semelhança), mas a estratégia atualmente definida nega, de forma explícita, a crise do Estado como mote e recoloca a questão, afirmando o déficit institucional existente, mas enfatizando um novo mote: o Estado como solução (diferença). A influência da NGP ainda está presente em alguns de seus princípios básicos – eficiência, principalmente –

mas, como doutrina, desgastou-se devido a uma forte crítica, muitas vezes injusta, mas efetiva, pois alcançou o resultado que a associou ao neoliberalismo — o exame da experiência internacional mostra que a aplicação da NGP se deu, em alguns casos, sob a gestão de governos de esquerda. Assim, a atual abordagem parte do esgotamento dessa geração de reforma e apresenta o Plano de Gestão Pública como instrumento da consolidação do Estado e não da reforma (outra diferença).

- Os objetivos (*o fim*): a reforma de 1995 passou por dois diferentes estágios. No primeiro momento, sua formulação foi tipicamente auto-orientada. Estava na agenda, mas não ocupava a primeira fila. Após algumas mudanças estruturais, o Plano Diretor foi elaborado na perspectiva de ocupar um espaço na agenda de reformas. E é neste aspecto que está o seu papel protagonista e, paradoxalmente, sua eventual limitação. O debate provocado, a qualidade propositiva do documento e o apoio incondicional dos governadores à época foram decisivos para reincorporar, depois de algumas décadas, a temática da gestão pública na agenda nacional. Mas era um plano caracterizado por uma qualidade propositiva superior à qualidade explicativa dos problemas a enfrentar. E, no primeiro estágio, correspondente ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, não estava alinhado aos outros instrumentos de gestão (planejamento e orçamento). No segundo mandato, houve uma iniciativa deliberada de integração dos instrumentos de gestão, solução mantida pelo governo atual (semelhança). Já o Plano de Gestão Pública tem como princípio fundamental ser um instrumento da realização do novo modelo de desenvolvimento (PPA, 2000-2003).
- A estratégia de implementação (*o meio*): a primeira diferença refere-se ao processo de elaboração do Plano Diretor (1995), concebido a partir de um conjunto de soluções sem maior aprofundamento sobre a natureza dos problemas, um diagnóstico, mas definido a partir de uma visão endógena do próprio Ministério. A estratégia atual, ao contrário, parte do diagnóstico para depois definir o plano. Outra importante diferença está no processo de definição do conteúdo do plano. Embora uma primeira versão do Plano Diretor tenha sido submetida à apreciação da Câmara e Comitê da Reforma, não houve uma estratégia deliberada de comunicação e, menos ainda, de busca de legitimação de seu conteúdo. Desde o princípio, a reforma de 1995 teve que lidar com a dicotomia: concordância, nem sempre declarada, por parte da sociedade, que tende a ganhar com a reforma, e resistência, sempre declarada, por parte de importantes segmentos do funcionalismo público, que

tende a perder alguns benefícios conquistados. A dicotomia permanece: a sociedade só tem a ganhar com a reforma, e os servidores insistem em perceber somente as perdas (semelhança). A diferença fundamental é que a reforma de 1995 subestimou os riscos decorrentes dessa dicotomia, enquanto o Plano de Gestão Pública coloca no centro a questão da legitimação, junto aos órgãos do governo e à sociedade, para a efetivação do projeto.

2.6 Governança corporativa no setor público segundo o PSC/IFAC

O *Public Sector Committee* (PSC) é o comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores (IFAC), formado para dedicar-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria. Nesse contexto, o termo “setor público” refere-se aos governos federal, estadual ou municipal e ainda às entidades governamentais sem fins lucrativos.

O estudo 13 da PSC/IFAC está focado em formas de governança corporativa no setor público, especialmente no que tange à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada pelo setor público. O PSC acredita que esse estudo contribuirá para a boa governança e responsabilidade no setor público de todo mundo. Esse estudo define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança, como um caminho para capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

A governança está interessada nas estruturas e processos para a tomada de decisão, responsabilidade em prestar contas, controle e comportamento dos principais dirigentes das organizações. Em algumas jurisdições, o termo “corporativa” pode ser interpretado como pertencente ao setor privado. Para evitar possíveis confusões a respeito da aplicação desse estudo, o termo “governança” é usado para descrever o que é referido ao setor privado como governança corporativa. Em outros países, o termo “governança governamental” é usado para descrever governança no setor público (PSC/IFAC, 2001, p. 1).

O setor público é complexo, e entidades públicas não operam com uma estrutura legislativa comum ou tenha um tamanho ou forma padrão organizacional. É importante, portanto, o

reconhecimento da diversidade desse setor e os diferentes modelos de governança que são aplicados em diferentes países e diferentes setores, cada um dos quais, tem características diferentes que requerem atenção especial e impõem diferentes responsabilidades (PSC/IFAC, 2001, p. 2).

Segundo Tricker (1996, p. 28) citado por Clatworthy (2000, p. 167), “a governança corporativa é interessada com a estrutura e processos da diretoria e seu relacionamento com os acionistas, reguladores, auditores, a cúpula da administração e quaisquer outros acionistas legítimos”. A discussão ocorre no que diz respeito a, se é possível identificar esses elementos nas organizações do setor público, embora essas delineações sejam menos claras.

Nesse contexto, Barrett (1997, p. 3) citado por Ryan e Ng (2000, p. 13), declarou que “a boa governança corporativa requer claras definições de responsabilidade e um claro entendimento da relação entre a organização acionária e os gestores, e a quem lhes confiaram recursos para serem administrados e devolvidos os resultados”.

2.6.1 Os princípios de governança corporativa no setor público

Com relação à definição de governança corporativa, o relatório do comitê dos aspectos financeiros de governança corporativa (*Cadbury report*, 1992) definiu como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”, e identificou os três princípios fundamentais como sendo: transparência (*openness*), integridade (*integrity*) e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*) (PSC/IFAC, 2001, p. 11).

O *Cadbury report* definiu esses princípios no contexto do setor privado, por isso, no contexto do setor público a definição desses princípios precisou ser adaptada para refletir as principais características que distingue o público do privado.

De acordo com o PSC/IFAC (2001, p. 12), no contexto do setor público, os princípios acima descritos são, assim, definidos:

- **Transparência:** é exigida à medida que as partes interessadas (sociedade) têm confiança nas ações e processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo pública através da consulta e da comunicação de informações com as

partes interessadas, sendo precisas e claras, conduzindo a ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário;

- **Integridade:** compreende os procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente da efetividade nas estruturas de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade;
- **Responsabilidade em prestar contas:** é o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes, tendo uma compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos através de uma estrutura completa. Em consequência, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

O estudo 13, do PSC/IFAC, destaca que os princípios fundamentais acima descritos são refletidos em cada uma das recomendações de governança das entidades do setor público abaixo relacionadas:

- **Padrões de comportamento:** como a administração da organização exercita a liderança em determinar os valores e padrões da organização, em definir a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos;
- **Estruturas e processos organizacionais:** como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da organização, como suas responsabilidades são definidas e como são asseguradas;
- **Controle:** a rede de vários controles estabelecidos pela cúpula da administração da organização no apoio ao alcance dos objetivos das entidades, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas;

- Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

De acordo com o PSC/IFAC (2001, p. 2), os princípios vistos acima são importantes para as entidades do setor público. A aplicação igualitária para todas as entidades do setor público (incluindo o governo federal; governos regionais, como os estados, províncias e territórios; governos locais, como as cidades; entidades governamentais, como as agências, diretorias e comissões; e empresas do governo), independe dos grupos governantes serem eleitos ou apontados, e se ou não eles incluem um grupo de pessoas ou individual.

2.6.2 Recomendações de governança corporativa no setor público

Considerando os princípios fundamentais expostos acima, é possível derivá-los em um grupo de recomendações, descritas no quadro 2, com o foco na responsabilidade do corpo governante e no caminho que podem fazer para confirmar a efetiva governança.

Quadro 2 – Recomendações de governança no setor público

Padrões de comportamento		
> Liderança > Códigos de conduta - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade - Relacionamento		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
> Responsabilidade em prestar conta estatutária > Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público > Comunicação com as partes interessadas > Papéis e responsabilidades - Equilíbrio de poder e autoridade - O grupo de governo - O presidente - Membros do grupo de governo não executivo - Administração executiva - Política de remuneração	> Gestão de risco > Auditoria interna > Comitês de auditoria > Controle interno > Orçamento > Administração financeira > Treinamento de pessoal	> Relatórios anuais > Uso de normas contábeis apropriadas > Medidas de desempenho > Auditoria externa

Fonte: PSC/IFAC; 2001, p. 14.

Para melhor entendimento, faz-se necessário que sejam tecidos esclarecimentos sobre essas recomendações.

2.6.2.1 Padrões de comportamento

A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante, empregados ou agentes contratados. Portanto, os procedimentos efetivos e a necessidade de proteção devem ser colocados para assegurar que todos os funcionários são comprometidos com alto padrão de comportamento pessoal e manter um relacionamento aberto e honesto com o público, com as pessoas de outras organizações e com outros empregados e membros do grupo governante.

2.6.2.1.1 Liderança

Os membros do grupo governante têm necessidade do exercício da liderança para se conduzirem de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade.

Ele é, normalmente, responsável por determinar os valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes. Isso reforça a necessidade de políticas de recursos humanos, incluindo os procedimentos de recrutamento, seguindo pela indução e consciência de treinamento contínuo, para assegurar que seus membros tenham uma compreensão própria de suas responsabilidades e dos padrões de comportamento esperados.

2.6.2.1.2 Códigos de conduta

Há a necessidade de adaptar um código formal de conduta, definindo os padrões de comportamento ao qual os indivíduos membros do grupo governante e todos os empregados sejam solicitados a concordar.

Um código de conduta do governo pode existir, com isso ele pode ser adaptado ou poderia ser usado como base para construir um outro código, pois, um código de conduta necessita de:

- Comprometer a entidade com os padrões de comportamento;
- Ser desenvolvido de forma consultiva e envolvendo todas as partes interessadas para formar uma cultura na entidade;
- Receber um comprometimento total do corpo governante e do chefe do executivo: eles precisam dar exemplo aos demais integrantes da entidade;
- Ser suficientemente detalhado, bem como dar uma clara direção do comportamento esperado pelos empregados.

O código de conduta necessita refletir os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas, e discutir: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade; e relacionamento.

Nesse contexto, a boa conduta pode ser definida como a responsabilidade das pessoas para o ato impessoal e boa-fé, e o caminho para conhecer os objetivos específicos da entidade para os quais elas foram indicadas ou eleitas.

a) Probidade e propriedade

Todos os servidores públicos precisam que sua conduta esteja de acordo com os altos padrões de comportamento, em uma magnitude que possa refletir a sua reputação ou da entidade. Precisam ser confiáveis no controle dos fundos públicos, tendo que demonstrar:

- Probidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiados;
- Cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados;
- Propor a observância das normas e procedimentos da entidade, particularmente com relação à contabilidade;
- Economia para evitar gastos e extravagâncias;

- Honestidade pessoal na reivindicação de despesas e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares.

b) Objetividade, integridade e honestidade

É preciso estabelecer mecanismos apropriados para garantir que seus membros e empregados não sejam influenciados por preconceitos e conflitos de interesses.

Os membros do grupo governante e os empregados da entidade, envolvidos no processo de tomada decisão, precisam ser objetivos e colocarem os interesses da entidade acima dos seus próprios interesses. Isso impõe a obrigação de serem justos, honestos e livres de conflitos de interesses, ou seja, não devem usar sua posição no setor público para obter ganhos pessoais.

Para evitar o conflito de interesse, as contratações de membros não executivos, para exercerem atividades na entidade, devem ser previstas nas diretrizes e normas da entidade, observando um processo transparente com completa evidenciação.

Os servidores públicos não devem oferecer ou receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar (ou parecer influenciar) uma ação oficial.

c) Relacionamento

O público de maneira geral deve ser tratado de maneira cordial, justa, oportuna e com eficiência.

Os servidores públicos deveriam ter a obrigação de tratar os colegas com respeito, sendo francos, honestos e cautelosos, tendo a devida consideração pela saúde, segurança e bem-estar pessoal dos outros, e evitando o assédio, discriminação ou abuso de algum tipo. Nesse caso, os membros do grupo governante precisam estabelecer um clima de cultura pública, em que os servidores tenham confiança na justiça e imparcialidade de procedimentos para registrarem ou negociarem seus interesses e preocupações. É recomendado determinar uma pessoa responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta.

Todos os servidores públicos precisam estar preocupados em manter a reputação da entidade para honrar contratos e outros acordos; isso implica em adquirir confiança através de procedimentos justos, francos e consistentes.

Além disso, quando os servidores públicos se relacionarem com os fornecedores, deverão cumprir a lei, normas e procedimentos internos da entidade e pagar os fornecedores no prazo estabelecido.

2.6.2.2 Estruturas e processos organizacionais

É necessário estabelecer estruturas e processos organizacionais efetivos, para assegurar sua responsabilidade estatutária, propor a responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação com as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades dos principais gestores.

2.6.2.2.1 Responsabilidade estatutária

O governo necessita estabelecer planos efetivos para assegurar conformidade com todos os estatutos e regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes das melhores práticas. Portanto, a entidade necessita estabelecer mecanismos para assegurar que o grupo não exceda seus poderes ou funções e concorde com algumas obrigações impostas em estatuto.

Assim, é necessário identificar um responsável para assegurar que é dado o conselho apropriado para o grupo governante, em conformidade com os estatutos e regulamentações aplicáveis. Além de estabelecer mecanismos para as ações de antes e depois dos eventos, para prevenir a ocorrência de possíveis violações da lei.

2.6.2.2.2 Responsabilidade pelo dinheiro público

Há a necessidade de se estabelecer plano apropriado para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam adequadamente protegidos e sejam usados economicamente, eficientemente, efetivamente, com devida propriedade e de acordo com o estatuto ou outras autorizações que controlam seu uso.

Nesse contexto, a responsabilidade pode ser interpretada como um meio de os políticos e funcionários serem responsáveis pelo público.

A responsabilidade para o público resume-se em: confiança de administrar os recursos e ativos; desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na deliberação dos serviços; e aspectos não financeiros de desempenho, incluindo a responsabilidade pelas prioridades da entidade e a qualidade dos serviços.

Desse modo, a responsabilidade pelo dinheiro público estará assegurada pela estabilidade de uma estrutura efetiva de controle interno e desempenhada por meio de relatórios pontuais, objetivos, equilibrados e compreensíveis às partes interessadas.

2.6.2.2.3 Comunicação com as partes interessadas (sociedade)

O governo precisa estabelecer canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre a missão, papéis, objetivos, desempenho da entidade e procedimentos para assegurar que tais canais operem efetivamente na prática.

Para a efetiva comunicação com a sociedade, o setor público deve:

- Estabelecer e publicar formas predeterminadas de padrões e medidas de desempenho, bem como relatórios reais;
- Informar a sociedade dos seus direitos sobre informações e serviços;
- Informar a sociedade sobre os planos de contratos e parcerias, e como se desenvolvem;
- Desenvolver e publicar formas de procedimentos para investigações e reclamações internas e externas e assegurar que sejam considerados pronta e efetivamente;
- Assegurar procedimentos claros aos empregados, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão suportados e protegidos contra represálias.

Ele precisa ter um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades da entidade, salvo quando os assuntos forem confidenciais.

As entidades devem desenvolver seus próprios códigos de franqueza e adotar procedimentos para assegurar que o público esteja ciente de suas providências.

A comunicação deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna.

Os relatórios deverão apresentar um equilíbrio entre os aspectos positivos e negativos da entidade.

Precisa relatar publicamente o processo de nomeação dos órgãos do governo e tornar disponível os nomes de todos os membros do governo, junto com sua relevância e outros interesses.

2.6.2.2.4 Papéis e responsabilidades

a) Equilíbrio de poder e autoridade

Há necessidade de serem claramente definidas as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade, para assegurar um equilíbrio de poder e autoridade.

Uma forma de manter o equilíbrio de poder e autoridade é estabelecer um número igual de executivos e não executivos no grupo que toma as decisões.

A boa governança requer claras definições de responsabilidade e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos. Necessita ser baseada na aceitação de todos os envolvidos na gestão, de que altos padrões de integridade são esperados e que todas as suas ações devem ser claramente visíveis.

b) O grupo governante

Muitas entidades do setor público necessitam ser chefiadas por um grupo governante efetivo, para conduzir e controlar a entidade e monitorar os gestores executivos.

