



# **GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

**Escola Nacional de Governo**

**Prof. Édison Franklin Almeida**

**Março 2016**



# Por que falar em Governança do Setor Público?

## Deu no UOL

O governo federal gastou R\$ 72,5 milhões para construir o Terminal Marítimo de Natal especialmente para a Copa do Mundo. A ideia era que cruzeiros com torcedores vindos do México e Estados Unidos atracassem no Rio Grande do Norte para os jogos no Estado. Mas o projeto não previu um detalhe: a ponte Newton Navarro, construída em 2007, impede a passagem de navios de grande porte.



# ENCOLHE E ESTICA

*Veja – 06/01/2010*



O metrô de Salvador foi projetado para ter 12 quilômetros de extensão. O projeto encolheu pela metade, mas o preço quase dobrou. É isso mesmo: o metrô terá apenas 6 quilômetros, mas custará 76% mais que o previsto. A prefeitura acha isso normal, mas o TCU descobriu que, do valor total que já foi pago, 100 milhões foram superfaturados. Diante disso, o tribunal pediu que os custos de todos os itens do contrato fossem recalculados. A prefeitura explicou que era impossível, pois não fazia ideia nem dos preços nem da quantidade de materiais utilizados.

# O que é Governança?

- **Sistema** pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas (IBGC)
- **Mecanismos** de funcionamento das organizações, projetos, sistemas etc., adaptados aos novos paradigmas da Administração pós-burocrática da transparência, ética, sustentabilidade, eficiência e efetividade

## O que é Governança (cont.)

- **Mecanismos** que operacionalizam estruturas, processos e relacionamentos produtivos
- **Arranjos** institucionais que regem as relações entre gestores de órgãos, programas, empresas, projetos, sistemas etc. com outros grupos de interesse tais como acionistas, servidores, ONGs, cidadãos

## O que é Governança (cont.)

É a capacidade de fazer com que decisões que equilibrem o interesse de diferentes atores sejam tomadas, mesmo que por atores não subordinados entre si.

# Por que falar em Governança Pública?

## *Estratégia adotada nesta auditoria*

Conforme já tratado ... o exame realizado focou os resultados mais gerais do Dnit em manutenção de rodovias, assim como aspectos mais relevantes em relação aos seus mecanismos de governança, uma vez que esta é a primeira fiscalização desse tipo na autarquia.

Relatório Auditores Secob 1 TCU – TC 024.794/2013-9

# Por que falar em Governança em Obras Públicas?

“Diante de mais um caso de irregularidades gravíssimas em obra pública de grande monta e relevância, em razão de deficiências grosseiras e vergonhosas em projeto básico, fico me perguntando até quando veremos essa situação no Brasil. Até quando? Quando serão envidados esforços para melhorar a os projetos, a gestão e a governança das obras públicas?”

# Teoria da agência e seus desdobramentos

- **Principal** → delega, outorga poderes

“Principal” = delegante, outorgante

- **Agente** → age em nome do principal

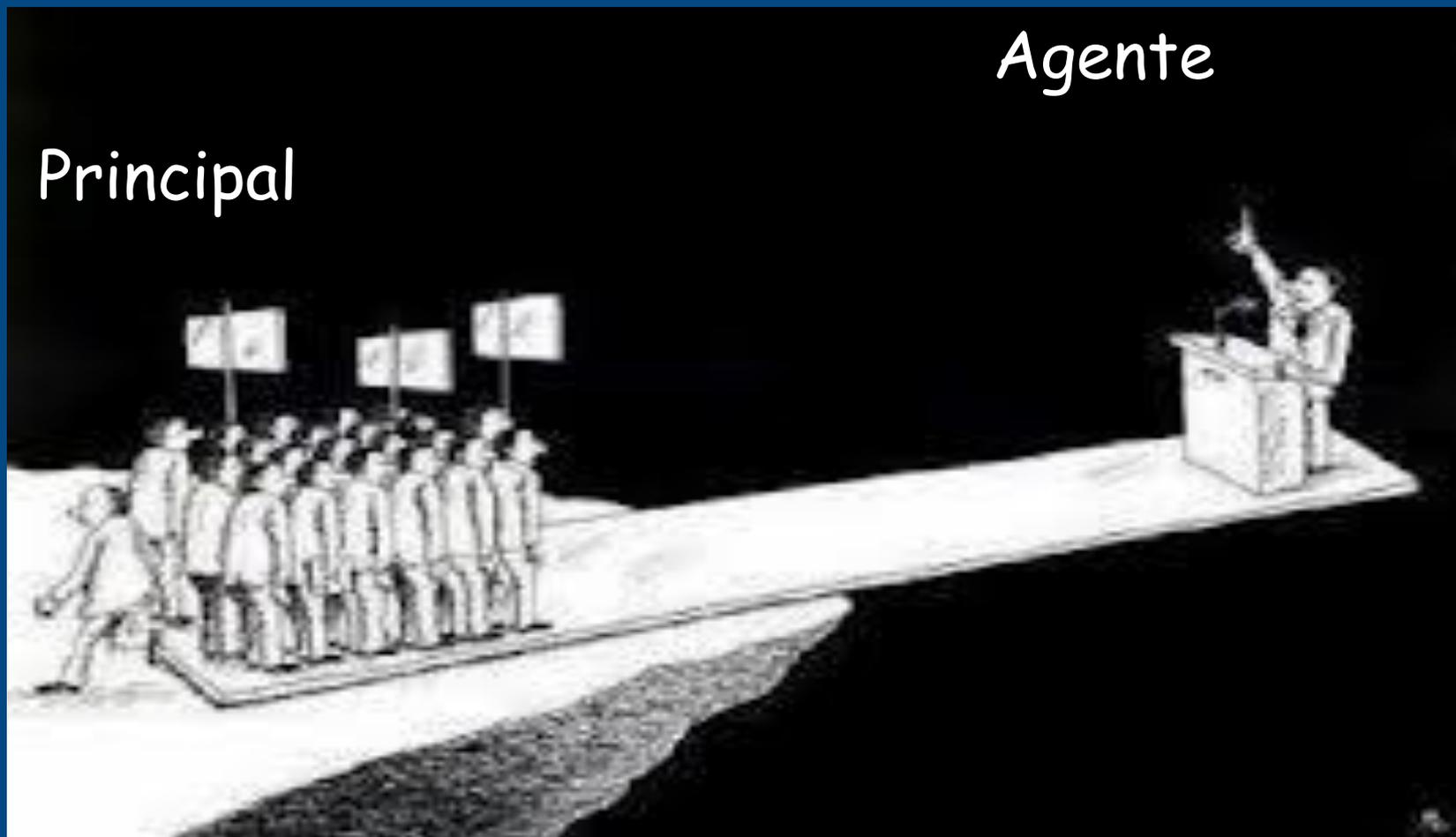
“Agent” = procurador, representante

# Desdobramentos

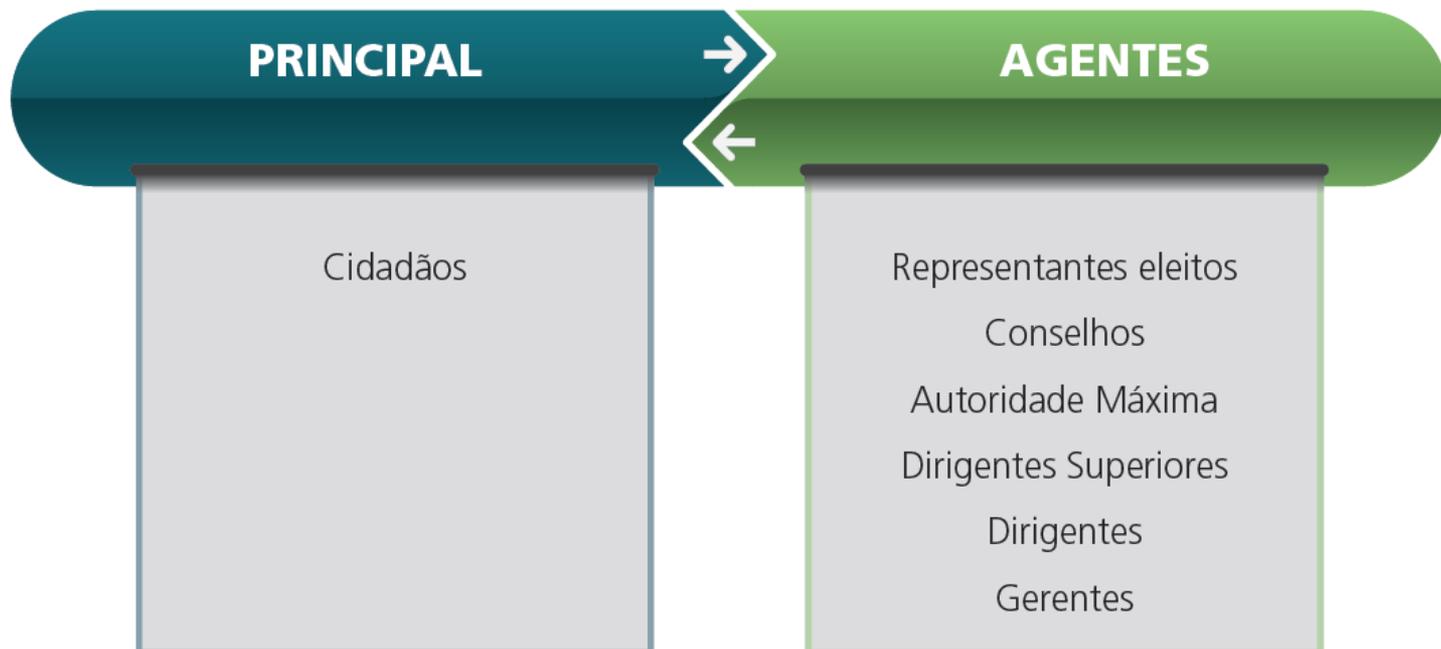
## Teoria da agência

- Divergência de interesses
- Assimetria de informações
- Appetite ao risco
- Horizonte de planejamento

