

GUIA DA POLÍTICA DE
**GOVERNANÇA
PÚBLICA**



GOVERNO FEDERAL



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Casa Civil

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Ministério da Fazenda

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

GUIA DA POLÍTICA DE **GOVERNANÇA** **PÚBLICA**

Brasília

Presidência da República

2018

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe da Casa Civil

Eliseu Lemos Padilha

Secretário-Executivo

Daniel Sigelmann

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Marcelo Pacheco dos Guarany

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

Ministro da Fazenda

Eduardo Refinetti Guardia

Secretária-Executiva

Ana Paula Vescovi

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP)

Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário-Executivo

Gleisson Cardoso Rubin

Secretário de Gestão

Antônio Paulo Vogel de Medeiros

Presidente da Escola Nacional de Administração Pública

Francisco Gaetani

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ernesto Lozardo

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Cláudia Taya

Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília:
Casa Civil da Presidência da República, 2018.
86 p. : il., color.

Inclui Bibliografia.

Esta publicação é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

ISBN: 978-85-85142-93-3

1. Governança Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Governabilidade. 4. Brasil. I. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. II. Brasil. Ministério da Fazenda. III. Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. IV. Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

CDD 320.40981

Esta publicação é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), para a elaboração de um guia de orientação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O principal objetivo é que o guia dê segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e sirva como um referencial para a sua execução.

EQUIPE TÉCNICA

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA REPÚBLICA **Subchefia de Análise e Acompanhamento** **de Políticas Governamentais** **(Coordenação Técnica)**

Erika Melissa Oliveira Franca Nassar
Vinícius Fialho Reis
Mariana Cruz Montenegro

Secretaria Executiva

Adriano Augusto de Souza

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **DESENVOLVIMENTO E GESTÃO** **Secretaria de Gestão**

Joelson Vellozo Junior

Assessoria Especial de Controle Interno

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda
Dacy Bastos Ribeiro da Costa Claudino

Escola Nacional de Administração Pública

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria Executiva

Juliêta Alida Garcia Verleun

Assessoria Especial de Controle Interno

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Secretaria Federal de Controle Interno

Léa Marques Oliveira
Cecília Alves Carrico
Marlos Moreira Dos Santos
Gustavo de Queiroz Chaves
Patrícia Alvares de Azevedo Oliveira

Secretaria de Transparência e **Prevenção da Corrupção**

Renato de Oliveira Capanema
Carolina Souto Carballido

A equipe técnica agradece a colaboração das seguintes **pessoas e instituições:**

Advocacia-Geral da União - Sávila Maria Leite Rodrigues e
André Rufino do Vale

Banco Mundial - Daniel Ortega

Centre for Public Impact - Jorge Hargrave, Eduardo Abby e
Alessandro Martins

Fundação Getúlio Vargas/São Paulo - André Rosilho

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Alexandre de
Ávila Gomide, Roberto Rocha Coelho Pires e
Pedro Luiz Costa Cavalcante

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

Grazielle Cristina Silveira Zerbini Costal

Ministério do Desenvolvimento Social - Carla Beatriz
de Paulo

Ministério da Educação - Manoela Vilela Araújo Resende

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Luís Felipe Salim Monteiro

Casa Civil da Presidência da República - Kélvia Frota
de Albuquerque

Tribunal de Contas da União - Cláudio Cruz, Daniel Jezini,
Jetro Coutinho e Luis Afonso Gomes Vieira

Revisão: Editorial do IPEA

Projeto Gráfico: Flávio Madera

Capa: Flávio Madera

Fotos: Pixabay



SUMÁRIO

Apresentação	11
Prefácio	13
Parte I – O que se pretende.....	15
Capítulo I – Afinal, o que é governança?.....	15
1.1 Conceitos	15
Capítulo II – Para que serve uma política de governança?.....	21
2.1 Fortalecer a confiança nas instituições públicas	21
2.2 Fomentar a coerência e promover a coordenação	23
2.3 Estabelecer patamares mínimos de governança.....	24
Capítulo III – Qual o Estado que queremos?.....	29
3.1 Constante avanço institucional.....	29
3.2 Indicadores de governança	30
3.3 Governança como um esforço de todos	33
Parte II – Como chegar lá	37
Capítulo IV – Os princípios e as diretrizes de governança	37
4.1 Capacidade de resposta	40
4.2 Integridade	42
4.3 Confiabilidade.....	44
4.4 Melhoria Regulatória.....	47
4.5 Prestação de contas e responsabilidade	51
4.6 Transparência	53
Capítulo V – O Comitê Interministerial de Governança - CIG.....	57
5.1 Competência esclarecidas	57
5.2 Transparência das recomendações	60
5.3 Todos podem colaborar	63
5.4 Funções dos manuais e guias.....	63
Capítulo VI – O papel dos demais atores e estruturas de governança.....	67
6.1 Alta administração.....	68
6.2 Comitês internos de governança	69
6.3 Auditoria interna governamental	73
6.4 Unidades de gestão da integridade	75
6.5 Assessorias jurídicas	76
Referências.....	78
Apêndice A	81
Princípios e diretrizes de governança	81
Apêndice B.....	82
Perguntas frequentes	82

LISTA DE BOXES

Boxe 1 – Histórico da política de governança da administração pública federal.....	16
Boxe 2 – Onde o Guia irá te levar	17
Boxe 3 – A importância da legitimidade (B. Guy Peters)	22
Boxe 4 – Barreiras à governança e à boa governança (B. Guy Peters).....	24
Boxe 5 – Nomeações para cargos em comissão e funções de confiança	25
Boxe 6 – Desafios no uso de indicadores de maturidade institucional de organizações públicas (B. Guy Peters).....	31
Boxe 7 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a promoção da segurança jurídica..	38
Boxe 8 – Principais aspectos de uma política de governança (B. Guy Peters).....	39
Boxe 9 – A governança como moldura da legalidade e da segurança jurídica.....	47
Boxe 10 – Políticas públicas baseadas em evidências: o caso da Assessoria Estratégica de Evidências do MEC	49
Boxe 11 – O papel do Poder Executivo na promoção da coerência e da estabilidade do ordenamento jurídico.....	50
Boxe 12 – A importância da interação entre Estado e sociedade: o caso das ouvidorias	52
Boxe 13 – Promoção do processo decisório baseado em evidências: guias aprovados pelo CIG	54
Boxe 14 – Colegiados temáticos de governança: o caso do CMAP	58
Boxe 15 – Comitê interno de governança: caso prático.....	70
Boxe 16 – Implementação da política de governança: caso prático	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recomendações da OCDE sobre integridade pública.....	43
Tabela 2 – Efeitos das recomendações do CIG, de acordo com o tipo de procedimento.....	62
Tabela 3 – Funções dos principais atores e estruturas da política de governança.....	67
Tabela 4 – A alta administração nos termos do Decreto nº 9.203, de 2017	68
Tabela 5 – Como iniciar a implementação da política de governança	71
Tabela 6 – Como manter a execução da política de governança	71
Tabela 7 – Linhas de defesa	74
Figura 1 – Estrutura do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado	34
Fluxograma 1 – Dinâmica da internalização de boas práticas de governança.....	60

LISTA DE SIGLAS

AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
AIR	Análise de impacto regulatório
APF	Administração pública federal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CMAP	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais
CPI	<i>Centre for Public Impact</i>
DAS	Grupo-Direção e Assessoramento Superiores
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
iGG	Índice integrado de governança e gestão
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942)
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NPM	<i>New public management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
SAG	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
TCU	Tribunal de Contas da União
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i> (Indicadores Globais de Governança)



APRESENTAÇÃO

Em 22 de novembro de 2017, o governo do Presidente Michel Temer deu um importante passo rumo à melhoria das instituições públicas federais ao instituir a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Orientada por um conjunto de princípios e diretrizes, e tendo o Comitê Interministerial de Governança (CIG) como seu coordenador, a política de governança inaugurou um processo de constante e gradual transformação nos órgãos e nas entidades da administração pública federal.

Esse processo vai permitir que as instituições se assegurem de que suas ações estão, de fato, direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. E isso será feito de forma coordenada, coerente e consistente.

Contudo, para garantir coordenação, coerência e consistência era necessário criar um guia para a política que pudesse dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e servisse como referencial para a sua execução. Este *Guia da Política de Governança Pública* cumpre esse papel.

Fruto de um processo de construção colaborativo, coordenado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, o guia recebeu valiosas contribuições de técnicos dos órgãos que compõem o CIG – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda – e de servidores da sua secretaria executiva – atualmente exercida pela Secretaria Executiva da Casa Civil. Houve ainda contribuições pontuais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, bem como de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank Boston Consulting Group* – e o Banco Mundial. Além disso, o guia recebeu o inestimável subsídio de um dos maiores especialistas no tema, o professor B. Guy Peters, do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, nos Estados Unidos, presidente da Associação Internacional de Política Pública, que escreveu alguns boxes especialmente para esta publicação e também foi responsável pelo prefácio.

O guia é dividido em duas partes, com três capítulos cada. Na primeira, apresentam-se os objetivos e justificativas da política de governança, passando pelo esclarecimento do complexo conceito de governança. Na segunda parte, é detalhado o arranjo de princípios e estruturas que permitirá a implementação da política.

Com essas informações, os gestores responsáveis pela execução da política – membros da alta administração e dos comitês internos de governança – poderão manter uma interpretação uniforme de suas obrigações e atuar em torno de objetivos bem definidos.

Além disso, o próprio CIG e a sua secretaria executiva têm vários aspectos de sua atuação esclarecidos, dando estabilidade e previsibilidade para a coordenação da política.

O alinhamento das engrenagens que movimentam a política de governança é fundamental. É improvável que nossas instituições fiquem mais preparadas para identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados sem que atuem de forma planejada e harmonizada.

Objetivos coerentes. Estratégias coordenadas. Liderança consistente. O guia apresenta um caminho para o sucesso da política de governança. Agora é preciso percorrê-lo.

Eliseu Lemos Padilha

Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República
Coordenador do Comitê Interministerial de Governança





PREFÁCIO

A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos.

A governança também exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê.

Para construir uma boa governança, pelo menos dois elementos são cruciais. O primeiro é um conjunto de instituições que pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público. Além de fornecer legitimidade, nos melhores casos essas instituições também promovem a eficácia e ajudam a realizar as difíceis tarefas envolvidas na governança.

Todas as instituições do setor público são importantes para a boa governança, mas a burocracia pública pode ser especialmente importante. Assim, o segundo elemento crucial para a boa governança são as pessoas que trabalham no setor público. A burocracia não apenas realiza o trabalho de implementação de políticas públicas, como também fornece assessoria a líderes políticos e fornece uma memória institucionalizada das políticas e da administração. Apesar de muitas pessoas dentro e fora do governo denegrirem a burocracia, ela é crucial para a boa governança.

As instituições mencionadas não podem realizar nenhuma de suas tarefas de governança por conta própria: elas dependem das pessoas que ocupam os papéis dentro dessas instituições, pois são elas (desde o mais alto agente político até um funcionário público na parte mais remota do país) que tornam a governança possível. Essas pessoas são importantes não só pelo trabalho que fazem, mas também porque são a imagem que os cidadãos têm do governo. Portanto, o setor público precisa se preocupar com a forma como recruta, recompensa e gerencia seus funcionários se quiser ser capaz de desenvolver uma boa governança para os cidadãos.

Este *Guia da Política de Governança Pública* fornece uma grande quantidade de informações sobre governança pública para o Brasil. Também demonstra uma compreensão muito clara dos desafios que a criação de governança pública envolve. Mas, com a compreensão dos desafios, também vem a esperança, o comprometimento e a determinação. Há a esperança de que os desafios possam ser enfrentados e superados, com o empenho de todos os atores envolvidos. Há também o compromisso e a determinação de ver o processo de melhoria institucional até o momento em que os cidadãos do Brasil possam receber a boa governança que merecem.

Foi uma honra estar envolvido, ainda que com contribuições pontuais, na criação deste Guia e desejo a todos boa sorte em gerar a governança que se almeja e que estão trabalhando duro para conquistar.

B. Guy Peters
University of Pittsburgh



PARTE I

O QUE SE PRETENDE

CAPÍTULO I

AFINAL, O QUE É GOVERNANÇA?

Governança. Na administração pública, poucos termos são utilizados com tanta frequência e em contextos tão diferentes. Nos últimos anos, converteu-se em verdadeiro mantra para designar uma espécie de solução definitiva dos problemas na gestão pública e para o sucesso das políticas governamentais.

Empregar o termo com essa conotação ampla e intangível gera, no entanto, alguns problemas. O principal deles é deslocar a sua materialização para um plano inalcançável, transformando a governança em uma espécie de ideal inatingível, ainda que sempre desejável.

Este guia mostrará que a conceituação de governança pode ser um pouco mais complexa e que, mesmo quando se pretende aplicar o termo para designar um conjunto de soluções para um problema, alguns cuidados devem ser tomados.

1.1 CONCEITOS

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, (doravante, Decreto) trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O conceito, retirado do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), fixa alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão.

Embora não tenha maiores implicações jurídicas para a condução da política de governança, o conceito orientou a estruturação do Decreto e serve como ponto de partida para a formação de um consenso mínimo acerca do que é governança – com a indicação de um conjunto inicial de referências de boas práticas e a delimitação de um objetivo.

Assim, de forma mais objetiva, na condução da política de governança considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

Esse consenso leva em consideração a multiplicidade conceitual e, principalmente, os objetivos da política de governança (vide boxe 1). Portanto, ainda que se possa considerar a governança como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado (LEVI-FAUR, 2012), este guia parte da perspectiva estatal sobre o tema.¹ Nesse sentido, o foco da política e do guia estão no papel do Poder Executivo federal na criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade.²

Esse conceito mais objetivo, que efetivamente orientará a implementação da política de governança, permite fixar duas premissas importantes: *i)* a política é voltada para as instituições públicas federais e suas ações; e *ii)* cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança pública.

BOXE 1 – HISTÓRICO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A proposta de criação da política de governança se originou da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União. Para o tribunal, era necessário editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal, a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle.

Com a missão de estabelecer um conjunto de boas práticas de governança que subsidiariam e direcionariam a atuação estatal, uma equipe de técnicos da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União prepararam dois atos normativos: o Decreto nº 9.203, de 2017, e o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017.

A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança. Para dar sustentação e unidade à política, foram utilizadas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sintetizam as melhores práticas de governança. Tudo isso levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal.

Elaboração do autor.

1. Para uma análise da importância do Estado na definição de arranjos de governança (perspectiva centrada no Estado), ver Bell e Hindmoor (2009).

2. Não é incomum que a perspectiva do setor privado em relação à governança (governança corporativa) seja confundida com a perspectiva da administração pública (governança pública). Note-se, no entanto, que os princípios, objetivos e métodos que orientam o primeiro são, no geral, distintos dos que se observam na seara pública. Embora haja elementos de conexão, que alimentam possibilidades de diálogo, os modelos de governança corporativa não podem ser livremente incorporados na administração pública.

BOXE 2 – ONDE O GUIA IRÁ TE LEVAR

O Guia da Política de Governança Pública é destinado aos gestores e autoridades responsáveis pela execução (alta administração e comitês internos de governança) e pela coordenação (Comitê Interministerial de Governança) da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 2017. Apesar da vinculação à política e ao decreto, o guia pode, ainda, ser útil para autoridades de outros Poderes e dos demais entes federativos.

Na primeira parte, além de explicar os objetivos e justificativas da política, esclarece seu conceito mais complexo: governança. Na segunda parte, o guia detalha os princípios e diretrizes de governança previstos no decreto, ressaltando seus respectivos conteúdos, e clarifica as funções dos principais atores e estruturas envolvidos na melhoria da governança pública.

Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para a implementação coordenada e consistente da política. No entanto, o guia não irá abordar exaustivamente exemplos de boas práticas de governança, em função do reconhecimento de que estas somente podem ser consideradas adequadas em um determinado contexto. Assim, para que funcione como um instrumento estratégico e para evitar o anacronismo, o guia não servirá como um repositório de boas práticas de governança – a função pode ser melhor desempenhada por instrumentos online, alimentados por meio de redes de governança e constantemente revisados.

Elaboração do autor.

O objetivo é que as instituições públicas federais, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de governança pública – o que aproxima a política de uma *estratégia de governança* (CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M., 2014).

Se a primeira premissa já foi suficientemente fixada, a segunda necessita de alguns esclarecimentos.

Com frequência as instituições públicas realizam medidas voltadas ao aprimoramento de sua governança, ou seja, para que suas ações estejam efetivamente direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. Isso pode ser observado em cada revisão de processo de trabalho, avaliação de política pública, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, enfim, em cada ato praticado com o objetivo de melhorar a organização pública e torná-la mais capaz de atingir sua missão institucional.

Essas ações fazem parte de um modelo de governança – que pode, ou não, ser o mais adequado para o objetivo proposto. Portanto, a ideia de aprimorar a governança nada mais é do que a ideia de aprimorar a instituição, de prepará-la para melhor atender ao interesse público, de criar um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados, de ter, por fim, um modelo de governança mais adequado para o contexto.

Fixados o conceito e as duas premissas, é importante demonstrar de que forma a definição proposta pode ser interpretada a partir das abordagens que o Banco Mundial e a OCDE têm sobre o tema.

O Banco Mundial, em seu *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei*, descreve governança como sendo um “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017, tradução nossa).³

Portanto, ter um conjunto predefinido de regras formais que favoreça a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos que de fato atenderão às necessidades da sociedade é estabelecer uma boa governança – ou, dito de outra forma, implementar boas práticas de governança. É, como já demonstrado, o que se pretendeu com a criação da política de governança.

Dessa maneira, a identificação das necessidades prioritárias da sociedade, o estabelecimento de objetivos institucionais e a elaboração de estratégias para atingir essas metas adentram no campo epistemológico da governança pública.

A definição desses interesses é tormentosa, sendo fruto de um complexo processo político. Cada instituição pública, em menor ou maior grau, contribui para a identificação e delimitação desses interesses – que, mais tarde, deverão nortear a sua atuação. Ter o cidadão como parceiro nesse processo é uma premissa fundamental.

Daí se diz que a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do *interesse público*. É nesse contexto que a governança se manifesta (Banco Mundial, 2017).

Sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.