Contínuas reavaliações, reflexões das funções e efetividade do grupo governante como um todo, podem contribuir para a transparência das mudanças e inovações, em lugar de, apenas sustentar a estabilidade. Tal reavaliação deveria incluir avaliar o desempenho dos membros do grupo governante e do chefe do executivo.

Todos os seus membros (eleitos ou indicados, executivos ou não) para ter responsabilidade coletiva pela administração da entidade necessitam de:

- Adaptação de um processo de planejamento estratégico com a estrutura política e de recursos, estendido para parlamentares, ministros e reguladores, que incluem: definir a visão, a missão, os objetivos de curto e longo prazo e os planos que possam ser realizados; supervisionar a entrega dos resultados dos planos pelo monitoramento do desempenho, comparando com os objetivos estratégicos e assegurando a ação corretiva quando necessário, e manter-se visualizando as perspectivas futuras.
- Nomeação, desenvolvimento e sucessão dos principais gestores;
- Adaptação e aprovação formal do relatório anual da entidade, incluído as demonstrações financeiras;
- Implementação de uma política de comunicação efetiva;
- Estabelecimento de um sistema efetivo de controle e informação interna;
- Identificação e monitoramento dos principais riscos e oportunidades da entidade e assegurar sistemas apropriados para gerenciar esses riscos.

Os membros necessitam receber treinamento inicial apropriado, na ocasião de sua nomeação e depois disso, quando for necessário. Nesse treinamento, devem ser incluídas as informações sobre os valores do setor público e seus padrões de probidade e responsabilidade.

Ele precisa estabelecer medidas apropriadas para assegurar que eles possam ter acesso a todas as informações relevantes, aos avisos e recursos, quando for necessário, para os levarem ao cumprimento de seus papéis efetivamente.

Para assegurar a direção e controle da entidade, o grupo governante precisa estabelecer e manter uma estrutura moderna de reservar ou delegar poderes, que incluam um programa formal das matérias especificamente reservadas pelas decisões coletivas do grupo.

O governo, para dar suporte ao cumprimento de seus deveres, deve estabelecer documentos claros e compreender os processos administrativos para o desenvolvimento, implementação e revisão política, tomada de decisão, monitoramento, controle, demonstrações, procedimentos formais e regulações financeiras para administrar a conduta das operações do grupo governante.

É necessário que as nomeações, para serem um processo formal e transparente, sejam feitas de acordo com critérios especificados de competência e com base no mérito e na habilidade individual.

A responsabilidade para assegurar as nomeações transparentes dos membros do grupo governante será diferente dependendo da estrutura legislativa global, que existe em jurisdições específicas. Em algumas jurisdições, o grupo pode ter responsabilidade pela nomeação dos membros, mas, em outros casos, a legislação pode prever que o ministro tenha o poder legislativo para nomear.

c) O presidente do grupo governante

O papel de presidente precisa ser formalmente definido, para incluir responsabilidade em prover estratégia efetiva de liderança ao grupo e assegurar a exoneração quando não houver a responsabilidade geral pelas atividades da entidade.

O presidente pode ser eleito ou nomeado pelo governo, com o seguinte papel:

- Prover a liderança de seu grupo, assegurando aos membros trabalharem juntos, como equipe, para cumprirem suas respectivas responsabilidades;
- Habilitar todos os membros do grupo a fazerem uma contribuição completa para as suas atividades e os atos do grupo em equipe;

- Assegurar que há um processo efetivo de revisão relativo ao desempenho do grupo como um todo;
- Assegurar que todos os membros tenham acesso a todas as informações relevantes;
- Assegurar que as medidas principais e apropriadas sejam discutidas pelo grupo de maneira pontual;
- Assegurar que o grupo tenha suporte adequado e esteja provido com todas as informações necessárias como base às decisões;
- Assegurar que o grupo proponha os informes do estatuto e outros requerimentos. As recomendações da gestão são aceitas apenas quando o presidente está satisfeito que o grupo tenha considerado totalmente todas as medidas.

d) Os membros do grupo governante não executivos

Os membros não executivos precisam fornecer um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta. É apropriado que eles sejam independentes da gestão e livres de outros relacionamentos que possam interferir materialmente no seu papel, da mesma forma, é necessário serem definidos claramente seus deveres, termos das funções, remuneração e tudo isso passar por constantes revisões.

e) Administração executiva

O chefe do executivo necessita ter responsabilidade por todos os aspectos da administração executiva, seja membro do corpo governante ou não. Ele é responsável pelo desempenho final da entidade e pela implementação de suas políticas.

Um diretor financeiro, sendo membro ou não do grupo governante, necessita ser responsável por assegurar que conselhos apropriados sejam dados ao grupo, em todas as matérias financeiras e manter os registros, contas financeiras próprias e sistemas de controle financeiro interno.

Um executivo sênior, sendo membro ou não do grupo governante, necessita ser responsável para assegurar que os procedimentos do grupo sejam seguidos e que todos os estatutos e regulamentos sejam aplicáveis, e se as demonstrações relevantes das melhores práticas são seguidas.

f) Política de remuneração

Os níveis de remuneração dos membros do grupo governante precisam ser suficientes para atraí-los e os conservá-los na gestão da entidade.

A comissão de remuneração precisa fornecer pacotes apropriados para atrair, conservar e motivar os membros executivos de qualidade. Uma proporção da remuneração dos membros poderia ser estruturada, assim como uma recompensa pelo desempenho individual.

A entidade precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração do executivo e para fixar os pacotes de remuneração individual. É apropriado que os membros não sejam envolvidos na decisão da sua própria remuneração.

Para evitar possíveis conflitos de interesses, o grupo governante pode estabelecer comissões de remuneração dos membros não executivos independentes, para fazer recomendações ao grupo, discutir a estrutura da remuneração e seus custos, e determinar seus interesses específicos no pacote de remuneração, incluindo altas pensões e alguns pagamentos de compensação.

O relatório anual da entidade precisa conter uma demonstração da política de remuneração e detalhes da remuneração dos membros. Tal evidenciação está suportada nos princípios da transparência e integridade, particularmente aos membros que têm habilidade para criar sua própria remuneração.

2.6.2.3 Controle

2.6.2.3.1 Gestão de risco

O governo necessita assegurar que sistemas efetivos de gestão de risco sejam estabelecidos

como parte da estrutura de controle.

O risco pode ser definido como uma medida de incerteza e compreender esses fatores que podem facilitar ou prevenir a realização dos objetivos da organização. A gestão de risco pode ser vista como um processo de:

- Compreender os objetivos organizacionais;
- Identificar os riscos associados com a realização dos objetivos;
- Avaliar os riscos, incluindo a probabilidade e o potencial impacto dos riscos específicos;
- Desenvolver e implementar os programas/procedimentos para se dirigir aos riscos identificados;
- Monitorar e avaliar os riscos e seus programas/procedimentos.

Os controles não são considerados estáticos. Como o ambiente, a entidade sofre mudanças em seus objetivos e atividades, devendo os sistemas de controles também mudar. Por isso, o governo precisa assegurar que estabelece procedimentos para: identificar e avaliar os riscos internos e oportunidades; identificar e avaliar novos riscos e oportunidades surgidas de novos objetivos ou fatores externos; quantificar potenciais desvantagens e oportunidades; rever os riscos passados; tentar prever os riscos e mudanças futuras, pelo monitoramento do ambiente interno e externo, para obter informações que possam ser necessárias à reavaliação dos objetivos e controles da entidade.

2.6.2.3.2 Auditoria interna

O gestor público e seus auxiliares precisam assegurar que seja estabelecida uma função de auditoria interna efetiva, como parte da estrutura de controle, a menos que os custos de tal função excedam os benefícios dela derivada. Isso pode ser o caso quando o porte, complexidade, distribuição geográfica ou materialidade dos bens e serviços construídos, não justifique os custos associados da função de auditoria interna.

Uma função de auditoria interna necessita garantir a revisão sistemática, a avaliação e os relatórios da adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários, incluindo no mínimo:

- A relevância das políticas, planos e procedimentos estabelecidos e seus efeitos financeiros;
- A adequação das orientações;
- As conveniências organizacionais, pessoais e supervisionar acordos;
- Uma revisão das operações e programas, para aceitar se os resultados são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e se as operações e programas estão sendo desempenhadas como planejadas;
- Até que ponto os ativos e passivos são registrados para serem resguardados das perdas de todos os tipos, surgidas de desperdícios, extravagâncias, administração ineficiente, desvalorização do dinheiro, fraudes ou outras causas;
- A conveniência, confiança e integridade das finanças e outra informações gerenciais, e o significado usado para identificar, mensurar, classificar, registrar e obter as informações;
- A economia e eficiência com que os recursos são aplicados;
- A integridade dos sistemas computacionais.

2.6.2.3.3 Comitês de auditoria

Um comitê de auditoria necessita ser estabelecido, compreendendo membros não executivos, com a responsabilidade para revisão independente das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa.

Para o comitê de auditoria ser completamente efetivo, deve ser independente da administração executiva da entidade e dependerá de um presidente muito poderoso, que tenha a confiança do

governo, dos auditores internos e externos e na qualidade e seus membros não executivos.

As funções do comitê de auditoria incluem:

- Rever, juntamente com a gestão, a adequação das políticas e práticas para assegurar a conformidade com os estatutos, direções, orientações e políticas relevantes;
- Rever, juntamente com a gestão, sua habilidade para monitorar em conformidade com os padrões e códigos relevantes de governança;
- Rever, juntamente com a gestão, a adequação das informações financeiras, apresentadas ao grupo governante;
- Assegurar que a função de auditoria interna seja corretamente remunerada e tenha uma posição apropriada dentro da entidade;
- Recomendar ou aprovar a contratação ou remoção do auditor interno chefe e dos auditores externos;
- Rever as atividades da função de auditoria interna, incluindo seu programa de trabalho anual, coordenações com os auditores externos, os relatórios das investigações significativas e as respostas da gestão executiva para as recomendações específicas;
- Quando relevante, rever a amplitude, os resultados e os custos da auditoria, e a independência e objetividade dos auditores;
- Gerir, em nome do grupo governante, todos os aspectos de relacionamento da entidade com os auditores externos. Isso inclui a revisão dos relatórios da auditoria e outras comunicações com a gestão.

2.6.2.3.4 Controle interno

Deve-se assegurar que uma estrutura de controle interno seja estabelecida, operada na prática e que uma demonstração seja incluída no relatório anual da entidade.

O controle interno, nesse contexto, é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designados para prover razoável garantia com relação à realização dos objetivos das seguintes categorias:

- Efetividade e eficiência das operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos;
- Confiabilidade dos relatórios financeiros;
- Conformidade com leis e regulamentações aplicáveis.

O controle interno tem necessidade de ser revisado e testado regularmente. A revisão garante todas as atividades de controle, incluindo aquelas relativas à parte financeira, operacional, orçamentária, conformidade e gestão de risco.

2.6.2.3.5 Orçamento

O Legislativo é, normalmente, o responsável pela aprovação do orçamento geral do setor público e por autorizar o executivo a executar as despesas. O executivo de uma entidade do setor público, normalmente aprova o orçamento ou o plano financeiro, dentro de um nível geral aprovado de despesa para prover autorização pela aquisição e uso dos recursos financeiros e, também, é responsável por supervisionar sua implementação.

O orçamento é um elemento essencial do planejamento financeiro, do controle e do processo de evolução da entidade do setor público. Pela sua natureza, ele é um meio de alocar recursos para alcançar os objetivos, é um instrumento de gestão e, também, um meio de controlar os fundos para assegurar que os objetivos declarados possam ser conhecidos.

O orçamento anual é mais próspero, se é ligado a uma estrutura de médio prazo, contendo demonstrações mensuráveis dos objetivos, políticas e prioridades, estratégias para alcançar os objetivos e estrutura de recursos aos planos para o período.

Para ser efetivo, o orçamento precisa ser integrado com a contabilidade.

Em conjunto com o orçamento deve-se elaborar o orçamento do fluxo de caixa, um elemento essencial para a efetiva administração do caixa, considerando que a previsão da cronometragem de entradas e saídas de caixa sempre será necessária.

2.6.2.3.6 Administração financeira

O governo precisa ser responsável por supervisionar e monitorar a administração financeira da entidade, de maneira efetiva e eficiente.

O objetivo de um sistema de administração financeira, no setor público, é de suporte administrativo no desenvolvimento dos recursos limitados, com o propósito de assegurar, economicamente e eficientemente, a entrega do serviço.

A administração financeira engloba a gestão do caixa diário, bem como a formulação de objetivos financeiros, políticas e estratégias de médio e longo prazo, no suporte do plano operacional da entidade. Isso inclui o planejamento e controle das despesas de capital, a administração do capital de giro, as decisões de desempenho, supervisionar o suporte financeiro e as funções da contabilidade gerencial, o ambiente de controle interno, assim como dar suporte aos sistemas de informações financeiras.

A administração financeira é de alto padrão quando tem um suporte de alto nível, complementado por uma estratégia de gestão por resultados, em vez de uma administração por complacência.

Um sistema sólido de administração financeira precisa ser suportado pela legislação, regulamentos, instrumentos e sistemas apropriados. É essencial ter funcionários treinados, competentes e informados por um sistema de informação eficiente.

2.6.2.3.7 Treinamento de pessoal

Os programas de treinamento que formem funcionários competentes para o desempenho das tarefas devem ser assegurados.

Políticas de recrutamento adequadas, condições aceitáveis de trabalho e programas de

treinamento apropriados podem contribuir para uma força de trabalho competente. A qualidade das demonstrações financeiras está diretamente relacionada à habilidade de obter e conservar gerentes financeiros, contadores e gerentes de programas qualificados.

Os níveis salariais das entidades devem ser suficientes para atrair e manter os funcionários da administração financeira de alto padrão.

Os gerentes financeiros do setor público, para cumprirem com suas responsabilidades efetivamente, precisam ser competentes e proficientes nas seguintes áreas: administração estratégica, mensuração de desempenho, contabilidade gerencial, contabilidade financeira, planejamento e criação operacional, orçamento, controle interno, auditoria, governança, sistemas de informações, economia, preservação, análise, negociação, escrita, aconselhamento, facilitação e administração de conflitos.

Porém, as áreas críticas para desempenhar a administração financeira são:

- Planejamento estratégico;
- Formulação de objetivos de resultado, mensuração de desempenho e planos operacionais;
- Organização de pessoas, estruturas, processos e tecnologia operacional;
- Relatórios financeiros e de desempenho;
- Administração de fundos, capital circulante e outros ativos;
- Contabilidade confiável e relevante, e sistemas de informações;
- Obtenção e contratação de bens e serviços.

2.6.2.4 Relatórios externos

2.6.2.4.1 Relatório anual

A instituição pública precisa publicar, em uma base de tempo, um relatório anual (incluindo as demonstrações financeiras), apresentar um objetivo, contas equilibradas e compreensíveis, avaliação das atividades e realizações, a posição financeira, desempenho e prospectos de desempenho.

Para desempenhar sua responsabilidade em prestar conta dos recursos públicos, o governo precisa assegurar a publicação de um relatório anual, logo após o fim do ano financeiro, com as seguintes inclusões:

- Demonstrações financeiras auditadas e relatório dos auditores;
- Uma demonstração dos objetivos da entidade, as medidas de desempenho comparadas com o desempenho do ano seguinte, e uma comparação do desempenho real encontrado no ano, com a medida de desempenho determinada na previsão financeira do ano constante no relatório anual;
- Uma demonstração sobre como o presidente e outros membros são nomeados e os termos dessa nomeação, junto com a evidenciação da política de remuneração;
- Uma demonstração que represente o objetivo, comentários equilibrados e compreensíveis do desempenho e posição financeira da entidade, seu desempenho não financeiro e de suas habilidades futuras para conhecer as obrigações e os compromissos.

A administração precisa incluir em seu relatório anual uma demonstração explicando que tem responsabilidade por:

- Aprovar o orçamento ou o plano financeiro, para autorizar a obtenção ou uso de recursos financeiros;
- As demonstrações financeiras que apresentem o estado dos negócios da entidade e o resultado das operações;
- Manter uma estrutura efetiva de controle;

- Assegurar o uso consistente de políticas contábeis apropriadas, suportadas por julgamentos razoáveis e prudentes, e estimativas;
- Assegurar o apoio à aplicabilidade das normas de contabilidade.

Precisa incluir, também, em seu relatório anual, uma demonstração de se ele tem adaptado as normas e códigos de governança. Essa demonstração deveria identificar as normas e códigos adaptados, bem como confirmar ou não a sua concordância.