# Principal x Agente no Setor Público I



# Principal x Agente no Setor Público



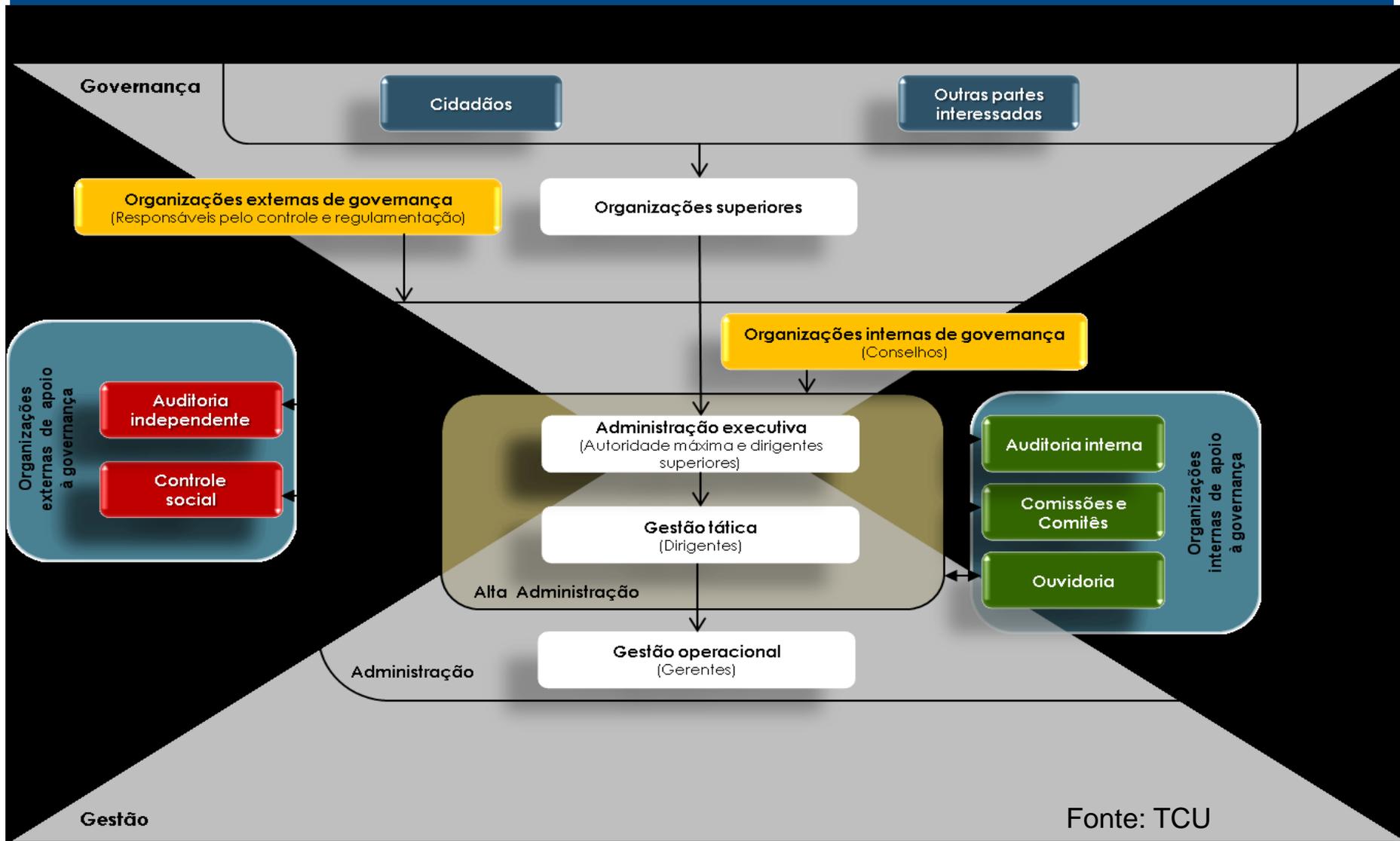
## A voz do “Principal” em 2013



# Governança x Gestão (S. Privado)



# Governança x Gestão (S.Público)



# O que é Governança?

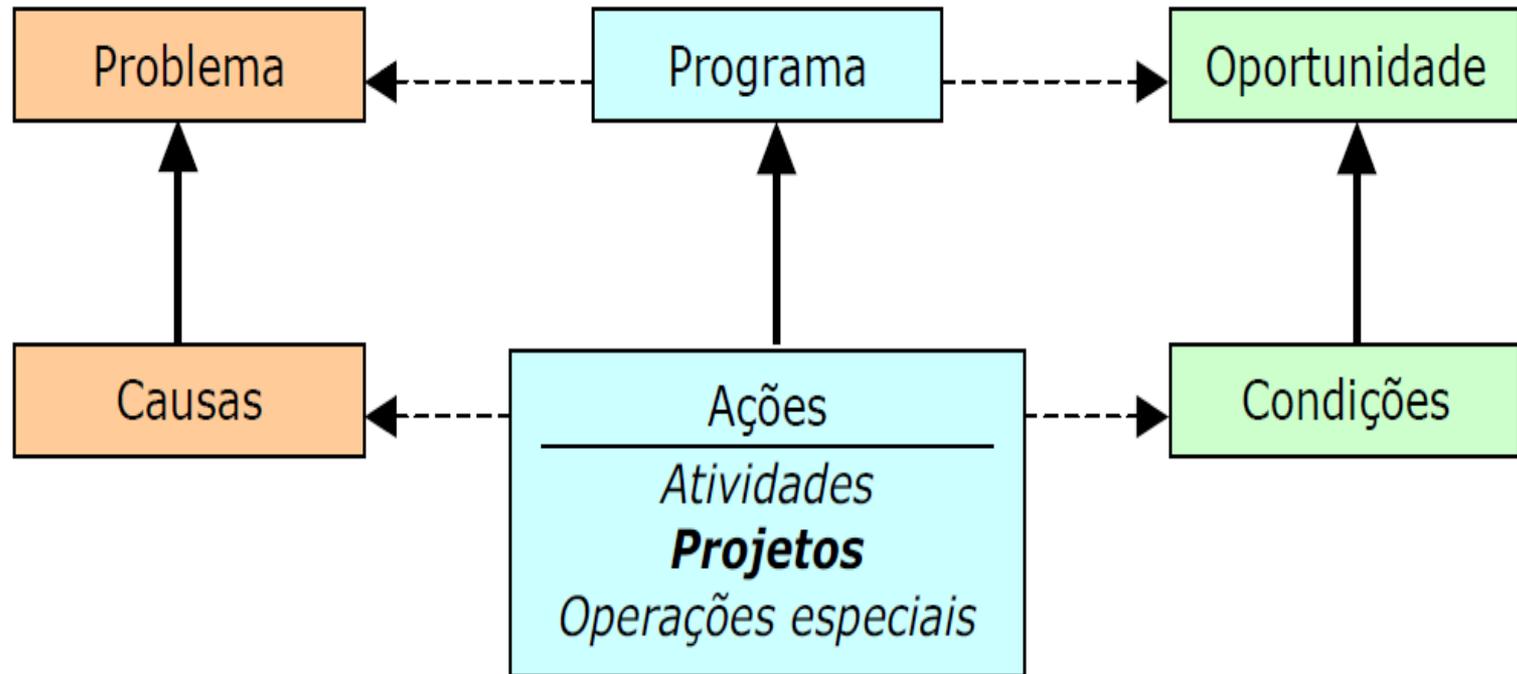
Governança, portanto, é o conjunto de princípios, práticas, mecanismos, ferramentas que conduzem os sistemas produtivos (organizações, programas, projetos) no sentido de atingirem os objetivos desejados pelos diversos stakeholders.