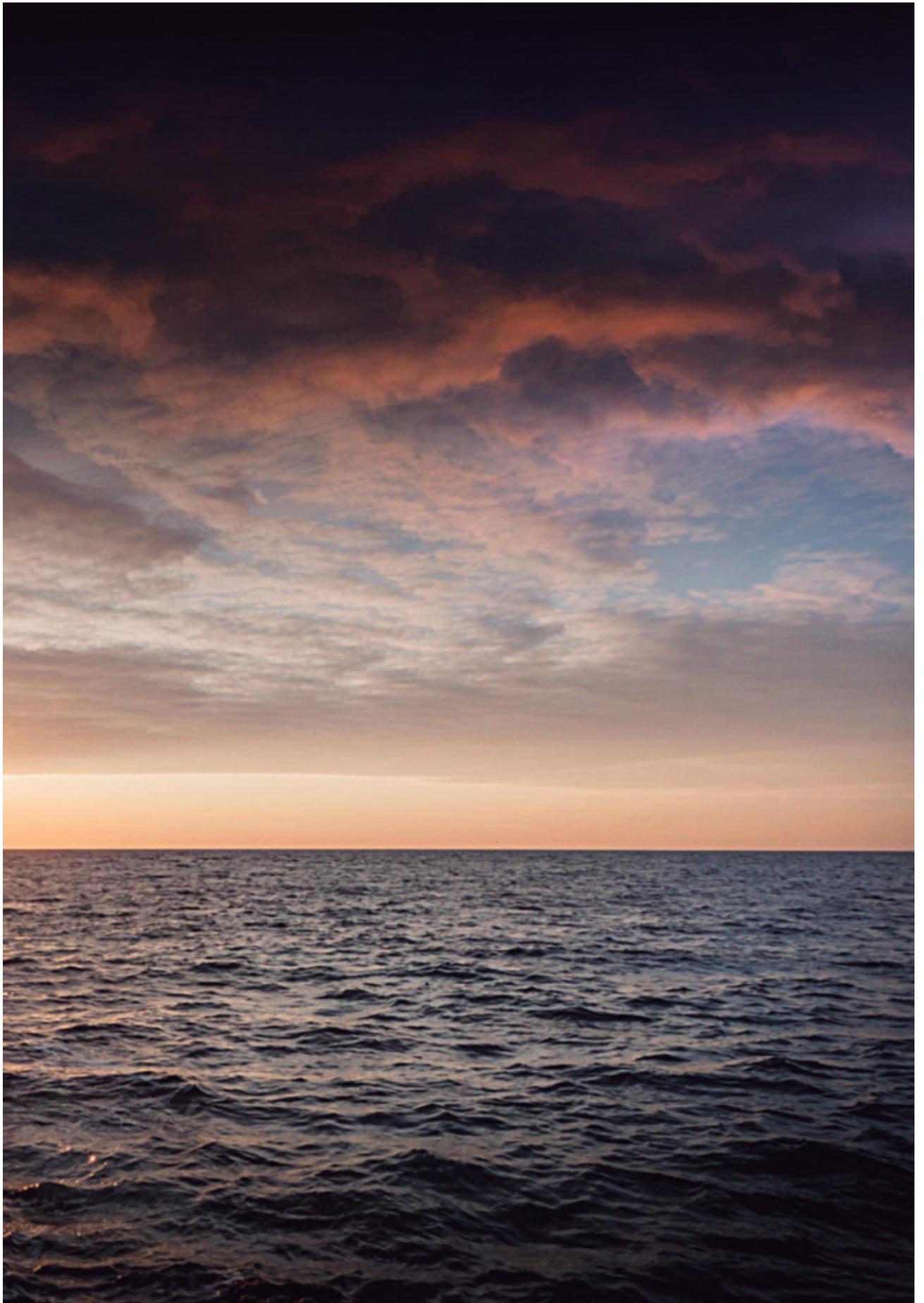
A OCDE, na mesma linha, afirma que a boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017).

Portanto, o conceito que será utilizado na condução da política de governança e que orientou a edição deste guia está alinhado aos entendimentos dessas duas organizações.

Se, como dito anteriormente, cada instituição pública tem um modelo de governança, como fazer com que esse modelo seja mais adequado para *identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados*? Quais as chaves para melhorar o processo de formulação e implementação de políticas? Por qual motivo há um descompasso entre o que a sociedade deseja e o que é efetivamente entregue pela instituição pública?

A resposta para essas perguntas perpassa invariavelmente pela forma de condução do processo: sem que a atuação pública seja guiada por boas práticas de governança, os fins que justificam o Estado são muito mais difíceis de serem alcançados.

3. “[...] governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power”.





CAPÍTULO II

PARA QUE SERVE UMA POLÍTICA DE GOVERNANÇA?

O Decreto nº 9.203, de 2017, instituiu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Entender as razões que justificam a instituição de uma política específica para orientar a governança pública é fundamental para não se afastar, na condução dessa política, dos objetivos que lhe deram origem.

Nesse sentido, as principais motivações para criação da política de governança foram: *i)* a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; *ii)* a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e *iii)* a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

2.1 FORTALECER A CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Um dos problemas gerados pela inobservância de boas práticas de governança – e, talvez, o principal deles – é o da perda de confiança da sociedade na instituição.

Essa confiança é o elemento fundamental da legitimidade da atuação pública.¹ Para o Banco Mundial, essa legitimidade deriva de três fontes: *i)* a constante entrega de resultados previamente pactuados; *ii)* a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial; e *iii)* a autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante (Banco Mundial, 2017).

Portanto, uma atuação pública deslegitimada tende a gerar políticas e regras com um custo maior de implementação, já que a adesão voluntária fica comprometida. Isso afeta a confiança do cidadão na instituição e alimenta o ciclo vicioso de desconfiança recíproca, que fomenta a burocracia e a desconformidade.

Assim, se um órgão, objetivando combater a sonegação fiscal (desconformidade), estabelece um conjunto extenso de regras tributárias consideradas excessivas pelos contribuintes (burocracia), a tendência é que a adesão voluntária seja baixa, gerando mais desconformidade – que, por sua vez, é frequentemente enfrentada com mais burocracia. Segundo a OCDE:

A capacidade de resposta está ligada à confiança no governo, que, por sua vez, é essencial para incentivar a cooperação e o cumprimento das leis e regulamentos. Existe, portanto, uma relação recíproca entre a confiança pública nos governos e suas organizações associadas e a governança responsável² (United Nations, 2015, p. 46, tradução nossa).

1. A legitimidade é um dos princípios do impacto público, de acordo com o Centre for Public Impact, ou seja, é um dos componentes fundamentais para maximizar as chances de uma determinada política causar um impacto público. Ver Centre for Public Impact, 2016.

O rompimento desse ciclo de ineficiências e a retomada da confiança do indivíduo nas instituições é fundamental para que o país alcance resultados sustentados em termos de crescimento econômico, distribuição de renda e segurança.

E isso não é possível sem a adoção de boas práticas de governança.

Portanto, um dos principais papéis da política de governança é garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos.

Uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades.

BOXE 3 - A IMPORTÂNCIA DA LEGITIMIDADE

Para um governo ser bem-sucedido é necessário que tenha legitimidade. Ou seja, ele exige que os cidadãos aceitem que os arranjos institucionais são apropriados para eles e que essas instituições farão o que é certo na maior parte do tempo. Assim, quanto mais legitimidade tiver, maior é o seu espaço para agir. Pode-se governar por curtos períodos de tempo sem legitimidade por meio de medidas coercitivas, mas isso é caro – e provavelmente reduzirá ainda mais a legitimidade.

Geralmente pensamos em governos que alcançam legitimidade por meio de *procedimentos*. Se eleito em uma eleição livre e justa, a maioria dos cidadãos considerará que ele tem legitimidade. Além disso, se os processos pelos quais as leis são feitas e aplicadas forem constitucionais e também forem considerados justos, as leis serão legítimas. Essas bases processuais de legitimidade são importantes, mas não contam toda a história da capacidade de governança do setor público.

Além dos aspectos processuais, o setor público também deve pensar sobre os aspectos *substantivos* da legitimidade. Existem agora evidências significativas de que ela se baseia, também, no desempenho do setor público na prestação de bens e serviços à população. Um bom governo é visto cada vez mais como fornecedor de boas escolas, bons cuidados de saúde, boas estradas e todos os outros serviços de que a sociedade depende.

Criar e manter a confiança do cidadão, portanto, requer não apenas o bom funcionamento dos governos de acordo com o que prevê a lei, mas também exige que o governo *realize*. Portanto, instrumentos como a gestão do desempenho tornaram-se mais importantes não apenas na gestão interna, mas também para justificar a própria existência do governo perante seus cidadãos. Os fardos colocados sobre os que tentam governar tornaram-se ainda mais pesados, e as expectativas dos cidadãos ainda maiores, mas a boa governança pode legitimar as ações do setor público.

Elaboração: B. Guy Peters.

2. "Responsiveness is linked to trust in government, which in turn, is essential for encouraging cooperation and compliance with laws and regulations. There is therefore a reciprocal relationship between public trust in governments and their associated organizations, and responsive governance".

2.2 FOMENTAR A COERÊNCIA E PROMOVER A COORDENAÇÃO

Um dos problemas que a política de governança busca enfrentar é a falta de coordenação e coerência entre os diversos modelos de governança existentes no âmbito da administração pública federal. Duas premissas foram fundamentais para que não fossem gerados problemas ainda maiores a partir dessa tentativa de harmonização.

A primeira é a de que órgãos e entidades têm características, objetivos e níveis de maturidade institucional distintos. Dessa forma, não caberia uma solução única, a partir de um modelo genérico e universal. Por isso, foi privilegiada a construção de patamares mínimos de boa governança e a criação de um arranjo institucional flexível que permitisse adequações e particularizações.

A segunda premissa é de que é impossível estabelecer um modelo definitivo – pronto e acabado – de governança. A política, embora orientada por princípios e diretrizes predefinidos, direciona a atuação estatal para a construção permanente de boas práticas de governança. Com isso, reconhece-se a natureza dinâmica da governança e privilegia-se a adaptabilidade dos modelos adotados às mudanças de contexto.

Assim, a busca por um modelo de governança mais equilibrado, no qual as necessidades dos cidadãos são melhor identificadas e atendidas, deve ser permanente. O que funciona em um contexto pode não funcionar mais em outro. Por isso, boas práticas de governança não são receitas universais e atemporais, devendo ser constantemente reexaminadas, ainda que já tenham se provado exitosas.

Tendo essas premissas em mente, o Decreto nº 9.203, de 2017, traz mecanismos para garantir a coordenação e a coerência dos modelos de governança, tendo como eixo central o Comitê Interministerial de Governança (ver cap. IV). Com isso, também é possível encontrar soluções mais céleres para questões transversais, aumentando a capacidade de resposta dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais.

A percepção de que cada órgão tem um modelo de governança – ainda que não seja o mais equilibrado – e possui iniciativas meritórias – ainda que eventualmente desconectadas – não é nova. Na literatura especializada há diversos relatos de problemas estruturais de capacidade e desempenho nas instituições públicas, como o que se segue:

*Iniciativas focadas, fragmentárias, incrementalistas e episódicas têm sua importância e necessidade, mas, no todo, geram efeitos residuais, insignificantes ou sem a devida sustentabilidade. [...] Apesar de avanços, a gestão pública ainda é excessivamente insulada, rígida, procedimental e desalinhada do beneficiário. Embora haja ilhas de excelência, as organizações públicas apresentam, em sua maioria, significativos déficits estruturais de capacidade e desempenho. **A complexidade do problema da governança pública no Brasil requer uma atuação integrada, imediata e em larga escala; uma mobilização ou esforço nacional de melhoria da gestão pública** (Gomes e Martins, 2013, p. 54, grifo nosso).*

Portanto, o foco na coordenação de iniciativas e na harmonização de práticas e procedimentos é importante para se evitar fragmentações (silos) e sobreposições e permitir que se desenvolva uma abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*).

BOXE 4 - BARREIRAS À GOVERNANÇA E À BOA GOVERNANÇA

Como tem sido implícito em todas as outras discussões sobre aspectos da governança, produzi-la não é fácil – e produzir boa governança é especialmente difícil. Apesar das boas intenções de muitos dos indivíduos e grupos envolvidos no processo de governança, esta pode falhar ou ser inadequada para os desafios enfrentados. A fim de reformar os processos de governança e produzir um governo eficaz, precisamos entender as barreiras que existem. Uma vez identificados, os profissionais envolvidos podem conceber os meios para superar as barreiras.

Talvez o problema crucial na governança seja a disjunção entre interesses privados e públicos. Indivíduos do setor público têm suas próprias preocupações e interesses – econômicos ou não – e podem persegui-los por meio de sua posição no setor público. A manifestação óbvia desse interesse próprio é a corrupção. Quando os indivíduos utilizam uma posição neste setor para ganhos pessoais, eles solapam qualquer conceito significativo de interesse público e desviam fundos e esforços para longe de objetivos públicos.

Embora possa parecer contraditório, a lei também pode ser uma barreira para a governança efetiva. Embora a lei seja obviamente importante como meio de legitimar a ação pública e garantir os direitos dos cidadãos, quando usada em excesso, pode retardar os processos do governo e produzir burocracias (*red tape*) aparentemente infinitas. O argumento aqui é para a simplificação de procedimentos, permitindo que a discricionariedade e a ponderação das alternativas possíveis sejam consideradas ao se avaliar o desempenho dos agentes públicos.

Uma terceira barreira potencial para a governança e para a boa governança é a ausência de um quadro de pessoal adequado. Os servidores públicos são talvez o maior recurso de um governo, mas eles precisam ser treinados para a tarefa, recompensados adequadamente e supervisionados de forma eficaz. Isso nem sempre ocorre e a boa governança requer a formação servidores educados, treinados e motivados para atuar no serviço público. Carreiras qualificadas são essenciais na prestação de serviços públicos, mas estes também podem ser aprimorados por pessoas nomeadas, sem vínculo efetivo com a administração, para atividades de curto prazo para as quais são selecionadas por suas habilidades – e não apenas por suas filiações políticas.

Por fim, falhas na coordenação são uma fonte de disfunção no fornecimento de boa governança. O setor público é um conjunto complexo de organizações e programas, e tem interações igualmente complexas com o setor privado. A estrutura do governo geralmente mantém os programas isolados uns dos outros, de modo que tê-los trabalhando juntos em nome dos cidadãos pode ser um desafio. No entanto, para que o setor público trabalhe efetivamente, é preciso dar mais atenção à coerência da ação pública e à garantia de que os cidadãos recebam bons programas sem sobreposições e sem lacunas.

Elaboração: B. Guy Peters.

2.3 ESTABELECEER PATAMARES MÍNIMOS DE GOVERNANÇA

Um dos problemas para os quais se buscaram respostas na política de governança é o da grande diferença de maturidade institucional entre órgãos e entidades da administração pública federal.

A partir da premissa de que o cidadão não diferencia estruturas administrativas ou instâncias governamentais, buscou-se estabelecer um conjunto de medidas que reduz as fragilidades de modelos de governança menos desenvolvidos e permite a entrega de serviços menos discrepantes e mais conectados entre si.

Dessa forma, embora deixe grande espaço para que os próprios órgãos e entidades definam as suas boas práticas de governança, a política fixa alguns elementos mínimos a serem considerados por todos.

Esses patamares mínimos de governança envolvem a fixação de formas de acompanhamento de resultados, a busca de soluções para melhoria do desempenho das organizações (ver boxe 5) e a utilização de instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências, conforme indicado no art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 9.203, de 2017.

BOXE 5 – NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA

O zelo na seleção de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública é uma das principais medidas para melhorar o desempenho das organizações, fomentando uma boa governança.

É possível encontrar na experiência internacional diversos modelos que incorporam um processo seletivo na condução aos cargos de alta direção. No Brasil, o contexto aponta para uma possível solução relativamente simples: estabelecer critérios eliminatórios e classificatórios para a ocupação de cargos de livre nomeação, ressaltando-se situações específicas.

A construção desses critérios deve levar em consideração os principais problemas oriundos de alocações equivocadas, sobretudo nos postos de direção que possam colocar em risco a confiabilidade e a capacidade de resposta daquela organização. Deve, igualmente, observar os limites impostos pelas previsões legais e constitucionais que norteiam a ocupação de alguns cargos. E, por óbvio, não deve se esquivar de uma solução para prevenir os desvios de integridade que possam permear determinadas atividades.

A possibilidade de não aplicar esses critérios em situações excepcionais, contudo, responde à necessidade de se preservar o espaço político de definição, pelas autoridades democraticamente eleitas, do perfil que entendem necessário para o cargo. A motivação para esse tipo de nomeação, segundo a OCDE, “pode não ser necessariamente o patronato ou o partidarismo, mas a necessidade de garantir afinidade suficiente e compatibilidade entre o Poder Executivo e as unidades secundárias de gestão nos ministérios e órgãos públicos” (OCDE, 2010, p. 228-229).

Evitado esse risco de completa supressão do poder político (e democrático) de definir as nomeações, é necessário também evitar que os parâmetros sejam tão rigorosos que acabem por distorcer a seleção, retirando do candidato mais apto ao exercício do cargo a chance de participar. Mesmo que não tão rigorosos, esses critérios também podem gerar distorções se acabarem restringindo a possibilidade de ocupação dos cargos a pessoas de determinadas carreiras ou organizações – é o risco de insulamento ou de feudalização que se mostra nocivo na busca do valor público.

Por fim, deve-se levar em consideração a transparência e a *accountability* como as principais aliadas da profissionalização da administração pública. O caminho baseado em listas extensas de regras minuciosas e em controles procedimentais rígidos tem eficácia limitada, contribuindo mais para a burocratização do processo do que para o resultado que se espera dele. Nesse sentido, eventual realização de processos seletivos, conforme a conveniência e a oportunidade, tende a ter melhores chances de contribuir para uma boa alocação de talentos nesses cargos de livre nomeação.

Elaboração: SAG.

Assim, por exemplo, a aplicação do princípio da melhoria regulatória tem como consequência inexorável a adoção de um processo decisório baseado em evidências. A formulação de atos normativos deve ser realizada a partir de um conjunto de evidências que permita ao agente público identificar corretamente o problema a ser solucionado e dimensionar adequadamente a resposta regulatória mais apropriada.

A preocupação com esses elementos mínimos na política de governança também denota as principais dificuldades enfrentadas por órgãos e entidades da administração pública federal. O acompanhamento de resultados, por exemplo, é frequentemente realizado de forma não sistematizada, dificilmente consegue ter a extensão temporal necessária e, por vezes, não tem qualquer integração com outras iniciativas semelhantes. Não é difícil concluir que essas falhas impedem que os objetivos que justificam esse tipo de prática sejam atingidos, acarretando desperdício de recursos públicos.



O fato de essas falhas serem observadas em alguns órgãos e não em outros demonstra a necessidade de que a política defina compromissos mais rígidos para os primeiros e mais flexíveis para os segundos.

Dito de outra forma, o conjunto de regras estabelecido é calibrado de acordo com o nível de maturidade institucional da organização, de modo a tratar os gargalos e as ineficiências com prioridade.





CAPÍTULO III

QUAL O ESTADO QUE QUEREMOS?

Para o Banco Mundial, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017, é necessário repensar a governança pública a partir de quatro resultados desejáveis, uma espécie de síntese última dos fins estatais: segurança, crescimento, equidade e sustentabilidade (Banco Mundial, 2017).

Partindo dessa premissa e com esses objetivos em mente, o Relatório relaciona três princípios norteadores de uma nova perspectiva de governança: *i)* pensar não apenas sobre a forma das instituições, mas também sobre suas funções; *ii)* pensar não apenas sobre construção de capacidades, mas também sobre assimetrias de poder; e *iii)* pensar não apenas sobre o Estado de direito, mas também sobre o papel da lei (Banco Mundial, 2017, p. 73).

Apontados esses princípios, o Relatório conclui que um dos desafios que uma boa governança permite enfrentar é a solução de problemas que afetam as funções da instituição que são necessárias para garantir a eficácia das políticas, quais sejam: comprometimento, coordenação e cooperação.

Levando essas funções em consideração, pode-se dizer que a política de governança está inserida em uma perspectiva de Estado na qual há constante avanço institucional, medido por indicadores de planejamento confiáveis, em todos os Poderes e entes federativos.

3.1 CONSTANTE AVANÇO INSTITUCIONAL

Em que pese existir uma acirrada e longeva disputa sobre qual é o melhor modelo de Estado – o que envolve discussões sobre o seu papel, sua formatação e suas prioridades –, há um reconhecimento quase consensual de que o Estado deve buscar se aprimorar sempre.

