

Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro

Strengthening of governance: a contemporary agenda for
Brazilian public sector

Karina Ramos Travaglia¹
Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá²

RESUMO

Princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse contexto, o setor público. A governança pública pode ser compreendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, visando atender de forma efetiva às demandas dos cidadãos. Em recente levantamento realizado por 29 Tribunais de Contas brasileiros, foi detectado que 84% das 7.770 organizações públicas pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança. A aplicação de boas práticas de governança pode auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando a qualidade

1 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: kr-es@uol.com.br.

2 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo e graduando em Direito pela Universidade Vila Velha. E-mail: luisfilipe2006@gmail.com.

dos serviços públicos prestados. O objetivo da presente pesquisa foi identificar práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança nas organizações públicas. Como resultado, apontam-se algumas ações, tais como: escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos, promoção de ações de combate aos desvios, estabelecimento de metas, gerenciamento de riscos, instituição de mecanismos de controles internos, transparência, sistema de prestação de contas e responsabilização. No entanto, viver sob a égide de um setor público resolutivo e austero, de uma economia de mercado saudável e com regras claras, exige instituições econômicas, políticas e sociais robustas. Para que isso seja possível, é necessário que as gestões públicas, nos seus mais diversos níveis, tenham o conceito de governança bem sedimentado.

Palavras-Chave: Cidadãos. Governança Pública. Tribunais de Contas. Setor Público.

ABSTRACT

Principles and practices which rule corporate governance apply to any type of organization, regardless of its size, legal nature or type of control, including, in such context, the public sector. The public governance may be understood as governments' capacity to assess, direct and monitor the management of public policies and services, aiming to effectively comply with citizens' demands. In a recent survey carried out by 29 Brazilian audit courts, it has been detected that 84% of 7,700 public organizations researched are deficient in adopting good governance practices. Applying good governance practices may help managers do more with the same amount of resources, improving the quality of public services offered. The objective of this research was to identify practices which shall favor governance strengthening in public organizations. As result, there are a few

actions to be pointed out, such as: choosing competent leaders and evaluating their performance, promoting actions to combat embezzlements, establishing goals, managing risks, instituting internal control mechanisms, transparency, accountability and liability system. However, living under the auspices of a resolving and austere public sector, of a healthy market economy with clear rules, demands robust economic, political and social institutions. In order to make it possible, it is necessary that the public management, in its various levels, has the governance concept properly settled.

Keywords: Citizens. Public Governance. Audit Courts. Public Sector.

1 INTRODUÇÃO

Os mecanismos de governança surgiram, inicialmente, a partir do setor privado, que buscava a melhoria dos processos organizacionais, limitações dos conflitos de interesses, bem como o alinhamento de atitudes e redução do desequilíbrio das informações.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), governança corporativa é definida como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo práticas e relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

Ainda segundo o IBGC (2015), as boas práticas de governança corporativa revertem-se em recomendações objetivas, na busca pela preservação e otimização do valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Dada sua natureza gerencial, o conjunto de medidas e princípios que regem a governança corporativa pode ser aplicado a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, personalidade jurídica ou tipo de controle, incluindo nessa seara o setor público.

De acordo com o *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (RBC) (BRASIL, 2014c), a governança pública pode ser compreendida como sendo a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, visando atender, de forma efetiva, às demandas dos cidadãos.

Diante do atual cenário de crise econômica, política e ética, e considerando a carência da adoção de boas práticas de governança por parte das organizações públicas, faz-se necessária a promoção de ações capazes de sensibilizar os gestores sobre a importância do aprimoramento das práticas de governança pública, a fim de proporcionar aos cidadãos serviços públicos de qualidade.

Governar com os recursos adequados é sempre mais fácil, entretanto, quando esses recursos são escassos, há necessidade de que o gestor desempenhe suas funções de forma a garantir a eficiência e eficácia de seus atos em benefício do interesse público.