# A finalidade pública por trás de cada iniciativa



# A finalidade pública por trás de cada obra

## Manual de Projetos do PPA



# **Instâncias e Instituições de Governança (ex.)**

- **Conselho de administração de empresa**
- **Assembleia de Acionistas**
- **Conselho de Alimentação Escolar**
- **Conselho Municipal de Saúde**
- **Conselho Nac. de Previdência Social**
- **CNJ**

# Instâncias e Instituições de Governança (TCU)

## Instâncias Internas de Governança

Alta Administração

Conselhos Superiores

Instâncias de Apoio

## Instâncias Externas de Governança

Congresso

TCU

CNJ

Instâncias de Apoio

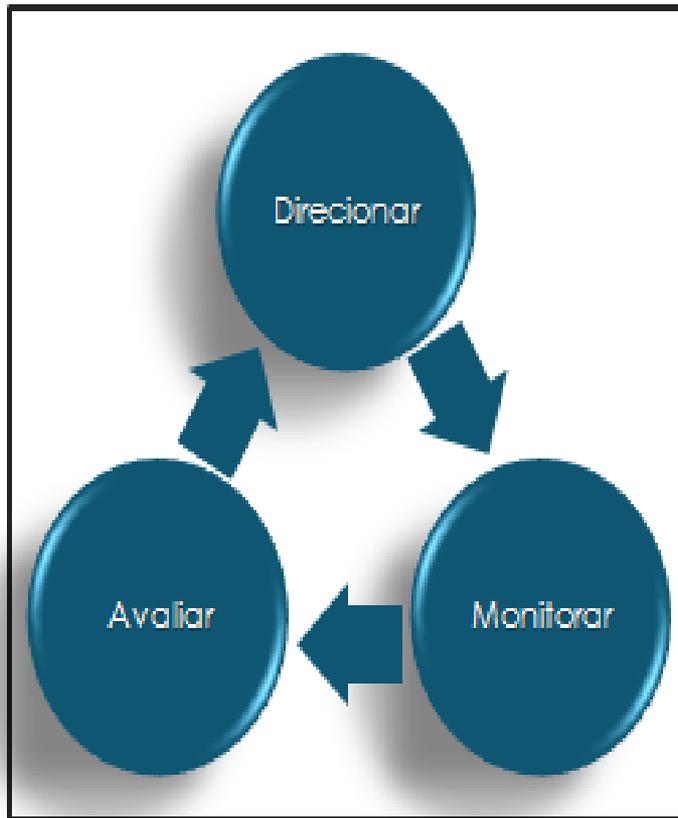
# Instâncias e Instituições de Governança

*“As principais deficiências detectadas nos mecanismos de governança do Dnit são:*

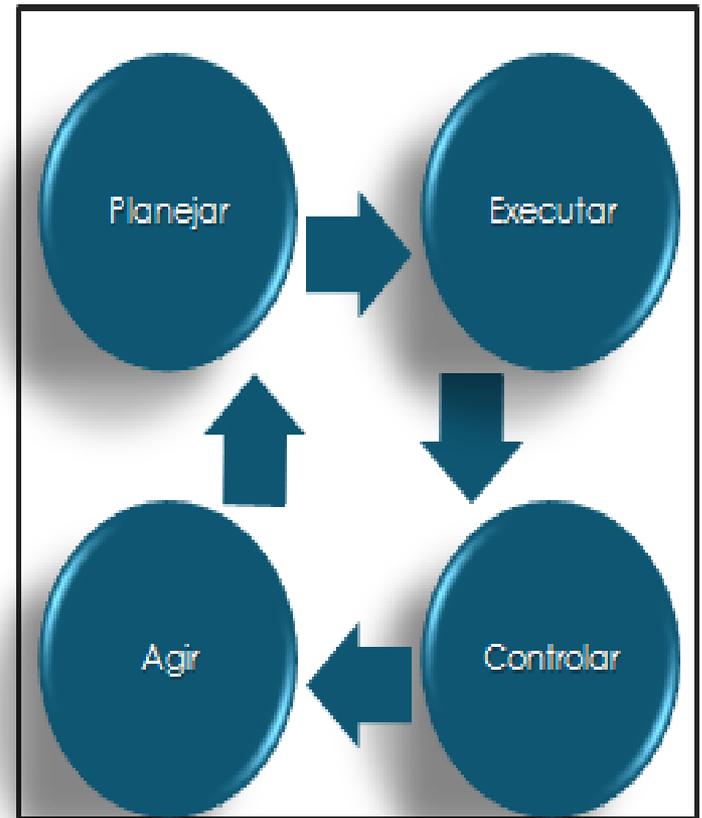
***Falta de atuação do Conselho de Administração do Dnit nas suas funções de governança relativas à avaliação de estratégias de atuação, definição parâmetros de planejamento e metas, avaliação de resultados e atuação dos gestores.”***

# Governança x Gestão

## Governança



## Gestão



Estratégia



Accountability

# Níveis de Governança



# Perspectivas da Governança



# As várias “governanças”

- **Governança Corporativa**
- **Governança de Tecnologia da Informação (TI)**
- **Governança de Políticas Públicas**
- **Governança de Pessoas**
- **Governança de Aquisições**
- **Governança Global, Democrática, Local etc.**
- **Governança em Rede.....**



# Referenciais de Governança no setor público (Internacionais)

## ANAO (Austrália)

[www.nao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf](http://www.nao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf)

## CADBURY (Inglaterra)

[www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report](http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report)

## CIPFA Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

[www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf](http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf)

## IFAC

<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>

# Referenciais de Governança no setor público (TCU)

- **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**

- [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/entendendo\\_governanca/referencial](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/entendendo_governanca/referencial)

- **- Cartilha 10 Passos para a Boa Governança**

- <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/10%20passos%20para%20a%20boa%20governan%C3%A7a.pdf>

- **Referencial de Governança em Políticas Públicas**

- **No prelo**

# Funções da Governança (Bird)

- Definir o direcionamento estratégico
- Supervisionar a gestão
- Envolver as partes interessadas
- Gerenciar riscos estratégicos
- Gerenciar conflitos internos
- Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle
- Promover a *accountability*

# Boa Governança (CIPFA)

- Foco no propósito e nos resultados
- Funções e papéis definidos
- Gestão de riscos
- Prestar contas e envolver stakeholders
- Clareza propósito e de resultados esperados
- Serviço de alta qualidade
- Alto retorno para o contribuinte
- Clareza nas relações entre os membros da alta administração e a sociedade

# Boa Governança (CIPFA)

- Transparência, rigor e uso de informação e de aconselhamento no processo decisório
- Agentes experientes e competentes, com equilíbrio entre continuidade e renovação
- Considerar as relações formais e informais na prestação de contas
- Ações ativas e planejadas de diálogo e prestação de contas à sociedade
- Engajamento efetivo de parceiros e *stakeholders*

# Princípios de Governança Positivados no Brasil (ex.)

- Planejamento e Controle (DL200/67, art. 6º)
- Transparência e publicidade (CF, art. 37 e LRF)
- Moralidade (CF, art. 37)
- Impessoalidade (CF, art. 37)
- Economicidade (CF, art. 70)
- Legalidade (CF, arts. 37 e 70)
- Legitimidade (CF, art. 70)
- Eficiência (CF, art. 37)
- Eficácia e efetividade (Lei 10180/2001, arts. 7º, III, 20, II)
- Responsabilidade corporativa (sustentabilidade) (LRF, art.)

# Governança como Escola

<b>Modelo</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Administração Gerencial</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
<b>Relação Estado-cidadão</b>	Obediência	Legitimidade	Empowerment Cidadão tem poder
<b>Funcionamento da máquina</b>	Concentrado	Com descentralização de atividades	Em rede de colaboração
<b>Princípios</b>	Cumprimento de regras	Eficiência e resultados Contratos de gestão	Responsabilização, transparência e participação
<b>CrITÉRIOS de sucesso</b>	s Produto	Resultado	Processo (transparente)
<b>Atributo chave</b>	Imparcialidade	Profissionalismo	Responsividade
<b>Natureza Estado</b>	Unitário	Regulatório	Plural
<b>Ênfase</b>	Impl. de políticas	Gestão de recursos e desempenho	Negociação de valores, significado
<b>Alocação de recurso</b>	Hierarquia Weberiana	Neoliberal	Redes e contratos
<b>VALORES</b>	Ethos do serviço Público	Eficácia da competição e do mercado	Dispersos e contestado

# Transparência Hoje

*Determinação do TCU (julho/13)* → divulgue para sociedade em geral, em sua página na internet e em publicações direcionadas **para público externo**, os resultados alcançados em termos de efetividade e impacto de seus produtos, programas, linhas, fundos e projetos e exija que os beneficiários dos projetos patrocinados pelo banco divulguem institucionalmente os resultados alcançados, de modo a fomentar a realimentação das informações, os processos de aprendizagem, e a accountability dos compromissos. (AC. Nº 1839/2013 – TCU – Plenário)

# Transparência Hoje (CF, art. 5º, XIV e XXXIII)

- É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional
- XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (exc. segurança e intimidade)

# Transparência Hoje

## Lei de acesso à informação Lei 12.527/11

- Transparência ativa
- Uso facilidade de TI
- Linguagem acessível
- Entrega por procedimentos ágeis
- Improbidade administrativa (crime)