Esse avanço institucional pode ser oriundo de racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício, se a perspectiva adotada for a teoria clássica burocrática (weberiana). Pode ser também focado na desagregação, na concorrência intragovernamental e nos incentivos pecuniários vinculados ao desempenho, se a visão estiver ligada ao paradigma gerencialista (*new public management* – NPM). Ou, ainda, pode estar relacionado às ideias de integração, colaboração e processo decisório inclusivo, se a base teórica puder ser enquadrada na gestão pública pós-NPM (Cavalcante, 2017).

O fato é que cada um desses modelos teóricos tem características que podem ser observadas na administração pública no Brasil atualmente: não há uma superação metodológica, mas a coexistência de diferentes estratégias e enfoques.

O desafio do Estado, nesse sentido, é o de coordenar contradições e permitir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades do contexto – preferencialmente, futuro. Esse processo, por sua vez, depende de governança.

A ideia de que uma reforma administrativa geral e irrestrita, que almeje solucionar todos os problemas da administração pública com um conjunto predefinido de prescrições normativas, é o oposto do que se propõe com a governança.

O paradigma da governança pressupõe a implementação de um constante e gradual processo de melhoria institucional, no qual são tratados problemas como a assimetria de poder, dando ao cidadão maior capacidade de colaborar no processo decisório, e a legitimidade da atuação pública, reconstruindo a relação de confiança entre cidadãos e instituições públicas.

Esse paradigma, portanto, não pressupõe a legitimidade estatal como um dado estático e desvinculado de sua atuação: o reconhecimento da sociedade é o melhor instrumento para medir o avanço institucional. Não por outro motivo, a OCDE (2002, p. 10, tradução nossa) conclui que “o sucesso da governança pública vai ser julgado em última instância não pelos governos ou pelas organizações internacionais, mas pelos cidadãos”.¹

Note-se, no entanto, que a política de governança não instaura esse paradigma na gestão pública brasileira em definitivo, nem supera todas as características da administração que podem ser atribuídas a outros modelos teóricos. A coexistência de paradigmas é própria da complexidade institucional. Seu papel é o de inaugurar uma forma mais consistente de coordenar a atuação pública, mantendo a flexibilidade necessária para correções de rumos e de prioridades.

Portanto, apesar de ter uma abordagem prescritiva, o Decreto nº 9.203, de 2017, tem como principal elemento a criação de um arcabouço institucional capaz de direcionar a atuação estatal por diferentes contextos, permitindo que a administração pública federal caminhe gradualmente no sentido de incorporar e aplicar as melhores práticas de governança.

3.2 INDICADORES DE GOVERNANÇA

A utilização de indicadores que remetam ao cumprimento das funções institucionais – com mecanismos de fortalecimento do comprometimento, da coordenação e da cooperação – é um importante passo para a adoção de boas práticas de governança.

Ao comparar instituições a partir de um indicador, viabilizando diagnósticos personalizados, é possível tornar mais célere o processo de disseminação de boas práticas de governança. Ao tomar conhecimento de suas fragilidades relativas, o próprio órgão pode se concentrar em resolver os gargalos e tratar suas ineficiências.

Essa medição, no entanto, tem algumas limitações. A primeira e mais importante é conceitual. A fixação de uma definição adequada é o primeiro passo para medir a governança (Fukuyama, 2013), mas em poucos campos a diversidade conceitual é tão grande. A atribuição mais ou menos

1. “First, the success of public governance will be ultimately be judged not by governments or international organisations, but by citizens.”

discricionária de um significado para a governança se reflete nos quesitos que serão utilizados para medi-la. Em outras palavras, os indicadores existentes partem de conceitos próprios e analisam um conjunto personalizado de fatores e variáveis.

BOXE 6 – DESAFIOS NO USO DE INDICADORES DE MATURIDADE INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A governança eficaz depende, entre outras coisas, da construção de organizações eficazes dentro do setor público. Além de ter servidores públicos motivados e bem treinados, esses indivíduos devem ser organizados em estruturas que promovam a melhoria do desempenho e minimizem as disfunções geralmente associadas à burocracia pública. Além disso, essas organizações devem ser conduzidas de forma eficaz por indivíduos que possuam as habilidades necessárias para que elas funcionem sem problemas.

O problema é que medir todos esses atributos das organizações é difícil.

Há uma série de indicadores para a “motivação no serviço público” (Vandenabeele, Brewer e Ritz, 2014), por exemplo, que tentam avaliar o comprometimento dos servidores em servir o público – mas, apesar de importantes, esses indicadores não capturam plenamente como os indivíduos funcionam dentro da burocracia. Da mesma forma, inúmeras tentativas foram feitas para medir a liderança, mas não há concordância em relação aos resultados no que tange ao setor público.

Medir os efeitos da estrutura das organizações na melhoria do seu desempenho talvez seja ainda mais difícil. Primeiro, alguns desses efeitos dependem da cultura, de modo que organizações muito hierárquicas podem funcionar bem em alguns contextos, mas estruturas mais igualitárias podem ter uma performance melhor em outras. A depender da tarefa executada pela organização, o tipo de estrutura também pode afetar o seu desempenho. Poderíamos estender a lista de fatores envolvidos, mas o ponto básico é que existem inúmeras contingências que afetam a performance de uma organização pública.

Além disso, enfatizar a medição do desempenho organizacional geralmente leva a resultados bastante perversos. Quando há metas de desempenho, os indivíduos trabalharão nessas metas, em vez de necessariamente executarem seus trabalhos de maneira mais abrangente. Um dos exemplos comuns desse comportamento é o fato de os professores “ensinarem para a prova” em vez de oferecer uma educação mais abrangente para os alunos. Sempre queremos medir a performance, mas devemos ter cuidado para não diminuí-la ao tentar melhorá-la.

Elaboração: B. Guy Peters.

Nesse sentido, é possível fazer uma comparação entre os órgãos a partir do índice de governança pública, um dos componentes do índice integrado de governança e gestão (iGG) desenvolvido pelo TCU. No entanto, isso não significa que o indicador seja adequado para medir a implementação da política de governança, já que os conceitos e variáveis envolvidos são diferentes em alguns pontos. Para que pudesse servir de diagnóstico para a política, o iGG precisaria incorporar seus principais elementos, variáveis e conceitos – ou seja, seria necessário um alinhamento conceitual.

Não obstante, o fato de o iGG ser um indicador consolidado, com largo histórico temporal e baseado em uma metodologia constantemente aprimorada, acaba tornando contraproducente, em um momento preliminar, a criação de um novo indicador pelo governo federal.

Nesse sentido, na condução da política de governança, é possível que alguns dos resultados do iGG sejam levados em consideração, notadamente quando o elemento avaliado seja considerado compatível com os objetivos e diretrizes gerais da política. Isso significa que uma avaliação ruim no indicador do TCU não necessariamente levará a uma pronta atuação do Comitê Interministerial de Governança.

Por fim, é importante registrar que o iGG alcança órgãos que não estão submetidos à política de governança – que se restringe à administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse alcance amplo, no entanto, não é exatamente um problema, já que a política pode vir a ser estendida para os demais Poderes e entes federativos (ver item 3.3).

Outros indicadores cuja aplicação pode ser útil para monitorar e avaliar os resultados da política de governança são os Indicadores Globais de Governança (Worldwide Governance Indicators – WGI), desenvolvidos pelo Banco Mundial. Trata-se de uma iniciativa que busca medir a evolução dos modelos de governança em mais de duzentos países, preferencialmente em períodos de tempo mais longos, e permitir a comparação entre as suas *performances*.²

O WGI é uma compilação das percepções de um grupo muito diversificado de entrevistados, coletadas em grande número de pesquisas e outras avaliações de governança entre países. Para facilitar sua organização, o indicador é baseado em seis dimensões de governança: i) Voz e Responsabilidade; ii) Estabilidade Política e Falta de Violência; iii) Eficácia do Governo; iv) Qualidade Regulatória; v) Estado de Direito; e vi) Controle da Corrupção.

Essas dimensões de governança guardam, em graus diferentes, relação com os princípios e diretrizes de governança estabelecidos no Decreto nº 9.203, de 2017 (ver capítulo IV) e, portanto, estão alinhadas com a política de governança do governo federal. Essa relação permite, inclusive, que o indicador seja utilizado como referência para o planejamento estratégico do Estado e, por essa razão, foi definido como um dos indicadores para o eixo institucional nos estudos preparatórios da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social (ver item 3.3).

Ademais, como já ressaltou o Banco Mundial, os indicadores reforçam que a boa governança é fundamental para o desenvolvimento. O crescente reconhecimento da ligação entre boa governança e desenvolvimento bem-sucedido, como sugerem evidências empíricas, justifica por si só o monitoramento da qualidade da governança dos países ao longo do tempo.

Por fim, vale reforçar que a utilização de indicadores deve ser feita com moderação. Há sempre o risco de que eles induzam formas organizacionais predefinidas, como se a mera conformidade a estes padrões organizacionais pudesse resolver os deficit de governança existentes. Nesse sentido, é importante manter o espaço para a realização de diagnósticos próprios e para a busca de soluções inovadoras, específicas e contextualizadas.

2. Mais detalhes sobre a metodologia utilizada no WGI, bem como seus resultados, estão disponíveis em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>>.

3.3 GOVERNANÇA COMO UM ESFORÇO DE TODOS

Embora a própria noção de governança não comporte segmentações, já que as diferenças entre os Poderes e os entes federativos não alteram a natureza de suas respectivas atuações, a política de governança instituída por meio do Decreto nº 9.203, de 2017, é restrita ao Poder Executivo federal (administração direta, autárquica e fundacional).

Os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia federativa impediriam que um ato infralegal alcançasse todas instituições públicas nacionais. No entanto, no Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, essa extensão foi prevista, para que todos os demais Poderes e entes federativos sejam orientados pelo mesmo conjunto de princípios e diretrizes que norteia a política de governança no Poder Executivo federal.

Espera-se, dessa forma, que os mesmos objetivos que orientam a política de governança do governo federal sejam seguidos em outras instituições públicas por todo o país, observadas as particularidades de suas estruturas e missões. Isso permitirá a criação de redes de boas práticas de governança, que contemplem objetivos e diretrizes comuns, facilitando a integração e a coordenação de serviços públicos e promovendo o desenvolvimento regional.

Outro elemento fundamental para melhorar a governança multinível³ é o aprimoramento do planejamento estratégico estatal, que pode dar maior coerência e previsibilidade para a atuação pública – e, com isso, facilitar a integração de políticas e a observância de metas compartilhadas, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, propõe essa melhoria. Sua principal novidade, que fortalecerá a coerência de políticas e programas, é a *estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social*, instrumento de longo prazo – doze anos – que orientará a edição de planos nacionais, setoriais e regionais e representará a dimensão estratégica do plano plurianual, elaborado a cada quatro anos (ver figura 1).

Diante da urgência da matéria, em sua primeira reunião ordinária, o CIG recomendou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a elaboração dos estudos preparatórios para a formulação da *estratégia nacional*. A primeira versão desses estudos, que buscou contemplar um plano para o período de 2020 a 2031, foi submetida à consulta pública em junho de 2018. Tendo como diretriz principal “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”, a proposta foi dividida em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social.

Cada eixo conta com indicadores nacionais e internacionais, que permitem comparar a situação atual do país com a que se estima chegar em doze anos. Além dos eixos, nos quais se apontam as medidas necessárias para o alcance das metas no longo prazo, a *estratégia nacional* apresenta uma avaliação do cenário macroeconômico, das megatendências mundiais, dos riscos de implementação das ações e das medidas mitigadoras.

3. Governança multinível é aquela que envolve diferentes níveis de governo. Segundo a OCDE (2017a, p. 29), a existência de um contexto de descentralização – como no Brasil, com os entes federativos tendo atribuições e deveres distintos – gera uma relação de dependência, e, a partir disso, uma série de lacunas. Para tentar preencher esses espaços, os países utilizam mecanismos compulsórios (como as leis) ou facultativos (como plataformas para discussão), que ajudam a preservar a coerência da construção de políticas multinível.

Todos esses elementos, assim como as diretrizes e indicadores, fazem parte de um instrumento não estático. A *estratégia nacional*, como consta do projeto de lei, pode ser revista em duas situações: *i)* ordinariamente, a cada quatro anos, por ocasião do encaminhamento do projeto de lei do plano plurianual; e *ii)* extraordinariamente, na ocorrência de circunstâncias excepcionais. Além de garantir que o planejamento reflita as opções democraticamente estabelecidas pela população, a maleabilidade do instrumento permitirá a adaptação às mudanças inesperadas de contexto.

FIGURA 1 – ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EQUILIBRADO



Elaboração: SEPLAN.





PARTE II

COMO CHEGAR LÁ

CAPÍTULO IV

OS PRINCÍPIOS E AS DIRETRIZES DE GOVERNANÇA

O Decreto nº 9.203, de 2017, apresenta uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança, definida a partir: *i)* das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; *ii)* de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e *iii)* de uma revisão da literatura especializada.

PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

Capacidade de resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria regulatória	Prestação de contas e responsabilidade	Transparência
------------------------	-------------	----------------	----------------------	--	---------------

A indicação de elementos abertos para auxiliar a atuação pública faz parte da tradição normativa brasileira. É o caso, por exemplo, dos princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Apesar de difundida, a aplicação desses princípios nem sempre permite definir facilmente o melhor interesse da sociedade no caso concreto.

Nesse sentido, a primeira função pretendida para os princípios e diretrizes de governança é servir como um elemento de conexão entre esses princípios constitucionais e a atuação do agente público. Dessa forma, pretende-se que este tenha preceitos mais práticos para que sua atuação se mantenha centrada no cidadão e no cumprimento cada vez mais fiel de sua missão pública.

Espera-se, além disso, que a aplicação dos princípios e diretrizes de governança reforce o conteúdo normativo dos princípios constitucionais, expandindo seus respectivos campos de interpretação.

BOXE 7 – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB) E A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu diversas alterações na LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942), com o objetivo principal de promover a segurança jurídica.

Essas alterações, quando visualizadas sob a perspectiva da atividade administrativa, buscam corrigir problemas relativos aos processos decisório e controlador. Assim, os órgãos responsáveis por essas funções são instados a evitar decisões baseadas em valores jurídicos abstratos e, se for o caso, considerar as consequências práticas dessas deliberações.

A regra da LINDB perpassa uma discussão sobre a força normativa de princípios jurídicos e os resultados oriundos da aplicação desses “valores jurídicos abstratos” em decisões administrativas e controladoras. Se, de um lado, reconhece a possibilidade de que sejam aplicados – no que, aliás, não se difere da moderna hermenêutica constitucional –, do outro, busca estabelecer limites à interpretação dos conteúdos normativos desses princípios, instando o responsável pela decisão a levar em consideração as consequências práticas de seu ato.

Essa regra, portanto, está em sintonia com o princípio da melhoria regulatória e contribui para o desenvolvimento de um processo decisório baseado em evidências. Garante, inclusive, que os princípios da governança pública não sejam utilizados como único fundamento de decisões administrativas e controladoras: há de se verificar, pela própria consistência sistêmica que a aplicação coordenada desses princípios demanda, quais são os efeitos práticos da decisão.

Mais do que verificar esses efeitos, é essencial que a decisão que imponha uma medida ou que invalide ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa seja necessária e adequada em face das alternativas possíveis. Esse estudo das opções disponíveis pode ser realizado por meio de instrumentos já consagrados, como a análise de impacto regulatório – cuja metodologia é descrita no *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório* – guia AIR.¹

Portanto, não se impõe o exame de necessidade e adequação de decisões fundamentadas em dispositivos específicos de lei, o que demonstra que a deferência à legalidade se mantém intacta – como não poderia ser diferente. No entanto, a LINDB abre espaço para uma mudança de cultura no que tange ao cuidado no emprego do poder decisório – que, existindo para o cumprimento de uma função pública, deve refletir parcimônia e zelo pela coisa pública.

Uma nova cultura decisória, que leve em consideração as diferentes alternativas e seja ancorada em evidências robustas, pode trazer maior segurança jurídica para as esferas administrativa e controladora, contribuindo para a confiabilidade da atuação desses órgãos.

Elaboração: SAG.

Nota: ¹Para mais, ver Brasil (2017b).

Além de eficiência, é necessário garantir a capacidade de resposta; a publicidade deve incorporar a transparência e a prestação de contas; não há legalidade que possa se desvincular da confiabilidade.

Outra função dos princípios e diretrizes de governança é servir como o principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança, delimitando as competências dos atores e estruturas envolvidos na sua execução e coordenação. Em outras palavras, os princípios e as diretrizes representam o norte da política.

Essa delimitação temática ajuda na condução da política, mas não restringe o alcance do que órgãos e entidades podem realizar para aprimorar sua governança. Não é difícil notar que qualquer lista que prescreva elementos norteadores para melhorar a governança é orientativa – e não um inventário fechado de soluções prontas.

Por fim, é importante ressaltar que a aplicação dos princípios é necessariamente coordenada. As medidas e os arranjos institucionais que busquem incorporar algum deles devem considerar, portanto, outras dimensões dos demais que possam influenciar esse processo – por exemplo, uma decisão com ampla transparência, mas que não resolve o problema, porque é intempestiva, não observou o princípio da capacidade de resposta.

Portanto, a aplicação coordenada e contextualizada desses princípios é fundamental para uma boa governança. As diretrizes do decreto, por sua vez, servem como uma fonte mínima de inspiração para atitudes concretas.

BOXE 8 – PRINCIPAIS ASPECTOS DE UMA POLÍTICA DE GOVERNANÇA

Seja explícita ou implicitamente, os governos têm uma política de governança. Ou seja, eles possuem um conjunto de políticas que são combinadas para estruturar como o governo funciona internamente e em relação ao público. Assim, é importante deixar evidente essa política de governança para que os indivíduos que trabalham no setor público compreendam claramente seus direitos e responsabilidades. Da mesma forma, é fundamental que o cidadão esteja ciente do que deve esperar do setor público para que possa defender seus próprios direitos.

Essa política de governança deve observar alguns aspectos principais.

O primeiro seria definir a natureza da *accountability* no sistema político (Mulgan, 2000). Em um sistema democrático, tanto dentro do próprio setor público quanto em relação ao público, é preciso haver mecanismos que possam avaliar o desempenho do governo e responsabilizar os atores oficiais por improbidade ou erro grosseiro. Há o perigo de que esses instrumentos de prestação de contas possam impedir a tomada de riscos e retardar a ação, mas esses riscos devem ser equilibrados com a capacidade de impor padrões de probidade nas ações do governo.

Segundo, uma política de governança exigirá um conjunto claro de procedimentos para que os cidadãos possam saber como as decisões relativas a eles – sejam elas sobre benefícios sociais, licenças, penalidades ou qualquer outro tema – estão sendo tratadas pelo setor público. Em outras palavras, as ações do sistema administrativo devem ser transparentes e permitir que os cidadãos acessem e contestem as decisões administrativas. Isso está intimamente relacionado, é claro, com as regras de *accountability*, mas é mais pessoal (cidadãos individuais) e está mais ligado à prestação de serviços.

Terceiro, e seguindo o exposto, uma política de governança deve promover o estado de direito. Isso está implícito nos dois pontos anteriores, mas também deve ser explicitado (Licht, Goldschmidt e Schwartz, 2007). O estado de direito é importante para os cidadãos, para que os seus direitos possam ser protegidos. Da mesma maneira, é importante para as empresas, pois garante que os contratos serão executáveis e que as decisões do governo não serão caprichosas. Além disso, permite que o governo faça “compromissos confiáveis” (North, 1993) para indivíduos e firmas que podem depender de políticas sendo executadas como planejado.