Levando-se em conta a magnitude dos gastos governamentais, que atinge 40% do Produto Interno Bruto (PIB), a melhoria da governança nas organizações públicas brasileiras tornou-se um fator fundamental para a maximização dos resultados, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, refletindo em melhores políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, entre outras.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança no setor público, entre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública); e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em busca da contribuição para o desenvolvimento da administração pública em benefício da sociedade, firmou, para o período de 2013 a 2016, um acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de promover estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas. No âmbito desse estudo foram desenvolvidos trabalhos paralelos, dentre eles o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016).

Além disso, o TCU elaborou o documento intitulado *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (RBG) (BRASIL, 2014c), e ainda um manual denominado *Dez passos para a boa governança* (BRASIL, 2014b), em que se encontram relacionadas algumas práticas esperadas de um bom administrador para o aperfeiçoamento da governança das instituições públicas.

De acordo com o RBG (BRASIL, 2014c), compete aos Tribunais de Contas o exercício da fiscalização, do controle e da regulação das instituições públicas, sendo, portanto, considerados instâncias externas de governança.

Segundo Castro e Knopp (2011), as Cortes de Contas inicialmente surgiram para controlar a legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, preocupando-se com as verifica-

ções dos aspectos formais dos atos administrativos. No entanto, em virtude das transformações ocorridas no papel do Estado, houve a necessidade de buscar outras formas de monitoramento, avaliação e controle, incorporando-se técnicas de controle gerencial que contemplassem aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como sendo um instrumento da governança pública, cujo objetivo é garantir a *accountability* pública, no intuito de contribuir para a diminuição das incertezas sobre as ações da administração pública, fornecendo à sociedade uma razoável segurança de que os recursos delegados aos gestores públicos estão sendo administrados adequadamente e de forma transparente, segundo os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Assim, considerando o contexto descrito, este estudo objetiva identificar as práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança das organizações públicas brasileiras. Para tanto, este trabalho está estruturado em quatro seções. Na primeira seção consta a introdução do tema. A segunda seção apresenta o referencial teórico desta pesquisa, contendo uma revisão da literatura sobre assuntos que suportam este estudo. Na terceira seção são apresentados os Tribunais de Contas como instâncias externas de governança, a situação da governança do setor público brasileiro e, na sequência, são identificadas práticas que possam auxiliar no fortalecimento da governança nas organizações públicas brasileiras. Por fim, na quarta seção, são apresentadas as considerações finais deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Agência

Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal em troca de alguma contrapartida que pode ser pecuniária ou não.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação da agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (agente) para realizar algum serviço em seu nome, podendo ainda delegar autoridade para o agente tomar decisões.

Sobre o assunto, Godoy e Marcon (2006) ressaltam a importância da Teoria da Agência no entendimento das relações entre agente e principal, nos diversos setores das organizações. Por meio dessa teoria, os autores buscam identificar as ações que levam o agente, de uma forma geral, a executar o que se espera dele, de maneira a atender aos interesses do principal.

Segundo Viana (2010), no setor público, o cidadão, contribuinte ou até mesmo o eleitor são considerados como sendo o principal, pois financiam as despesas públicas por meio do pagamento dos tributos, delegando a um agente (governante) a gestão dos recursos públicos.

Ocorre que, da relação agente e principal, os agentes (gerentes ou trabalhadores) de uma organização podem desejar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de lucros menores para o principal, isto é, os proprietários ou os acionistas.

Muitas vezes, os proprietários ou acionistas não têm condições de acompanhar as atividades desenvolvidas pelos funcionários. Com efeito, os agentes acabam por deter mais informações do que os proprietários das empresas, tendo em vista que passam mais tempo dentro delas, ocasionando assimetria de informações, que é um dos problemas que podem derivar da relação agente e principal.