Publicidade



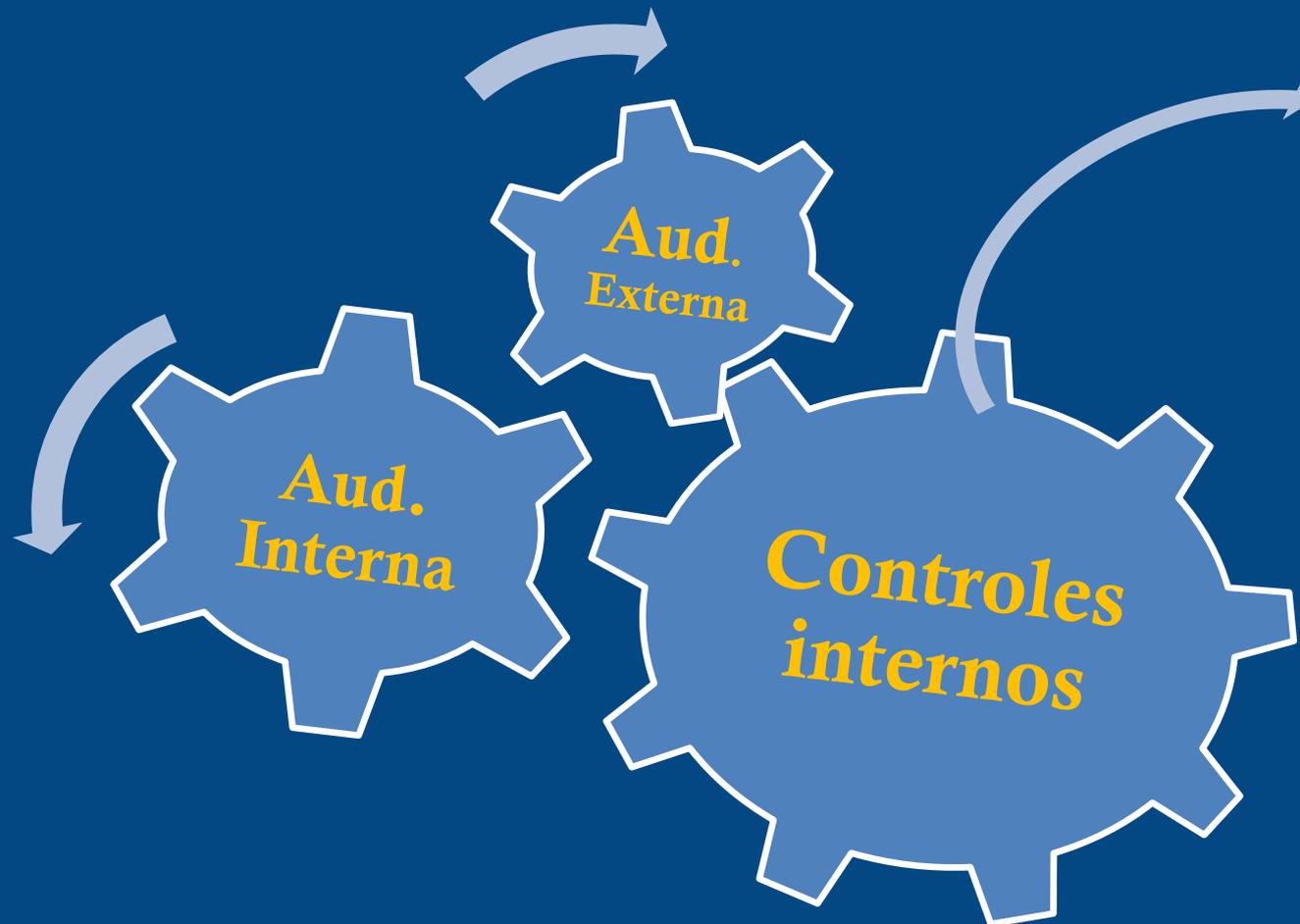
Regra

# Sustentabilidade institucional

## (“responsabilidade corporativa”)

**LRF, § 1º.** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

# Os Controles Internos, Auditoria interna e externa



R  
e  
s  
u  
l  
t  
a  
d  
o  
s

# Auditoria Interna

*Auditoria interna: atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Melhora o alcance dos objetivos por meio abordagem sistemática e disciplinada de **melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança corporativa** (IIA, 2009)*

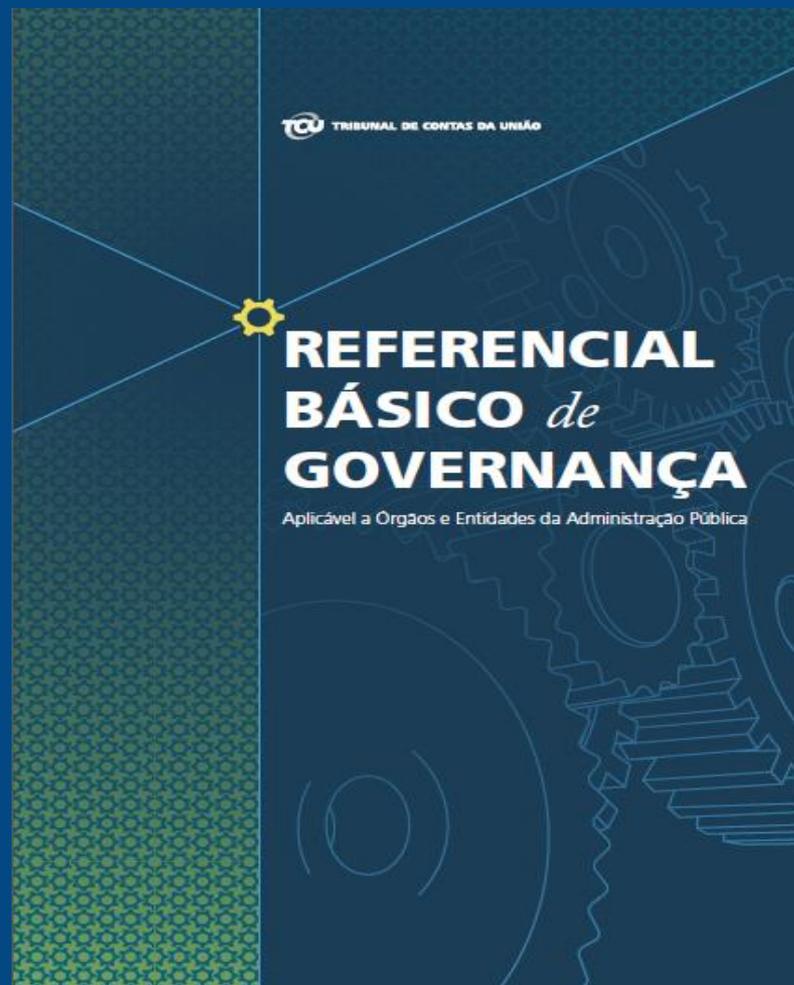
# Governança de Políticas Públicas

**Arranjos institucionais** (estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas) que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade (TCU).

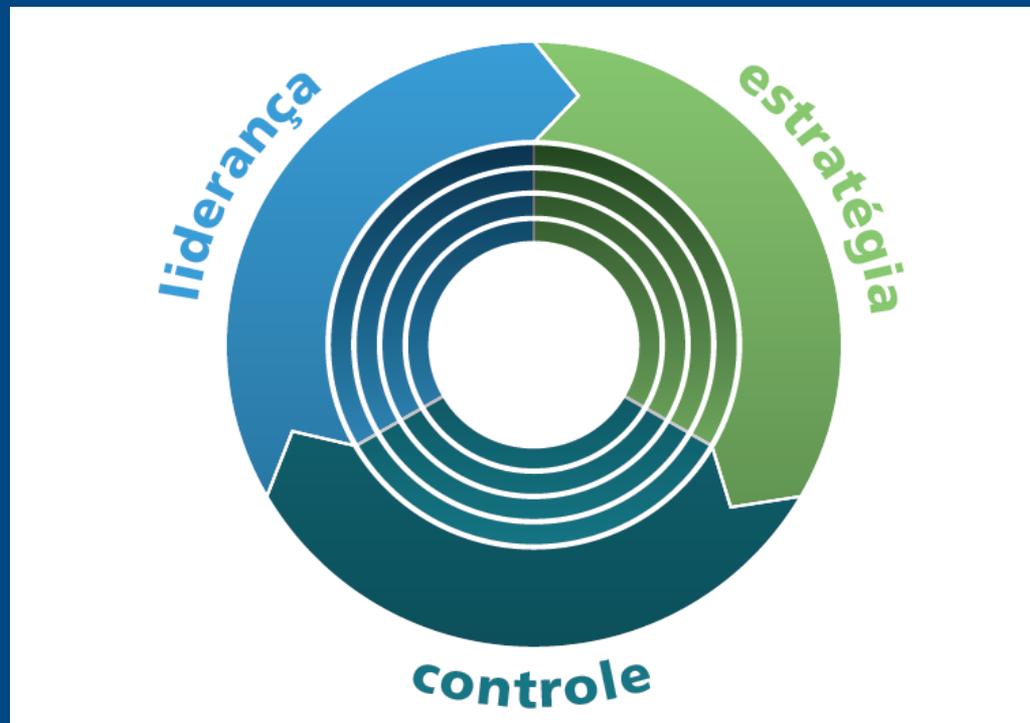
# Governança em Organizações Públicas

Mecanismos de **liderança, estratégia e controle** para **avaliar, direcionar e monitorar** a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