2.6.2.4.2 Uso de normas contábeis apropriadas

O governo precisa assegurar que as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual sejam preparadas de acordo com os *International Public Accounting Standards* (IPSAS's) ou outros grupos autorizativos e reconhecidos de normas contábeis, e a legislação aplicável.

As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade em prestar conta e a conformidade com as normas contábeis promovedoras de confiança, consistência e transparência da informação financeira.

2.6.2.4.3 Medidas de desempenho

É preciso estabelecer e relatar as medidas de desempenho, para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e se são utilizados eficiente e efetivamente.

As medidas de desempenho são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade. Os usuários internos necessitam de informações para fazer melhorias de maneira eficiente e com qualidade. As entidades do governo podem requerer informações de desempenho para decidir quando e onde gastar os recursos. Os usuários externos, também, necessitam de informações de medida de desempenho, para avaliar se a entidade tem alcançado os objetivos eficientemente e usados os recursos disponíveis com eficiência e economicidade, e se os investimentos são necessários.

Uma base de comparação é necessária para as medidas de desempenho e, neste contexto, as

mais usadas são: comparação com as previsões anuais, comparações com entidades similares e comparação do real com a meta estabelecida.

As medidas de desempenho devem ser relevantes, entendíveis, realizáveis, completas, objetivas, neutras, oportunas e comparáveis. Devendo, também, ser verificadas externamente, ou seja, as informações de desempenho devem ser auditadas.

As medidas de desempenho, normalmente, devem medir:

- A economia: refere-se à obtenção de recursos financeiros, humanos e físicos em um tempo e plano apropriado, com o menor custo possível e com a qualidade e quantidade apropriada;
- A eficiência: refere-se ao uso de recursos assim que os resultados são maximizados por um grupo determinado de entradas de recursos, ou a entrada é maximizada por alguma quantidade e qualidade determinada de saídas;
- A efetividade: refere-se à extensão da realização dos resultados predeterminados, objetivos ou outros efeitos planejados dos programas, operações, atividades ou processos;
- A conveniência: se os objetivos ou resultados dos programas, operações, atividades ou processos aderem às necessidades reais dos clientes.

O desempenho do *benchmarking* pode ser usado como uma metodologia para a melhoria organizacional, no desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho, na validação da posição operacional e para manter o desempenho de classificação mundial.

2.6.2.4.4 Auditoria externa

O gestor precisa assegurar que um objetivo e relacionamento profissional são mantidos com os auditores externos.

É necessário um Comitê de Auditoria, como um sub-comitê do governo, para ser responsável por administrar o relacionamento com os auditores externos, com as seguintes atividades:

- Considerar, quando relevante, a nomeação do auditor externo, a remuneração da auditoria e algumas questões de demissão;
- Considerar os objetivos e âmbito de alguma auditoria não financeira ou consultoria de trabalhos propostos a auditores externos;
- Discutir com o auditor externo, antes de iniciar a auditoria, a extensão da confiança na auditoria interna e outras revisões da agência;
- Discutir com os auditores externos algumas medidas significativas para a revisão das demonstrações financeiras, por seus gestores não executivos e outros auditores e algum outro trabalho compreendido ou supervisionado pelo comitê de auditoria;
- Rever e considerar a comunicação do auditor externo com a administração e demais responsáveis;
- Rever o progresso nas recomendações feitas pelos auditores externos.

2.6.3 Aplicação das recomendações de governança para os governos centrais

As recomendações de governança no setor público, expostas acima, são aplicadas para as entidades que têm os órgãos do governo parecidos com as juntas de diretores do setor privado.

Para serem aplicadas as mesmas recomendações no governo central, pode ser mais complexo. Em especial, os governos centrais são governados por legislações e regulamentações específicas, portanto, o alcance de aplicação das recomendações de governança pode ser reduzido.

2.6.3.1 Padrões de comportamento

O executivo chefe tem um papel de liderança e suas ações necessitam de altos padrões: formalmente por estabelecer normas e regulamentos, e comunicar estes padrões informalmente, através da aceitação pessoal dos altos padrões de comportamento e estabelecer os bons exemplos. Em um ambiente de governo central, o legislativo, ou um

executivo chefe específico, em nome de todos os executivos chefes, pode esperar padrões de comportamento de todos os funcionários públicos.

As recomendações de comportamento definidas no item 2.6.2.1 poderão ser aplicadas em um governo central.

2.6.3.2 Estruturas e processos organizacionais

Em muitos países, os departamentos dos governos centrais não têm uma diretoria que sirva como um grupo governante. Em muitos governos centrais existe uma separação das funções do executivo e legislativo. O legislativo é normalmente responsável para assegurar que a responsabilidade estatutária do executivo seja corretamente desempenhada, que há clara responsabilidade pelo dinheiro público e clareza sobre os papéis e responsabilidades do executivo e legislativo. A responsabilidade pelos negócios e recursos financeiros é de responsabilidade do executivo.

2.6.3.2.1 Papéis e responsabilidades

Em termos de responsabilidade política, o executivo tem responsabilidade coletiva por suas decisões. Os ministros individualmente são responsáveis politicamente pelas operações de seus departamentos em termos de seu poder investido.

Os diretores de departamentos são responsáveis operacionalmente pelo desempenho das responsabilidades e autoridade proporcionalmente delegada. Nesses termos, os ministros podem ser considerados responsáveis pelos resultados dos programas e suas mudanças, enquanto os diretores dos departamentos/entidades são responsáveis pelas saídas encontradas. Os ministros precisam estabelecer claros canais de comunicações com as partes interessadas com a missão, papéis, objetivos e desempenho da entidade, e procedimentos apropriados para assegurar que eles operam efetivamente na prática.

2.6.3.2.2 Executivo chefe

O executivo chefe é, em primeira instância, responsável pelos ministros, mas, também, é responsável pelos aspectos operacionais dos departamentos/entidades.

A nomeação como um executivo chefe gera uma responsabilidade por toda a organização, administração e funcionários, e por seus procedimentos na área financeira e outros assuntos.

A essência do papel do executivo chefe está na responsabilidade pessoal pelas funções.

O executivo chefe precisa estabelecer planos efetivos para assegurar a concordância com todos os estatutos, regulamentações e outras demonstrações relevantes das melhores práticas.

Quanto à responsabilidade pelos recursos públicos, o executivo chefe é responsável:

- Pela contabilidade do desempenho financeiro, que é o uso dos ativos e recursos da entidade na deliberação dos serviços;
- Por assegurar que os departamentos/entidades tenham e mantenham um sistema de controle efetivo, eficiente e transparente, incluindo uma gestão de risco, orçamento e administração financeira;
- Pelo uso dos recursos financeiros e outros, com efetividade, eficiência, economicidade e transparência;
- Pela gestão, incluindo proteger os ativos e a administração dos passivos da entidade;
- Pela necessidade de ter caminhos efetivos e apropriados para coletar todas as receitas devidas à entidade e prevenir esbanjadores de despesas (perdas resultantes de conduta criminal e despesas que não estão de acordo com a legislação).

O executivo chefe, também, é responsável pelos aspectos não financeiros de desempenho, como as prioridades (definir objetivos e a alocação dos recursos a objetivos definidos) e a qualidade dos serviços realizados.

2.6.3.2.3 Relacionamento entre executivos e funcionários

As responsabilidades delegadas pelo executivo chefe precisam assegurar que a responsabilidade individual pelas decisões da administração pode ser estabelecida e que tais

responsabilidades são feitas corretamente, sendo responsável até onde o individual é concedido. Cada empregado precisa ser responsável pela contribuição esperada da entrega próspera de resultados.

2.6.3.2.4 Comunicação com as partes interessadas

Para assegurar a franqueza e transparência, o executivo chefe pode instituir revisões externas periódicas da entidade e estabelecer grupos consultivos compostos de membros das partes interessadas. Os aspectos não financeiros da atividade deveriam ser objeto de revisão externa, pelo departamento patrocinador em conjunto com o grupo ou o regulador, para assegurar que a entidade cumpra as obrigações impostas nos estatutos e regulamentos.

2.7 Nova Gestão Pública

O processo de transição da administração de negócios para a administração pública é conhecido como “*New Public Management - NPM*” (Nova Gestão Pública - NGP), com uma característica que inclui, ênfase no estilo do setor privado praticar a administração.

Esse processo de administração também pressupõe que o grupo unificado de práticas, com origem no setor privado, pode ser aplicado no setor público (POLLIT, 1990, citado por HARRISON, 1998, p. 140).

De acordo com Gruening (2001, p. 2), o movimento da NGP teve início na década de 70, e os primeiros participantes foram o Reino Unido, com a primeira ministra Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos com o governo municipal de *Sunnyvale*, na Califórnia. Na sequência, juntaram-se ao movimento os governos da Nova Zelândia e Austrália.

A publicação, em maio de 1995, do primeiro relatório de normas na vida pública (*Standards in Public Life*), estabeleceu, explicitamente, os sete princípios da vida pública, como sendo: abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade em prestar contas, franqueza, honestidade e liderança (HARRISON, 1998, p. 140).

A onda de reforma no setor público, normalmente definida como a NGP, diz respeito à administração e não à política, para a avaliação de desempenho e eficiência; desagregando a

burocracia pública das organizações; com redução de custos e um estilo de administrar que enfatize, entre outras coisas, o objetivo de produção, limites dos termos de contrato, incentivos monetários e a liberdade para administrar (BEVIR *et al*, 2003, p. 1-2).

Para Kelly e Vanna (2001, p. 64-67), as reformas da NGP procuram introduzir uma mudança cultural que enfatiza os objetivos normalmente associados à proteção, em vez daqueles associados ao gasto, são projetadas para aumentar a concentração da flexibilidade gerencial em dois temas principais: delegar a gestão financeira e introduzir novas formas de prestação de serviços e, ainda, contribuíram na busca de disciplina fiscal e de restrição orçamentária, dando poderes aos guardiões do erário público e procurando enraizar os valores da linha de base.

Nesse contexto, a NGP apresenta as seguintes características, segundo Jones e Thompson (2000) citado por Rezende (2005, p. 7):

Contextualizar o cidadão como um cliente em foco; dar o sentido claro da missão da organização pública; delegar autoridades; substituir normas por incentivos; elaborar orçamentos baseados em resultados; expor operações do governo à concorrência; procurar soluções de mercado e não apenas administrativas; e medir o sucesso do governo pelo cidadão. Também tem como princípios: reestruturação; reengenharia; reinvenção; realinhamento; e reconceitualização.

Corroborando com isso, Bresser Pereira (2005, p. 36) descreve que o objetivo da NGP é:

Construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Por tanto, é essencial uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança.

Bresser Pereira (2005, p. 243) ainda cita os contornos da NGP, como sendo:

- a) Descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;

- d) Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) Controle a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Assim sendo, a necessidade de uma administração pública gerencial não decorre apenas de problemas de crescimento e das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 242).

2.8 Diferença entre governança corporativa no setor público e NGP

A NGP é uma reforma de Estado que necessita de mudanças legais, que, na maioria dos casos, foi efetivada no processo de transição de uma gestão burocrática para a gerencial. Para tal, é essencial uma reforma política, ajuste fiscal, privatização, desregulamentação e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança.

A governança corporativa no setor público denota a maneira pela qual as instituições são governadas e administradas; é definida como a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas. É baseada nos padrões de valores dos setores privado e público, tais como: efetividade, eficiência, parcimônia, desempenho, honestidade, justiça, equidade, legitimidade, cumprimento do dever etc.

Normalmente, a NGP antecede a governança, pois é necessário reformas consistentes, no sentido de construir um Estado que responda às necessidades do cidadão, conjuntamente com a reforma administrativa que possibilite a implantação de mecanismos de governança.

A NGP é uma reforma do Estado que pressupõe mais liberdade na gestão da entidade pública, constituindo uma das formas de viabilizar a governança corporativa no setor público, do mesmo modo que, para a NGP ser plena necessita de boa governança e dessa forma, fortalece a discussão sobre a possibilidade de implantação de governança corporativa no setor público.

2.9 Exemplos da NGP e governança corporativa no setor público

Há muitas iniciativas para melhorar a governança. No contexto internacional, o Comitê do Setor Público do IFAC publicou, recentemente, um estudo de governança corporativa no setor público. Melhorar a governança é o objetivo na agenda de vários países, todos representam sua própria parte na melhora da governança, com sua própria perspectiva.

As discussões sobre governança corporativa no setor público e NGP, abaixo descritas, dizem respeito aos países que se destacam como precursores quanto a estudos e aplicações sobre esse assunto, sendo eles: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido.

2.9.1 Austrália

Em 1996 o Primeiro Ministro Australiano publicou os padrões e valores éticos no setor público australiano, enfatizando a necessidade de manter o serviço público federal com alto grau de integridade, honestidade e livre de corrupção (BUTLER, 1999, p. 2-3).

Os principais documentos contemporâneos que avançaram na compreensão do significado de governança corporativa no setor público são: os ANAO's - *Applying principles and practice of corporate governance in budget funded agencies*, (ANAO – Australian National Audit Office – 1997) e *Corporate governance in commonwealth authorities and companies* (ANAO, 1999); os NSWAO's - *Performance audit report on corporate governance* (NSWAO – New South Wales Audit Office – 1997a, 1997b); e os QAO's - *Corporate governance: beyond compliance* (QAO – Queensland Audit Office – 1999).

O ANAO focou nas estruturas de governança corporativa dentro da nação, nas entidades com orçamento consolidado, desenvolvendo cinco importantes princípios operacionais que são dirigidos às dimensões de conformidade e desempenho de governança corporativa. A estrutura do ANAO enfatiza a importância dos aspectos de desempenho de governança corporativa, por incluir a liderança e administração de risco como princípios de governança corporativa para entidades do setor de orçamento.

As normas da Austrália e da Nova Zelândia descrevem a administração de risco como um processo iterativo, consistindo de passos bem definidos que buscam, na sequência, suporte

para a tomada de decisão por contribuir com uma percepção importante no risco e seus impactos. O processo da administração de risco pode ser aplicado em algumas situações em que um resultado indefinido ou inesperado deveria ser significativo ou nas quais oportunidades são identificadas. A administração de risco é o termo aplicado para um método lógico e sistemático de identificar, analisar, avaliar, considerar, monitorar e comunicar os riscos associados com alguma atividade, função ou processo em uma direção que capacitará as organizações para minimizar perdas e maximizar oportunidades (AS/NZS 4360, 1995 *apud* RYAN e NG, 2000, p. 15).

Para Ryan e Ng (2000, p. 15), a publicação da estrutura do ANAO foi importante na consideração das estruturas de governança corporativa no setor público Australiano. Onde a estrutura é para entidades de orçamento consolidado, mas a própria ANAO defende que os princípios podem, também, ser de interesse para os presidentes das entidades do setor público que são próximas do propósito ou estrutura das corporações do setor privado (ANAO, 1997, p. 1).

O documento do ANAO, de 1999, considera que os princípios e práticas de governança corporativa para as autoridades e companhias da nação avalizem os cinco princípios, mas acrescentem mais um, a legislação. Onde a legislação e a regulamentação clara e despretensiosa são fundamentais para efetivar a governança corporativa. Enquanto a legislação é um princípio importante, é argumentado que os relatórios de acordo com os requerimentos do legislativo deveriam ser submetidos conforme o princípio de responsabilidade em prestar contas.

Diferentemente do ANAO, que é concentrada no estabelecimento de várias estruturas de governança corporativa, o NSWAO's *Performance Audit Report on Corporate Governance* é essencialmente um relatório de práticas de governança corporativa entre as diretorias do setor público da *New South Wales* (NSW). Porém, o relatório realça a complexidade que envolve a responsabilidade na prestação de contas no setor público. Destacando que cada grupo da sociedade pode ter objetivos diferentes para a organização, que pode impactar na medida do desempenho.

O relatório do QAO, lançado em 1999, revisou a governança corporativa e as práticas de administração de risco de 13 agências com orçamento consolidado no setor público da

Weensland. Enquanto o relatório não fez explicitamente o conjunto de estrutura global de governança corporativa para agências do setor público, ele reconheceu que a governança corporativa inclui, freqüentemente, os instrumentos de administração usados, mas que seu valor mente no fato que ele esboça esses instrumentos juntos de uma lógica, um grupo inter-relacionado de elementos que têm aplicação universal (QAO, 1999, p. 3).