Quarto, uma política de governança deve abordar os funcionários do setor público. Proporcionar boa governança requer pessoas capacitadas e motivadas, que trabalhem pelo interesse público. Os requisitos para compor esse quadro de pessoal qualificado geralmente levam a um serviço público baseado em carreiras e meritocrático, capaz de aconselhar políticos e implementar políticas. No entanto, mesmo não concursados, indivíduos comprometidos e com as habilidades necessárias podem trabalhar efetivamente no governo, desde que também aceitem as normas do interesse público.

Continua

BOXE 8 – PRINCIPAIS ASPECTOS DE UMA POLÍTICA DE GOVERNANÇA

Quinto, uma política de governança é sobre o uso de todos os princípios anteriores para prestar serviços aos cidadãos. A governança não é somente sobre o controle de atores dentro do setor público, e é mais do que apenas estabelecer as condições sob as quais os negócios podem funcionar com o mínimo de interferência. É muito sobre a criação de capacidade para o governo entregar programas ao público e usar seus Poderes para melhorar as condições dos cidadãos (Pierre e Peters, 2016). Demasiadas vezes, a governança pode olhar para dentro do próprio setor público, mas, em última análise, deve olhar para fora, para a sociedade.

Elaboração: B. Guy Peters.

O conteúdo normativo desses princípios, as diretrizes a eles relacionadas e alguns exemplos de sua aplicação serão apresentados em cada um dos itens seguintes.

4.1 CAPACIDADE DE RESPOSTA

A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.

Segundo a mais importante publicação da ONU voltada à análise da governança pública, o *World Public Sector Report* (United Nations, 2015, p. 4), a capacidade de resposta é – juntamente com a prestação de contas – um dos princípios fundamentais da governança e representa um viabilizador transversal essencial para o desenvolvimento de um país. Por isso, esse é talvez o princípio mais importante entre os estabelecidos pela política de governança.

Segundo a mesma publicação, no entanto, apenas trinta Estados-membros da ONU incluíam a capacidade de resposta entre os mais relevantes padrões de conduta no serviço público (United Nations, 2015, p. 34).

Com o Decreto nº 9.203, de 2017, o Brasil começou a fazer parte desse seleto grupo e deu continuidade a um processo de aproximação com o cidadão que afetará, especialmente, a forma de atuação das lideranças no serviço público federal.

A governança responsiva exige que os servidores públicos atuem além das ordens e sejam proativos. Para fortalecer a capacidade de resposta do serviço público, a capacitação em áreas como inovação, foco no cliente e no cidadão, liderando por meio de influência, colaboração, gerenciamento de projetos, gerenciamento financeiro e negociação, entre muitos outros, será necessária. Acima de tudo, é preciso incutir um firme compromisso de servir os cidadãos (United Nations, 2015, p. 37, tradução nossa).

Sintetizando os principais elementos necessários para implementar esse princípio, o decreto prevê, nos incisos I e II do art. 4º, duas diretrizes de governança: i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e ii) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

A primeira diretriz (art. 4º, inciso I) é uma das mais relevantes do decreto, uma vez que sintetiza uma parte fundamental da política: o foco no cidadão. Para além de promover o interesse público, essa diretriz demonstra a importância da antecipação das necessidades da sociedade e da superação das limitações orçamentárias – especialmente a partir de práticas inovadoras. A ideia de que a atuação pública deve se pautar pela busca de soluções integradas, inovadoras e personalizadas já se tornou uma premissa em diversos países do mundo, que reconhecem e tentam lidar com demandas cada vez mais complexas por parte de quem financia o Estado. Nesse sentido, o *E-Government Survey 2012* da ONU sintetiza esse novo momento nos seguintes termos.

Nos últimos anos, tem havido uma mudança de ênfase: de descentralização estrutural, desagregação e organizações de propósito único para uma abordagem mais integrada à prestação de serviços públicos. Com múltiplas nomenclaturas, como “governo de balcão único”, “governo unido” e “governo integral”, o movimento de silos isolados na administração pública para redes formais e informais é uma tendência global impulsionada por várias forças sociais, como: i) a crescente complexidade dos problemas, que exigem respostas colaborativas; ii) o aumento da demanda por parte dos cidadãos por serviços públicos mais personalizados e acessíveis, que devem ser planejados, implementados e avaliados com sua participação; e iii) as oportunidades apresentadas pela internet para transformar a forma como o governo trabalha para o povo² (United Nations, 2012, p. 55, tradução nossa).

A segunda diretriz (art. 4º, inciso II) reforça a importância de iniciativas e práticas voltadas à racionalização administrativa. Note-se que simplificar a atividade administrativa e modernizar a gestão pública já são objetivos centrais de diversas políticas nacionais e encontram respaldo em alguns arranjos institucionais.

A integração dos serviços públicos também é uma necessidade cada vez mais premente. Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao analisar casos de sucesso na reforma de serviços públicos a partir de uma perspectiva centrada no cidadão, aponta três vetores fundamentais para uma mudança consistente: integração, simplificação e gerenciamento. Prossegue, ainda, afirmando a necessidade de “liderança e alinhamento com uma visão estratégica comum que coloque as necessidades e expectativas do cidadão como referência da ação governamental” (Farias, García e Zanabria, 2016, p. 33).

Nesse sentido, ter um portal único que dê ao cidadão amplo acesso aos serviços públicos prestados pelo governo é um ótimo exemplo de integração. Note-se, no entanto, que há uma percepção de que a sociedade vai exigir cada vez mais em relação a esses temas, o que demanda um constante aprimoramento do compromisso estatal com os objetivos traçados na diretriz.

Por fim, vale ressaltar que para aumentar a capacidade de resposta é essencial ter abertura à inovação. Nesse sentido, redes de boas práticas relacionadas a temas específicos podem servir como um importante canal de difusão de novas ideias e de arranjos mais eficientes. A celeridade das mudanças exigida pelo cidadão não se compatibiliza com estruturas herméticas, autorreferentes e fechadas ao compartilhamento.

1. “Responsive governance requires public servants to act beyond orders and to be proactive. To strengthen responsiveness of the public service, capacity-building in areas such as innovation, customer and citizen focus, leading through influence, collaboration, project management, financial management and negotiation, among many others, will be required. Foremost, there is a need to inculcate a firm commitment to serving citizens.”

2. “In recent years, there has been a change in emphasis away from structural devolution, disaggregation, and single-purpose organizations towards a more integrated approach to public service delivery. Various terms “one-stop government,” “joined-up government” and “whole-of-government”, the movement from isolated silos in public administration to formal and informal networks is a global trend driven by various societal forces such as the growing complexity of problems that call for collaborative responses, the increased demand on the part of citizens for more personalized and accessible public services, which are to be planned, implemented and evaluated with their participation, and the opportunities presented by the Internet to transform the way the government works for the people.”

4.2 INTEGRIDADE

A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta. Daí se afirmar que:

integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2017b).

O alcance desse princípio na política de governança, no entanto, é maior e vai além de questões éticas. A integridade é reconhecida como um instrumento para que “a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva” (OCDE, 2012).

Dessa forma, a interpretação do princípio deve ser feita em conjunto com os demais presentes no decreto e deve levar em consideração o principal objetivo do ato normativo: permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública. Isso evita que a absolutamente necessária luta contra a corrupção e contra os desvios de conduta seja um fim em si mesmo e, eventualmente, um entrave à adoção de práticas inovadoras na gestão pública e à capacidade do governo de dar respostas tempestivas aos problemas apresentados.

O conteúdo do princípio remete, portanto, à busca do difícil equilíbrio entre a punição de gestores que se valem da máquina pública para defender fins privados e ilícitos e a preservação do necessário espaço para que agentes movidos pelo espírito público possam buscar soluções inovadoras – e, eventualmente, mais arriscadas – para satisfazer os interesses da sociedade.

Nesse cenário, o papel do controle interno ganha contornos mais complexos. Por isso, uma das diretrizes ligadas ao princípio determina que se devem “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores” (Brasil, 2017a, art. 4º, VI).

O dispositivo, extraído de uma das recomendações da OCDE ao realizar a avaliação do sistema de integridade do setor público, traduz perfeitamente essa relação entre os princípios constantes no decreto e sintetiza a preocupação em não transformar os mecanismos de controle em inibidores da boa gestão pública.

Importante ressaltar que, a despeito de o controle fazer parte de um programa de integridade efetivo, integridade e controle não são sinônimos. O controle interno é uma função que, junto com as demais, contribui para a boa gestão da integridade. Controles excessivos, inclusive, podem ser contraproducentes e atuar contra a boa gestão da integridade. Nesse sentido, a diretriz demonstra a importância de o controle interno atuar na prevenção, agindo na mitigação das vulnerabilidades e evitando a reincidência em casos futuros. No entanto, para garantir que todos os aspectos da integridade sejam preservados, é necessário observar outros pontos.

Uma política de integridade, segundo a OCDE, deve ter uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco. Além da criação de uma cultura de integridade em toda a sociedade, é importante haver um sistema de integridade coerente e abrangente e uma real prestação de contas. A tabela 1, a seguir, sintetiza as recomendações da OCDE (2017b) sobre o tema.

TABELA 1 - RECOMENDAÇÕES DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA

	Compromisso	Responsabilidades	Estratégia	Padrões
Sistema	A gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal.	Organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro “quem faz o quê”.	Utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades.	Regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente.

	Toda a sociedade	Liderança	Baseado em mérito	Capacitação	Abertura
Cultura	Empresas, indivíduos e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção.	Gerentes lideram com integridade em organizações do setor público; elaboram a “agenda de integridade” e comunicam-na à organização.	O setor público se esforça para empregar pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do setor.	Funcionários públicos são habilitados e treinados para aplicar padrões de integridade.	Preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.

	Gestão de riscos	Cumprimento	Fiscalização	Participação
Prestação de contas	Existe um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em organizações do setor público.	Corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas.	Órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo.	Um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Fonte: Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>.

A mudança de cultura baseada na mudança de comportamento vem sendo o cerne para o sucesso da integridade nas instituições. Essa é a tendência mundial no tema, corroborada pela recente publicação da OCDE, *Behavioural Insights for Public Integrity* (OCDE, 2018). O estudo do elemento comportamental é de suma importância para que se compreendam as causas das quebras de integridade.

Importante, portanto, para se incentivar um ambiente de integridade, que se privilegie o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pelas unidades e funções que compõem a gestão da integridade, que terão a prerrogativa – e o dever – de apoiar o processo decisório por meio de abordagens baseadas no risco (*risk-based approach*).

Além disso, reconhecendo que nem sempre os diagnósticos iniciais e as ações de mitigação terão os efeitos esperados, impõe-se aos controles internos que mantenham uma perspectiva de atuação voltada à prevenção daquela falha, ao invés de simplesmente focarem a atribuição de responsabilidade e a instauração de processos sancionadores.

Ao basear os esforços de promoção da integridade em um modelo de processo decisório racional, em que as práticas indesejadas são combatidas por meio de incentivos positivos e negativos, sem levar em consideração a dimensão individual do comportamento humano, os resultados não têm sido os mais satisfatórios. Como ressalta a OCDE:

recomendações comuns de políticas derivadas disso incluem controles e sanções, bem como a redução da discricionariedade dos tomadores de decisão a fim de diminuir suas oportunidades de mau comportamento. Em alguns casos, isso levou ao excesso de regulamentação, ao estabelecimento de controles paralisantes e à desconfiança na administração pública³ (OCDE, 2018, p. 3, tradução nossa).

Também é importante mencionar que, a despeito do citado código, voltado para a alta administração, os órgãos e entidades podem dispor de códigos de ética e conduta para os agentes públicos que sejam baseados nas suas especificidades. Esses códigos, por sua vez, devem observar aquilo que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, criado por meio do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

Para além de garantir a plena efetividade do que tem sido disciplinado nesses códigos, a diretriz reitera e reforça o dever da alta administração de liderar pelo exemplo. Ainda que o grau de responsabilidade dos servidores públicos varie de acordo com as funções e atribuições próprias e também de seus respectivos órgãos e entidades, as condutas dos líderes no sentido de fortalecer a integridade na administração pública podem ser replicadas em todas as instâncias inferiores – e, ao serem voluntariamente implementadas pelas lideranças, tendem a ser mais aceitas e observadas pelos servidores.

No item 6.4 será discutida a forma de organização dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal.

4.3 CONFIABILIDADE

A confiabilidade (do inglês, *reliability*) representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. (OCDE, 2017c, p. 24). Por isso, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional.

3. “Common policy recommendations derived from this include control and sanctions, and reducing the discretion of decision makers in order to diminish their scope for misbehaviour. Sometimes, this has led to over-regulation, the establishment of paralysing controls, and distrust in the public administration.”



Nesse sentido, o princípio está intimamente ligado à observância das diretrizes estratégicas e ações prioritárias previamente discutidas e comunicadas à população. Essa interlocução deve ressaltar não só a importância de se perseguirem os objetivos determinados como também os riscos para atingi-los. Um diálogo aberto e honesto com a sociedade (ver conceito de governo aberto no item 4.6) é essencial para fortalecer os laços de confiança com a instituição e reduzir o nível de incertezas em relação à sua atuação.

Além disso, o planejamento de longo prazo e a gestão de riscos permitem que as instituições lidem com as incertezas de uma forma consistente e previsível, promovendo a confiabilidade.

Portanto, para garantir que todos esses elementos sejam observados, é necessário que diretrizes, objetivos e resultados esperados sejam definidos a partir de um processo robusto de planejamento. Esse planejamento envolve não só avaliar – e, eventualmente, antecipar – adequadamente as necessidades e prioridades dos cidadãos, como também demanda uma intensa coordenação da atuação governamental.

As regras contidas no Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, relativas ao planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado – arts. 11 a 21 – representam o que seria um compromisso com a previsibilidade do planejamento estratégico-orçamentário, garantindo maior segurança e coerência às políticas governamentais e servindo como um dos principais fundamentos para a promoção da confiabilidade.

A primeira diretriz ligada ao princípio da confiabilidade prevê que a instituição deve “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (Brasil, 2017a, art. 4º, III).

Assim, as políticas e ações prioritárias da instituição devem ser norteadas pelo estabelecimento de metodologias de planejamento, pelo acompanhamento da execução orçamentária, pelo desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, pela apropriação de custos e pela preocupação constante com a qualidade do gasto público.

Nessa perspectiva, são relevantes para a promoção da boa governança o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas.

A avaliação *ex post* de políticas públicas é, portanto, ferramenta essencial para a promoção da boa governança. Diante da importância e profundidade do tema, o assunto será desenvolvido em um guia específico – que contemplará o processo integrado de avaliação de políticas públicas, com diferentes abordagens para a sua cadeia de valor (insumos, processos, produtos, resultados e impactos).

Igualmente vinculada ao princípio da confiabilidade está a diretriz prevista no inciso IV do artigo 4º, que considera como fundamental “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público” (Brasil, 2017a).

Esse processo de articulação e coordenação já faz parte de algumas das competências de certos órgãos do Poder Executivo federal – como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento

e Gestão, responsável pela “coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais” (Brasil, 2017c, art. 1º, VII), e o Ministério da Saúde, que tem um departamento responsável por “promover, articular e integrar as atividades e as ações de cooperação entre os entes federados” (Brasil, 2016, art. 12, II).

A diretriz, portanto, reforça a importância de competências dessa natureza e demonstra a centralidade desse tipo de prerrogativa na promoção da boa governança. Não há espaço para isolacionismo em uma política de governança.

Nesse cenário, a governança multinível ganha especial destaque e demonstra, mais uma vez, que o foco da política é centrar ações no cidadão – vencendo as barreiras institucionais e promovendo o constante diálogo entre os níveis e as esferas do setor público.

É possível, então, concluir que o princípio da confiabilidade é um importante corolário do princípio democrático, garantindo e reforçando a legitimidade da atuação pública.

BOXE 9 – A GOVERNANÇA COMO MOLDURA DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA

A Lei nº 13.655, de 2017, num movimento de modernização do direito, trouxe o compromisso do ônus da racionalidade das decisões. Acredita-se numa maior governabilidade a partir dessa perspectiva sólida de pilares como lideranças racionalmente nomeadas para determinados postos, estratégias objetivas que avaliem os riscos, monitoramentos constantes e burocracia inovadora para correção de rumos na entrega do valor público. Com essa direção, a governança aposta em diálogos institucionais para que se evite a subtração ou a sobreposição de competências e se assegure a coerência nas políticas públicas.

Para se ter direção, para se elaborarem planos e normas, é necessária a segurança jurídica, a segurança decisória. A nova instrução processual nas instituições requer primeiro um olhar sobre a sua governança, e essa última como a grande legitimadora das decisões do órgão ou da entidade – assim, não se esperam mais instituições como meras aplicadoras de ofício das normas, mas parte do processo de construção de decisões direcionadas para o valor público, para o cidadão, para o interesse geral. Inicia-se um processo de mudança de mentalidades.

Elaboração: SAG.

4.4 MELHORIA REGULATÓRIA

A melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (European Commission, 2016). Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.

Trata-se de um princípio de governança que vem sendo incorporado em inúmeros países – como nos bem-sucedidos casos de Reino Unido⁴ e México⁵ – e mesmo em projetos de integração regionais – como no principal bloco existente atualmente, a União Europeia.⁶

4. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>>.

5. Disponível em: <<https://www.gob.mx/conamer>>.

6. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en>.

Reformular o processo de construção de normas é fundamental para reduzir os custos associados à criação de obrigações para a sociedade. A regulação deve ser minimalista: não deve atingir nada além do necessário para garantir seus objetivos.

Para além disso, “uma regulação bem direcionada, baseada em evidências e escrita de forma simples, tem maior probabilidade de ser adequadamente implementada e atingir seus objetivos, sejam econômicos, sociais ou ambientais”⁷ (European Commission, 2016, p. 2, tradução nossa).

As diretrizes relativas ao princípio em questão deixam clara a sua importância e demonstram o amplo alcance de seu conteúdo. Assim, os órgãos e entidades da administração pública, observadas suas competências, devem: i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; ii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e iii) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.

Inicialmente, constituiu diretriz para a promoção da melhoria regulatória a realização da avaliação de propostas de políticas públicas, sejam as financiadas por meio de recursos orçamentários, sejam as financiadas por subsídios fiscais. Uma avaliação de custos e benefícios pode ser essencial em determinadas situações e, sendo possível, deve ser feita. A especificação de quando e como esse procedimento será adotado é matéria do *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante* (Ipea, 2018).

Em relação à segunda diretriz, é importante mencionar que a adoção de um processo decisório baseado em evidências (*evidence-based decision making*) é uma das mais constantes recomendações emanadas de organizações internacionais especializadas em governança pública. É um elemento estratégico e fundamental para o desenvolvimento de qualquer política desse tema.

*Uma política regulatória integrada para todo o governo, que promova as tomadas de decisão baseada em evidências e, ao mesmo tempo, reduza a carga regulatória, pode impulsionar o desenvolvimento e o crescimento inclusivo*⁸ (OCDE, 2016, p. 3, tradução nossa).

A construção de políticas públicas que implicam, direta ou indiretamente, dispêndio de recursos públicos é tradicionalmente o foco da utilização de métodos de avaliação baseados em evidências. O objetivo é garantir uma utilização mais racional desses recursos e entregar melhores resultados para os cidadãos.

Note-se, no entanto, que a utilização de evidências é relevante em qualquer processo decisório, ainda que a decisão não guarde relação direta com a alocação de recursos públicos. Dessa forma, incorporar nos processos e procedimentos administrativos uma cultura de evidências é fundamental.