# Governança em Organizações Públicas



# Governança em Organizações Públicas (TCU) Mecanismos



# Componentes do Mecanismo Liderança

L1 - Pessoas e competências

L2 - Princípios e comportamentos

L3 - Liderança organizacional

L4 - Sistema de governança

**Exemplo de prática:** Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências

# Práticas Relativas ao Mecanismo Estratégia

E1 - Relacionamento com partes interessadas

E2 - Estratégia organizacional

E3 - Alinhamento transorganizacional

**Exemplo de Prática:** Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.

# Componentes do Mecanismo Controle

C1 - Gestão de riscos e controle

C2 - Auditoria interna

C3 - *Accountability* e transparência

**Exemplo de prática:** Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.

# Governança em Políticas Públicas

Mecanismos e procedimentos que, na implementação de políticas públicas, se relacionam com a **dimensão participativa e plural da sociedade**, incorporando visões de seus vários segmentos (Eli Diniz)

# Governança em Políticas Públicas



# Governança em P. Públicas

## Coordenação

- Responsável pela obra
- Órgãos ambientais
- Órgãos de controle
- Múltiplos níveis de governo
- Poder legislativo (orçamento)

# Governança em Políticas Públicas

<b>Resolução de Problemas</b>	<b>Estágio do Ciclo de Políticas Públicas</b>
<b>Reconhecimento do Problema</b>	<b>Formação de Agenda</b>
<b>Propostas de solução</b>	<b>Formulação da Política</b>
<b>Escolha da solução</b>	<b>Tomada de Decisão Política</b>
<b>Efetivação da Solução</b>	<b>Implementação da Política</b>
<b>Monitoramento dos Resultados</b>	<b>Avaliação da Política</b>

# 10 Passos para a Boa Governança (TCU)

- Escolha líderes competentes e avalie-os
- Lidere com ética e combata os desvios
- Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas
- Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação
- Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas

# 10 Passos para a Boa Governança (TCU)

- Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las
- Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações
- Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;
- Estabeleça auditoria interna independente que adicione valor à organização
- Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização

# Governança x Governabilidade

**Governabilidade** - Capacidade de Exercer autoridade dentro do governo e de exercer os Poderes que garantam o princípio da supremacia do interesse público

**Governança** – Capacidade do principal de se fazer representar adequadamente pelo agente

# Governança e Corrupção

Governança induz ambiente favorável ao comportamento íntegro e ético por meio da promoção de valores, mas também aumenta os controles (Lei anticorrupção – 12.846/13);

**A ocasião faz o ladrão !!!**



# Ética profissional e conflitos de interesse

- Sistema de Gestão da Ética – Dec. 6.029/07
- Rede da Ética – CEP e demais comissões
- Código de Ética Serv. Pub. Fed.: Dec. 1.171/94



# **Governança e prestação de contas na Administração Federal**

**Instruções Normativa TCU –**

**Relatórios de Gestão Contas Anuais da APF**

- Planejamento Estratégico**
- Gestão de Risco**

# Planejamento e Estratégia

Resolução CNJ nº 114/2010

Art. 2º Os tribunais elaborarão o plano de obras, a partir de seu programa de necessidades, de seu **planejamento estratégico** e das diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça

# Planejamento e Estratégia

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (...)

# Plano Plurianual

**Art. 165**, CF. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

# Projeto

## Características

- ✓ **Materialização de algo novo: produto, serviço ou resultado**
- ✓ **Objetivo claramente definido**
- ✓ **Datas de início e fim estabelecidas**
- ✓ **Esforço temporário**
- ✓ **Sequência lógica de atividades**
- ✓ **Restrições: recursos humanos e financeiros, tempo.**
- ✓ **Metas estabelecidas**
- ✓ **Plano organizado**

# Projetos

- ✓ Podem envolver diversos subprojetos (divisão do projeto em elementos facilmente gerenciáveis)
- ✓ Podem envolver diversos contratos e licitações: de projetos, serviços ou obras
- ✓ É preciso gerenciar corretamente todos os itens
- ✓ O fracasso de um item pode comprometer tudo!

# Projetos x Atividades

## Semelhanças

- Envolvem pessoas
- Ciclo: Planejamento – Execução – Controle
- Recursos limitados

## Diferenças

- Prazo
- Produto

# Áreas de um projeto

INTEGRAÇÃO

AQUISIÇÕES

CUSTO

QUALIDADE

COMUNICAÇÃO

PROJETO

RISCOS

PRAZO

ESCOPO

RECURSOS HUMANOS

# PMI

- ✓ **PMI – *Project Management Institute***
- ✓ **Associação sem fins lucrativos - criada em 1969 na Pennsylvania (EUA)**
- ✓ **Congrega profissionais na área de gerenciamento de projetos**
- ✓ **Guia PMBOK: conjunto de conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**

# Gestão de Projetos

## Custos

Deputado alega que não sabia quanto prédio ia custar

Estado de São Paulo - 28/01/08

**Idealizador de novo anexo, ele diz que 'licitações é que vão dando o preço'**

✓ O deputado ...., ex-presidente da Assembleia Legislativa de São Paulo, negou que o novo anexo da Casa seja "um esqueleto" e afirmou que "não fazia idéia de quanto ia custar a obra". O prédio, que foi idealizado e iniciado pelo parlamentar, está com as obras paradas desde setembro e sob suspeitas de irregularidades.

✓ O Ministério Público Estadual investiga a obra. O novo anexo deveria ser entregue em março de 2007 pela Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS) . Seu valor teria sido encarecido em 168% - de R\$ 10 milhões para R\$ 26, 8 milhões.

✓ "Tinha um objeto, um projeto básico, contratado pela Assembleia, através do arquiteto, que fez um esboço de anexo. Esse projeto básico foi orçado pela CPOS em R\$ 10 milhões e alguma coisa. Só que o trabalho de construção do anexo não era isso.

# Gestão de Projetos

## Gestão do Escopo

Saiu na veja:

"a cobertura e ligações de um edifício a outro, mudanças no próprio prédio, jamais estiveram previstos".

"**Quanto ia custar?**

✓ Não sei. As licitações foram ocorrendo, empresas foram ganhando e tudo foi sendo feito. Podia ter feito um contrato ou dez. Naquele momento, optamos por esse modelo, para iniciar obras. "