Mais adiante, o relatório reforçou o pensamento corrente de que a governança corporativa inclui elementos de conformidade e desempenho, e que a liderança e a administração de risco são elementos fundamentais da estrutura global de governança corporativa. Quanto a responsabilidades externas, o relatório recomenda que, apesar de não ter exigência estatutária, todas as agências do setor público deveriam evidenciar as informações sobre sua estrutura e práticas de governança nos seus relatórios anuais (QAO, 1999, p. 42).

Em resumo, a literatura do ANAO focou nos aspectos de conformidade – o ambiente administrativo, monitoramento e responsabilidades. Porém, reconheceu que aplicar a estrutura de *Cadbury* para o setor público, não é apropriado, pois as diferentes estruturas de responsabilidades em prestar contas e política do setor público necessitam ser consideradas. Conseqüentemente, a literatura do QAO tem reconhecido que o desempenho é importante para a governança corporativa do setor público, destacando os princípios de liderança, ambiente administrativo, administração de risco, monitoramento e responsabilidade em prestar contas como sendo os elementos aplicáveis na estrutura de governança corporativa de todas as entidades do setor público.

Para Ryan e Ng (2000, p. 16), a boa governança em todas as organizações do setor público requer forte liderança, direção e a administração de todas as atividades para encontrar os resultados desejados e relatar esses resultados para as partes interessadas da organização. Diferentes organizações do setor público podem ter diferentes estatutos e estruturas administrativas que impõem formas diferentes de responsabilidades e exigirá diferentes demonstrações sobre as práticas de governança corporativa.

2.9.2 Canadá

No Canadá, a província de British Columbia foi a líder das reformas na governança no setor público, implantando em suas organizações um modelo das boas práticas tanto para o setor

público quanto para o privado.

Para Watson (2004, p. 1), as organizações do setor público têm um impacto significativo na vida econômica, social e cultural de um país. Além disso, para executar os negócios e utilidades, as corporações estão envolvidas em áreas, tais como: saúde, educação e segurança.

As mudanças no setor público nos anos 80 tiveram ênfase na economia e eficiência e nos anos 90 a ênfase recaiu no equilíbrio e também na qualidade dos serviços, normas e autorização de linha de frente dos trabalhadores.

Para Lonti e Verma (2003, p. 287),

Economia, eficiência e efetividade foram os conceitos principais das reformas do setor público nos anos 80. Para eles, a economia neste contexto, significa minimizar as entradas nos programas, tal como, custos da mão-de-obra ou investimentos de capital. A eficiência representa a relação entre entradas e saídas – as saídas como sendo os serviços entregues, tal como as licenças processadas. A efetividade denota o grau para os resultados dos programas – os resultados de atividades programas – igual ao objetivo do programa original.²

De acordo com Pollitt (1999) citado por Lonti e Verma (2003, p. 287), as reformas nas organizações do setor público no fim dos anos 90 foram caracterizadas por:

- 1 - Proximidade com os clientes;
- 2 - Sendo o condutor do desempenho;
- 3 - Compromisso contínuo no melhoramento da qualidade;
- 4 - Flexibilidade, inovação, organização do trabalho altamente descentralizado com autorização dos empregados;
- 5 - Controle de custo ajustado;

² ORIGINAL: Economy, efficiency, and effectiveness have been key concepts of public-sector reforms since the 1980s. Economy in this context means minimizing program inputs, such as labor costs or capital investments. Efficiency represents the ratio between inputs and outputs – outputs being the services delivered, such as licenses processed. Effectiveness denotes the degree to which program outcomes – the results the program activities – match the original program objective.

6 - Práticas relativas ao desempenho no recrutamento, promoção e pagamento.

De acordo com a agenda de fortalecimento da administração do setor público do Canadá, constante no orçamento 2004 (CANADA, BUDGET, 2004), tem-se que:

- O fortalecimento da administração do setor público é uma parte fundamental do esforço para alcançar os objetivos fixados pelos canadenses e assegurar a transparência, responsabilidade em prestar contas, responsabilidade fiscal e conduta ética do governo;
- A globalização aumentou o escrutínio público e a demanda por mais franqueza, transparência e responsabilidade em prestar conta, e a elevação do conhecimento em economia tem exigido mais da administração do setor público;
- Um setor público moderno, vibrante e efetivo representa um papel importante na qualidade de vida dos canadenses;
- O governo tem consistentemente caminhado para pôr no lugar as medidas concretas para fortalecer a franqueza e a transparência, melhorar o valor do dinheiro, restabelecer, através do governo, a responsabilidade em prestar contas e a confiança;
- Para alcançar esses objetivos e fortalecer a administração do setor público, o governo está trabalhando para: fortalecer a controlabilidade e reduzir a omissão; melhorar o papel de parlamentares e a evidenciação proativa das informações assim que os canadenses são capazes de fiscalizarem as contas do parlamento, do governo e dos funcionários do setor público; modernizar e transformar as práticas administrativas e a revisão contínua dos gastos públicos para melhorar a administração e assegurar se os impostos são gastos sabiamente, e a capacidade de construir e melhorar as ferramentas para o serviço público dar suporte à boa administração.

Boston *et al* (1996, p. 2) destaca um excelente resumo dos principais objetivos das recentes reformas do setor público, como sendo: “melhorar a efetividade e eficiência do setor público, aumentar a responsabilidade das agências para seus clientes e fornecedores, reduzir as despesas públicas e melhorar a responsabilidade gerencial.”

2.9.3 Estados Unidos da América

Na década de 70, a crítica à burocracia acentuou-se à medida que a crise financeira se tornou mais aguda. Os Estados Unidos foram os que mais receberam essas críticas, levando ao surgimento de importantes instrumentos de gestão orçamentária, tornando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público.

Mas, segundo Abrucio (1995, p. 179), foi na década de 80 que a burocracia sofreu o maior ataque, no qual o modelo gerencial importado da iniciativa privada foi o fio condutor das reformas.

A cidade de *Sunnyvale*, na Califórnia, foi quem primeiro iniciou esse processo de transformação, fazendo a revolução pelo desempenho. Implantou mecanismos para avaliação de desempenho capazes de avaliar os resultados do trabalho de cada uma de suas unidades, recompensando seus administradores com base em seus sucessos (OSBORNE e GAEBLER, 1997, p. 157).

De acordo com Stillman II (2003, p. 30), nos Estados Unidos ocorreu quatro variedades da reforma do serviço público que define o bom Estado e estão implícitas nos argumentos das reformas administrativas correntes:

- 1) Reforma do serviço público por meritocratas: focada na promoção da efetividade organizacional das instituições públicas para o bem público geral;
- 2) Reforma do serviço público pela eficiência: visava produzir muitos retornos com menos custos, como nos negócios;
- 3) Reforma do serviço público por empresários: com a meta de livrar os administradores públicos de formalidades burocráticas para competir mais como administradores nas economias de mercado;
- 4) Reforma do serviço por igualadores: com noções avançadas da participação dos cidadãos como os melhores meios para alcançar a governança democrática e uma boa sociedade.

Ainda segundo Stillman II, a evolução da governança nos Estados Unidos passa por três períodos: teve início com a constituição de 1787, passou pelo período de 1883-1940 chamado de fazendo um Estado administrativo e no século 21 com as idéias de reforma do serviço público (conforme quadro 3).

Quadro 3 - Evolução da governança nos Estados Unidos

	Constituição de 1787	Fazendo um Estado administrativo 1883-1940	Idéias da reforma do serviço público século 21
Tipos de regulamentação	república federal	estado administrativo	modelos de estado competindo implicitamente nas reforma
Criado por	convenção secreta	por incremento, processo secreto	conceito de direção da teoria da administração
Base de legitimidade	lei fundamental/lei <i>common</i>	procedimentos de fazer regras administrativas	eleições políticas
Controle de natureza humana	verificações e balanços	instituições estruturadas	reformas das instituições
Papel do governo em sociedade	limitada/decentralizada	geral/centralizado	variados pelas idéias de reforma
Separação de poderes	sim	não	misto
Participação do cidadão	indireto/orientado a saída	direto/orientado ao cliente	todos dependem das idéias de reforma
Atores principais	guardiões	meritocratas	teoristas/políticos
Despesas públicas	apenas por funções específicas de governo	função de bem estar social geral	todas dependem de como é eleita
Questão de autoridade principal	carência do estado administrativo	omissão democrática da administração	instabilidade devido a frequentes mudanças eleitorais

Fonte: STILLMAN II, 2003, p. 37.

Contribuindo com essa discussão, Dobriansky (2005, p. 1-4) descreve que o princípio mais básico e importante da boa governança é a democracia das instituições políticas das nações. Comenta, ainda, a necessidade de eleições livres e justas, a independência do judiciário e o papel das leis, a liberdade de expressão e de imprensa, o combate à corrupção e o investimento nas pessoas.

2.9.4 Nova Zelândia

De acordo com Osborne e Gaebler (1993) citado por Pallot (1998, p. 2), as reformas no setor público da Nova Zelândia (NZ) são vistas como as que mais se aproximam do caminho empresarial e isso tem sido objetivo de vários estudos por organizações internacionais e membros governamentais.

Kettl (2005, p. 83) descreve que é provável que nenhum país no planeta tenha sido mais agressivo do que a Nova Zelândia no que tange à privatização e sujeição da administração pública à concorrência de mercado. Afirmar, ainda, que os administradores mais graduados e as agências do governo são avaliados de acordo com o desempenho, em resumo, é o mercado que determina o sucesso de cada agência.

Para Pallot (1998, p. 3), a contabilidade teve um papel importante na introdução da NGP na NZ, em consequência das mudanças na administração contábil e financeira. Essas mudanças podem ser vistas nas quatro fases da administração pública, identificadas pelo Pallot em 1996, como sendo:

1. Fase tradicional: ocorreu antes de 1978 e caracterizou-se por uma contabilidade de caixa e controles dessas saídas;
2. Fase administrativista: de 1978 a 1985, caracterizou-se por preocupar-se amplamente com assuntos específicos, introduzindo acréscimos contábeis e técnicas administrativas do setor privado para as organizações do setor público;
3. Fase de marketização: de 1986 a 1991, caracterizou-se pela combinação de idéias administrativistas com teorias econômicas, enfatizando o individualismo do interesse próprio, mercados e contratos competitivos. Diferentemente da fase anterior, as reformas na administração financeira tornaram-se uma parte integral das mudanças incluídas no mecanismo de governo;
4. Fase estratégica: de 1992 até o presente, caracterizou-se pela ênfase na estratégia do conjunto de governo, no esforço de planejar a longo prazo para superar a fragmentação criada durante a fase de marketização.

A reforma radical na administração do setor público da NZ teve início em 1986, com forte influência na teoria da escolha pública, na teoria da agência e na análise dos custos de transação (Scott *et al*, 1990, p. 143-144). O novo modelo teve vários componentes, incluindo uma clara identificação e separação dos papéis dos ministros e administradores, e relatório real de desempenho.

De acordo com Pallot (1998, p. 10-11), a Nova Zelândia aprovou em 1994 sua Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual fixou relatórios e objetivos fiscais aos governos. A lei não criou um grupo de metas fiscais, mas sim, estabeleceu cinco princípios de administração fiscal responsável, destacados abaixo:

1. Prudência e razoabilidade no trato com as dívidas públicas;
2. Equilíbrio entre receitas e despesas;
3. Controle do nível dos valores líquidos oriundos dos ganhos de eventos futuros;
4. Administração prudente dos riscos fiscais;
5. Políticas consistentes para controlar a estabilidade das alíquotas de impostos.

2.9.5 Reino Unido (UK)

No UK, um comitê formal foi organizado para dirigir os aspectos financeiros da governança corporativa do setor privado. Chamado de *Cadbury Committee*, foi criado em maio de 1991 pelo Conselho de Relatórios Financeiros, da Bolsa de Valores de Londres e da profissão contábil Britânica. O relatório desse comitê (conhecido como o *Cadbury Report*) foi publicado em dezembro de 1992, no qual foram identificado três princípios fundamentais de governança corporativa: transparência (*openness*), integridade (*integrity*) e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*).

No relatório, foi demonstrado que uma abordagem pública foi necessária para assegurar que todas as partes interessadas estão seguras na organização. Sendo pública na evidenciação da informação, conduzem para a ação das diretorias para efetiva verificação. A integridade foi descrita no Cadbury Report (1992, p. 6) como um “procedimento honesto e perfeito”. Os relatórios financeiros deveriam ser honestos e apresentarem uma visão equilibrada da situação financeira dos negócios da organização, e a integridade deles depende da integridade de quem os prepara e apresenta. O terceiro princípio, responsabilidade em prestar contas, reporta a responsabilidade dos diretores com seus acionistas, através da qualidade das informações por eles apresentadas. Em troca, os acionistas precisam exercer sua responsabilidade como

proprietários.

Apesar de o relatório dar ênfase à governança corporativa no setor privado, ele foi usado como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública - CIFPA em 1995.

A estrutura do CIFPA esboçada fortemente no *Cadbury Report* mantém os três princípios básicos (transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas), porém, reconhece as características distintas dos setores público e privado, e os princípios fundamentais do *Cadbury* foram ajustados na estrutura do CIFPA, para refletir o contexto do setor público. Destaque-se a ênfase na importância da diversidade da sociedade no setor público e a necessidade pela integralidade, honestidade e altos padrões de propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e no gerenciamento das atividades das entidades. Uma das características adicionais da estrutura do CIFPA é a ênfase na diversidade dos objetivos das organizações do setor público e a necessidade de incluir as informações de desempenho em alguma estrutura de governança corporativa.

Para Ryan e Ng (2000, p. 14), o uso do *Cadbury Report*, como o ponto inicial para o desenvolvimento de uma estrutura para o setor público, foi aplaudido por alguns (como Whiteoak, 1994 e Percy, 1994), mas criticado por outros. Porém, um dos principais assuntos da abordagem do *Cadbury Report* é a falta de consideração da responsabilidade na prestação de contas públicas.

Como Jones e Stewart (1994, p. 8) comentaram que o *Cadbury Report* foi direcionado ao setor privado, mas muito dos problemas encontrados nas diretorias apontadas, são menos prováveis devido ao fracasso ao aplicar as abordagens do setor privado, do que por causa de sua aplicação sem levar em conta as demandas de responsabilidade na prestação de contas públicas.

Essa tendência do setor público para obter solução estrutural *ad hoc*, sem primeiro compreender os objetivos, princípios e a complexa estrutura política e legislativa do setor público (WHITEOAK, 1996, p. 29).

Um desenvolvimento adicional na estabilidade de uma estrutura de governança corporativa

para o setor público veio através do trabalho do Comitê de Padrões de Conduta na Vida Pública (NOLAN, 1995 citado por RYAN e NG, 2000, p. 14). Seu objetivo foi o de examinar o assunto sobre os padrões de conduta dos titulares dos cargos públicos e para fazer recomendações assim que os altos padrões de propriedade na vida pública são assegurados.

Embora a estrutura do CIPFA tenha incorporado seis dos sete princípios do relatório de Nolan, a liderança não foi incluída, mas para Nolan (1995) citado por Ryan e Ng (2000, p. 14) ela é uma importante dimensão de uma estrutura do setor público, como reflete basicamente uma dimensão de desempenho de governança corporativa, que parece ser mais apropriada para o setor público, em lugar da dimensão de conformidade prevalecente no setor privado.

Enquanto as estruturas de governança corporativa foram propostas para o governo central, a área que não tem recebido atenção é a do governo local. Para Whiteoak (1996, p. 29), a atenção no UK a governança corporativa para o governo local é aos poucos. Ele critica as recomendações da Comissão de Auditoria de estabelecer comitês de auditorias com autoridades locais como uma solução estrutural *ad hoc* para a governança corporativa que foram propostas sem primeiro compreender os objetivos e princípios básicos e a estrutura legislativa e política complexa que já existem. Contudo, no caso do governo local, a liderança é um componente crucial da estrutura de governança.

Enquanto os trabalhos Britânicos anteriores têm sido usados para enfatizar o aspecto de desempenho de governança corporativa no setor público, uma das vantagens dessas estruturas é que são baseadas nos princípios gerais (transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas). A operacionalização detalhada desses princípios pode causar problemas em um nível específico de entidade.

2.9.6 Resumo dos exemplos de NGP e governança corporativa no setor público

Para melhor visualização e entendimento dos estudos e aplicações de NGP e governança corporativa no setor público, destacados nos países acima descritos, elaborou-se o quadro 4.