Segundo Stiglitz (2000), reconhecer que a informação é imperfeita, que a obtenção da informação pode ser custosa, que as assimetrias da informação devam ser consideradas e que a profundidade dessa assimetria afeta as empresas e os indivíduos são fatores que impactam consideravelmente a compreensão dos fenômenos sociais e econômicos que de outra maneira seriam mais complexos para o seu entendimento.

Uma forma que parece ser eficaz no controle dos atos dos agentes públicos é a análise sistemática da estrutura de incentivos, dada pelas diversas leis, normas e regulamentos presentes na administração pública.

Uma estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos pelos proprietários pode ser uma alternativa para atenuar os conflitos que possam existir da relação entre agente e o principal.

Ainda sob essa perspectiva, há também a possibilidade da criação de mecanismos de controle sobre a burocracia e os políticos, capazes de dificultar o possível comportamento oportunista dos agentes.

2.2 Governança corporativa aplicada ao setor público

O tema governança é um procedimento que tem se tornado conhecido em diversas áreas da sociedade, afirmam Ribeiro, Molina e Oliveira (2015). Nesse aspecto, o assunto vem sendo objeto de desenvolvimento de estudos não somente na área privada, como também na área pública, uma vez que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, ressalta o IBGC (2015).

Segundo Matias-Pereira (2010a), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta aspectos similares. Em um sentido amplo, o autor afirma que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

No que tange ao setor público, o RBG (BRASIL, 2014c) aponta que a crise fiscal de 1980 exigiu das organizações públicas um novo arranjo econômico e político internacional, com vistas a tornar o Estado mais eficiente e ético. Diante disso, iniciou-se a discussão sobre o tema governança nas organizações públicas, resultando em princípios norteadores para as boas práticas de governança, produzidos pela International Federation of Accountants (IFAC), no documento intitulado *Governance in the public sector: a governing body perspective* (IFAC, 2001), sendo eles a transparência, a integridade e a prestação de contas. Nesse trabalho também são apresentados modelos de padrões de comportamento, de estruturas e processos organizacionais, de controles e de relatórios a serem utilizados pelos setores públicos.

Para Matias-Pereira (2010a), governança pública pode ser definida como um sistema que auxilia o equilíbrio de poder entre os envolvidos, sendo eles cidadãos, governantes, alta administração, gestores e colaboradores, visando à promoção do bem comum e não aos interesses de pessoas ou grupos.

Para ser efetiva, a governança pública pressupõe a existência de um Estado de Direito e de uma sociedade civil que se envolva nos assuntos políticos. Necessita ainda de que práticas administrativas estejam envolvidas pela ética profissional, de políticas planejadas de forma transparente e de gestores que se responsabilizem por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Segundo Butler (2004), para a adoção de práticas de governança corporativa pelas entidades públicas devem ser observados: a separação dos papéis do presidente e do diretor executivo; a criação de um comitê de auditoria formado por membros não executivos; a independência dos auditores externos; os padrões de relatórios financeiros; a adoção de códigos de ética da organização; e os procedimentos para o gerenciamento dos riscos.

Quanto à boa governança no setor público, Matias-Pereira (2010b) afirma que esta requer, dentre outras ações, uma gestão estratégica que atenda de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população; uma gestão política voltada para obtenção de legitimidade perante os dirigentes políticos e a população; bem como uma gestão da eficiência, eficácia e efetividade, a fim de utilizar de forma adequada os instrumentos disponíveis para atender satisfatoriamente aos anseios da sociedade.

Dentre os principais motivos que levaram à adaptação e à transferência das experiências acumuladas pela governança

corporativa para o setor público, Matias-Pereira (2010b) aponta a grande dificuldade que o Estado brasileiro possui para tornar efetivas as suas ações, que em geral são lentas e inflexíveis, o que impacta na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

3 FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

À luz da Teoria da Agência, fundamentada por Jensen e Meckling (1976), os cidadãos delegam aos governantes a administração dos recursos arrecadados por meio dos tributos. Dessa relação, espera-se que os interesses que emanam da sociedade, considerada como principal, sejam atendidos de forma satisfatória pelos administradores de seus recursos, nesse caso, os agentes.