# Gestão de Projetos

## Gestão do Escopo

Estrutura Analítica do Projeto – EAP –

Desdobra todos os resultados do projeto

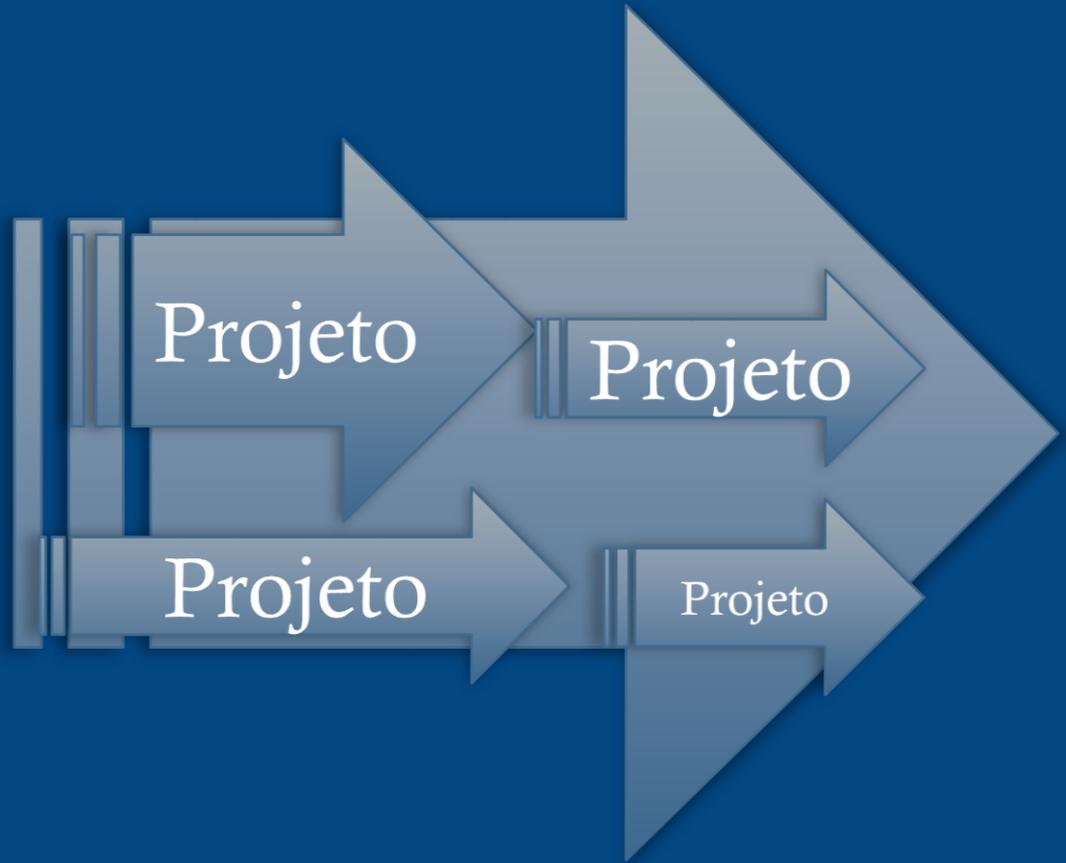


# EAP

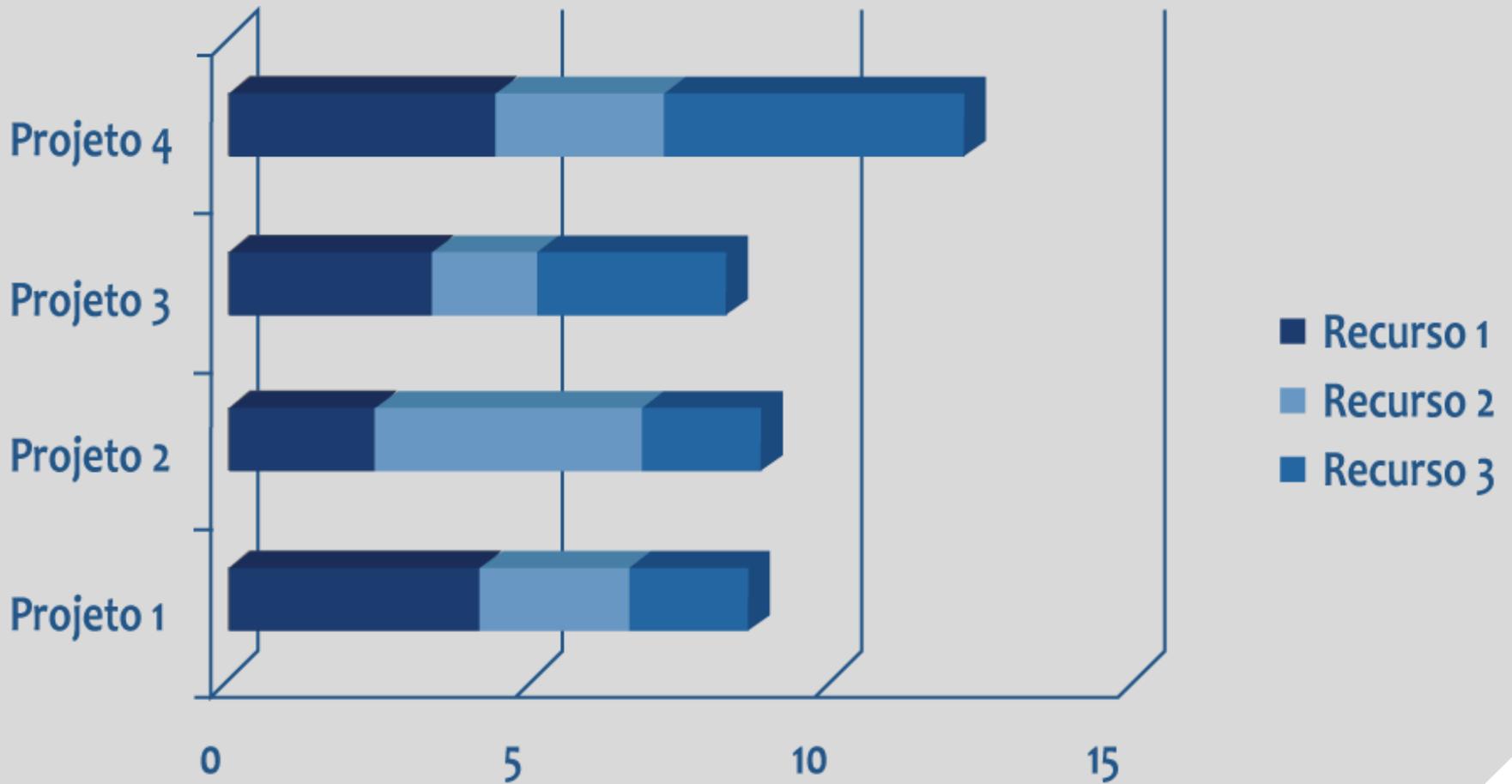
- Visão gráfica global do escopo do projeto e atividades
- Auxilia na decomposição de projetos em elementos simples
- Auxilia na designação o de responsabilidades
- Fornece base para estimativas de custo, tempo e recursos
- Previne o esquecimento de atividades
- Facilita a comunicação entre níveis e atividades
- Auxilia na previsão de recursos, técnicos e equipamentos
- Auxilia na demonstração aos interessados dos resultados obtidos