A criação de um sistema de construção de evidências no âmbito da administração pública federal, que permita destravar as amarras de acesso aos dados sem olvidar práticas adequadas

7. “Well-targeted, evidence-based and simply written regulation is more likely to be properly implemented and achieve its goals on the ground, whether these are economic, societal or environmental.”

8. “An integrated whole-of-government regulatory policy that fosters evidence-based rule-making while reducing regulatory burden can drive further development and inclusive growth.”

de privacidade e que desenvolva a capacidade de gerar evidências de qualidade para orientar o processo decisório, é um passo fundamental para desenvolver essa diretriz. A experiência da *Commission on Evidence-Based Policymaking* dos Estados Unidos, cujo relatório conclusivo já foi apresentado (Estados Unidos, 2017), é um exemplo de como um amplo e profundo diagnóstico pode auxiliar a construção de soluções mais consistentes.

Embora o tratamento sistêmico do tema demande um esforço de coordenação que dependeria da inclusão da matéria entre as prioridades governamentais, há soluções mais simples que podem ser adotadas em um nível institucional, como a que se observa no boxe 10.

BOXE 10 – POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: O CASO DA ASSESSORIA ESTRATÉGICA DE EVIDÊNCIAS DO MEC

Em 2018, o Ministério da Educação (MEC) identificou a necessidade de criação da Assessoria Estratégica de Evidências a partir do diagnóstico de que existem boas evidências sendo produzidas, mas que eventualmente não são utilizadas para o desenho ou o redesenho de políticas públicas. Usar evidências em programas educacionais não significa que aspectos políticos deixarão de fazer parte da formulação das políticas educacionais, mas que, munidos de informações mais robustas e confiáveis, gestores públicos serão capazes de propor desenhos de programas mais eficazes, efetivos e eficientes.

O movimento pelo uso de evidências não é recente. Muitas iniciativas vêm acontecendo no Brasil e no mundo para qualificar o debate sobre políticas públicas.

No caso da Educação, qualificar o debate significa garantir o uso dos dados produzidos pelos censos e avaliações externas (Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA etc.), bem como das informações de políticas e programas do MEC, para aperfeiçoar seus desenhos e embasar a construção de novas iniciativas. A produção e a sistematização das evidências auxiliam em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, tanto nos programas existentes quanto nas inovações que venham a ser testadas.

Tendo em vista esse cenário, a Assessoria Estratégica de Evidências tem a missão de promover o uso apropriado das evidências e fomentar a cultura de inovação para melhorar a qualidade das políticas educacionais brasileiras e se divide em dois núcleos: o Núcleo de Análise da Informação (NAI-Info) e o Núcleo de Avaliação e Inovação (NAI-Inove). O NAI-Info tem por objetivo organizar e sistematizar informações e dados de políticas e programas prioritários do MEC – por meio de modelos lógicos, de matriz de indicadores e de relatórios gerenciais – para embasar a tomada de decisão e fornecer subsídios ao NAI-Inove. Esse último, por sua vez, busca promover a avaliação dos programas do MEC e inovações educacionais que tenham alto potencial de impacto e baixo custo.

Além dos dois núcleos, a Assessoria Estratégica de Evidências coordena ainda uma rede de especialistas com experiência nas áreas de monitoramento, avaliação e inovação de políticas públicas. A Rede de Evidências foi criada pela Portaria 950, de 2018, do MEC, e tem por objetivo institucionalizar o diálogo e a colaboração entre o referido ministério e instituições e pesquisadores de renome sobre o uso de evidências e o fomento da inovação para melhorar a educação pública brasileira.

Entre as iniciativas realizadas pela Assessoria de Evidências, destaca-se a avaliação experimental do programa Ensino Médio em Tempo Integral. Em outubro de 2018, foi lançada a primeira portaria ministerial do MEC prevendo uma avaliação experimental (*randomized controlled trial*) de um programa do ministério. A avaliação definirá, por meio de um sorteio, as escolas beneficiárias (grupo tratamento) e as não beneficiárias (grupo controle) do programa. A importância desse tipo de exercício é verificar a viabilidade, por meio de evidências, da ampliação da oferta de ensino médio em tempo integral no Brasil.

Elaboração: MEC.

Por fim, a terceira diretriz estabelece que, ao editar ou revisar atos normativos, as organizações que têm essa competência devem: *i)* pautar-se por boas práticas regulatórias; *ii)* prezar pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico; e *iii)* realizar consultas públicas quando conveniente.

As fontes de boas práticas regulatórias são inúmeras, já que se trata de um esforço que não é novo e não se restringe ao Brasil. No entanto, para destacar apenas duas iniciativas nacionais, pode-se mencionar: *i)* o Decreto nº 9.191, de 2017, que traz, em seu Anexo, uma lista extensa de questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo federal; e *ii)* o *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*, que auxilia a realização dessa análise com um roteiro didático (Brasil, 2017b).

Assim como a função de realizar a interpretação dos atos normativos, exercida precipuamente pelo Poder Judiciário, deve assegurar a formação de uma jurisprudência uniforme, estável, íntegra e coerente, conforme determina o art. 926 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), a edição desses atos deve ser pautada pelo mesmo objetivo.

Evitar antinomias, normas ambíguas e dispositivos de duvidosa constitucionalidade é o primeiro passo para se avançar na agenda da melhoria regulatória.

BOXE 11 – O PAPEL DO PODER EXECUTIVO NA PROMOÇÃO DA COERÊNCIA E DA ESTABILIDADE DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Em uma política de governança, o tema da segurança jurídica sempre terá natureza central. Não há possibilidade de se construírem instituições mais sólidas em um cenário no qual o ordenamento jurídico não é estável e coerente. Ainda que o Decreto nº 9.203, de 2017, não alcance todos os poderes, a preocupação com o tema se justifica pelo reconhecimento de que uma parte do ordenamento é formada a partir de atos normativos expedidos pelo Poder Executivo e de que a fixação da interpretação da legislação, ainda que extraordinariamente realizada por órgãos desse Poder, tem impacto direto sobre a coerência sistêmica.

Dito de outra forma, os regulamentos expedidos pelas agências reguladoras, as recomendações e determinações de colegiados (por exemplo, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR), as decisões de tribunais administrativos, os pareceres aprovados pelo advogado-geral da União e as instruções normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para citar alguns exemplos, têm em comum a possibilidade de influenciar, em maior ou menor grau, as decisões de cidadãos e empresas.

Essa possibilidade carrega consigo uma necessidade: observar a coerência, a clareza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Mudanças repentinas de interpretação, excesso de regras, decisões e orientações divergentes e lentidão no processo decisório são alguns dos sintomas da insegurança jurídica e representam, ao fim e ao cabo, um problema de governança na construção normativa. É por esse motivo que a OCDE considera que “nada contribui mais para a confiança dos investidores em relação à regulação do que a previsibilidade e o reconhecimento de que as regras atingem os seus objetivos” (OCDE, 2011a, p. 4).

Elaboração: SAG.

Igualmente, manter um processo decisório que incentive a participação da sociedade, notadamente por meio de instrumentos consagrados – por exemplo, a consulta pública –, é importante para aumentar a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial (Banco Mundial, 2017). É, inclusive, um dos Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, garantir que o processo decisório seja “inclusivo, participativo, responsável e representativo em todos os níveis” da instituição.⁹

Por fim, é importante lembrar que a legislação não é um fim em si mesmo. Dessa maneira, a melhoria regulatória não se restringe a buscar normas e políticas mais simplificadas e coerentes. Assim como os demais princípios, seu objetivo fundamental é o mesmo que orienta e justifica a política de governança: garantir que o cidadão esteja no centro das decisões e ações das instituições públicas.

4.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE

Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro.

Em um contexto no qual o processo decisório é orientado por sistemas que privilegiam a gestão de riscos (princípios da integridade e da capacidade de resposta), é refletido em ações consistentes com a missão da instituição (princípio da confiabilidade) e é ancorado em evidências previamente reunidas (princípio da melhoria regulatória), a *accountability* se transforma em uma consequência natural da atuação pública.

A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

Não por outro motivo, a ONU defende que “a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população”¹⁰ (United Nations, 2014, p. 23, tradução nossa).

Diante da leitura de que a *accountability* já é um princípio relativamente difundido na administração pública, notadamente em função das iniciativas de governo aberto que foram desenvolvidas nas últimas duas décadas, há apenas uma diretriz que norteia sua implementação: as instituições devem “definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais” (Brasil, 2017a, art. 4º, X).

Por óbvio, o conteúdo do princípio não se restringe a essa formalização de “o que faz” e “como faz” cada uma das estruturas e arranjos institucionais criados. Trata-se do elemento mínimo para garantir a *accountability* nos termos definidos.

9. A ação é uma das relacionadas ao ODS 16 e foi prevista originalmente nos seguintes termos: “Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels”. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>>.

10. “Effective governance for sustainable development demands that public institutions in all countries and at all levels be inclusive, participatory and accountable to the people.”

BOXE 12 – A IMPORTÂNCIA DA INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: O CASO DAS OUVIDORIAS

A excelência em gestão pressupõe direcionar as ações públicas para as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos e como beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação do Estado. É fundamental conhecer e entender as necessidades atuais dos cidadãos e antecipar suas expectativas futuras. Nesse sentido, importa atender aos diversos segmentos da sociedade, considerando as suas diferenças.

Existe hoje um processo de aproximação entre Estado e sociedade, especialmente nas áreas de atendimento à população. A mudança de postura por parte das instituições públicas é uma demonstração de respeito aos cidadãos e de compromisso por serviços públicos mais transparentes.

A interlocução da sociedade com o Estado se tornou possível porque a Constituição compatibilizou princípios da democracia representativa e participativa. Estabeleceu, ainda, os princípios da impessoalidade e da publicidade dos atos da administração pública, lançando os fundamentos para uma nova forma de expressão de interesses e representação de demandas de atores e grupos junto ao Estado.

A institucionalização das ouvidorias públicas nas últimas três décadas e a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – são frutos desse processo de democratização do Estado brasileiro, que materializou no texto constitucional a participação social como um dos elementos-chave para a organização das políticas públicas.

Dessa maneira, a Ouvidoria Pública funciona como um agente promotor de mudanças: de um lado, favorece uma gestão flexível, comprometida com a satisfação das necessidades do cidadão; de outro, estimula a prestação de serviços públicos de qualidade, capazes de garantir direitos. Em síntese, é um instrumento para a democracia.

Ao exercer o papel como porta-voz do cidadão na organização pública, a ouvidoria tem-se revelado um importante instrumento de interação entre o Estado e a sociedade, constituindo-se em aliado na defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Além disso, ela tem uma atuação relevante no desenvolvimento de programas de qualidade implantados nas organizações. Dessa forma, fortalece a capacidade das organizações de adaptação às exigências dos ambientes econômico, social, cultural e tecnológico.

A participação social, entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado, só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influírem de alguma forma na tomada de decisão dos agentes públicos. Isso significa que as ouvidorias devem fazer mais do que somente receber e responder às manifestações. Seus registros devem servir para subsidiar os gestores no aprimoramento dos processos na administração pública e propor aperfeiçoamentos na prestação de serviços públicos – atribuição, aliás, já prevista pelo art. 13 da Lei nº 13.460, de 2017 – regulamentada pelo Decreto nº 9.492, de 2018 –, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários. É assim que as ouvidorias podem utilizar problemas individuais para elaborar soluções coletivas.

Os cidadãos usuários – atuais e potenciais – são sujeitos de direitos e as organizações públicas, no âmbito de suas competências, têm obrigação de atender, com qualidade e presteza, às suas necessidades e demandas, estabelecendo uma relação ética e transparente com a sociedade.

Elaboração: CGU.

4.6 TRANSPARÊNCIA

A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (*open government*).

O conceito da OCDE de governo aberto, a seguir transcrito, demonstra a inter-relação entre os princípios de governança previstos no decreto e os ganhos de sinergia gerados pela sua implementação simultânea.

[Governo aberto é] uma cultura de governança centrada no cidadão que utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo¹¹
(OCDE, 2017d, tradução nossa).

Em outras palavras, um governo aberto não é somente aquele que torna públicas as suas informações – isso, por si só, não é suficiente.

Em contraponto, a OCDE alerta que

o aumento da transparência e do controle social traz riscos, os quais, da mesma forma que todas as ações de governo, requerem uma gestão de risco prudente. Os possíveis focos de risco incluem atrasos na tomada ou implementação de decisões, a captura de processos por parte de grupos de interesses, o excesso de consultas e conflitos entre participantes. Todos esses fatores podem prejudicar a boa governança e a confiança no governo (OCDE, 2011b, p. 21).

Portanto, a ideia de governo aberto passa pela aplicação simultânea e coordenada de alguns dos princípios de governança que foram contemplados no Decreto nº 9.203, de 2017, demonstrando a preocupação da administração pública federal em avançar nessa seara.

Esse comprometimento já vem sendo reforçado nos últimos anos, com a aprovação de três planos de ação sobre o tema, nos termos definidos no Decreto de 15 de setembro de 2011. Esses planos previam compromissos orientados por boas práticas de governança focadas na transparência.

Em decorrência da implementação desses compromissos e de outras iniciativas para garantir a transparência nas atividades da administração pública, o Brasil tem ocupado posição de relevo em rankings que medem o nível de abertura dos governos.¹² Destaque para o 17º lugar no Open Data Barometer 2015, entre cem países, e para o oitavo lugar no Global Open Data Index 2016, entre mais de cem países.

Apesar dos bons resultados das políticas de fortalecimento da transparência, sobretudo no nível federal, a sua indiscutível importância para a governança pública justifica sua inclusão como

11. “[Open government is] a citizen-centred culture of governance that utilizes innovative and sustainable tools, policies and practices to promote government transparency, responsiveness and accountability to foster stakeholders’ participation in support of democracy and inclusive growth.”

12. O Brasil tem diversos instrumentos robustos de transparência. No Portal da Transparência, é possível obter informações detalhadas sobre gastos, receitas, servidores, sanções administrativas, imóveis funcionais etc. Licitações e contratos estão disponíveis nas Páginas de Transparência Pública. Pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), é possível fazer solicitações de documentos e informações criadas ou tuteladas pelos órgãos públicos. No Portal Brasileiro de Dados Abertos, por sua vez, pode-se encontrar mais de 5 mil bases de dados em formato aberto, ou seja, de uso livre e gratuito. Há, ainda, a LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que instrumentalizou o acesso às informações públicas.

um dos seus princípios centrais.¹³ Note-se que essa opção promove a continuidade de políticas para aumentar a transparência pública e permite que novas orientações sejam construídas a partir do processo de constante internalização de boas práticas de governança que o Decreto nº 9.203, de 2017, promove.

Este decreto prevê uma diretriz diretamente ligada ao princípio da transparência, prescrevendo a necessidade de se “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação” (Brasil, 2017a, art. 4º, XI).

Síntese de recomendações amplamente difundidas nas organizações que tratam do tema, a diretriz reforça o compromisso com a transparência ativa (voluntária) e o acesso público à informação – que, sempre que possível, deve ser completa, objetiva, confiável, relevante e acessível¹⁴ (OCDE, 2002, p. 9, tradução nossa).

BOXE 13 - PROMOÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO BASEADO EM EVIDÊNCIAS: GUIAS APROVADOS PELO CIG

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante é uma publicação aprovada pelo Comitê Interministerial de Governança, em 19 de fevereiro de 2018, que contém recomendações de boas práticas relativas ao tema da avaliação de políticas públicas.

A publicação é resultado de uma construção coletiva da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Ipea, com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas e do Centre for Public Impact.

O guia introduz um robusto referencial metodológico para a orientação dos gestores federais nos processos de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos programas, com o intuito de: *i)* melhorar a formulação de políticas para garantir resultados efetivos; *ii)* criar um padrão de formulação e debate das políticas; *iii)* decidir e priorizar de forma mais objetiva e transparente; e *iv)* assegurar maior custo-efetividade.

Dessa forma, este guia busca garantir que no médio e no longo prazo o governo federal tenha um processo bem definido e efetivo de análise das políticas públicas, melhorando o seu desempenho – e, com isso, racionalizando a aplicação dos recursos públicos.

Avaliação ex ante/ex post: a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou do aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam mais bem desenhadas e planejadas. Em contrapartida, a avaliação *ex post* é o instrumento de racionalidade para as tomadas de decisão ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar, e em alguns casos, como fazê-lo – e para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.



13. Cabe destacar que já existem diversas obrigações e diretrizes de transparência no arcabouço legal brasileiro, e o Ministério da Transparência produz guias e manuais para facilitar a implementação da política de transparência no governo federal, levando em conta as diferentes normas e boas práticas sobre o tema. Essas publicações estão disponíveis em: <www.informacao.gov.br>.

14. “Governments must ensure that information is complete, objective, reliable, relevant, easy to find and to understand.”

Análise de impacto regulatório: diretrizes gerais e guia orientativo

Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR (diretrizes gerais AIR e guia AIR) são publicações aprovadas pelo Comitê Interministerial de Governança, em 11 de junho de 2018, que contêm recomendações de boas práticas relativas ao tema da análise de impacto regulatório.

Os documentos levaram em conta as melhores práticas observadas internacionalmente e são resultados das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as agências reguladoras federais e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).



A AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.

As diretrizes gerais AIR definem conceitos, etapas e padrões mínimos a serem observados na elaboração da AIR, enquanto o guia AIR se destina a auxiliar os servidores incumbidos de realizá-la. Busca-se apresentar o roteiro básico de uma AIR, sem entrar em discussões detalhadas sobre técnicas ou metodologias específicas. Sua aplicação, de modo mais ou menos abrangente, deverá ser definida no caso concreto, de acordo com a complexidade do tema objeto de análise, do contexto e da experiência acumulada pela agência reguladora, pelo órgão ou pela entidade da administração pública.

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post é uma publicação aprovada pelo Comitê Interministerial de Governança.

O guia tem como objetivos: *i)* fornecer referências às avaliações ex post a serem implementadas no âmbito do governo federal e disseminar as abordagens de boas práticas de avaliação aos órgãos e aos gestores da administração pública; *ii)* recomendar a adoção de medidas de ajuste e aprimoramento aos órgãos responsáveis pelas políticas; e *iii)* completar o processo integrado de avaliação de políticas públicas no âmbito do governo federal: na primeira etapa está a análise ex ante e na segunda etapa, a análise ex post, instrumento relevante para as tomadas de decisão ao longo da execução da política.



Elaboração do autor.



CAPÍTULO V

O COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA – CIG

O Decreto nº 9.203, de 2017, em seu art. 8º, prevê a criação do CIG, órgão colegiado responsável pelo assessoramento do presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Cabe, portanto, ao presidente definir os rumos da governança pública no âmbito do Poder Executivo federal; a função do CIG é assessorá-lo nessa tarefa.

O colegiado tem como membros titulares o ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordena, o ministro de Estado da Fazenda, o ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União. A suplência é exercida pelos respectivos secretários executivos.

Considerando que a governança é tema transversal, que perpassa toda a administração pública, o decreto prevê, em seu art. 8º, §2º, a possibilidade de participação de representantes de outros órgãos e entidades, ainda que sem direito a voto. Essa participação, como será esclarecido adiante, pode envolver também o encaminhamento de propostas ao Comitê.

Em suas quatro primeiras reuniões realizadas no primeiro semestre de 2018, o CIG aprovou 25 recomendações e 2 guias. Além disso, o Comitê aprovou a versão preliminar da *estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social* para a realização de consulta pública, demonstrando sua importância no âmbito do planejamento estratégico estatal.