O cenário brasileiro atual é de crise política, econômica e social. A economia está desacelerando, a inflação e as taxas de juros estão aumentando, a moeda brasileira está diminuindo seu valor de compra, as perspectivas para o país são de grandes incertezas, o que pode representar um comprometimento dos objetivos propostos.

Esse ambiente, considerando ainda a queda da arrecadação, faz que as organizações públicas necessitem que seus administradores estejam cercados de instrumentos capazes de auxiliá-los no processo de tomada de decisão, a fim de que possam fornecer serviços públicos eficientes e de qualidade à sociedade.

Para tanto, a adoção de boas práticas de governança implica, necessariamente, a definição de estratégias; a tomada de decisões baseadas em qualidade e evidências; os desdobramen-

tos das metas; o estabelecimento de sistemas de acompanhamento de processos; o alinhamento das estruturas; e a conscientização dos desafios e dos riscos. A aplicação de tais medidas contribuirá para a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade.

3.1 Tribunais de Contas: instâncias externas de governança

Em conformidade com o RBG (BRASIL, 2014c), os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental no desenvolvimento das organizações públicas, pois a eles cabem orientar, fiscalizar e controlar essas instituições em busca da legalidade dos atos e da boa gestão dos recursos públicos.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como sendo um instrumento da governança pública, cujo objetivo é garantir a *accountability* pública, no intuito de contribuir para a diminuição das incertezas sobre as ações da administração pública, fornecendo à sociedade uma razoável segurança de que os recursos delegados aos gestores públicos estão sendo administrados adequadamente e de forma transparente, segundo os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Assim sendo, em se tratando do setor público, pode-se dizer que os Tribunais de Contas atuam como instâncias externas de governança dos órgãos sob sua jurisdição. Dessa forma, em cumprimento a sua missão constitucional, 29 Tribunais de Contas brasileiros realizaram, em conjunto, um diagnóstico sobre a situação da governança do setor público brasileiro. Esse levantamento teve como objetivo conhecer a situação da governança das organizações públicas brasileiras, promover a

divulgação do tema aos seus jurisdicionados, incentivar melhorias na administração pública em todo o país, além de facilitar o planejamento das ações de controle dos Tribunais de Contas partícipes do trabalho.

3.2 Situação da governança do setor público brasileiro

Conforme disposto no item anterior, no exercício de sua competência constitucional, o TCU em parceria com outros 28 Tribunais de Contas brasileiros realizaram, por meio de um acordo de cooperação, firmado no ano de 2014, um levantamento sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, de modo a identificar pontos vulneráveis que possam merecer maior atenção para aperfeiçoamento de suas ações.

O resultado desse levantamento consta no processo TC 020.830/2014-9 do TCU. De forma resumida, aponta-se que das informações obtidas junto a 7.770 organizações públicas, sendo 380 da esfera federal, 893 estaduais e 6.497 organizações municipais, foi diagnosticado que 48% das organizações estariam em estágio inicial de capacidade de governança, 36% estariam no estágio intermediário, enquanto apenas 16% das organizações pesquisadas encontravam-se em estágio aprimorado de capacidade de governança.

O Relatório de levantamento do TCU, constante do processo TC 020.830/2014-9, aponta ainda as deficiências, no que tange à adoção de boas práticas de governança previstas no RBG (BRASIL, 2014c), encontradas nas organizações pesquisadas. A seguir constam algumas dessas deficiências e seus possíveis impactos:

Quadro 1: Deficiências na adoção de boas práticas de governança e seus possíveis impactos

Deficiências encontradas	Possíveis impactos
Ausência de transparência no processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.	Gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, podem interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.
Código de ética inexistente ou que não contempla todos os requisitos e abrangência necessários.	Não contribuir para mitigar o risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e consequentes prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público.
Inexistência ou deficiência dos controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público.	Aumento do risco de que possíveis desvios de conduta que acarretem conflitos de interesse ou violação do código de ética não sejam conhecidos e de que os infratores não sejam punidos.
Inexistência ou deficiências dos controles que diminuam o risco da concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos.	Isso aumenta o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes.