# Programa

## Portfólio



# Gerenciamento de Portfólio e Programa



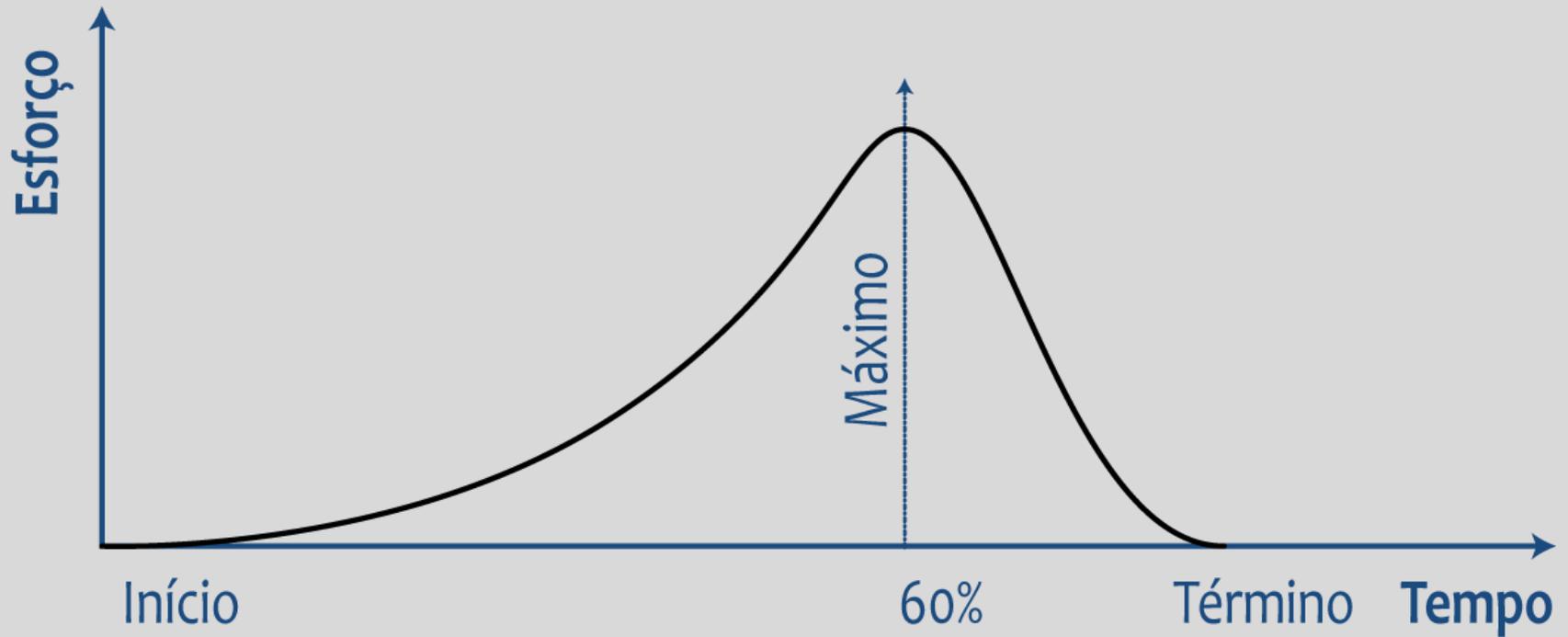
# CARACTERIZAÇÃO DA OBRA ou SERVIÇO



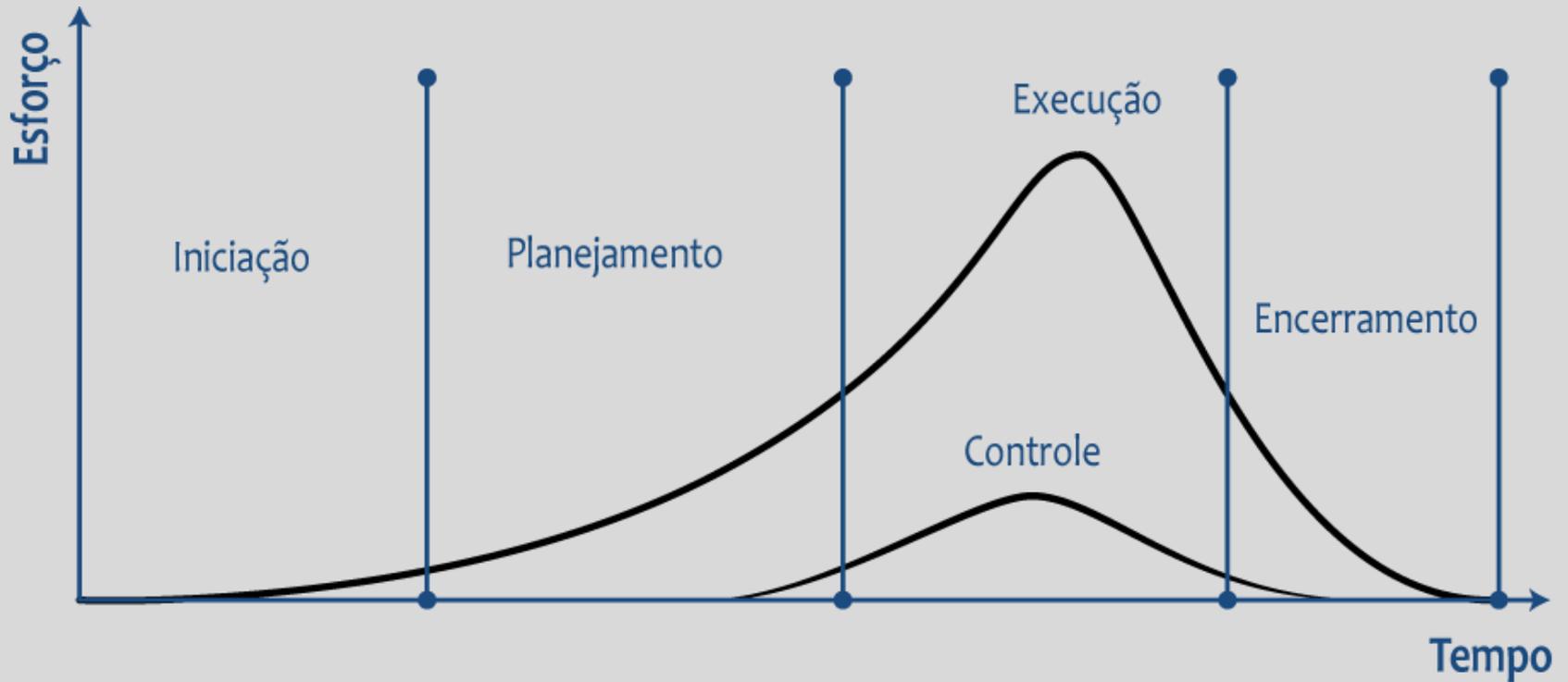
# Partes Interessadas



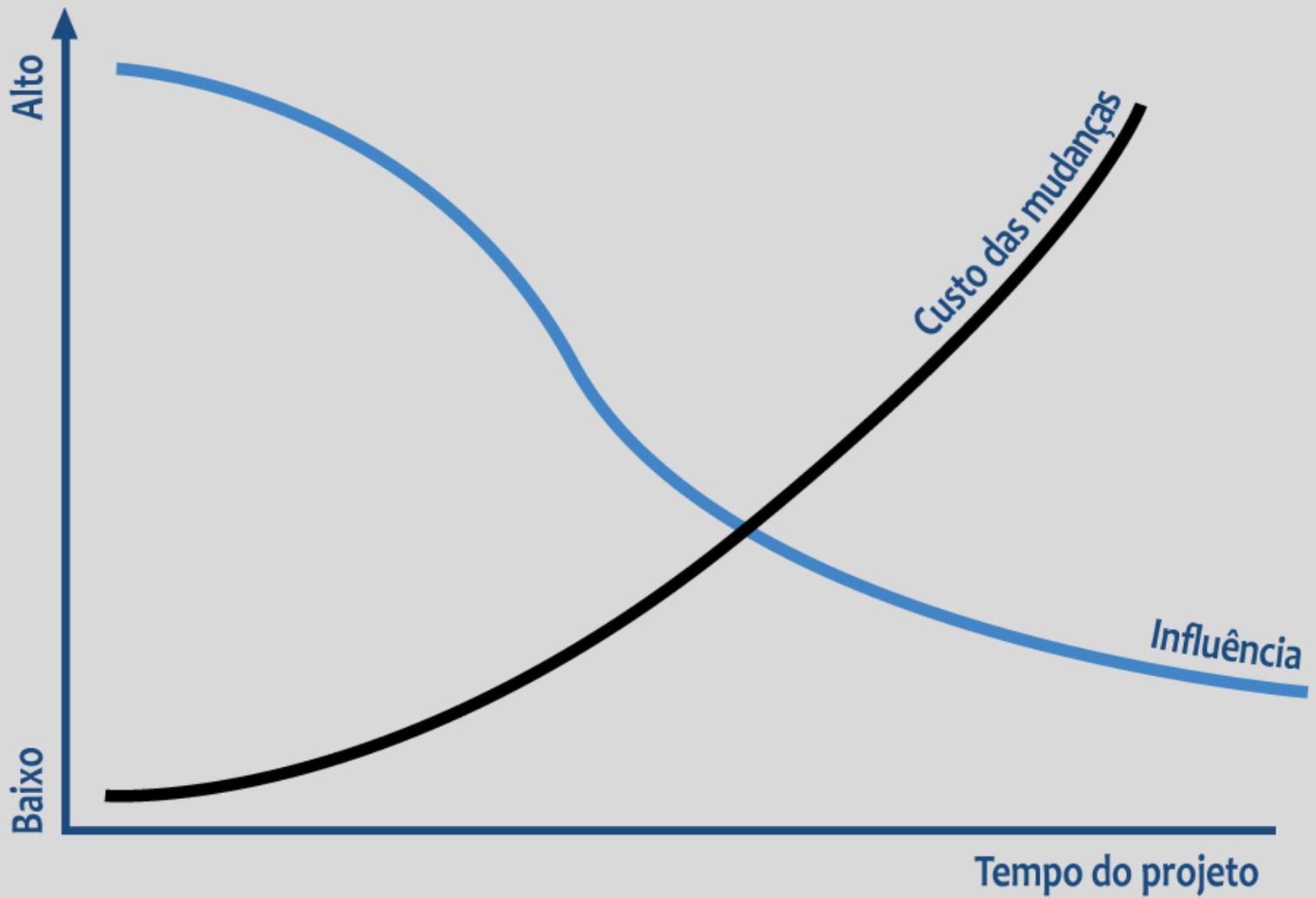
# Projeto: Esforço X Tempo



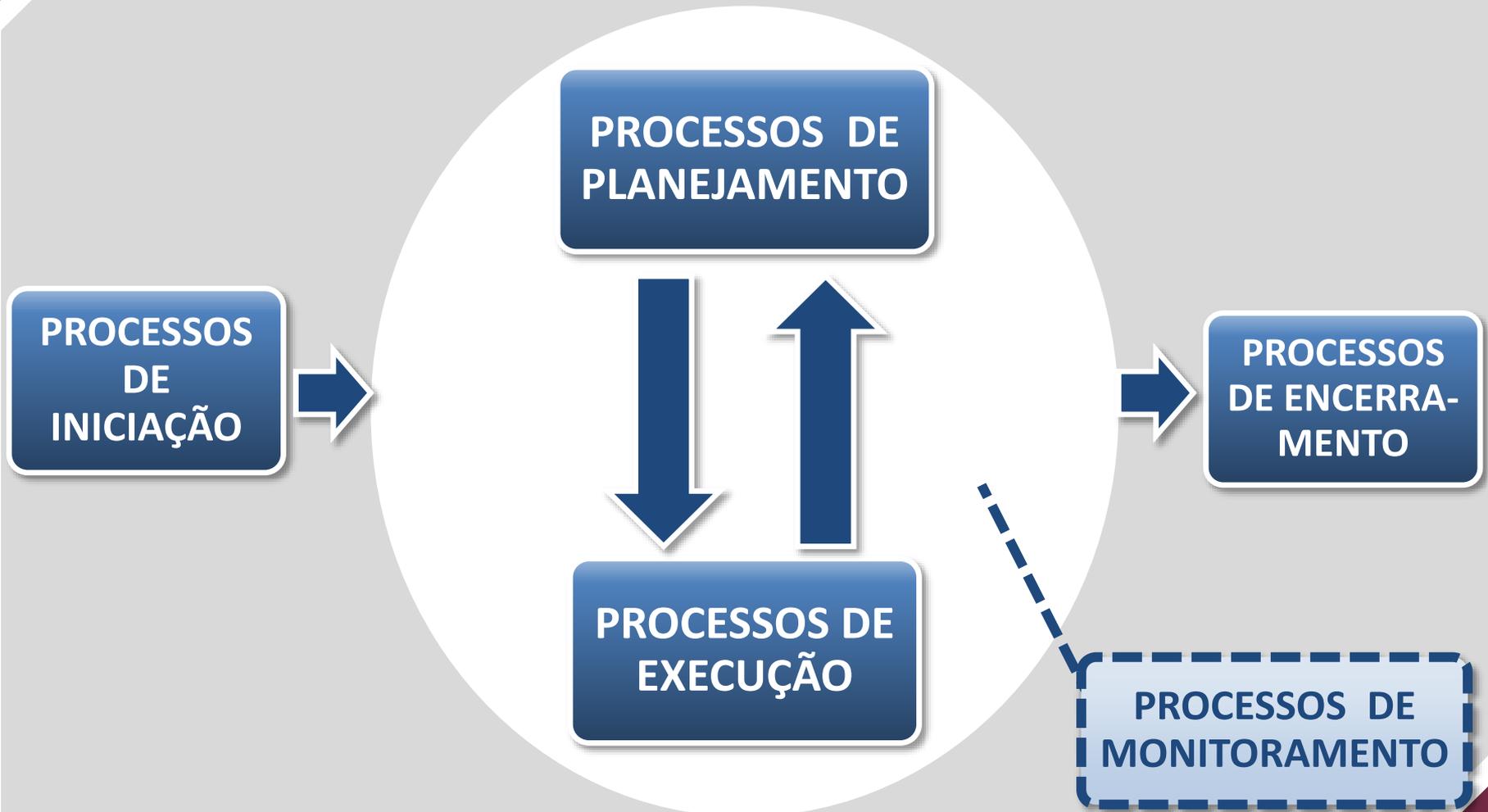
# Fases de um projeto



# Influência das partes X Tempo



# Conjunto de Processos da Gestão de Projetos



# Influência das partes X Tempo

Áreas X Fases	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e Controle	Encerramento
Integração					
Escopo					
Tempo					
Custo					
Qualidade					
Recursos humanos					
Comunicação					
Riscos					
Aquisição					









# Área – Riscos

Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e controle	Encerramento
	Planejamento do gerenciamento de riscos	Ações	Monitoramento e controle de riscos	Balanco dos riscos previstos e ocorridos e soluções adotadas
	Identificação de riscos			
	Análises quantitativa e qualitativa de riscos			
	Planejamento de respostas e de riscos			

# A Gestão de Riscos



# Avaliação de Risco em Projetos

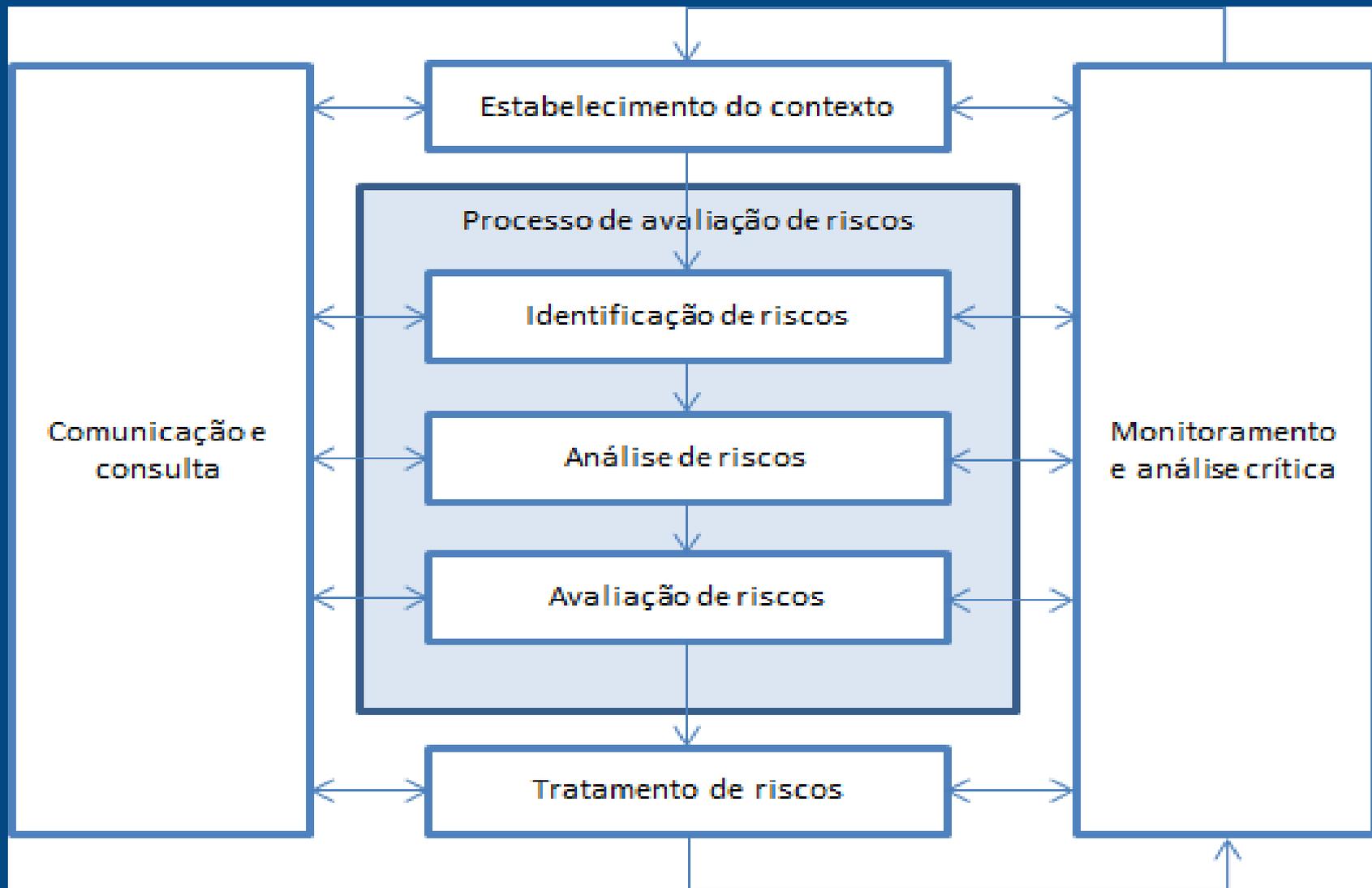