5.1 COMPETÊNCIAS ESCLARECIDAS

As competências do CIG demonstram que se trata de uma proposta institucional inovadora. Embora a implementação de boas práticas de governança seja, em alguma medida, buscada pelas instituições públicas, nunca houve na administração pública federal um colegiado que concentrasse a função de orientar e difundir, de maneira coordenada e integrada, uma política de governança.

Ao atribuir essa função para um colegiado central, com respaldo político-institucional, o decreto demonstra a importância do tema no âmbito das políticas governamentais e reforça o compromisso da administração pública federal com um constante processo de aprimoramento institucional.

Além disso, o decreto formaliza e dá transparência ao procedimento de incorporação e internalização dessas boas práticas de governança: o CIG funciona como uma espécie de “porta de entrada” para propostas relativas à matéria na solução de problemas comuns.

Dessa forma, se o Comitê entender pertinente, iniciativas bem-sucedidas de órgãos específicos da administração pública federal poderão ser analisadas e eventualmente incorporadas às boas práticas da administração pública federal.

Valendo-se da prerrogativa de encaminhar ao CIG propostas de implementação dos princípios e diretrizes de governança (art. 13, inciso II), essas organizações poderão sugerir que aquela iniciativa seja replicada nos demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ao CIG caberá, novamente, analisar a proposta e, se entender pertinente, editar resoluções ou aprovar manuais que catalisem a disseminação daquela prática em toda a administração pública federal.

Ainda dentro das competências do CIG, é importante mencionar a sua prerrogativa (art. 9º, inciso I) de definir medidas, mecanismos e práticas organizacionais que permitam a implementação dos princípios e diretrizes de governança. Em outras palavras, cabe ao Comitê traduzir tais princípios e diretrizes em ações concretas com soluções para a melhoria da governança das instituições públicas federais.

Essa prerrogativa poderá ser exercida por meio de manuais ou guias (art. 9º, inciso II) ou, diretamente, por meio de resoluções (art. 9º, inciso V). A duplicidade de canais se deve ao fato de que nem sempre uma recomendação necessita de um manual para ser comunicada, o que dá agilidade e desburocratiza o processo de internalização das boas práticas de governança.

Também compete ao CIG garantir a coerência de políticas de governança vinculadas a temas específicos (art. 9º, inciso III). Dessa forma, a execução de políticas e programas já existentes – como o de aperfeiçoamento de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal, coordenado pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) – e de outras que vierem a ser instituídas poderá receber recomendações diretamente do CIG, evitando que sejam contraditórias entre si ou contrárias a elementos da política “geral” de governança.

Essa competência é especialmente importante em função da demanda, cada vez mais frequente, pela criação de colegiados temáticos com participação direta dos ministros dos órgãos que compõem o CIG. Essas demandas são normalmente ancoradas na ideia de que, sem o respaldo ministerial, esses colegiados podem ter sua eficácia reduzida. Note-se, no entanto, que se em cada colegiado criado forem incluídos os mesmos ministros, ter-se-á duplicação de esforços, problemas de agenda e, eventualmente, descontinuidade.

BOXE 14 – COLEGIADOS TEMÁTICOS DE GOVERNANÇA: O CASO DO CMAP

Algumas das diretrizes de governança recomendam claramente a realização de avaliações de políticas públicas, buscando manter a coerência estratégica e assegurar que seus resultados sejam viáveis diante de seus custos. Essas políticas, financiadas por recursos oriundos diretamente do Orçamento Geral da União ou ainda por meio de subsídios da União, podem ter seus processos avaliativos conduzidos por colegiados temáticos criados especificamente para esse fim. É o caso do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), instituído pela Portaria Interministerial no 102/2016.

O CMAP foi criado para avaliar as políticas públicas financiadas por gastos diretos, sem desconsiderar os impactos de bem-estar social. Durante o segundo semestre de 2016, o Comitê buscou identificar e propor soluções para falhas de gestão e distorções nos gastos relativos a alguns programas e benefícios sociais, como, por exemplo, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família, Financiamento Estudantil (Fies)

e seguro-defeso. Em função de sua atuação, diversas mudanças legislativas e alterações de gestão foram implementadas, gerando maior eficiência na alocação de recursos e contribuindo para a efetividade dos resultados das políticas avaliadas.

Esses colegiados temáticos exercem importante papel na construção da política de governança, notadamente porque podem receber e operacionalizar recomendações oriundas do CIG. Dessa forma, com base no art. 9º, inciso III, do Decreto nº 9.203, de 2017, o CIG pode atuar como instância de coordenação estratégica dos processos de avaliação de políticas públicas, orientando os colegiados responsáveis sobre aspectos prévios (como, por exemplo, a metodologia, a periodicidade e o foco da avaliação) e decisões futuras (como, por exemplo, as medidas a serem adotadas e as recomendações aos formuladores das políticas).

Essa coordenação interministerial tende a fortalecer o próprio processo avaliativo, já que dá legitimidade à definição das políticas a serem avaliadas e à construção das alternativas para solucionar eventuais distorções.

Elaboração: SAG.

Por fim, também compete ao CIG acompanhar a evolução da aplicação das suas recomendações e de outras iniciativas que busquem melhorar a governança (art. 9º, IV). Esse acompanhamento tem caráter estratégico – e não operacional –, já que ter uma visão geral da implementação da política de governança é necessário para garantir sua adequada condução.

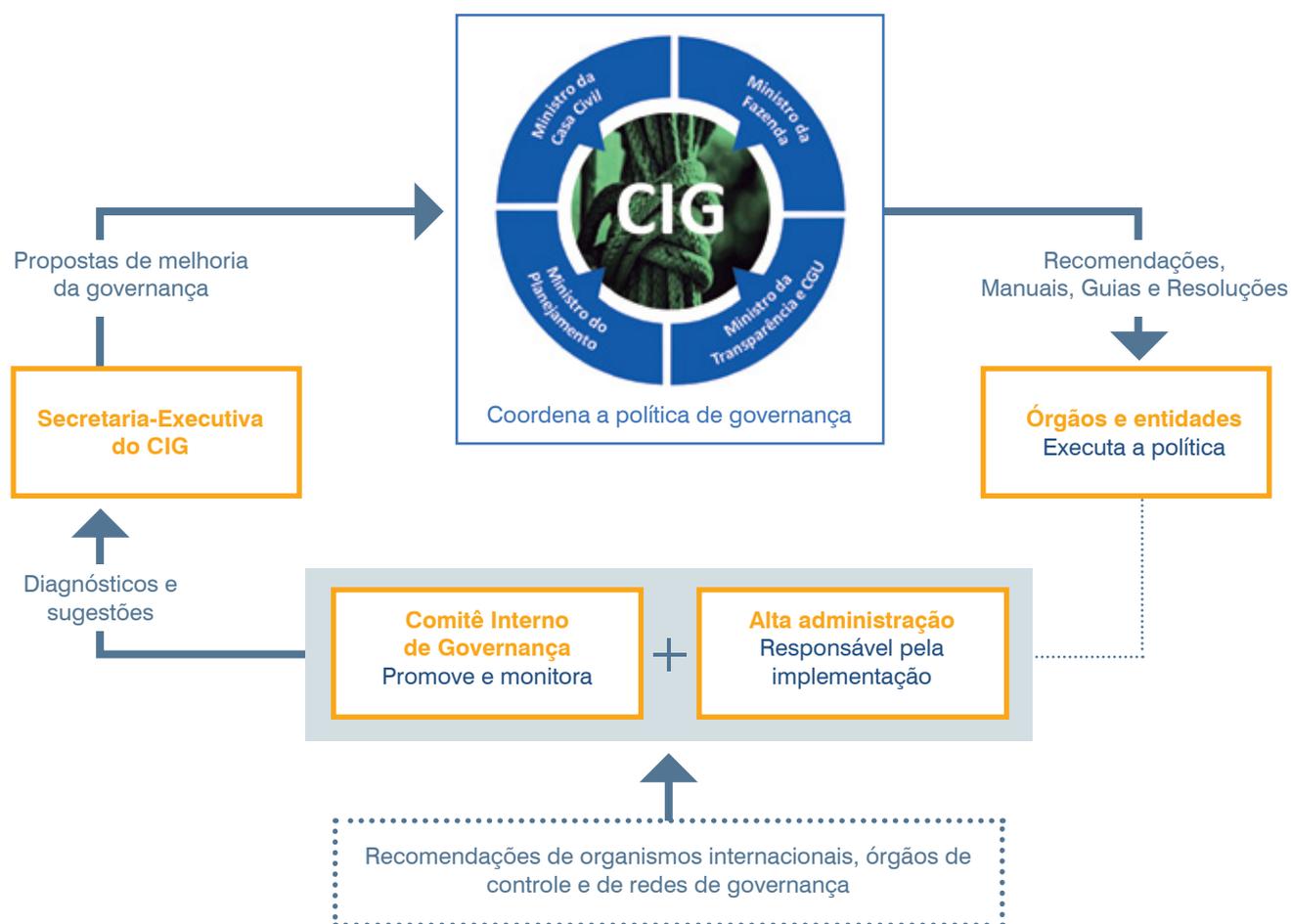
O §1º do art. 9º do decreto define duas regras fundamentais para os manuais e guias editados pelo CIG. Em primeiro lugar, deixa claro que as recomendações contidas nessas publicações deverão ser implementadas apenas nos órgãos indicados na decisão que aprová-las. Nada impede, no entanto, que a decisão preveja aplicação irrestrita a toda administração pública federal. Em segundo lugar, estabelece a ligação do CIG com os comitês internos de governança, que devem observar o que prevê o manual (art. 9º, §1º, inciso II) e promover e acompanhar a implementação das recomendações nele contidas em seus respectivos órgãos (art. 15, inciso III).

Em relação à secretaria executiva do Comitê¹, o decreto prevê (art. 11) que a função caberá à Casa Civil da Presidência da República, que terá as seguintes atribuições: *i)* receber, instruir e encaminhar aos membros do CIG as propostas recebidas na forma estabelecida no caput do art. 10 e no inciso II do caput do art. 13; *ii)* encaminhar a pauta, a documentação, os materiais de discussão e os registros das reuniões; *iii)* comunicar a data e a hora das reuniões ordinárias ou a convocação para as reuniões extraordinárias; *iv)* comunicar a forma de realização da reunião, se por meio eletrônico ou presencial, e o local, quando se tratar de reuniões presenciais; e *v)* disponibilizar as atas e as resoluções do CIG em sítio eletrônico ou, quando for confidencial, encaminhá-las aos membros.

Esclarecidas as principais competências do CIG, é possível indicar uma representação esquemática do processo de internalização das boas práticas de governança coordenado pelo Comitê (fluxograma 1).

1. A função é exercida pela Secretaria Executiva da Casa Civil, conforme determinou o art. 8º da Portaria nº 873, de 24 de julho de 2018, da Casa Civil da Presidência da República.

FLUXOGRAMA 1 - DINÂMICA DA INTERNALIZAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA



Elaboração: SAG.

5.2 TRANSPARÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES

Há duas formas de o CIG dar transparência às suas recomendações. A primeira, mais comum e menos formalista, envolve um processo decisório mais célere e não culmina em uma resolução, mas na disponibilização de uma ata referente à reunião dos ministros que compõem o Comitê – forma optada pelo colegiado em suas reuniões no ano de 2018. As recomendações constantes somente nessas atas, que não foram formalizadas em uma resolução, não são vinculantes, de aplicação peremptória, imediata e irrestrita. A segunda, menos frequente e mais complexa, envolve a edição de uma resolução. Nesses casos, o CIG pode criar recomendações que devem ser observadas pelos órgãos e entidades que especificar, conforme prevê o art. 13, inciso I, do Decreto nº 9.203, de 2017.

2. Conforme se verá a seguir, o detalhamento dos procedimentos de decisão do CIG não será objeto de um regimento interno – constando, na verdade, neste Guia. A opção do decreto e do CIG por não editar ato normativo fixando regras para os procedimentos de execução das atividades do Comitê deriva da necessidade de racionalizar a atuação administrativa e simplificar a regulamentação do funcionamento de órgãos colegiados. Este Guia, aprovado pelo CIG, estão aprovadas as definições dos procedimentos aqui descritos, o que elimina a necessidade de uma resolução específica sobre o tema e, portanto, ajuda a promover o princípio da melhoria regulatória. Dito de outra forma, sendo possível definir os procedimentos por meio de quadros e explicações simples dentro deste texto, não se faz necessária a criação de um regimento interno. Presidência da República.

No caso da segunda forma, conforme procedimento definido a seguir,² mais formal e mais complexo, tem-se como objetivo garantir, em razão das consequências aos afetados, que o processo decisório seja baseado em evidências, que os principais riscos sejam mapeados e gerenciados e que as alternativas regulatórias sejam analisadas e descartadas.

Essa preocupação de uma resolução construída a partir de uma decisão fundamentada deriva dos princípios que norteiam a política de governança e de uma inexorável vinculação às melhores práticas de um processo decisório: uma recomendação para melhorar a governança não pode ser construída em um processo que ignore as boas práticas de governança.

Dessa forma, o primeiro passo do procedimento para edição de resoluções envolve a análise técnica da proposta – em relação aos seus fundamentos jurídicos e, principalmente, quanto ao seu conteúdo.

Do ponto de vista jurídico, a proposta deve estar dentro do escopo de competências do CIG, e isso implica a verificação da pertinência do tema ao conjunto de princípios e diretrizes da política de governança. Não é possível, por exemplo, que o CIG trate de aspectos relacionados à criação de carreiras, órgãos ou benefícios previdenciários.

Note-se, no entanto, que a análise jurídica, em regra, não adentra no conteúdo de guias e manuais objeto de resoluções do CIG. Exceto na remota possibilidade de esses documentos conterem recomendações manifestamente ilegais ou inconstitucionais, a análise de seus conteúdos diz respeito exclusivamente ao mérito das propostas.

Do ponto de vista do mérito, a proposta de resolução deve estar baseada em uma análise técnica: i) do problema a ser enfrentado, com evidências de sua existência e de seus efeitos deletérios; ii) das soluções possíveis que foram aventadas, com uma justificativa fundamentada da opção finalmente escolhida; e iii) dos resultados esperados com a medida, incluindo formas e procedimentos para acompanhá-los.

É preciso ainda, na análise de mérito de propostas voltadas à aprovação de guias e manuais, que as recomendações contidas nos documentos sejam avaliadas, notadamente em relação à sua compatibilidade com as demais recomendações do CIG e à adequação da sua aplicação em toda a administração pública federal.

Essas análises técnicas – de mérito e jurídica – devem ser realizadas, no caso de propostas oriundas de órgãos e entidades não integrantes da Casa Civil da Presidência da República, por suas próprias estruturas internas.

O envio da proposta não precisa seguir o procedimento fixado para edição de atos normativos, que tramitam por meio do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal, uma vez que a exigência não consta do decreto. Para esse fim, pode ser utilizado o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou mesmo a comunicação direta por *e-mail* institucional, privilegiando a celeridade e a economia de recursos defendidas nas boas práticas de governança.

Uma vez que as propostas externas à Casa Civil sejam apresentadas, cabe ao subchefe da SAG analisar o seu mérito, informando a sua posição para a Secretaria Executiva do CIG. Ato contínuo, cabe à Secretaria Executiva colher o parecer jurídico da Subchefia para Assuntos Jurídicos

(SAJ), nos limites acima descritos para esse tipo de análise. Na sequência, a proposta de resolução deve ser levada ao conhecimento das assessorias dos ministros que integram o CIG, permitindo que a matéria seja deliberada internamente. Por fim, a proposta será submetida à deliberação dos ministros, em reunião convocada pelo coordenador do CIG. Inexistindo consenso acerca da sua aprovação, a medida poderá ser ratificada pelo presidente da República – que, como já foi esclarecido, é o responsável final pela condução da política de governança (art. 7º, Decreto nº 9.203, de 2017). Uma vez aprovadas, as resoluções deverão ser observadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, ressalvadas as exceções de alcance e vinculatividade eventualmente impostas pelo CIG às recomendações.

Note-se, contudo, que nem todas as recomendações do CIG precisam seguir esse procedimento. Eventualmente, o CIG poderá realizar reuniões, deliberar sobre temas específicos e emitir recomendações que não se apresentarão na forma de resoluções – embora, por força do princípio da transparência (art. 3º, inciso VI), todas as deliberações tenham que ser registradas em atas, disponibilizadas em sítio eletrônico.³ Nesses casos, no entanto, as recomendações do CIG não estão amparadas pela força vinculante que o decreto lhes empresta. Ou seja, os órgãos e entidades não estariam obrigados a incorporar essas recomendações, como determina o art. 13, inciso I.

Sendo assim, nas situações em que for necessária maior celeridade e a depender do alcance e efeitos que se pretende dar, pode-se optar pela deliberação rápida, com registro em ata da decisão ou da recomendação. Nos casos em que for necessário eventual efeito vinculante, deve-se observar um procedimento formal para edição de uma resolução específica, com manifestações de mérito e jurídica anexadas ao processo. A tabela 2 sintetiza os efeitos decorrentes das opções que o CIG tem para emitir suas recomendações.

TABELA 2 - EFEITOS DAS RECOMENDAÇÕES DO CIG, DE ACORDO COM O TIPO DE PROCEDIMENTO

Recomendações registradas em atas do CIG	Recomendações registradas em resoluções do CIG
Procedimento célere	Procedimento mais complexo, com manifestações de mérito e jurídica anexadas, em razão das consequências atreladas
Recomendações, guias, manuais	Recomendações e determinações
Não têm efeito vinculante	Podem ser vinculantes
Publicidade	Publicidade

Elaboração: SAG.

3. Em suas primeiras reuniões, realizadas no ano de 2018, o CIG optou por registrar suas deliberações somente em atas, sem que houvesse a edição de resoluções.

5.3 TODOS PODEM COLABORAR

Um dos principais pilares da política de governança é a sua abertura à construção horizontalizada de iniciativas e de instrumentos para aprimoramento da governança do Poder Executivo federal.

A prerrogativa de colaborar com o processo de desenvolvimento da política – concedida indistintamente a órgãos e entidades, por meio do art. 13, inciso II, do Decreto nº 9.203, de 2017 – é fundamental para dar celeridade e legitimidade à incorporação de boas práticas de governança.

Assim, espera-se que iniciativas inovadoras de órgãos e entidades, que já foram testadas e se mostraram aptas a produzir resultados positivos para a sociedade, sejam replicadas de forma muito mais rápida em toda a administração pública.

Em vez de um processo lento, informal e, por vezes, burocrático de disseminação dessa boa prática, o órgão ou a entidade poderá apresentar proposta diretamente ao CIG (que a receberá por meio de sua Secretaria Executiva), que analisará a viabilidade de sua extensão aos demais órgãos e entidades da administração pública federal.

Espera-se, igualmente, que a construção conjunta de boas práticas de governança por todos os órgãos e entidades interessados garanta maior legitimidade às recomendações do Comitê.

A lógica de uma coordenação verticalizada (*top-down*) não afasta a ideia de uma construção conjunta da política. Nesse sentido, a preocupação é que órgãos e entidades sejam protagonistas não só no desenvolvimento de iniciativas internas, mas também na formulação de boas práticas aplicáveis a toda administração pública.

Essa prerrogativa, por óbvio, envolve responsabilidades. O envio de propostas deve seguir o procedimento descrito no item 5.2 com a justificativa da proposição e da minuta da resolução pertinente, se for o caso, e é desejável que envolva algum nível de coordenação prévia com algum dos membros do CIG e com a Secretaria Executiva do Comitê.