Deficiências encontradas	Possíveis impactos
Ausência ou deficiência, nessas organizações, de estabelecimento de estratégia para o alcance dos objetivos de interesse público, tendo em vista que as instâncias internas de governança, que são o elo entre a sociedade e a gestão, não consideram a opinião das partes interessadas externas.	O risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos.
Baixo nível de capacidade da maioria das organizações em estabelecer uma estrutura de gestão de riscos e de controles internos adequada.	A não identificação dos riscos críticos compromete o estabelecimento de controles internos para mitigá-los. Isso pode expor a organização, fazendo que eventos negativos tenham grande probabilidade de causar impactos significativos e eventos positivos não sejam aproveitados.
Inadequada transparência e <i>accountability</i> dos atos organizacionais às partes interessadas.	A inadequada transparência e <i>accountability</i> dos atos organizacionais às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei, não dá condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

Assim sendo, o diagnóstico apresentado revelou que quase 84% das organizações públicas brasileiras pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança, o que pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das ações governamentais.

A adoção de boas práticas de governança pelas esferas

federal, estadual e municipal de governo refletirá em melhores políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, entre outras.

3.3 Práticas para fortalecer a governança das organizações públicas

Em conformidade com o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016), a atuação governamental encontra-se cada vez mais complexa na solução dos problemas apresentados pela sociedade. Dessa forma, a reconstrução da confiança nos órgãos governamentais, o combate à pobreza e à corrupção, a manutenção da competitividade, o envelhecimento da população e sua relação com a previdência, as mudanças climáticas e o correto gerenciamento dos riscos são apenas alguns dos desafios os quais o governo tem que enfrentar no intuito de oferecer respostas que atendam aos anseios da população.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2016), quanto maior for a capacidade de governança das organizações públicas, mais efetivos serão os resultados das políticas públicas estabelecidas pelos governos, possibilitando a aplicação sem desperdício dos recursos, a redução dos espaços para a corrupção e a escolha das pessoas mais capacitadas para conduzir as ações necessárias, aumentando a possibilidade de atingir o desenvolvimento pleno.

Assim, com vistas à promoção do bem comum, o Estado deve praticar ações e políticas de governo, com destaque para a governança sob a ótica contemporânea da gestão pública, afirmam Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013).

Boas práticas de governança pública estão associadas, inclusive, à avaliação da imagem da organização e à satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos, bem como com a garantia de que os indícios de irregularidades sejam apurados e que, como consequência, haja promoção da responsabilização em caso de comprovação.

Existem ferramentas que ajudam a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança, dentre elas destacam-se: o planejamento estratégico, no qual se inserem a missão, objetivos, indicadores e metas; o estabelecimento de cronograma de entrega de resultados; a definição de códigos de conduta e ética; a implantação de sistemas de controles internos e externos; bem como a definição de uma política de gestão de riscos para minimizar seus efeitos, conforme expõem Nardes, Altounian e Vieira (2016).

Outros instrumentos de governança também podem ser destacados, como a Constituição Federal de 1988, tendo em vista que nela estão inseridos os principais comandos necessários à instituição de uma sociedade-Estado; os planos plurianuais; as leis de diretrizes orçamentárias; a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000), que exige dos gestores a adoção de uma postura mais austera, prudente e transparente, focada no planejamento e no equilíbrio das finanças públicas; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que visa a implementação de medidas de fortalecimento da gestão interna, de forma a oferecer serviços de melhor qualidade aos cidadãos; e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que garante o acesso às informações públicas e prevê o controle da conduta de agentes públicos.