Quadro 4 - Resumo comparativo dos exemplo de NPM e governança corporativa no setor público

Países	Inicialmente	Processo de desenvolvimento	Situação mais recente
Austrália	Iniciou em 1996, com o Primeiro Ministro Australiano publicando os padrões e valores éticos no setor público australiano, enfatizando a necessidade de manter o serviço público federal com alto grau de integridade, honestidade e livre de corrupção.	Em 1997, o ANAO publicou os ANAO's enfatizando as estruturas de governança corporativa para entidades com orçamento consolidado, desenvolvendo cinco importantes princípios operacionais que são dirigidos às dimensões de conformidade e desempenho de governança corporativa (integridade, honestidade, livre de corrupção, liderança e administração de risco).	O documento do ANAO, de 1999, acrescenta mais um princípio, a legislação, enfatizando a necessidade dos relatórios serem submetidos conforme o princípio de responsabilidade em prestar contas, o qual é destacado, também, pelos NSWAO's.
Canadá	A província de British Columbia foi a líder das reformas na governança corporativa no setor público, implantando em suas organizações um modelo das boas práticas tanto para o setor público quanto para o privado.	As mudanças no setor público nos anos 80 tiveram ênfase na economia e eficiência e nos anos 90 a ênfase recaiu no equilíbrio e também na qualidade dos serviços, normas e autorização de linha de frente dos trabalhadores.	A ênfase está na transparência, responsabilidade em prestar contas, responsabilidade fiscal e conduta ética do governo.
Estados Unidos da América	Na década de 70, a crítica à burocracia acentuou-se à medida que a crise financeira se tornou mais aguda. Mas, foi na década de 80 que a burocracia sofreu o maior ataque, no qual o modelo gerencial importado da iniciativa privada foi o fio condutor das reformas, focando principalmente na avaliação de desempenho.	De modo geral, ocorreu quatro variedades da reforma do serviço público: 1) Reforma do serviço público por meritocratas; 2) Reforma do serviço público pela eficiência; 3) Reforma do serviço público por empresários; 4) Reforma do serviço por igualadores.	Os princípios descritos, mais básico e importante, é a democracia das instituições políticas das nações. Focando na necessidade de eleições livres e justas, a independência do judiciário e o papel das leis, a liberdade de expressão e de imprensa, o combate à corrupção e o investimento nas pessoas.
Nova Zelândia	A reforma radical teve início em 1986, com forte influência na teoria da escolha pública, na teoria da agência e na análise dos custos de transação. O novo modelo incluiu uma clara identificação e separação dos papéis dos ministros e administradores, e relatório real de desempenho.	Em 1994 aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual fixou relatórios e objetivos fiscais aos governos, e estabeleceu cinco princípios de administração fiscal responsável: 1. Prudência e razoabilidade no trato com as dívidas públicas; 2. Equilíbrio entre receitas e despesas; 3. Controle do nível dos valores líquidos oriundos dos ganhos de eventos futuros; 4. Administração prudente dos riscos fiscais; 5. Políticas consistentes para controlar a estabilidade das alíquotas de impostos.	A contabilidade teve um papel importante na introdução da NPM na NZ, em consequência das mudanças na administração contábil e financeira. Destaca-se a fase estratégica: de 1992 até o presente, a qual caracterizou-se pela ênfase na estratégia do conjunto de governo, no esforço de planejar a longo prazo.
Reino Unido	Em 1991, foi organizado um comitê formal para dirigir os aspectos financeiros da governança corporativa do setor privado (<i>Cadbury Committee</i>). O relatório desse comitê foi publicado em dezembro de 1992, no qual foram identificados três princípios fundamentais de governança corporativa: transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas.	Em 1995, o CIFPA usou como base o <i>Cadbury Report</i> para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público. Mantendo os três princípios básicos, porém, ajustou-os para refletir o contexto do setor público. Destaque-se a ênfase na importância da diversidade da sociedade no setor público e a necessidade pela integridade, honestidade e altos padrões de propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e no gerenciamento das atividades das entidades.	O trabalho do Comitê de Padrões de Conduta na Vida Pública ajudou a estabilidade de uma estrutura de governança corporativa. Seu objetivo foi o de examinar o assunto sobre os padrões de conduta dos titulares dos cargos públicos e fazer recomendações assim que os altos padrões de propriedade na vida pública são assegurados. As estruturas de governança corporativa foram propostas para o governo central, deixando os governos locais sem receberem tal atenção.

3 METODOLOGIA

O método de abordagem utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa foi o hipotético-dedutivo que, segundo Marconi e Lakatos (2004, p. 73), é um método em que “toda pesquisa tem sua origem num problema para o qual se procura uma solução, por meio de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e eliminação de erros”.

As etapas do método hipotético-dedutivo são apresentadas por Popper (1975) citado por Marconi e Lakatos (2004, p. 74), a saber: 1) identificação do problema, o qual surge, em geral, de conflitos diante de expectativas e teorias existentes; 2) solução proposta consistindo numa conjectura, ou seja, dedução de consequência na forma de proposições passíveis de teste; 3) testes de falseamento, consistindo em tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

A problemática delineada para a presente pesquisa demandou uma abordagem qualitativa, tanto no que se refere aos seus objetivos como em seus procedimentos de coleta de dados e análise de resultados.

De acordo com Richardson (1999, p. 90), “a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados.”

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, as pesquisas qualitativas de campo exploram as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que esses instrumentos penetram na complexidade de um problema (RICHARDSON, 1999, p. 82).

Assim sendo, o trabalho de pesquisa foi dividido em duas partes: a primeira consiste em uma pesquisa bibliográfica, que segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 183), “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos etc.”; e a segunda consiste em uma pesquisa de campo, que segundo Martins (2002, p. 36), “corresponde à coleta direta de informação no local em que acontecem os fenômenos.”

A técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista, que, de acordo com Richardson (1999, p. 207), “é um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A a uma pessoa B.”

Existem vários tipos de entrevistas. Nesta pesquisa, utilizaram-se dois tipos, a entrevista estruturada e a não estruturada. A entrevista estruturada é construída com perguntas e respostas pré-formuladas, usualmente chamada de questionário. A entrevista não estruturada visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema, ou seja, as descrições de uma situação em estudo; nesse caso, utiliza-se uma conversação guiada (RICHARDSON, 1999, p. 208).

A entrevista foi realizada na administração pública federal, em especial, na Secretaria de Gestão, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. A escolha da esfera federal se justifica pelo fato de estar mais adiantada no processo de reforma do Estado (transformação de uma administração pública burocrática em uma administração gerencial) iniciada em 1995, e por, a partir de 2000, possuir os planos de gestão, tanto do governo FHC quanto do governo Lula.

A entrevista foi realizada no dia 02 de dezembro de 2005, nas dependências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a pessoa entrevistada foi o Sr. Paulo Daniel Barreto Lima, servidor público de carreira, admitido em 1974, atualmente inativo contratado por comissão, esteve envolvido no Plano Gestão Pública Empreendedora (Plano de Gestão do Governo FHC), inclusive sendo diretor de alguns programas, foi o coordenador do Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos (Plano de Gestão do Governo Lula) e é diretor do departamento do programa de gestão desde 1996, no antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado, atualmente no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.1 Apresentação do roteiro de entrevista

A entrevista foi dividida em duas partes: a primeira, utilizando a entrevista não estruturada, consistiu em deixar o entrevistado relatar a situação dos planos de gestão, de maneira que suas declarações permitissem a verificação do que foi ou não efetivamente implantado; a segunda parte, utilizando a entrevista estruturada, consistiu em aplicar o questionário sugerido no estudo 13, do PSC/IFAC, com questões relacionadas às recomendações de governança para o

setor público. O objetivo da segunda parte da entrevista foi verificar se as recomendações de governança sugeridas já estão sendo cumpridas no setor público federal brasileiro.

3.1.1 Primeira parte da entrevista

As informações registradas, nessa etapa, têm o foco nos projetos de gestão, principalmente quanto às mudanças ocorridas e sua aplicabilidade.

No primeiro momento, as respostas foram relacionadas ao plano Gestão Pública Empreendedora, do governo FHC, focando nos programas e projeto descritos no plano e que segundo ele, estavam em andamento.

Os programas são: gestão pública empreendedora; programa nacional de desburocratização; valorização do servidor público; gerências regionais de serviços. O projeto é o recuperando a cultura do servidor público.

Na sequência, as respostas foram relacionadas ao plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos, do governo Lula, focando nas três frentes de atuação do plano: modelo de gestão dos programas do PPA; instrumentos de gestão; estrutura da administração pública federal.

3.1.2 Segunda parte da entrevista

As informações registradas, nessa etapa, têm o foco nas questões propostas no estudo 13 (apêndice 2), do PSC/IFAC, consideradas apropriadas para checar os procedimentos de governança no setor público.

As questões estão concentradas em quatro blocos, assim distribuídos:

- 1) Padrões de comportamento: liderança; códigos de conduta; objetividade, integridade e honestidade.
- 2) Estruturas e processos organizacionais: responsabilidade estatutária; responsabilidade pelo dinheiro público; comunicação com a sociedade; papéis e responsabilidade.

- 3) Controle: gestão de risco; auditoria interna; comitês de auditoria; controle interno; orçamento e administração financeira; treinamento de pessoal.
- 4) Relatórios externos: relatório anual; medidas de desempenho; auditoria externa.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa juntamente com sua discussão. A discussão será realizada por meio de comparações entre as informações obtidas e as teorias trazidas na fundamentação teórica. O que se pretende com esse confronto é verificar se os achados confirmam ou contrariam a teoria.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesse capítulo, apresentam-se os resultados e a sua discussão a partir da entrevista do Sr. Paulo Daniel Barreto Lima. Ao analisar as respostas do entrevistado, busca-se verificar a situação dos planos de gestão e quais recomendações de governança estão sendo aplicadas, para, então, verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados no estudo 13, do PSC/IFAC, ao setor público federal brasileiro.

4.1 Sobre o Plano Gestão Pública Empreendedora

Desde 1995, a reforma do Estado vem sendo implementada gradualmente e a partir de 2000 em vez de ser chamada de Reforma Gerencial do Estado foi adotado o nome de Gestão Pública Empreendedora, destacando-se os princípios mais importantes, como: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parcerias; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo e avaliação.

O plano destaca os seguintes programas e projeto, como estando em andamento: programa gestão pública empreendedora; programa de qualidade no serviço público; programa nacional de desburocratização; programa de valorização do servidor público; programa gerências regionais de serviços – GRS; projeto recuperando a cultura do servidor público.

a) Programa gestão pública empreendedora

[...] o programa gestão empreendedora, que de todos esses que vão aparecer, foi o que teve a menor duração, ele ficou, eu acho, uns três anos, e outra coisa, ele mudou muito de titular. Ele acabou sendo um programa que teve a virtude de trazer um rumo. O setor público tem que ser empreendedor, o fato de ser uma administração burocrática não significa que ela não possa ser empreendedora (LIMA, 2005).

Então, na realidade, o que eu poderia dizer dessa primeira parte do Gestão Empreendedora, é que ela não se perdeu, está até hoje na Secretaria de Gestão, mas com outro nome, [...] mas o fato é que há uma função importante da Secretaria de Gestão [...] que é repensar a estrutura de governo na forma de até implementar na prática um conceito de eficiência, você tem uma estrutura mais horizontal, melhor possível (LIMA, 2005).

Um outro lado da Gestão Empreendedora, é a questão que se começou criar dentro dela as primeira práticas de gestão do conhecimento, voltada para uma base de dados das boas práticas e gestão pública, infelizmente, dentro desse programa não aconteceu nada, nós estamos com uma base de conhecimento, a gente trouxe a consultoria, a GV trabalhou aqui, a Fundação Getúlio Vargas.

Vieram consultores da Espanha. A gente tem o material aí. Agora que a gente está retornando, mas não no bojo de uma Gestão Empreendedora, porque não existe mais esse programa, então esse programa teve uma curta duração (LIMA, 2005).

Aquilo que ele realmente implantou, para resumir, foram os estudos e melhoria de estruturas organizacionais, que é uma função da Secretaria de Gestão, independente de estar dentro de um programa [...] (LIMA, 2005)

Então, o Gestão Empreendedora, ele na realidade representou um redirecionamento, em essência, o redirecionamento de uma atividade que já era rotineira, que é a reestruturação e acompanhamento da estrutura do usuário do Governo Federal, esse é o Gestão Empreendedora (LIMA, 2005).

O objetivo do programa gestão pública empreendedora era o de transformar as organizações no intuito de trabalharem de acordo com os princípios da gestão, com os focos de trabalho nas organizações, nos programas e no desenvolvimento das pessoas. Porém, apenas implantou estudos e melhorias de estruturas, representando um redirecionamento da reestruturação e acompanhamento da estrutura do usuário do governo federal, mas isso já era uma função da própria Secretaria de Gestão, por isso não era necessário ter um programa para tal. Assim sendo, fica claro que o objetivo proposto para o programa não foi atingido, pois teve pouca duração e já foi extinto.

b) Programa de qualidade no serviço público

[...] esse programa iniciou em maio de 90, quando o governo, na época o governo Collor criou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade [...] para melhorar a gestão, melhorar as práticas gerenciais das empresas, com forte ênfase na análise de processos (LIMA, 2005).

Eu lembro que a gente fazia um círculo de formulação da política, a gente era bom na formulação, praticamente ignora a execução e depois fazia um controle, mais um controle burocrático do que um controle efetivo de resultado [...] (LIMA, 2005)

Bom, aí o que aconteceu, termina o primeiro mandato, entra o segundo mandato, a nova Secretaria de Gestão, já na Secretaria de Gestão, não mais no Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, porque o MARE já estava extinto, resolve colocar nesse programa, que agora já não era mais só de análise de processo, era um programa de sistema de gestão, resolve colocar aí um enfoque mais direto no cidadão, entra as centrais de atendimento ao cidadão, [...] é um referencial de atendimento de qualidade no serviço público sem dúvida nenhuma, e a gente começou estabelecer um ciclo de avaliação das organizações públicas (LIMA, 2005).

[...] até fevereiro 2005, ele era o programa da Qualidade do Serviço Público. Analisar o programa, só esse pedaço fica difícil, porque eu vou ter que dizer o que tinha naquela época, eu acho que o programa é o mesmo, o diretor é o mesmo, a equipe é a mesma, a rede é a mesma, então eu vou dar uma idéia de alguns números do que ele tem hoje (LIMA, 2005).

[...] estabeleceu uma rede nacional de gestão pública voluntária, pessoas e organizações, temos 26 núcleos ancorados em organizações públicas que gerenciam o programa nos Estados [...] (LIMA, 2005).

Essa rede hoje está com, em torno de, 800 pessoas voluntárias, espalhadas pelo país inteiro, eles não ganham absolutamente nada, sedem parte de seu tempo, lógico que atrás de um voluntário tem uma organização voluntária, porque a organização sede o tempo do funcionário dela para trabalhar

no programa, exceto os consultores do setor privado que também colaboram, tem gente do setor privado e das ONG's (LIMA, 2005).

Nós temos os ciclos ativos de auto-avaliação, porque não interessa fazer uma só e parar, faz uma, depois faz outra, faz outra, e é um processo de melhoria contínua, hoje nós temos ativas 2800 e poucas organizações espalhadas (LIMA, 2005).

Na realidade, esse programa chama-se hoje, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, porque em 99, ainda no governo Fernando Henrique, houve uma decisão de retomar o programa nacional de desburocratização do Hélio Beltrão de 79. Esse programa durante o governo Fernando Henrique ficou separado, quando entrou o governo Lula a orientação foi de juntar os dois numa administração só [...] (LIMA, 2005)

Agora, o que acontece, ele incorporou grande parte do plano de gestão, porque o plano de gestão foi na realidade um produto que começou e estancou (LIMA, 2005).

O programa de qualidade no serviço público destinava-se à melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão. Já completou quinze anos de existência, teve vários nomes, mas sempre com o mesmo objetivo. Pode-se afirmar que o programa, gradativamente, vem cumprindo com seu objetivo, pois ao longo de sua existência vêm implantando programas de gestão nos Estados, através da gestão pública voluntária, e, também, ampliando seu ciclo de auto-avaliação. Em 2005, com a incorporação do programa de desburocratização, passou a ser chamado de programa nacional de gestão pública e desburocratização.

c) Programa nacional de desburocratização

[...] ele veio de 79, quando ele foi reestruturado em 99, os objetivos foram copiados do programa do Hélio Beltrão. Ele durou até o final do primeiro mandato do Fernando Henrique, [...] porque ele foi reestruturado no final de 99, [...] legalmente ele durou até 2005, pois o decreto que criou o GESPÚBLICA revogou este [...]. Esse programa pelo menos, tem se mantido em evolução, não teve retrocesso pelo fato de ter mudado o governo, de todos esses programas dessa lista toda, o único que tem uma história de crescimento é esse (LIMA, 2005).