**Radio Globo: Gestor justifica atraso na entrega do Itaquerão: “É uma cultura nossa”**

Gobbi afirmou que a situação é normal, pois "estamos no Brasil": "Não conheço nenhuma reforma ou construção que sejam, primeiro, entregues no **prazo**. Segundo, que não haja um **acidente de trabalho**. Terceiro, que não haja um **estouro do orçamento**. Quarto, estamos no Brasil, e o brasileiro termina tudo em cima da hora. Ele licencia o carro no último dia, entrega o imposto de renda no último dia. É uma cultura nossa", concluiu o presidente.

# Objetivo da Gestão de Risco

**Oferecer razoável garantia de alcance dos objetivos**

# Riscos na ISO 31000



# A Gestão de Riscos

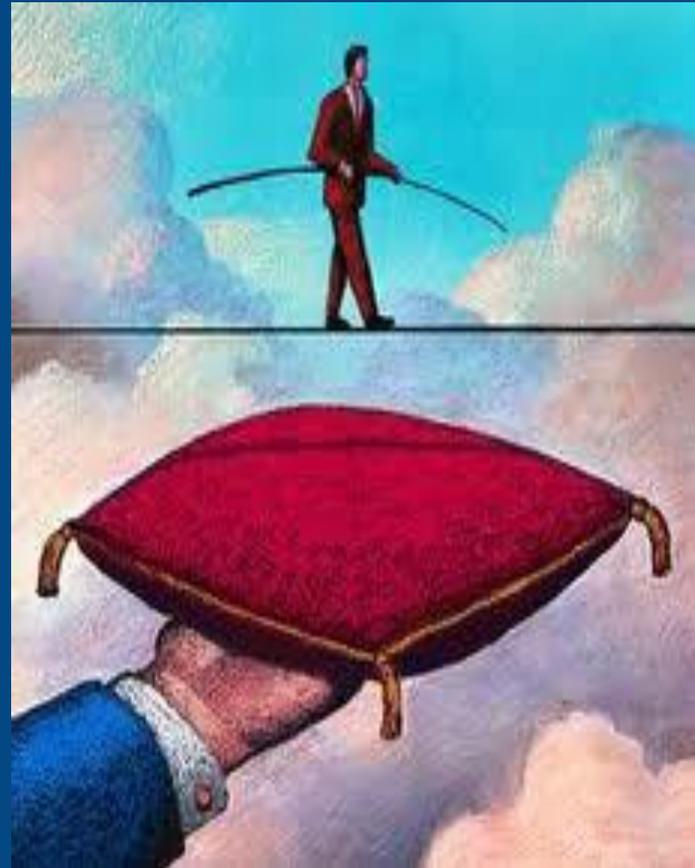
*“O gestor e a alta administração são responsáveis pelos processos de gestão de risco e controles da organização” (IIA)*



# Gestão de Riscos Referências

**NORMA ISO/ABNT 31.000**

**COSO ERM**



# Matriz de Riscos (ex.)

		MATRIZ DE RISCO DE PROCESSO				
Importância do Processo	Muito Alta					
	Alta					
	Média					
	Baixa					
	Muito Baixa					
		Muito Alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa
		Confiabilidade no Controle Interno				

# Matriz de Riscos (ex.)



# Exercício

Objetivo	Risco	Causa	Probal.	Impacto	Trat.	Medida





**Muito Obrigado!**

**Édison Franklin Almeida**

**edisonfa@gmail.com**