Conforme o diagnóstico apresentado no item anterior,

percebe-se que há muito para ser feito a fim de fomentar a boa governança nas organizações públicas. A participação dos Tribunais de Contas constitui peça fundamental para o incremento da adoção de melhorias nesse processo, tendo em vista que, como órgãos auxiliares do controle externo, atuam, de forma independente, na verificação do cumprimento dos propósitos estabelecidos pelos órgãos sob sua jurisdição, por meio do desenvolvimento de ações de orientação e de fiscalização; contribuem também como indutores do processo de governança, por meio de campanhas de sensibilização sobre a importância do tema, como forma de contribuir para o desenvolvimento das organizações públicas.

Como exemplo de participação do controle externo no âmbito da governança destaca-se o acordo, firmado para o período de 2013 a 2016, entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de promover estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas. No âmbito desse estudo internacional surgiu a necessidade de desenvolvimento de trabalhos paralelos, dentre eles o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016).

Além disso, o TCU elaborou o documento intitulado *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (BRASIL, 2014c), com o intuito de servir como parâmetro, orientação e padronização de comportamentos para os gestores públicos e pelos próprios órgãos de controle em suas auditorias.

O TCU produziu também um manual denominado *Dez passos para a boa governança* (BRASIL, 2014b), em linguagem

simples em que estão relacionadas algumas práticas que se espera de um bom administrador para o aperfeiçoamento da governança das instituições públicas. Essas práticas estão descritas a seguir (BRASIL, 2014b):

1. Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho.

Os membros da alta administração devem ser escolhidos dentre pessoas que possuam conhecimentos, habilidades e experiência para o exercício do cargo, devendo sempre ter seu desempenho avaliado.

Essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança.

2. Lidere com ética e combata os desvios.

Princípios morais e dignidade devem ser características primordiais dos agentes públicos. Essa prática indica a necessidade da adoção de mecanismos que reforcem o comportamento ético das lideranças e dos agentes para que pratiquem atos de acordo com o interesse da sociedade.

Para tanto, faz-se necessária a adoção do código de ética que estabeleça valores e elevados padrões de comportamento, aplicáveis tanto aos membros da alta administração quanto às demais pessoas da organização (IFAC, 2001), bem como definir estratégias de comunicação e treinamento, com o intuito de promover a disseminação e internalização dos valores e padrões estabelecidos. Também é importante haver supervisão e sanção para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações dos agentes públicos.

3. Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.

Entende-se por sistema de governança a forma como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Compreende as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento que devam possuir poderes de decisão equilibrados e funções críticas segregadas.

É necessária a implantação de controles para reduzir o risco de que decisões críticas sejam tomadas sem respeito ao princípio da segregação de funções.

4. Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.

As organizações devem formular suas estratégias e desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, devendo oferecer instrumentos necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

Deve ser elaborado, com a participação de representantes dos diversos setores da organização, um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização.

5. Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.

Considerando que os gestores necessitam satisfazer inúmeros objetivos políticos, econômicos e sociais, é de fundamental importância que as ações organizacionais estejam ali-

nhadas para a otimização dos resultados.

Fortalecer a participação social nas decisões do Estado é essencial para legitimar a atuação do governo e assegurar que as políticas públicas alcancem os resultados esperados pela sociedade.

6. Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.

As organizações devem estabelecer metas e nomear gestores para execução de seus planos, fornecendo-lhes os recursos necessários para alcançá-las. No entanto, a responsabilidade final pelos resultados deve permanecer com a autoridade delegante.

7. Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.

Para evitar o desperdício de recursos públicos com a sobreposição de programas, os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais necessitam trabalhar em conjunto para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos.

8. Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários.

Em geral, todas as atividades estão cercadas de riscos capazes de comprometer o atingimento dos objetivos propostos. Uma boa política de gerenciamento de riscos, que englobe, entre outras coisas, controles internos, permite reduzir a probabilidade e/ou impacto de eventos negativos, melhorando a capacidade de gerar valor e fornecendo garantia razoável do cumprimento dos objetivos organizacionais.

9. Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.

A função de auditoria interna busca melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Constitui atividade capaz de dotar o gestor de uma rede de informações e instrumentos que dão suporte à tomada de decisão, além de auxiliar na prevenção de desvios que poderiam ensejar apontamentos de irregularidades pelos Tribunais de Contas, com a conseqüente responsabilização dos agentes.

10. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Uma democracia requer que as ações sejam transparentes, possibilitando que os cidadãos acompanhem a execução das políticas públicas. *Accountability* refere-se à obrigação que têm os administradores públicos de assumirem as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de prestar contas a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Assim sendo, essa prática requer que seja dada a devida transparência à prestação de contas organizacionais às partes interessadas, a fim de dar condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

Dessa forma, as propostas para se alcançar a boa governança foram identificadas, cabendo aos gestores se esforçarem para colocá-las em prática em prol de oferecerem serviços tempestivos e de qualidade aos cidadãos, contando ainda com o auxílio dos Tribunais de Contas que, como instâncias externas de governança dos órgãos sob sua jurisdição, estão engajados na tarefa de incorporar técnicas de controle gerencial que con-

templem aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse rol, o setor público.

A aplicação de boas práticas de governança pode auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando a qualidade dos serviços públicos.

Ocorre que, em recente levantamento realizado por 29 Tribunais de Contas brasileiros, foi detectado que a situação da governança das instituições públicas brasileiras merece especial atenção, considerando que 84% das 7.770 organizações públicas pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança, fator que contribui para o mau uso dos recursos públicos.

Desde 1985, com o advento da Nova República, o país tem mostrado capacidade de construir instituições fortalecedoras das práticas de boa governança, por exemplo: a elaboração e promulgação de uma inovadora Constituição Federal; o aprimoramento dos instrumentos democráticos (leis da Ficha Limpa, da Transparência e de Acesso às Informações); o fortalecimento dos órgãos de controle; o estabelecimento de normas de finanças públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal; entre outras.

O cenário econômico e político atual é promissor para o fortalecimento, a partir de uma demonstração objetiva de vanta-

de política do governo, do processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro.

No entanto, ainda existe muito trabalho a ser feito no processo de aprimoramento e profissionalização da gestão pública, visando reduzir espaços institucionais viciados que permitem a captura da gestão por determinados grupos de interesses em detrimento às inúmeras e legítimas demandas da sociedade e em prol da manutenção de privilégios sem justificativas.

A inserção contemporânea do tema governança no setor público é fundamental para proteger os cidadãos do amadorismo na gestão pública que, muitas vezes, acredita em recursos ilimitados, na contabilidade criativa e em soluções fáceis sem que haja respaldo na adequada técnica.

Ciente dessa realidade, os Tribunais de Contas no exercício de suas competências promovem a orientação, a fiscalização e o controle dos atos praticados pelas organizações públicas. Assim sendo, a realização de levantamentos, auditorias, campanhas de sensibilização sobre a importância do tema governança são fundamentais para o incremento de melhorias nesse processo, tendo em vista que, como órgãos auxiliares do controle externo, atuam de forma independente, na verificação do cumprimento dos propósitos estabelecidos pelos órgãos a eles jurisdicionados, em conformidade com os princípios que regem uma boa governança, quais sejam: o da transparência, o da integridade e o da responsabilização.

O objetivo desta pesquisa foi identificar práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança das organizações públicas. Como resultado apontam-se algumas ações, como: escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos, promoção de ações de combate aos desvios, estabelecimento de

metas, gerenciamento de riscos, instituição de mecanismos de controles internos, transparência, sistema de prestação de contas e responsabilização.