Mais detalhes sobre o papel de órgãos e entidades na construção da política de governança serão apresentados no capítulo 6.



5.4 FUNÇÕES DOS MANUAIS E GUIAS

A utilização de guias e manuais para a veiculação de recomendações é uma das principais inovações na forma de comunicação de medidas desejáveis para o desenvolvimento de uma política.

No caso da política de governança, a utilização do recurso é oriunda da necessidade de superar a linguagem formalista e engessada das normas formais. Atos normativos tradicionais tendem a ser incompletos, a estimular a burocratização e a provocar ineficiências, dada a dificuldade de adaptação à realidade de cada órgão ou entidade a partir de um único padrão.

Dessa forma, buscando mecanismos mais brandos de veiculação normativa (*soft law*), os manuais e guias do CIG são mais adequados à construção de recomendações que, como já foi ressaltado no primeiro capítulo, devem ser contextualizadas e dinâmicas.

Essas características são essenciais para a construção de uma boa governança – e, na maior parte das vezes, não são possíveis de serem alcançadas por meio de instrumentos normativos formais (*hard law*).

Portanto, os manuais e guias do CIG têm a função principal de sintetizar um conjunto de recomendações sobre um tema específico, para um determinado período e contexto, que podem auxiliar os órgãos e entidades na execução da política de governança.

É natural que algumas dessas recomendações já tenham sido superadas por determinados órgãos e entidades que já tenham alcançado maior nível de maturidade institucional.

É também natural que algumas recomendações não sejam aplicáveis no contexto específico do órgão ou da entidade. Por exemplo, uma recomendação relacionada à edição de atos normativos não será aplicável em um órgão ou em uma entidade que não possua essa competência.

Cabe destacar que, assim como se vê nos primeiros registros de reunião do CIG do ano de 2018, a aprovação de guias e manuais registrada em ata do CIG não significa a imposição de sua aplicação obrigatória e imediata a todos os órgãos e entidades, mas a indicação de uma boa prática colocada à disposição dessas organizações, para qualificação da tomada de decisão.

Por isso, o alcance do guia ou do manual está sempre vinculado ao contexto e ao modelo de governança de cada instituição. Em regra, não faz sentido que seja tomada como boa prática uma medida anacrônica ou inócua. Há, portanto, liberdade de órgãos e entidades para desenvolverem procedimentos mais robustos e avançados em relação às recomendações contidas em guias e manuais.





CAPÍTULO VI

O PAPEL DOS DEMAIS ATORES E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

Embora o CIG seja o principal componente da política de governança, existem outros atores e estruturas que desempenham um papel relevante na sua execução. A tabela 3 traz uma síntese das funções desempenhadas pelos principais atores e estruturas envolvidos na condução da política de governança.

TABELA 3 - FUNÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES E ESTRUTURAS DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA

Atores/estruturas	Funções
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da política de governança
CIG	Assessora o presidente da República na condução da política de governança (coordenação)
Órgãos e entidades da administração pública federal (APF)	Executam a política de governança
Alta administração	Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades

Elaboração do autor.

A auditoria interna governamental, as unidades de integridade e as assessorias jurídicas não têm papel específico na condução da política de governança, mas são relevantes para que órgãos e entidades desenvolvam seus modelos de governança e atinjam os objetivos traçados pela política – e, portanto, serão também tratados nos itens seguintes. Em contrapartida, não há muito o que esclarecer sobre os papéis do presidente da República, dos órgãos e das entidades nesse aspecto.

Em relação ao presidente, basta saber que é a autoridade máxima no que tange à condução da política. Diante da previsão constitucional de que compete privativamente ao Presidente *exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração federal* (art. 84, inciso II), o Decreto nº 9.203, de 2017, não poderia seguir lógica diferente. Assim, conforme se extrai de seu art. 7º, cabe ao presidente, com o assessoramento do CIG, a condução da política de governança.

Em relação aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sua competência é a de executar a política de governança (art. 13, inciso I). Para isso,

deverão pelo menos incorporar os princípios e as diretrizes definidos no decreto e estar atentos às recomendações oriundas de manuais, guias e recomendações do CIG.

A responsabilidade pela execução em cada órgão é da alta administração, conforme prevê o art. 6º. Essa responsabilidade será compartilhada com os comitês internos de governança, cuja criação já deve ter sido providenciada, nos termos do art. 14.

A seguir, serão detalhados os papéis das estruturas e dos atores que, dentro de cada órgão ou entidade, serão relevantes para a execução da política de governança.

6.1 ALTA ADMINISTRAÇÃO

A alta administração tem como principal papel na execução da política de governança a implantação e a manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos no Decreto nº 9.203, de 2017 (art. 6º).

Inicialmente, é necessário determinar quais autoridades estão incluídas no conceito. Embora haja definições distintas em outros atos normativos, para efeitos do Decreto, a alta administração compreende as autoridades constantes na tabela 4.

TABELA 4 - A ALTA ADMINISTRAÇÃO NOS TERMOS DO DECRETO Nº 9.203, DE 2017

Ministros de Estado
Ocupantes de cargos de natureza especial
Ocupantes de cargo nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS)
Presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais
Presidentes e diretores de fundações públicas
Autoridades equivalentes

Elaboração do autor.

Portanto, um ministro de Estado ou um dirigente máximo de agência reguladora são imbuídos da responsabilidade de criar e manter em seus órgãos iniciativas que promovam a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência – e suas respectivas diretrizes.

A obrigação definida no dispositivo garante que a execução da política de governança não fique adstrita ao papel exercido pelo CIG e reforça o compromisso de que a alta administração, independentemente de orientações centrais, desenvolva internamente boas práticas de governança.

O parágrafo único do art. 6º, por sua vez, estabelece um patamar mínimo para isso. Assim, essas boas práticas implementadas nos órgãos e nas entidades devem englobar necessariamente: i) formas de acompanhamento de resultados; ii) soluções para melhoria do desempenho; e iii) instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências.

Em primeiro lugar, é fundamental que o cumprimento dessas obrigações se dê em observância aos princípios e às diretrizes de governança. Logo, por exemplo, a melhoria do desempenho da

organização deve ser realizada a partir de um processo transparente, com uma precisa identificação de responsabilidades e a partir de uma estratégia previamente definida e aprovada.

Em segundo lugar, por se tratar de uma obrigação imediata de todos os órgãos e entidades alcançados pela política de governança, é recomendável que o CIG dê prioridade à definição de recomendações comuns em relação aos pontos indicados. Isso poderá garantir maior coerência e integração entre os mecanismos, instâncias e práticas de governança eventualmente criados.

Por fim, é importante destacar que a observância desses patamares mínimos de governança deve, preferencialmente, ser precedida de uma análise do modelo de governança que a instituição adota e dos desafios que ela deve enfrentar para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

A partir do levantamento prévio dos gargalos e das fragilidades institucionais, é possível formular um plano específico e contextualizado para o aprimoramento da governança. Nesse sentido, a função da alta administração é promover as ações necessárias para que esse diagnóstico seja o mais preciso possível.

6.2 COMITÊS INTERNOS DE GOVERNANÇA

Para assegurar que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos recomendados pelo CIG, cada órgão contará com um Comitê Interno de Governança (ou colegiado que lhe faça as vezes). O papel desses comitês internos na política de governança é fundamental, funcionando como a necessária ponte de ligação entre o CIG e os responsáveis pela execução da política (alta administração).

As suas competências, definidas no art. 15, refletem essa importância: i) auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no decreto; ii) incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório; iii) promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e iv) elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência.

Note-se, no entanto, que o decreto não determina que essas atribuições devam ser exercidas por um colegiado criado exclusivamente para esse fim – tanto que possibilita que as competências correspondentes sejam atribuídas a colegiado já existente (art. 14). Isso viabiliza a utilização dos comitês internos para tratamento de outros temas relacionados à governança.

Atualmente, há funções que podem ser concentradas no respectivo Comitê Interno de Governança do órgão ou da entidade, entre outras que a alta administração considerar pertinente, tais como:

- da unidade de gestão da integridade (Portaria nº 1.089, de 2018, da Controladoria-Geral da União);
- do comitê de gestão de integridade, riscos e controles internos (Instrução Normativa nº 01, de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Controladoria-Geral da União); e
- do comitê permanente de desburocratização (Decreto sem número de 7 de março de 2017).

Em outras palavras, um único colegiado – e não importa o nome que receba – pode concentrar todas essas competências. Isso permite, na maior parte das vezes, um tratamento mais ponderado de cada um dos temas específicos e torna mais provável sua efetiva operacionalização. Como exemplo de comitê interno que concentra essas atividades, vide o caso do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (boxe 15).

BOXE 15 – COMITÊ INTERNO DE GOVERNANÇA: CASO PRÁTICO

O MDIC vem empreendendo importante agenda de melhoria das estruturas, instrumentos e processos de governança ao longo dos últimos anos. Inicialmente, destaca-se o processo de formulação, monitoramento e avaliação do planejamento estratégico institucional 2016-2019, que se aproveitou das lições aprendidas com planejamentos anteriores, dando enfoque aos aspectos que permitissem seu adequado monitoramento e avaliação. Para esse fim, o ministério contou também com o suporte de um sistema informatizado, denominado Central de Monitoramento e Avaliação, utilizado para o acompanhamento do progresso das ações pactuadas nos planos institucionais.

Buscando assegurar o sucesso da implementação deste plano, em 18 de janeiro de 2017, foi instituído o Comitê de Governança Estratégica (CGE), cuja atuação efetiva possibilitou que a implementação do planejamento estratégico passasse a ser, de forma sistemática e organizada, efetivamente acompanhada pela alta administração da instituição, contribuindo sobremaneira para a consolidação do planejamento estratégico como instrumento de gestão e *locus* privilegiado de articulação, alinhamento e mobilização das unidades administrativas do ministério.

O CGE foi instituído como instância colegiada superior da governança do planejamento estratégico e ao longo do tempo ganhou novas competências de acordo com os novos normativos e as oportunidades de aprimoramento de sua atuação, se tornando também instância colegiada superior da desburocratização, do monitoramento e da avaliação de políticas e da gestão de riscos.

Com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, verificou-se nova oportunidade de qualificar a discussão das políticas e ações de melhoria da governança do órgão com a participação de representantes de todas as secretarias, a partir da criação do subcomitê de governança, na figura de Comitê Interno de Governança. Tal escolha se justificou também pela importância de uma discussão mais aprofundada sobre o tema, para permitir a construção de soluções conjuntas e evolutivas para importantes desafios enfrentados no órgão em relação à governança.

O subcomitê tem a participação de representantes e suplentes de todas as secretarias, do Gabinete do Ministro, do controle interno e outras áreas que atuam na governança de pessoas e tecnologia da informação (TI) do órgão. Além de possuir as competências previstas no decreto quanto ao auxílio à alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança, o colegiado se tornou um espaço de discussão, alinhamento e disseminação das ações em torno do tema da governança.

Destaca-se, nesse contexto, a proposição, pelo subcomitê de governança, do Plano de Ação de Governança do MDIC para os próximos dois anos, que foi aprovado pelo CGE por meio da Resolução nº 04, de 24 de julho de 2018. O plano contendo 38 ações de melhoria da governança do MDIC será monitorado pelo subcomitê e os principais destaques e desafios na sua implementação deverão ser relatados nas reuniões do CGE.

Elaboração: MDIC.

Constituído o comitê, é de suma importância que a nova estrutura participe do desenvolvimento de eventual plano de execução da política de governança, instrumento de planejamento estratégico que pode dar mais previsibilidade e coesão à implementação da política.

Nota-se, portanto, que a execução da política de governança depende da construção de um arcabouço institucional inicial, que servirá de base para que o órgão avance de forma consistente. Assim, ao criar o Comitê Interno de Governança e construir um plano para execução da política, alguns fatores devem ser considerados (tabela 5).

TABELA 5 - COMO INICIAR A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA

Não copie. Permita-se inovar.	Olhe para suas fragilidades.	Racionalize. Simplifique. Sistematize.
Busque <i>inspiração</i> em modelos preexistentes, mas lembre-se que o comitê e o plano devem se <i>adaptar</i> à realidade do órgão. Soluções <i>personalizadas</i> e <i>contextualizadas</i> podem ser mais vantajosas.	A identificação de gargalos e fragilidades é um <i>processo complexo</i> e deve ser conduzido pela <i>alta administração</i> , com o envolvimento de todas as áreas. Os indicadores existentes podem <i>auxiliar</i> , mas é fundamental que o diagnóstico seja fruto de um processo interno <i>consistente</i> e <i>baseado em evidências</i> .	O Comitê Interno de Governança pode servir como uma espécie de <i>guarda-chuva</i> para outros colegiados que o órgão já criou ou terá que criar, evitando que temas relacionados à governança sejam objetos de múltiplas instâncias dentro do órgão. Um <i>sistema coordenado, coerente e simples</i> pode ser mais eficiente.

Elaboração: SAG.

Construído o arcabouço institucional inicial, a execução da política de governança passa por levar em consideração as recomendações do CIG e, principalmente, por um constante desenvolvimento das funções da instituição. Para isso, alguns fatores devem ser considerados, conforme exposto na tabela 6.

TABELA 6 - COMO MANTER A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA

Faça o básico bem feito.	Não jogue com o regulamento embaixo do braço.	É errando que se aprende.	Levante a mão. Seja propositivo.
Implementar os patamares básicos de governança de forma consistente deve ser o foco inicial do órgão. Avançar na internalização de outros elementos mais complexos pode ser feito gradualmente.	Não se trata apenas de criar um arranjo que faça sentido, ter um plano e realizar reuniões periódicas. O foco deve ser no resultado, não no relatório que demonstra o cumprimento das formalidades.	Melhorar a governança da instituição é um processo constante e gradual, no qual serão cometidos inúmeros erros. A experimentação – e os erros dela decorrentes – é essencial para que o resultado seja consistente.	As dúvidas sobre a execução da política podem ser remetidas à secretaria executiva do CIG, assim como é possível enviar propostas para melhoria da governança. Boas iniciativas merecem ser compartilhadas.

Elaboração: SAG.

BOXE 16 – IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA: CASO PRÁTICO

Um dos elementos básicos da governança pública previsto no Decreto nº 9.203, de 2017, é manter o processo decisório orientado por evidências. Por esse motivo, para subsidiar a construção de sua política de governança, o MDS optou por realizar um diagnóstico compreensivo do atual estágio dos pilares sobre os quais se baseia a governança.

Para a estruturação do processo de diagnóstico, foi solicitado apoio técnico ao Ipea, por intermédio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, e à Escola Nacional de Administração Pública, por meio da Diretoria de Inovação.

A abertura do processo de diagnóstico foi realizada com o seminário Governança Pública para o Desenvolvimento Social, evento que foi aberto para todos os servidores do ministério.

Em seguida, deu-se início à realização das oficinas, com os seguintes temas: i) planejamento; ii) gestão de pessoas; iii) gestão do conhecimento e da informação; iv) desburocratização; v) gestão de riscos; vi) integridade; vii) participação social, transparência e accountability; e viii) monitoramento e avaliação.

Para cada oficina, foram convidados aproximadamente trinta servidores. O quantitativo de vagas alocadas para cada unidade do ministério variou de acordo com o tema, mas buscou-se assegurar que todas as unidades tivessem representantes presentes nas oficinas.

A estrutura geral das oficinas comportou dois momentos. Pelas manhãs, era realizada uma palestra com um especialista, para promover um alinhamento sobre o tema entre os participantes do evento e levantar problemas e desafios a serem enfrentados e respondidos pelos participantes no âmbito de suas respectivas áreas de atuação. Pelas tardes, eram utilizadas técnicas participativas, conduzidas por facilitadores, que buscaram incentivar os participantes a construir um diagnóstico coletivo sobre a relação do tema em debate com o modelo de governança do MDS.

Um primeiro exercício realizado pelos participantes foi a construção de um painel de inter-relações entre o tema do dia e os demais temas que faziam parte do diagnóstico de governança. Essa prática buscou provocar os participantes para enxergarem como as dimensões da política de governança podem se relacionar e, dessa forma, levantar possíveis lacunas e desafios para a conexão dessas dimensões na construção no modelo de governança do MDS.

Dado que o objetivo das oficinas foi a elaboração de um diagnóstico de governança preparado coletivamente por servidores e colaboradores do MDS, as dinâmicas seguintes foram realizadas com o suporte de painéis móveis, que possibilitaram a organização e o agrupamento rápido de ideias, assim como viabilizaram uma maior interação entre os participantes da oficina.

Dessa forma, após o painel de inter-relações, buscou-se propor ao grupo a identificação das principais questões relacionadas à gestão do tema tratado no dia, seja por meio de estímulo à reflexão do que faltava ou dos desafios para a melhoria da governança. A partir dessa reflexão, foi possível identificar, por meio da organização das tarjetas utilizadas nos painéis, grandes temas relacionados aos desafios para se aprimorar a gestão do tema em discussão.

Um passo seguinte, que buscou refinar o processo de diagnóstico, foi a utilização desses grandes temas como referência para a construção de árvores de problemas que pudessem explicar as causas e consequências relacionadas ao tema. Todo processo de produção de diagnóstico ocorreu com criação de grupos de trabalho no momento da oficina.

Nesse sentido, as oficinas buscaram propiciar a um conjunto de servidores do ministério uma visão integrada do que é governança e como os seus pilares se relacionam com questões práticas e, ao mesmo tempo, oferecer um espaço para que os próprios servidores expressassem suas visões e percepções. Isso permitiu aferir o clima da organização e calibrar os desafios com base na receptividade, no grau de compreensão e na viabilidade de se abrir ou rever determinadas frentes de atuação. Assim, os elementos coletados nas oficinas, em conjunto com outros subsídios, representaram o primeiro passo para a implementação da política de governança no âmbito do MDS.

Elaboração: MDS.

Note-se, por fim, que as manifestações técnicas do Comitê Interno de Governança (mencionadas no art. 15, inciso IV) poderão ser utilizadas como instrumentos de monitoramento da implementação da política de governança no órgão ou entidade – e, nesse sentido, poderão ser analisadas e consolidadas pelo CIG para reforçar ou reformular suas recomendações.

6.3 AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

Para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão, a alta administração pode contar com os serviços de avaliação e de consultoria prestados pela auditoria interna governamental.

O art. 18 do Decreto nº 9.203, de 2017, destaca que a auditoria interna governamental *deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada*. Ainda segundo o decreto, ela realizará trabalhos de forma independente (art. 18, inciso I), adotará abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades (art. 18, inciso II) e promoverá a prevenção, a detecção e a investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais (art. 18, inciso III).

No âmbito do Poder Executivo federal, a atividade de auditoria interna governamental deve ser realizada em conformidade com o Referencial Técnico (Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017) aprovado pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Segundo o documento, para alcançar o propósito de adicionar valor e melhorar as operações das organizações visando atingir seus objetivos, a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo federal é exercida pelo conjunto de unidades elencadas a seguir:

- Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais; e
- auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta.

Também segundo o Referencial Técnico, para que os órgãos e as entidades da administração pública federal atuem de forma regular e alinhada ao interesse público, alcançando os objetivos definidos, se faz necessário que a alta administração assuma o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento de controles internos da gestão.

Considerando que o funcionamento dos controles internos da gestão constitui-se em um processo integrado, envolvendo todas as pessoas da organização, as medidas adotadas pela alta administração não excluem as responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e das políticas públicas nos seus respectivos âmbitos de atuação.