Desburocratização, [...] acho que em 2001 ele chegou em 800/900 medidas de desburocratização, o que não é muito se você lê Hélio Beltrão lá em 79, democracia e liberdade, foi uma compilação que fizeram dos discursos dele, ele chegava a fazer 3000 medidas de desburocratização [...] (LIMA, 2005)

A desburocratização não desapareceu, ela junto com o programa da Qualidade do Serviço Público, formou um programa só, o programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (LIMA, 2005).

O programa nacional de desburocratização foi um movimento com o propósito de simplificar os procedimentos. Considerado o programa com mais tempo de existência, passou por algumas transformações, mas é um dos poucos com um claro processo de continuação e com resultados concretos, pois, em 2001, já tinha alcançado de 800 a 900 medidas de desburocratização. Dessa forma, pode-se afirmar que o programa está cumprindo com seu

propósito.

d) Programa de valorização do servidor público

Esse aqui nunca andou, ele teve esse nome, se fez algumas coisas, alguns ensaios de algumas coisas, ele nasceu e morreu. Chegou a se esboçar no segundo mandato uma política pública de recursos humanos, que quase não chegou a ser implementada também, ficou só na formulação (LIMA, 2005).

Foi intensivo em capacitação de servidor público, mas naqueles cursinhos pequenos, foi uma decisão do governo em não ter cursos longos, então ficou cursos de orçamento, mais alguns cursos que se chamavam de básicos, do tipo: como se portar em um estado democrático, democracia e cidadania (LIMA, 2005).

[...] essa parte saiu da Secretaria de Gestão, no governo Lula, ela foi para a Secretaria de Recursos Humanos (LIMA, 2005).

O programa valorização do servidor público tinha como foco a recuperação do servidor público, sua cultura, valores e formação. Esse programa não teve êxito, apenas promoveu pequenos cursos de capacitação e formulou uma política pública de recursos humanos sem implantá-la, mostrando, dessa forma, o não cumprimento de seu propósito.

e) Programa gerências regionais de serviços – GRS

As gerências regionais de serviços têm um grande apelo em termos de mudança gerencial, mas uma dificuldade grande de concepção e implementação limitada pelo tempo eficaz do plano (LIMA, 2005).

O objetivo era que os serviços fossem gerenciados de modo a serem utilizados por todo o governo federal. Esse programa teve muita dificuldade de concepção e sua implantação foi limitada ao pouco tempo de implantação do plano de gestão, ou seja, ele não foi implantado.

f) Projeto recuperando a cultura do servidor público

A gente tem algumas carreiras com avaliação de desempenho, como a carreira dos fiscais, mas isso tudo é altamente criticável, primeiro porque eu tenho um x e dou esse x somente a uma parte, porque não dar para todos, então entre todos que merecem, eu dou para alguns, deixou de ser desempenho (LIMA, 2005).

Seu objetivo era de reintroduzir a remuneração vinculada ao desempenho e valorizar o servidor através da capacitação gerencial. Percebe-se que algumas carreiras possuem avaliação de desempenho, mas tal avaliação não é originária desse projeto, pois ele tratava de

recompor um conjunto de, no máximo, três carreiras, com uma cultura mais homogênea, um programa básico de formação semelhante, com remuneração mais adequada e com um bom sistema de avaliação de desempenho. Entretanto, esse projeto não foi efetivado.

4.2 Sobre o Plano Gestão Pública para um Brasil de todos

Em 2003, após a mudança de governo, a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou o plano de gestão do governo Lula, chamado de “Gestão Pública para um Brasil de todos”, focado na redução do déficit institucional e na ampliação da governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético.

Esse plano estabeleceu uma agenda de transformação da gestão pública, focando em três frentes de atuação: modelo de gestão dos programas do PPA; instrumentos de gestão; estruturação da administração pública federal.

Eu quero te adiantar o seguinte, este plano não saiu do papel, [...] este plano não está em vigor [...] (LIMA, 2005)

O fato é que ele tem uma discussão boa sobre a questão do que aconteceu nas reformas, [...] ele era para mexer nas políticas públicas de governo ligadas a gestão, mas de fato ele ficou só na proposição, e para ser bem sincero, ele não saiu do Ministério do Planejamento, [...] eu cheguei a fazer a minuta da declaração que o Presidente iria assinar, mas isso não saiu daqui, houve alguns gerentes da liderança do Ministério do Planejamento, que acharam que isso seria uma coisa muito longa, que não daria resultado. Então, no lugar saiu outras alternativas [...]. Mas o plano em si não (LIMA, 2005).

No PPA, se você olhar, o programa da Secretaria de Gestão é o Gestão para um Brasil de Todos, ficou o nome, só o selo, o resto tudo saiu, ou seja, daí não dá para apresentar resultado nenhum [...] (LIMA, 2005)

Mas esse plano ficou no papel, em termos de institucionalização não aconteceu, e pelo menos até dezembro de 2006 não tem perspectiva de acontecer (LIMA, 2005).

Agora, veja bem, ele não aconteceu enquanto plano, porque ele tinha um arcabouço todo que precisava ser feito [...]. Agora, saiu penduricalhos, altamente suspeitos, no sentido de criticáveis (LIMA, 2005).

De acordo com o entrevistado, o plano não foi implantado por ter resistência no próprio Ministério de Planejamento. Porém, algumas alternativas ocorreram e isso será visto no contexto das frentes de atuação, abaixo.

a) Modelo de gestão dos programas do PPA

Saiu o modelo de gestão do PPA. Esse modelo se transformou em um decreto do Presidente. Está implantado, mas tipicamente uma divisão burocrática. Se criou uma estrutura pesada nos ministérios, com unidade de monitoramento e avaliação, que de monitoramento não tem nada, já está criado a quase um ano, não monitora coisa alguma, só avaliava reativamente, depois que acontece olha para trás para ver o que fez (LIMA, 2005).

O modelo de gestão, mesmo que tenha sido implantado, não é o modelo que eu tinha esperança que sairia, [...] focado em resultado, em que você teria uma peça única. Se o Presidente da República formula uma política pública, o Ministério tem que executar a política pública, as principais diretrizes dela são apresentadas em um programa no PPA, então, o Ministério Setorial é o principal gestor do programa, não enquanto programa, mas enquanto executor da política pública, essa visão integrada não existe (LIMA, 2005).

O modelo de gestão dos programas do PPA foi criado através de um decreto do Presidente da República com característica tipicamente de uma divisão burocrática, criando estruturas pesadas nos ministérios, com unidades de monitoramento e avaliação, que só avaliavam reativamente. Dessa forma, não cumprindo com o propósito do plano que era focado em resultado.

b) Instrumentos de gestão

Quanto as Relações Interorganizacionais, dentro do próprio plano não aconteceu nada. O outro departamento, o de desenvolvimento institucional, ele tem uma preocupação com a contratualização e o modelo de organização, [...] nós não temos uma organização inter-esferas do governo, [...] a forma de repassar recursos é muito fraca, até o TCU tem uma crítica. A gente passa o recurso mas não tem coragem de cobrar os resultados, porque tem uma política muito forte, tem um pacto federativo [...] (LIMA, 2005)

Então, essas relações interorganizacionais implicariam nisso, num novo modelo de organizações e um novo modelo de contratualização. Disso tudo, o que sobrou de concreto foi uma proposta, uma minuta de projeto de Lei sobre contratualização, os requisitos básicos de uma contratualização para que ela possa não ser uma peça só burocrática, mas seja focada em resultados.

Com relação aos problemas: a integração de programas, [...] coordenação, [...], otimização de recursos, [...] interlocução e negociação, [...] e contratualização de resultados [...] não foi feito absolutamente nada (LIMA, 2005).

Então, a única coisa que sobra seria as relações interorganizacionais e contratualização, que está na pauta, agora ainda no nível da formulação, não tem nada de execução, o que vem sendo feito é manter as organizações sociais e agências executivas que tinham antes (LIMA, 2005).

Nessa área de atuação, apenas ocorreu uma proposta, uma minuta de projeto de lei sobre contratualização, no item relações interorganizacionais, a qual ainda não foi aprovada. Assim, de fato, nada foi implantado.

c) Estruturação da administração pública federal

O ciclo de formulação de políticas públicas, foi intocado, não foi feito absolutamente nada. O plano da gente, era que isso provavelmente redesenhasse o próprio Ministério do Planejamento, que seria o redesenho da formulação das políticas públicas (LIMA, 2005).

Estrutura e Modelos Institucionais estariam concebidos na formulação de políticas (LIMA, 2005). Carreira, cargos e remunerações. [...] uma das premissas do plano um Brasil de Todos seria a profissionalização, principalmente da alta burocracia, não só a profissionalização, mas a conseqüente valorização no sentido de remuneração [...] (LIMA, 2005)

Dirigentes públicos. Isso seria praticamente uma política de desenvolvimento e aperfeiçoamento do dirigente público, seria alta burocracia (LIMA, 2005).

Simplificação administrativa, é a própria desburocratização que estaria no GESPÚBLICA, isso está acontecendo, mas não por causa do plano, já vinha antes e continua (LIMA, 2005).

Consolidação da Legislação, ainda é desburocratização, nós tivemos o exemplo com a arrecadação da previdência social, nós tínhamos 207 instruções normativas para normalizar a arrecadação. [...] a gente fez uma consolidação da legislação, reduzimos [...] a uma só (LIMA, 2005).

[...] do Brasil de Todos ficou só o nome, [...]. Tem coisas pontuais que estão ficando, mas a minha preocupação é não dar a idéia de o que está se fazendo está sendo do jeito que estava previsto, o plano mais potente, mais denso, até porque tem a sinergia dessas partes, a medida que são feitas isoladas, para mim o caso clássico de fracasso é a gestão do PPA (LIMA, 2005).

Na estrutura da administração pública federal, o que ocorreu foi simplesmente algumas medidas de consolidação administrativa e de legislação, mas isso faz parte do programa de desburocratização. Portanto, essa área foi intocada.

Assim sendo, com relação às frentes de atuação do plano, percebe-se que foram feitas algumas ações de forma isolada, como: o modelo de gestão dos programas do PPA; as relações interorganizacionais e contratualização, dos instrumentos de gestão; a simplificação administrativa e consolidação da legislação, da estrutura da administração pública federal.

Dessa forma, conforme o entrevistado, o plano não foi implantado, teve apenas ações pontuais, as quais não podem ser consideradas como parte do plano.

4.3 Questionário checando os procedimentos de governança segundo PSC/IFAC

Com o auxílio desse questionário, pretende-se identificar os pontos fortes e fracos nos compromissos de governança corporativa, para, no caso de descobrir tais fraquezas, o grupo governante precisará dar considerações futuras às áreas específicas identificadas.

Os procedimentos de governança corporativa são divididos nos seguintes grupos de recomendações: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle;

relatórios externos.

a) Padrões de comportamento

O grupo de recomendações de padrões de comportamento é composto por três subgrupos: liderança; código de conduta; objetividade, integridade e honestidade, os quais foram verificados na entrevista e estão abaixo transcritos.

Esse grupo tem a finalidade de demonstrar como a administração exercita a liderança na determinação dos valores e padrões da organização, na definição da cultura da organização e no comportamento de todos os envolvidos.

Quanto à liderança, verificou-se que os procedimentos mínimos foram implantados, apenas no que tange ao plano de carreira dos servidores está incompleto.

Políticas de recursos humanos, procedimentos de recrutamento, indução a treinamento contínuo e plano de carreira, para cerca de 50% dos funcionários públicos federais, são medidas adotadas pelo governo para assegurar que seus membros exercitem a liderança para conduzirem de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade (LIMA, 2005).

Quanto ao código de conduta, a maioria dos procedimentos são atendidos, com ressalva na distribuição e revisão periódica.

Existe um código de conduta implantado no governo, onde todos os integrantes do governo devem cumprir esse código, porém, na admissão os servidores não recebem o código impresso, o governo não faz periodicamente sua revisão, mas, ele reflete os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade, quanto ao relacionamento dos servidores públicos. O código prevê tratar os colegas com respeito, ser franco, honesto, evitar assédios, discriminação ou qualquer tipo de abuso e o governo estabeleceu, não uma pessoa, mas uma comissão de ética em cada Ministério e no Palácio, responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta (LIMA, 2005).

Quanto à objetividade, integridade e honestidade, todos os procedimentos mínimos são atendidos.

A análise de risco, considerando os órgãos mais vulneráveis, é uns mecanismos apropriados, estabelecidos pelo governo, para assegurar que os servidores públicos não são influenciados por preconceitos ou conflitos de interesses. Em um nível mínimo, as contratações de servidores não concursados estão previstas nas diretrizes e normas do governo, observando um processo transparente com completa evidênciação. Além de, os servidores públicos não devem oferecer ou receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar uma ação oficial. Isso está previsto em lei, regulamento ou norma (LIMA, 2005).

b) Estruturas e processos organizacionais

O grupo de recomendações de estruturas e processos organizacionais é composto por quatro subgrupos: responsabilidade estatutária; responsabilidade pelo dinheiro público; comunicação com a sociedade; papéis e responsabilidade, os quais foram verificados na entrevista e estão abaixo transcritos.

A estruturas e processos organizacionais tem como objetivo demonstrar como a cúpula da administração é designada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e como são asseguradas.

Quanto à responsabilidade estatutária, os servidores são regidos pelo estatuto do servidor público, porém, os servidores não concursados não possuem tal regulamentação.

O governo federal possui um estatuto do servidor público, porém, os servidores não concursados não tem nenhuma regulamentação (LIMA, 2005).

Quanto à responsabilidade pelo dinheiro público, todos os procedimentos mínimos são atendidos.

O governo estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que: os fundos e recursos públicos estão completamente protegidos; são usados com economicidade, eficiência, efetividade, apropriadamente e com devida propriedade; e são usados de acordo com o estatuto ou outras autorizações que o governo usa. Além de o governo ter uma estrutura de controle interno com relatórios, objetivos, equilibrados e compreensíveis pela sociedade (LIMA, 2005).

Quanto à comunicação com a sociedade, grande parte dos procedimentos não está implantada, como no caso dos canais claros de comunicação com a sociedade, dos compromissos explícitos de franqueza e transparência e dos registros públicos dos processos de contratação dos servidores não concursados.

O governo não estabeleceu canais claros de comunicação com a sociedade quanto a missão, papéis, objetivos e desempenho, não estabeleceu processos apropriados para assegurar que tais canais operam efetivamente na prática, não faz um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades e não faz registros públicos dos processos de contratações dos servidores não concursados. Entretanto, torna disponíveis publicamente os nomes de todos os servidores não concursados, junto com outros interesses relevantes e seus servidores possuem mecanismos para expressarem suas preocupações, reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, estando suportados e protegidos contra represálias (LIMA, 2005).

Quanto aos papéis e responsabilidades, os procedimentos que não são atendidos dizem respeito à: falta de gestão efetiva e controle do governo por parte do presidente; falta de indução ao treinamento dos membros do grupo governante, falta de planos apropriados para assegurar o acesso às informações relevantes, não mantêm a estrutura de controle atualizada e não tem uma clara administração de processos; não estabeleceu um processo formal para assegurar as nomeações de servidores não concursados, as nomeações não são negociadas, as nomeações não são por tempo determinado e as re-nomeações não estão sujeitas a processo de reavaliação formal.

O governo definiu claramente a divisão de responsabilidades dos principais membros do governo, para assegurar o equilíbrio de poder e responsabilidade (LIMA, 2005).

O presidente faz encontros regularmente com os principais membros do governo, monitora a administração executiva (ministros, principais diretores), mas não faz gestão efetiva e não exercita o controle do governo (LIMA, 2005).

Quanto ao grupo governante: ele apenas estabeleceu uma estrutura de controle e procedimentos formais e regulamentos financeiros para gerir a conduta das atividades do governo; o governo não tem uma estrutura de controle que inclui um programa formal desta matéria, especificamente reservada para a decisão coletiva do grupo governante; o grupo governante responsável por fazer as nomeações para o próprio grupo, não estabelece um processo formal para assegurar que tais nomeações são feitas e não negociam tais nomeações com o grupo governante como um todo; o papel do presidente é definido por escrito, incluindo responsabilidade por prover a liderança efetiva ao grupo governante e para as atividades da entidade como um todo; as nomeações dos seus membros não são feitas para um tempo determinado; e as re-nomeações não estão sujeitas a um processo de reavaliação formal (LIMA, 2005).