No entanto, viver sob a égide de um setor público resolutivo e austero, de uma economia de mercado saudável e com regras claras, exige instituições econômicas, políticas e sociais robustas. Para que isso seja possível, é necessário que o conceito de governança esteja bem sedimentado nas gestões públicas, em seus mais diversos níveis.

Por que isso é tão importante? Porque as demandas dos cidadãos por bens e serviços públicos serão sempre crescentes e os recursos públicos, que são extraídos da sociedade, jamais serão ilimitados. Escolhas deverão ser feitas e serão tão mais eficazes e efetivas à medida que elas forem decididas em um ambiente que valorize a boa governança.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública: uma introdução crítica**. 2009. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2vG5QiY>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BIANCHI, M.; SILVA, C. V.; GELATTI, R.; ROCHA, J. M. L. A evolução e o perfil da governança corporativa no Brasil: um

levantamento da produção científica do Enanpad entre 1999 e 2008. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 9, n. 15, p. 1-26, 1º semestre 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2xjXfZN>>. Acesso em: 29 de jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1. p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1cWlck0>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1PgjvyS>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1eKDwfY>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acordo de cooperação técnica que entre si celebram os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa para a realização de levantamento de informações em governança pública e aquisições nas organizações estaduais e municipais**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/2wcNxC0>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 28 p. Disponível em: <<http://bit.ly/2ez7dVI>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c. 80 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. 95 p.

_____. Relatório de levantamento. GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 020.830/2014-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2eySVnV>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

BUTLER, B. Corporate governance in the public sector. **Annual Public Sector Symposium**, Queensland, v. 4, n. 16, p. 11-26, June 2004.

CASTRO, S. H. R.; KNOPP, G. Controle de resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2011, Asunción. **Anais...** Asunción: Clad, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xKeha8>>. Acesso em: 06 fev. 2016.

CEARÁ (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza: Inesp, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2iWElpD>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 6 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2eEzNbF>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

CHAGAS, J. F. **Governança corporativa**: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações. In: CONGRESO DEL INSTITUTO IN-

INTERNACIONAL DE COSTOS, 8., 2003, Punta del Este. **Anais eletrônicos...** Punta del Este, 2003. Disponível em: <<http://bit.ly/2wzlmea>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 11 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, P.; MARCON, R. Teoria da agência e os conflitos organizacionais: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 168-210, 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2xKkpzg>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

HART, O. Corporate governance: some theory and implications. **The Economic Journal**, Oxford, v. 105, n. 430, p. 678-689, May 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/2x1SUnl>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2ezk0HA>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

IFAC – International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/2eEpLHy>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

IRB - Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do**

setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2w0hjex>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <<http://bit.ly/1hKGWfp>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MARTIN, N. C.; SANTOS, L. R.; DIAS FILHO, J. M. Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 7-22, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2eWh6NA>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010b. Disponível em: <<http://bit.ly/2xJlZQG>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 482 p.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure

possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC**, Brasília, DF, v. 7, 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2iXYT-DA>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

RIBEIRO, H. C. M.; MOLINA, R. C.; OLIVEIRA, T. C. Características da produção acadêmica sobre governança corporativa no setor público divulgadas no web of science no período 1995-2013. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 94-115, abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2ezcu-fl>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. Tradução Elsa Nobre Fontana e Jorge Pires Gomes. 13. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.

SILVA, A. L. C. Governança corporativa, valor, alavancagem e política de dividendos das empresas brasileiras. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 348-361, out./nov./dez. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2eWJAXI>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

STIGLITZ, J. E. The contributions of the economics of information to twentieth century economics. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 115, p. 1441-1478, 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2wD9Qj4>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal**: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2xM8wsE>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985. Disponível em: <<http://bit.ly/2vIUUkj>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

WORLD BANK. Governance and management. In: _____. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs**: indicative principles and standards. Washington, DC: Independent Evaluation Group – World Bank, 2007. p. 71-81. Disponível em: <<http://bit.ly/2gDCyHf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

Recebido: 11/08/2017

Aprovado: 29/08/2017