O presidente tem responsabilidade por todos os aspectos da administração, além de ser responsável pelo desempenho final da entidade e implementação das políticas do grupo governante (LIMA, 2005).

Os membros do governo não concursados têm seus deveres, termos do cargo, remuneração e a revisão disso, definidos claramente (LIMA, 2005).

O governo tem a Controladoria Geral da União e os Ministérios do Planejamento e Fazenda, como sendo responsáveis para assegurar que conselhos apropriados são dados para todos os assuntos financeiros e para manter um sistema efetivo de controle interno e financeiro (LIMA, 2005).

O governo tem a Controladoria Geral da União e o Sistema de Execução do PPA para assegurar que os procedimentos do grupo são seguidos e que todos os estatutos, regulamentos e outras demonstrações relevantes são aplicáveis (LIMA, 2005).

O governo estabeleceu procedimentos formais e transparentes, para desenvolver políticas de remuneração e para fixar os pacotes de remunerações dos membros individuais do grupo governante, como o DAS e o acordo entre os três poderes, estabeleceu procedimentos para assegurar que nenhum membro do grupo seja envolvido na determinação de sua própria remuneração, e publica uma demonstração das políticas de remuneração e detalhes da remuneração dos membros do grupo governante (LIMA, 2005).

c) Controle

O grupo de recomendações de controle é composto por sete subgrupos: gestão de risco; auditoria interna; comitês de auditoria; controle interno; orçamento; administração financeira; treinamento de pessoal, os quais foram verificados na entrevista e estão abaixo transcritos.

O objetivo dos procedimentos desse grupo está focado nos controles estabelecidos para apoiar o alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas.

Quanto à gestão de risco, orçamento e administração financeira, os procedimentos mínimos são atendidos.

O governo tomou medidas, tais como, o controle da vulnerabilidade a corrupção passiva, para assegurar que os sistemas de gestão de risco são estabelecidos como parte da estrutura de controle interno (LIMA, 2005).

Com relação ao orçamento e administração financeira, o governo adota procedimentos para assegurar um orçamento efetivo e eficiente, e também, possui um sistema sólido de administração financeira (LIMA, 2005).

Quanto ao comitê de auditoria, o governo não atende às recomendações, pois não o possui.

O governo possui a Controladoria Geral da União com função de auditoria interna, fazendo parte da estrutura do controle interno. Contudo, ele não possui um comitê de auditoria, compreendendo membros que não fazem parte da cúpula governante, com responsabilidade pela revisão independente das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa (LIMA, 2005).

Quanto ao controle interno, falta uma demonstração da estrutura de controle e a própria revisão e testagem dessa estrutura.

Quanto ao controle interno, o governo tomou medidas para assegurar o estabelecimento de uma estrutura interna de controle e que ela opera na prática, mas não incluiu em seus relatórios anuais uma demonstração da estrutura de controle interno do governo, e não mantém sua estrutura de controle interno revisada e testada regularmente (LIMA, 2005).

Quanto ao treinamento de pessoal, o maior problema está nos níveis salariais insuficientes para manter servidores de alto nível.

Tratando-se de treinamento de pessoal, o governo tem políticas de recrutamento adequadas, condições aceitáveis de trabalho e programas de treinamento apropriados, mas não estabeleceu níveis salariais suficientes para manter os servidores de alto padrão (LIMA, 2005).

d) Relatórios externos

O grupo de recomendações de relatórios externos é composto por três subgrupos: relatório anual; medidas de desempenho; auditoria externa, os quais foram verificados na entrevista e estão abaixo transcritos.

O grupo relatórios externos têm como objetivo verificar como a cúpula da entidade demonstra a prestação de contas do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

Quanto ao relatório anual, falta publicar uma demonstração explicando a responsabilidade do governo e se estão cumprindo com os padrões ou códigos de governança. Quanto ao uso de normas contábeis apropriadas, o governo assegura que as demonstrações estão de acordo com os padrões contábeis.

Com relação ao relatório anual, o governo publica os seus relatórios conforme determina a legislação, utilizando veículos de comunicação, tais como: diário oficial, a internet e publicações gráficas próprias. Entretanto, o governo não publica alguma demonstração explicando suas responsabilidades, não inclui em seus relatórios uma demonstração confirmando que ele tem cumprido com os padrões ou códigos de governança, mas assegura que as demonstrações financeiras estão de acordo com os padrões contábeis (LIMA, 2005).

Quanto às medidas de desempenho, o governo não adota as medidas para assegurar que os recursos são obtidos com economicidade e são utilizados com eficiência.

No que tange a medidas de desempenho, o governo não assegura e não demonstra que os recursos são obtidos com economicidade e são utilizados com eficiência (LIMA, 2005).

Quanto à auditoria externa, todos os procedimentos são adotados.

Quanto a auditoria externa, o governo tem suas atividades auditadas por uma auditoria externa, chamada de Tribunal de Contas da União, o qual exerce suas atividades com independência (LIMA, 2005).

5 CONCLUSÃO

A idéia da realização deste estudo surgiu a partir da existência de poucos estudos sobre governança no setor público brasileiro e, também, pelo fato de a administração pública federal brasileira já ter adotado medidas de transição de uma administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados no estudo 13, do PSC/IFAC, ao setor público federal brasileiro.

Para o alcance desse objetivo, o estudo foi organizado em duas linhas de investigação:

- a) primeiro, procurou-se descrever os planos de gestão do governo federal, criados a partir da reforma do Estado, para, então, verificar sua aplicação na prática;
- b) segundo, descrever os princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados pelo IFAC, para, em seguida, verificar sua aplicação na prática.

As duas linhas de investigação formam os objetivos mais específicos e de caráter mais descritivo do que o objetivo geral. Como esses objetivos são o caminho que conduziu este estudo ao seu fim mais geral, as conclusões começarão por demonstrar o cumprimento dos objetivos específicos para depois se encaminhar para responder à questão de pesquisa e para demonstrar o cumprimento do objetivo geral.

O primeiro objetivo específico diz respeito à descrição dos planos de gestão do governo federal brasileiro, concebidos a partir da reforma do Estado, e verificar o que foi implantado. Esse objetivo tem a finalidade de verificar se os planos foram ou estão sendo implantados e identificar as relações com a governança corporativa no setor público.

Com relação ao Plano Gestão Pública Empreendedora, os resultados da pesquisa demonstram a sua não implantação, pois, dos programas originados do plano, poucos tiveram continuidade e cumpriram com seus objetivos, o que ocorreu foi a implantação ou manutenção de

programas isolados sem a sinergia de um plano. Entretanto, considerando os programas que lograram êxito, como o programa de qualidade no serviço público e o programa nacional de desburocratização, tem uma grande importância no conjunto das recomendações de governança para o setor público, segundo o IFAC, em especial no relacionamento com as estruturas e processos organizacionais.

Com relação ao Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos, os resultados da pesquisa demonstram que o plano não entrou em vigor e dificilmente entrará, o que ocorreu foi a implantação de algumas alternativas no contexto das frentes de atuação. O plano foi apenas um ensaio, não se iniciando por resistência de líderes do próprio Ministério do Planejamento e as alternativas ao plano executadas foram insignificantes mediante a proposta apresentada. Dessa maneira, não é possível relacionar estas ações com as recomendações de governança.

Nesse contexto, analisando os dois planos de governo, pode-se concluir que eles foram peças fictícias, pois apenas foram feitas ações isoladas sem qualquer caracterização e sinergia. Mas, cabe destacar o esforço dos órgãos responsáveis e seus respectivos colaboradores no intuito de implantar tais planos, mas sabe-se que a inferência oriunda das ações políticas é muito forte, formando barreiras intransponíveis, porém, é necessário criar mecanismos para combater essas ações.

O segundo e último objetivo específico trata da descrição dos princípios e recomendações de governança corporativa para o setor público, recomendados no estudo 13, do PSC/IFAC, e da verificação do que já está em prática. Esse objetivo tem a finalidade de verificar o que o setor público federal brasileiro já implantou de práticas de governança.

De uma forma geral, quanto às recomendações de governança sugeridos pelo IFAC já implantados na administração pública federal brasileira, pode-se concluir que a maioria das recomendações mínima sugeridas são atendidas e quanto as recomendações mínimas não atendidas, destacam-se aquelas relacionadas com:

- A administração de recursos humanos (por exemplo, a falta de um plano de carreira para todos os servidores, uma regulamentação para os servidores não concursados, uma política de treinamento aos membros do grupo governante, uma política de remuneração adequada

aos servidores de alto nível e medidas de desempenho para assegurar melhores níveis de gestão);

- A transparência (por exemplo, a falta de canais claros comunicação com a sociedade, a não publicação das responsabilidades do governo e a falta de uma publicação informando se os padrões de governança estão sendo atendidos);
- E ao controle (a falta de gestão efetiva e controle por parte do presidente, controles desatualizados, falta de um comitê de auditoria e controle interno sem revisão e testagem).

Após a identificação dos itens descritos acima, é possível compará-los com alguns problemas encontrados no dia-a-dia do cidadão brasileiro, destacados nos meios de comunicação ou até mesmo, por experiência própria, como por exemplo: a falta de políticas adequadas de recursos humanos, faz com que, a prestação de serviço público seja aquém do mínimo apropriado; a falta de canais adequados para proporcionam transparência, faz com que, um pequeno número de pessoas tenham acesso a informação, que por lei é pública; a falta de controle efetivo facilita ações ilícitas e conseqüentemente aumenta impunidade.

A questão de pesquisa levantada para o estudo é a seguinte: a governança corporativa pode contribuir positivamente para a melhoria do setor público federal brasileiro?

Em resposta a questão de pesquisa, pode-se afirmar que a governança corporativa pode contribuir positivamente para a melhoria do setor público federal brasileiro, pois é baseada nos princípios de transparência, integridade e responsabilidade, focando principalmente nos padrões de comportamento humano, nas estruturas e processos organizacionais e no controle. Além de já estar implantada a maioria das recomendações e com boas perspectivas de implantação das que não foram, conforme apresentação abaixo.

Primeiramente, no que diz respeito aos princípios destacados no estudo 13, que deram origem às recomendações de governança corporativa, eles estão em consonância com os principais eixos da administração pública brasileira, previstos em muitas leis, mas explicitado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, os princípios são perfeitamente aplicáveis no setor público federal brasileiro.

Quanto às recomendações de governança corporativa, considerando as respostas obtidas através do questionário de checagem dos procedimentos, percebe-se a plena aplicabilidade de tais recomendações no setor público federal brasileiro. Entretanto, deve-se considerar:

- Que os procedimentos checados estão a um nível mínimo de governança, considerando a própria teoria explícita no item 2.6.2 – Recomendações de governança no setor público, segundo PSC/IFAC;
- E que algumas recomendações precisam ser mais bem adaptadas ao setor público, pois estão com um enfoque muito privado, nesse sentido, pode-se citar: o grupo cujas as recomendações dizem respeito à estrutura e processos organizacionais, no tocante ao equilíbrio de poder e autoridade que deve ser mantido por um número igual de executivos e não executivos, isso não se aplica no setor público federal, em virtude de o Presidente da República, por força de lei, ter prerrogativa para escolher e nomear seu grupo governante; os itens que tratam de risco ou gestão de risco, estão enfatizando uma abordagem mais privada, contudo, no setor público essa ênfase é encontrada quanto ao risco da vulnerabilidade à corrupção passiva, mudanças políticas, mudanças econômicas etc.; o termo membros não executivos é extremamente de uso privado, no contexto do setor público, talvez possa ser substituído por membros com características mais técnicas do que políticas; quanto à administração executiva, presidente é o cargo máximo, sendo auxiliado por ministros, diretores etc., e não por executivos; as formas de determinação de políticas salariais, recompensas e pensões, somente podem ser feitas por determinação legal, não por grupos ou comissões, como descrito no item sobre a política de remuneração.

A resposta à questão de pesquisa proposta para o estudo permite que o objetivo geral do trabalho seja, conseqüentemente, alcançado.

Devido a uma única entrevista e ao tipo de pesquisa delineada para este estudo, suas conclusões são válidas, apenas, para o poder executivo do setor público federal brasileiro, não podendo ser generalizadas a todo o setor público brasileiro.

Os resultados alcançados, aliados à escassez de estudos sobre a governança no setor público, sugere a necessidade de um número maior de pesquisas na área. Assim, recomenda-se aos

estudiosos e pesquisadores do setor público, o aprofundamento dos achados deste estudo, pesquisando questões como:

- Estudos sobre um modelo de governança apropriado para todo o setor público brasileiro;
- Estudos sobre como checar o nível de governança no setor público;
- Estudos sobre um modelo de governança apropriado para o terceiro setor.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

ANAO, Australian National Audit Office. *Applying principles and practice of corporate governance in budget funded agencies*. 1997. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 04/08/2005.

_____. *Corporate governance in commonwealth authorities and companies*. Discussion paper, 1997. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 04/08/2005.

BARRETT, Pat. *Corporate governance in the public sector context*. Canberra: 2001. Disponível em: <<http://www.governanca\corporate%20governance%20in%20public>>. Acesso em: 09/08/2005.

_____. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Austrália: 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 03/08/2005.

BARZELAY, Michael. *The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars*. **International Public Management Journal**, v. 3, p. 229-265, 2000.

BEVIR, Mark; RHODES, Rod; WELLER, Patrick. *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*. **Public Administration**, v. 81, n. 1, 2003.

BHATTA, Gambhir. *Post-NPM themes in public sector governance*. State Services Commission. September, p. 1-16, 2003. Disponível em: <<http://www.ssc.govt.nz>>. Acesso em: 03/08/2005.

BOSTON, Jonathan; MARTIM, John; PALLOTT, June; WALSH, Pat. *Public Management: the New Zealand model*. Auckland. New Zealand: Oxford University Press, 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão pública empreendedora**. Brasília: SEGES, 2000.

_____. **Gestão pública para um Brasil de todos**: plano de gestão do governo Lula. Brasília: SEGES, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma nova gestão para um novo Estado**: liberal, social e republicano. Revista do Servidor Público. Ano 52, n. 1, 01-03/2001.

_____. **Reforma da nova gestão pública**: agora na agenda da América Latina, no entanto... Revista do Servidor Público. Ano 53, n. 1, 01-03/2002.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

_____. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

BROUSSEAU, Eric. *Lês tréories des contrats: une revue*, *Revue d'économie politique*, janv-févr, p. 1-81, 1993.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. *The theory of public choice – II*. Michigan: The University of Michigan, 1984.

BUTLER, Brendan. *Corporate governance in the public sector*. 4th Annual Public Sector Symposium. June, 1999. Disponível em: <<http://www.cmc.qld.gov.au>>. Acesso em: 08/08/2005.

CADBURY COMMITTEE. *Report of the committee on the financial aspects of corporate governance*. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 05/08/2005.

CANADÁ. Department of Finance. *New agenda for achievement*. Budget, 2004. Disponível em: <<http://www.fin.gc.ca>>. Acesso em: 10/10/2005.

CIFPA, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. *Corporate governance: a framework for public service bodies*. London, 1995. Disponível em: <<http://www.cipfa.org.uk>>. Acesso em: 05/08/2005.

CARLETON, Willard T.; CHEN, Carl R.; STEINER, Thomas L. *Optimism biases among brokerage and non-brokerage firms equity recommendations: agency costs in the investment industry*. **Financial Management**, v. 27, n. 1, p. 17-30, 1998.

CLATWORTHY, Mark A. *et al.* *Corporate governance under 'New Public Management': an exemplification*. **Corporate Governance**, v. 8, n. 2. Blackwell Publishers. Malden, p. 166-176, 04/2000.

DOBRIANSKY, Paula. *Principles of good governance*. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm>>. Acesso em: 23/09/2005.

DORSET, Poole; BAKER, Davies. *Webster's new universal dictionary*. London: 1979. Disponível em: <<http://www.webster-online-dictionary.com>>. Acesso em: 07/04/2006.

EDWARDS, Meredith. *Public sector governance – future issues for Australia*. **Journal of Public Administration**, v. 61, n. 2, 06/2002.

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

FORMAINI, Robert L. *James M. Buchanan – the creation of public choice theory*. *Economic Insights*, v. 8, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.dalassfed.org>>. Acesso em: 22/09/2005.

GRUENING, Gernod. *Origin and theoretical basis of new public management*. **International Public Management Journal**, v. 4, p. 1-25, 2001.

HARRISON, James J.H. *Corporate governance in the NHS – an assessment of boardroom practice*. **Corporate Governance**, v. 3, n. 3, 07/1998.

HARTLEY, Jean. *Innovation in governance and public services: past and present*. **Public Money & Management**, 01/2005.

HODGER, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. *Corporate governance in the public services: concepts and issues*. **Public Money and Management**, v. 16, n. 2, p. 7-13, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: 1999.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York: 2001.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.L. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, n. 3, p. 305-360, 1976.

JONES, G e STEWART, J. *CIPFA's Model is not enough*. *Local government chronicle*. 1994. Disponível em: <<http://www.cipfa.org.uk>>. Acesso em: 05/08/2005.

KANGIS, Peter; KAREKLIS, Peter. *Governance and organizational controls in public and private banks*. *Corporate Governance*. **International Journal of Business in Society**, v. 1, n. 1, p. 31-38, 2001.

KELLY, Joanne; WANNA, John. **A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo**. Revista do Serviço Público. Ano 52, n. 3, 07-09/2001. Traduzido por René Loncan Filho.

KETTL, Donald F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

KICKERT, Walter J. M. *Public governance in the Netherlands: in the alternative to anglo-american 'managerialism'*. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, 1997.

LONTI, Zsuzsanna; VERMA, Anil. *The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: recent evidence from Canada*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 3, n. 3, p. 283-310, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARINI, Caio. **Gestão pública**: o debate contemporâneo. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. *Corporate Governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework*. An International Meeting of the American Accounting Association. Califórnia: 2005. Disponível em: <<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subid%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em: 03/08/2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NSWAO, New South Wales Audit Office. *Performance audit report on corporate governance*. V. 1. Sydney: 1997. Disponível em: <<http://www.audit.nsw.gov.au>>. Acesso em: 04/08/2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Comunicação, 1997. Tradução da 9ª edição americana por Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Junior.

PALLOT, June. *New public management reform in New Zealand: the collective strategy phase*. **International Public Management Journal**, v. 1, n. 1, p. 1-18, 1998.

QAO, Quensland Audit Office. *Corporate governance: beyond compliance, a review of certain government departments*. Auditor-geral of Queensland. Report n. 7. Brisbane: 1999. Disponível em: <<http://www.qao.qld.gov.au>>. Acesso em: 03/08/2005.

REZENDE, Denis A. **Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria da new public management**. ENANPAD, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RYAN, Christine; NG, Chew. *Public sector corporate governance disclosure: in the examination of annual reporting practices in Queensland*. **Australian Journal of Public Administration**. (S.l.), v. 59, p. 11-23, 06/2000.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. 13. ed. São Paulo: McGRAW-HILL, 1993. Traduzido por Elsa Nobre Fontana e Jorge Pires Gomes.

SANTOS, Lourival Nery. **Princípios de governança corporativa: aplicabilidade na gestão pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

SCOTT, Graham; BUSHNELL, Peter; SALLEE, Nikitin. *Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience*. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 138-167, 04/1990.

SHAW, Janes S. **Public choice theory**. The concise encyclopedia of economics. 2005. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/enc>>. Acesso em: 30/09/2005.

SLOMSKI, Valmor. **Teoria do agenciamento no estado** – uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuaria, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STIGLITZ, J.; WALSH, C. **Introdução à macroeconomia**. São Paulo: Campus, 2003.

STILLMAN II, Richard J. *Twenty-first century United States governance: statecraft as reform craft and the peculiar governing paradox it perpetuates*. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 19-40, 2003.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. **Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos**. XXIX ENANPAD, 2005.

TIMMERS, Hans. *Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance. 9th Free Public Sector Conference. 11/2000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 03/05/2005.

WATSON, Elizabeth. *Public-sector corporate governance: British Columbia's best-practices reforms*. **Ivey Business Journal**, 03-04/2004.

WHITEOAK, J. *Corporate governance – why local government should manage its own agenda*. **Public Money & Management**, p. 23-29, 04-06/1996.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: ROTEIRO DA ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA
APÊNDICE 2: ROTEIRO DA ENTREVISTA ESTRUTURADA

APÊNDICE 1

Roteiro de entrevista não estruturada

Local: Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o Sr. Paulo Daniel Barreto Lima, Coordenador do Projeto Gestão Pública para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula.

O objetivo desta entrevista é verificar as práticas de Gestão Pública propostas e aplicadas, no intuito de compara-las com as práticas de Governança para o Setor Público sugeridas pelo Comitê do Setor Público – PSC, da Federação Internacional de Contadores - IFAC.

1 – Foco no Plano Gestão Empreendedora – Governo FHC.

Desde 1999 a reforma vem sendo implementada gradualmente e a partir de 2000 em vez de ser chamada de reforma gerencial foi adotado o nome de “Gestão Empreendedora”.

Princípios: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parcerias; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo público e avaliação.

Programas em andamento:

- 1.1 - Programa gestão pública empreendedora: tem o objetivo de transformar as organizações do governo federal, para que trabalhem de acordo com os princípios da gestão, com os focos de trabalho nas organizações, nos programas e no desenvolvimento gerencial das pessoas;
- 1.2 - Programa de qualidade no serviço público: destina-se a melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão;
- 1.3 - Programa nacional de desburocratização: movimento para simplificar os procedimentos;
- 1.4 - Valorização do servidor público: focado na recuperação do servidor público, sua cultura, valores e formação;
- 1.5 - Gerências regionais de serviços – GRS: trata-se de um programa de gestão interna das

gerências regionais, para que os serviços sejam gerenciados de modo a serem utilizados por todo o governo federal.

- 1.6 - Projeto “Recuperando a cultura do servidor público”. Reintroduzir em três carreiras a REMUNERAÇÃO VINCULADA AO DESEMPENHO; Valorização do servidor através da CAPACITAÇÃO, privilegiando o desenvolvimento gerencial.

2 – Foco no Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula.

Três frentes de atuação:

- 2.1 - Modelo de Gestão dos Programas do PPA;
- 2.2 - Instrumentos de Gestão;
- 2.3 - Estrutura da Administração Pública Federal.

APÊNDICE 2

Roteiro de entrevista estruturada

Checando os procedimentos de Governança segundo PSC/IFAC

É pretendido que esta lista de verificação ajuda a administração a identificar as forças e fraquezas potenciais nos compromissos de governança. Onde a lista descobre fraquezas nos compromissos de governança, o grupo governante precisara dar considerações futuras às áreas específicas identificadas.

Padrões de Comportamento

Liderança

1) Assinale abaixo as medidas adotadas pelo governo para assegurar que seus membros exercitem a liderança para conduzirem de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade:

(x) Políticas de recursos humanos.

(x) Procedimentos de recrutamento.

(x) Indução a treinamento contínuo.

(x) Plano de carreira (para cerca de 50% das carreiras)

() Outros. _____

Código de Conduta

2) Existe um código de conduta implantado no governo?

(x) SIM () NÃO

Código de ética do servidor público

3) Quais integrantes do governo devem cumprir o código de conduta?

() O presidente.

() Os ministros.

- ☐ Os servidores contratados sem concurso.
- ☐ Os servidores concursados.
- ☒ Todos
- ☐ Outros. _____

4) Com relação ao código de conduta, no momento da admissão os servidores:

- ☐ Recebem o código impresso.
- ☐ Recebem o código impresso e são solicitados a concordarem.
- ☒ Não recebem o código impresso.
- ☐ Recebem o código impresso e orientações.
- ☐ Recebem o código impresso, orientações e são solicitados a concordarem.
- ☐ Outros. _____

5) O governo faz periodicamente a revisão do código de conduta?

- ☐ SIM ☒ NÃO

6) O código de conduta reflete os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade?

- ☒ SIM ☐ NÃO

7) Quanto ao relacionamento dos servidores públicos, o código prevê tratar os colegas com respeito, ser franco, honesto, evitar assédios, discriminação ou qualquer tipo de abuso?

- ☒ SIM ☐ NÃO

8) O governo estabeleceu uma pessoa responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta?

- ☒ SIM ☐ NÃO

Comissão de ética em cada ministério e no palácio da república.

Objetividade, Integridade e Honestidade

9) O governo estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os servidores públicos não são influenciados por preconceitos ou conflitos de interesses?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO Qual? Análise de risco para os órgãos mais vulneráveis.

10) As contratações de servidores não concursados estão previstas nas diretrizes e normas do governo, observando um processo transparente com completa evidência.

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

Em um nível mínimo.

11) Os servidores públicos não devem oferecer ou receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar uma ação oficial. Isso está previsto em lei, regulamento ou norma?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

Estruturas e Processos Organizacionais

Responsabilidade Estatutária

12) Existe um estatuto do servidor público?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

13) Os servidores não concursados são regidos pelo estatuto do servidor público ou tem um específico para eles?

☐ () São regidos pelo estatuto do servidor público.

☐ () Tem um estatuto/regulamento específico.

☒ (x) Não tem nenhuma regulamentação.

Responsabilidade pelo Dinheiro Público

14) O governo estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos estão completamente protegidos?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

15) O governo estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos são usados com economicidade, eficiência, efetividade, apropriadamente e com devida propriedade?

☒ SIM ☐ NÃO

16) O governo estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos são usados de acordo com o estatuto ou outras autorizações que o governo usa?

☒ SIM ☐ NÃO

17) O governo tem uma estrutura de controle interno com relatórios, objetivos, equilibrados e compreensíveis pela sociedade?

☒ SIM ☐ NÃO

Comunicação com a sociedade

18) O governo estabeleceu canais claros de comunicação com a sociedade quanto a missão, papéis, objetivos e desempenho?

☐ SIM ☒ NÃO

19) O governo estabeleceu processos apropriados para assegurar que tais canais operam efetivamente na prática?

☐ SIM ☒ NÃO

20) O governo faz um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades?

☐ SIM ☒ NÃO

21) O governo faz registros públicos dos processos de contratações dos servidores não concursados?

☐ SIM ☒ NÃO

22) O governo torna disponível publicamente os nomes de todos os servidores não concursados, junto com outros interesses relevantes?

☒ SIM ☐ NÃO

23) Os servidores do governo possuem mecanismos para expressarem suas preocupações, reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, estando

suportados e protegidos contra represálias?

(x) SIM () NÃO

Papéis e Responsabilidade

24) Foi definida claramente a divisão de responsabilidades dos principais membros do governo, para assegurar o equilíbrio de poder e responsabilidade?

(x) SIM () NÃO

25) O presidente faz?

(x) Encontros regularmente com os principais membros do governo.

() Gestão efetiva e exercita o controle do governo.

(x) Monitora a administração executiva (ministros, principais diretores).

26) Quanto ao grupo governante:

() Os membros (presidente, ministros, secretários, diretores) recebem indução ao treinamento, na primeira ocasião da nomeação e subsequente quando necessário.

() Estabeleceu planos apropriados para assegurar o seu acesso a todas as informações relevantes, conselhos e recursos, quando são necessários, para executar seu papel efetivamente.

(x) Estabeleceu uma estrutura de controle.

() Mantém a estrutura de controle atualizada.

() Estabeleceu claramente a administração de processos documentada e compreendida para o desenvolvimento, implementação e revisão política.

(x) Estabeleceu procedimentos formais e regulamentos financeiros para gerir a conduta das atividades do governo.

27) A estrutura de controle inclui um programa formal desta matéria, especificamente reservada para a decisão coletiva do grupo governante?

() SIM (x) NÃO

28) Quando o grupo governante é responsável por fazer as nomeações para o próprio grupo, ele estabelece um processo formal para assegurar que tais nomeações são feitas?

() De acordo com os critérios especificados.

- ☐ Com base no mérito e habilidade do indivíduo, para levar a um papel definido da organização.
- ☒ Não estabeleceu processos.
- 29) Quando o grupo é responsável por fazer as nomeações para o grupo governante, estão tais nomeações negociadas com o grupo governante como um todo?
- ☐ SIM ☒ NÃO
- 30) O papel do presidente é definido por escrito, inclui responsabilidade por prover a liderança efetiva ao grupo governante e para as atividades da entidade como um todo?
- ☒ SIM ☐ NÃO
- 31) Quando o grupo governante faz as nomeações dos seus membros, elas são feitas para um tempo determinado?
- ☐ SIM ☒ NÃO
- 32) Quando o grupo governante faz as re-nomeações, elas estão sujeitas a um processo de reavaliação formal?
- ☐ SIM ☒ NÃO
- 33) O presidente tem responsabilidade por todos os aspectos da administração?
- ☒ SIM ☐ NÃO
- 34) O presidente é responsável pelo desempenho final da entidade e implementação das políticas do grupo governante?
- ☒ SIM ☐ NÃO
- 35) Os membros do governo não concursados têm seus deveres, termos do cargo, remuneração e a revisão disso, definidos claramente?
- ☒ SIM ☐ NÃO
- 36) O governo tem um executivo responsável para assegurar que conselhos apropriados são dados para todos os assuntos financeiros e para manter um sistema efetivo de controle interno e financeiro?

☒ SIM ☐ NÃO

Quem? Controladoria Geral da União, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.

37) O governo tem um executivo responsável para assegurar que os procedimentos do grupo são seguidos e que todos os estatutos, regulamentos e outras demonstrações relevantes são aplicáveis?

☒ SIM ☐ NÃO

Quem? Sistema de execução do PPA e a Controladoria Geral da União.

38) O governo estabeleceu procedimentos formais e transparentes, para desenvolver políticas de remuneração e para fixar os pacotes de remunerações dos membros individuais do grupo governante?

☒ SIM ☐ NÃO

Qual? DAS e os acordos entre os três poderes.

39) O governo estabeleceu procedimentos para assegurar que nenhum membro do grupo seja envolvido na determinação de sua própria remuneração?

☒ SIM ☐ NÃO

40) O governo publica uma demonstração das políticas de remuneração e detalhes da remuneração dos membros do grupo governante?

☒ SIM ☐ NÃO (Diário oficial)

Controle

Gestão de risco

41) O governo tomou medidas para assegurar que os sistemas de gestão de risco são estabelecidos como parte da estrutura de controle interno?

☒ SIM ☐ NÃO

Análise de risco com relação a vulnerabilidade a corrupção passiva.

Auditoria interna

42) O governo possui uma função de auditoria interna como parte da estrutura do controle interno?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO Qual? Controladoria Geral da União.

Comitês de auditoria

43) O governo possui um comitê de auditoria, compreendendo membros que não fazem parte da cúpula governante, com responsabilidade pela revisão independente das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa?

☐ () SIM ☒ (x) NÃO

Controle interno

44) O governo tomou medidas para assegurar o estabelecimento de uma estrutura interna de controle e que ela opera na prática?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

45) O governo incluiu em seus relatórios anuais uma demonstração da estrutura de controle interno do governo?

☐ () SIM ☒ (x) NÃO

46) A estrutura de controle interno do governo é revisada e testada regularmente?

☐ () SIM ☒ (x) NÃO

Orçamento e administração financeira

47) O governo adota procedimentos para assegurar um orçamento efetivo e eficiente?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO Quais? PPA, LOA e LDO.

48) O governo possui um sistema sólido de administração financeira?

☒ (x) SIM ☐ () NÃO

Treinamento de pessoal

49) O governo tem políticas de recrutamento adequadas, condições aceitáveis de trabalho e programas de treinamento apropriados?

☒ SIM ☐ NÃO

50) O governo estabeleceu níveis salariais suficientes para manter os servidores de alto padrão?

☐ SIM ☒ NÃO

Relatórios Externos

Relatório anual

51) O governo publica os seus relatórios conforme determina a legislação, utilizando quais veículos de comunicação?

☐ Jornais.

☒ Diário oficial.

☒ Internet.

☐ Televisão.

☒ Outros. Populações gráficas próprias (PPA, mensagens, etc.).

52) O governo publica alguma demonstração explicando suas responsabilidades?

☐ SIM ☒ NÃO Qual? _____

53) O governo inclui em seus relatórios uma demonstração confirmando que ele tem cumprido com os padrões ou códigos de governança?

☐ SIM ☒ NÃO

54) O governo assegura que as demonstrações financeiras estão de acordo com os padrões contábeis?

☒ SIM ☐ NÃO

Medidas de desempenho

55) O governo adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos são

obtidos com economicidade e são utilizados com eficiência?

(☐) SIM (☒) NÃO

Auditoria externa

56) O governo tem suas atividades auditadas por uma auditoria externa?

(☒) SIM (☐) NÃO Qual? Tribunal de Contas da União.

57) A auditoria externa exerce suas atividades com independência?

(☒) SIM (☐) NÃO