A estrutura de controles internos dos órgãos e das entidades da administração pública federal deve contemplar as três linhas de defesa da gestão, comunicando, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos e provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas. A tabela 7 apresenta de forma sintética o conceito das três linhas de defesa.

TABELA 7 - LINHAS DE DEFESA

Primeira linha de defesa	<p>Situada ao nível da gestão, a primeira linha de defesa é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.</p> <p>A primeira linha contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio.</p> <p>De forma a assegurar sua adequação e eficácia, os controles internos devem ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização.</p>
Segunda linha de defesa	<p>As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.</p> <p>Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das ações desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.</p> <p>Os assessores e as Assessorias Especiais de Controle Interno (AECIs) nos ministérios integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.</p>
Terceira linha de defesa	<p>A terceira linha de defesa é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.</p> <p>A atividade de auditoria deve ser desempenhada com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam. Os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pelas unidades são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade.</p> <p>As unidades de auditoria interna governamental devem apoiar os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal na estruturação e no efetivo funcionamento da primeira e da segunda linha de defesa da gestão, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.</p>

Elaboração: CGU

Considerando a posição da auditoria interna governamental na terceira linha de defesa, para cumprir a missão de adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos é de relevo que a sua atividade auxilie o gestor na estruturação e no efetivo funcionamento das duas primeiras linhas de defesa, por meio da prestação de serviços de avaliação e consultoria.

Ainda segundo o Referencial Técnico, os serviços de avaliação compreendem a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

O citado referencial também aborda que os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Esses serviços devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos, e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da organização. Ao prestar serviços de consultoria, destaca-se que a auditoria interna governamental não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da gestão.

6.4 UNIDADES DE GESTÃO DA INTEGRIDADE

O Decreto nº 9.203, de 2017, trouxe, em seu art. 19, inciso II, a previsão de existência de uma unidade responsável pela implementação de um programa de integridade nos órgãos e nas entidades da administração pública federal. A Portaria nº 1.089, de 2018, da Controladoria-Geral da União define esses arranjos como unidades de gestão da integridade e elenca, em seu art. 4º, as suas características e competências.

A unidade de gestão da integridade é aquela que vai coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa de integridade, zelando pela implementação das medidas arroladas nesse plano e buscando promover a efetividade do programa.

Para isso, ela deve ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários para o pleno desempenho das suas atividades e, em especial, ter acesso às demais unidades da instituição e ao seu mais alto nível hierárquico.

O programa de integridade, por sua vez, é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, *é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público.*

A estruturação do programa de integridade será composta por três etapas: *i)* o levantamento da situação das unidades de integridade e, caso necessário, o estabelecimento de medidas para sua criação ou fortalecimento; *ii)* o levantamento de riscos para a integridade e o estabelecimento de medidas de tratamento; e *iii)* a elaboração e aprovação do Plano de Integridade.

Como condição fundamental para esta estruturação, consta a designação de uma unidade de gestão da integridade, que pode ser incorporada no âmbito do Comitê Interno de Governança.

Conforme o decreto, os programas de integridade devem estar estruturados nos seguintes eixos, a partir dos quais se desenvolverão as ações e medidas que darão conteúdo ao Plano de Integridade:

- comprometimento e apoio da alta administração;
- existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo, mas *valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada*. Nesse sentido, seus instrumentos incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional.

Assim, um programa de integridade deve fazer com que os responsáveis pelas atividades mencionadas e áreas afins trabalhem juntos e de forma coordenada – promovendo, dessa forma, uma atuação íntegra e minimizando os possíveis riscos para a integridade.

Por fim, vale ressaltar que a adoção da gestão da integridade através de um programa específico dá visibilidade ao tema e às medidas propostas para promovê-lo. Tal atuação permite que os tomadores de decisão no âmbito da organização se apoiem em uma equipe e em políticas especializadas no âmbito preventivo e lancem mão de um *conjunto coerente de ações sempre que uma ameaça à integridade da organização seja identificada*.

6.5 ASSESSORIAS JURÍDICAS

Como já foi demonstrado no primeiro capítulo deste guia, a boa governança é um meio para atingir um fim: identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados. Com esse objetivo em mente, o Banco Mundial propõe três princípios norteadores, entre eles, o de “pensar não apenas sobre o estado de direito, mas também sobre o papel da lei” (Banco Mundial, 2017, p. 71).

Há muito se estabeleceu que o estado de direito – que, em sua essência, exige que funcionários do governo e cidadãos sejam obrigados pela lei e atuem consistentemente com ela – é a própria base da boa governança necessária para realizar o pleno potencial social e econômico. Estudos empíricos revelaram a importância da lei e das instituições legais para melhorar o funcionamento de instituições específicas, aumentar o crescimento, promover direitos de propriedade, melhorar o acesso ao crédito e proporcionar justiça na sociedade (Banco Mundial, 2017, p. 83, tradução nossa).¹

Portanto, apesar da inegável importância de se garantir o estado do direito, o desafio das assessorias jurídicas² passa também por enxergar o papel da lei, ou seja, a “forma instrumental por meio da qual grupos e indivíduos na sociedade usam o direito como um meio de promover, reforçar e institucionalizar interesses ou objetivos” (Banco Mundial, 2017, p. 96). Isso passa pelo reconhecimento de que as “intervenções legais devem assegurar que as formas prescritas pela lei sejam capazes de demonstrar compromisso e induzir uma ação coletiva em direção ao objetivo desejado” (*op. cit.*, p. 97).

1. “It has long been established that the rule of law— which at its core requires that government officials and citizens be bound by and act consistently with the law—is the very basis of the good governance needed to realize full social and economic potential. Empirical studies have revealed the importance of law and legal institutions to improving the functioning of specific institutions, enhancing growth, promoting secure property rights, improving access to credit, and delivering justice in society.”

2. As atividades de consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos do Poder Executivo são exercidas, no plano da União, pelos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, e, quanto aos demais entes federativos, pelas respectivas advocacias públicas.



Nesse sentido, as assessorias jurídicas podem exercer um papel primordial, que ultrapassa em muito o mero controle formal da legalidade dos atos administrativos. Espera-se que a advocacia pública desenvolva as capacidades de: *i)* atuar ao lado dos gestores públicos, acompanhando permanentemente as atividades da organização; *ii)* propor soluções jurídicas para que os atos da administração não conflitem com a ordem jurídica estabelecida; e *iii)* monitorar os padrões de judicialização das atividades da organização.

As assessorias jurídicas não podem ser compreendidas como instâncias a serem consultadas posteriormente, apenas para asseverar a legalidade formal dos atos administrativos pretendidos. Os advogados públicos podem ser partes ativas na construção de soluções jurídicas mais adequadas ao cumprimento dos objetivos da organização, em constante cooperação com os gestores públicos. Logo, a boa governança requer uma advocacia pública estável e permanente, que compreenda profundamente as atividades desempenhadas pela organização e os resultados por ela pretendidos.

Essa atitude cooperativa requer esforços mútuos. Por um lado, demanda dos gestores que superem uma série de estereótipos construídos em torno do papel desempenhado pela advocacia pública, tais como o de que esta atua sempre contrariamente aos interesses da administração, não assume responsabilidades com o cumprimento dos objetivos organizacionais e destina-se apenas a “dizer não”. Por outro lado, impõe aos advogados públicos uma atuação muito mais voltada à construção permanente de soluções, em detrimento de uma atividade meramente binária de controle formal *a posteriori*.

Um aspecto normalmente negligenciado nas relações entre a gestão e a advocacia pública diz respeito à necessidade de monitorar permanentemente os padrões de judicialização das atividades da organização. Uma política pública que se judicializa frequentemente certamente apresenta problemas de desenho ou de implementação, que precisam ser de conhecimento da gestão para que essa possa atuar no sentido de propor as correções necessárias. Entretanto, se houver um distanciamento entre as áreas consultiva e de contencioso da advocacia pública, esses alertas podem não ocorrer no momento adequado, gerando grandes passivos para a administração pública.

Assim, embora isso não esteja explicitamente arrolado no Decreto nº 9.203, de 2017, as assessorias jurídicas desempenham papel relevante para o sucesso da política de governança, por auxiliarem a administração pública no desenvolvimento de políticas mais efetivas a partir de uma constante melhoria regulatória.

Por fim, a boa governança se faz com o esforço de todos, como organizações, agentes públicos, cidadãos e demais interessados participando do desenvolvimento de uma nação em prol do bem comum.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017**: governance and the law. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>.

BELL, S.; HINDMOOR, A. **Rethinking governance**: the centrality of the state in modern society. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. Código de Conduta da Alta Administração Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>.

_____. Decreto nº 8.901, de 10 novembro abril de 2016. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8901.htm>.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>.

_____. Casa Civil. **Diretrizes gerais e roteiro analítico sugerido para Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Casa Civil, 2017b._____. Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e transforma cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9035.htm>.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). **Varieties of governance**: dynamics, strategies, capacities. New York: Springer, 2014.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. **Os princípios do impacto público**: ajudando governos a passar da ideia para o impacto. [s.l.]: Center for Public Impact, 2016. Disponível em: <<https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2017/10/cpi-public-impact-fundamentals-portuguese.pdf>>.

ESTADOS UNIDOS. **The Promise of Evidence-Based Policymaking**. Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking. 2017. Disponível em: <<https://cep.gov/content/dam/cep/report/cep-final-report.pdf>>.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation**: delivering better results for a stronger union. Bruxelas: European Commission, 14 Setp. 2016. (Communication from the Commission). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>>.

FARIAS, P.; GARCÍA, A. C.; ZANABRIA, G.. Entendendo o que funcionou: tendências e lições na prestação de serviços. In: FARIAS, Pedro (Ed.). **Governos que servem**: inovações que estão melhorando a entrega de serviços aos cidadãos. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** Washington: Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 314). Disponível em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>>.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, jul. 2013. 1 ed.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. v. 1. Brasília: Ipea, 2018.

LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

LICHT, A. N.; GOLDSCHMIDT, C.; SCHWARTZ, S. H. Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. **Journal of Comparative Economics**, v. 36, p. 659-88, 2007.

MULGAN, R. Accountability: an ever-expanding concept. **Public Administration**, v. 78, p. 555-73, 2000.

NORTH, D. C. Institutions and credible commitment. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 149, p. 11-23, 1993.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Policy framework on sound public governance**: draft annotated outline. Paris: OCDE, [s.d.]. Versão preliminar.

_____. **Public sector transparency and accountability**: making it happen. Paris: OCDE Publishing, 2002. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en#page1>.

_____. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo** – relatório da OCDE: Brasil 2010. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt#page1>.

_____. **Policy framework for investment user's toolkit**. Paris: OECD, 2011a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>>.

_____. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: OCDE Publishing, 2011b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>.

_____. **OECD integrity review of Brazil**: managing risks for a cleaner public service. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/brazil-oecd-integrity-review_9789264119321-en#page1>.

_____. **Public governance reform:** Peru. 2016. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-en.pdf>>.

_____. **Multi-level governance reforms:** overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page29>.

_____. **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública.** Paris: OECD Publishing, 2017b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>.

_____. **Trust and public policy:** how better governance can help rebuild public trust. Paris: OECD Publishing, 2017c. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920-en#page1>.

_____. **Draft OECD recommendation of the council on open government.** [s.l.]: [s.n.], 2017d. Disponível em: <<https://survey.oecd.org/ViewContent.aspx?contentID=3407>>.

_____. **Behavioural insights for public integrity:** harnessing the human factor to counter corruption. Paris: OECD Publishing; OECD Public Governance Reviews, 2018.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance and comparative politics.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança:** aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>.

THE UNITED NATIONS. Talking a whole-of-government approach. In: THE UNITED NATIONS. **United Nations E-Government survey 2012.** New York: United Nations, 2012. cap. 3. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Chapter-3-Taking-a-whole-of-government-approach.pdf>>.

_____. **The road to dignity by 2030:** ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 agenda. New York: United Nations, 2014.

_____. **2015 world public sector report:** responsive and accountable public governance. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>>.

VANDENABEELE, W; BREWER, G. A.; RITZ, A. Past, present and future of public service motivation research. **Public Administration**, v. 92, p. 779-89, 2014.

APÊNDICE A

QUADRO A.1 - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE GOVERNANÇA

Princípios	Contextualização	Diretrizes
Capacidade de resposta	<p>“(…) capacidade de resposta e prestação de contas são dois princípios fundamentais da governança, que representam viabilizadores transversais essenciais para o desenvolvimento”.</p> <p>(United Nations, 2015)</p>	<p>Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.</p>
		<p>Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.</p>
Integridade	<p>“Integridade não é apenas uma questão moral, é também sobre fazer com que a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva”.</p> <p>(OCDE, 2012)</p>	<p>Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.</p>
		<p>Incorporar elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições de seus respectivos órgãos e entidades.</p>
Confiabilidade	<p>“Confiabilidade é a capacidade das instituições de responder efetivamente a uma responsabilidade delegada, de forma a antecipar as necessidades e, com isso, minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político”.</p> <p>(OCDE, 2017c)</p>	<p>Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.</p>
		<p>Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.</p>
Melhoria regulatória	<p>“A agenda da melhoria regulatória trata sobre o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de leis (...) de forma transparente, baseados em evidências e orientados pelas visões de cidadãos e partes interessadas”.</p> <p>(European Commission, 2016)</p>	<p>Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.</p>
		<p>Editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.</p>
		<p>Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.</p>
Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>)	<p>“A governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população”.</p> <p>(United Nations, 2014)</p>	<p>Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.</p>
Transparência	<p>“Fortalecer as relações com os cidadãos é um investimento sólido na melhoria do desenvolvimento de políticas e um elemento essencial da boa governança”.</p> <p>(OCDE, 2016)</p>	<p>Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação</p>

Elaboração: SAG

APÊNDICE B

PERGUNTAS FREQUENTES

1) De uma forma bem simples, o que é governança pública?

Neste guia, considerou-se que é tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

2) Por que é importante estabelecer uma boa governança?

Porque sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados pelas instituições reflitam as necessidades dos cidadãos, que as soluções propostas sejam as mais adequadas e que os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.

3) Qual o papel da política de governança do governo federal?

A política de governança estabelece um conjunto de regras formais que favorece a identificação de necessidades de cidadãos e empresas e contribui para que as políticas públicas necessárias sejam formuladas e implementadas, a partir da melhoria do ambiente institucional em cada órgão e em cada entidade da administração pública federal e da coordenação mais efetiva desse processo, o que ocorre por meio do Comitê Interministerial de Governança.

4) A política de governança alcança todos os Poderes e entes federativos?

Não. Aprovada pelo Decreto nº 9.203, de 2017, ela se restringe aos órgãos e entidades da administração pública federal (administração direta, autarquias e fundações). Os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia federativa impediriam que o decreto fosse estendido a todas as instituições públicas brasileiras. Dessa forma, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, que estabelece para todos os demais Poderes e entes federativos o mesmo conjunto de princípios e diretrizes que norteia a política de governança no Poder Executivo federal.

5) De que forma a política de governança ajudará a fortalecer a confiança nas instituições públicas?

Fortalecendo-as! Ajudando a desenvolver instituições que entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades, a política de governança pretende recuperar a confiança do cidadão no poder público. Para isso, inaugura uma forma mais consistente de coordenar a atuação pública, mantendo a flexibilidade necessária para correções de rumos e prioridades.

6) A política de governança estabelece um modelo específico de governança para todas os órgãos e entidades?

Não. A política, embora orientada por princípios e diretrizes pré-definidos, direciona a atuação estatal para a construção permanente de boas práticas de governança. Com isso, reconhece-se a natureza dinâmica da administração e privilegia-se a adaptabilidade dos modelos adotados às mudanças do contexto.

7) Cada órgão ou entidade pode realizar o que achar melhor para fortalecer a sua própria governança?

Sim e não. A regra é que cada um é livre para definir seu próprio modelo de governança. Há, porém, limitações a essa liberdade, fixadas na política ou que posteriormente podem ser impostas. A busca pela coordenação de iniciativas e pela harmonização de práticas e procedimentos pode, eventualmente, implicar alterações nos modelos de governança de algumas organizações. Além disso, embora deixe grande espaço para que os próprios órgãos e entidades definam as suas boas práticas de governança, a política fixa alguns elementos mínimos a serem considerados por todos (ver questão 8).

8) O que toda organização deve incorporar em seu modelo de governança?

Se já não o faz, cada órgão e entidade da administração pública federal deve incorporar medidas voltadas ao acompanhamento de seus resultados, deve buscar constantemente soluções para a melhoria do seu desempenho e deve utilizar instrumentos que promovam um processo decisório baseado em evidências. São esses os patamares mínimos de governança estabelecidos pela política.

9) A política de governança propõe uma ruptura do atual modelo organizacional do Estado brasileiro?

Não. O paradigma da governança pressupõe a implementação de um constante e gradual processo de melhoria institucional, no qual são tratados problemas como a assimetria de poder (dando ao cidadão maior capacidade de colaborar no processo decisório) e a legitimidade da atuação pública (reconstruindo a relação de confiança entre cidadão e instituição pública). Além disso, a política de governança não instaura esse paradigma na gestão pública brasileira em definitivo, nem supera todas as características da administração que podem ser atribuídas a outros modelos teóricos. A coexistência de paradigmas é própria da complexidade institucional.

10) O objetivo dessa política de é incorporar de forma imediata e definitiva as melhores práticas de governança?

Não. Apesar de ter uma importante vertente prescritiva, o Decreto nº 9.203, de 2017, tem como principal elemento a criação de um arcabouço institucional capaz de direcionar a atuação estatal por diferentes contextos, permitindo que a administração pública federal caminhe gradualmente no sentido de incorporar e aplicar as melhores práticas de governança. O contexto é fundamental.

11) Qual o papel do índice integrado de gestão e governança (IGG), desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na política de governança?

Na condução da política de governança, é possível que alguns dos resultados do iGG sejam levados em consideração, notadamente quando o elemento avaliado seja considerado compatível com os objetivos e diretrizes gerais da política. Isso significa que uma avaliação ruim no indicador do TCU não necessariamente levará a uma pronta atuação do Comitê Interministerial de Governança.

12) Para que servem os princípios e as diretrizes de governança previstos no Decreto nº 9.203, DE 2017?

A primeira função é criar uma delimitação temática, impedindo que quaisquer assuntos sejam considerados como pertencentes à política de governança e/ou sob tutela dos arranjos institucionais criados. A segunda função é normativo-prescritiva, na medida em que os princípios e diretrizes devem ser observados pelos órgãos e entidades na execução da política (art. 13, inciso I). A terceira função é dar clareza aos objetivos da atuação pública, já que os princípios que orientam

a atividade administrativa – art. 37 da Constituição Federal (CF/1988) – costumam remeter a uma atuação do agente público burocrática e distanciada dos interesses dos cidadãos. Nesse sentido, os agentes públicos ganham preceitos mais didáticos para que sua atuação seja orientada em prol do cidadão, e os princípios constitucionais ganham instrumentos para garantir sua observância e novos elementos para expandir a interpretação de seus conteúdos.

13) O que é capacidade de resposta?

A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações. Requer que os servidores públicos sejam proativos e que seja desenvolvida capacidade estatal em áreas como inovação pública, liderança pelo exemplo, processos colaborativos, entre outras.

14) O que é integridade?

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Mais do que isso, o princípio remete à busca do difícil equilíbrio entre a punição de gestores que se valem da máquina pública para defender fins privados e ilícitos e a preservação do necessário espaço para que agentes movidos pelo espírito público possam buscar soluções inovadoras – e, eventualmente, mais arriscadas – para satisfazer os interesses da sociedade.

15) O que é confiabilidade?

A confiabilidade (do inglês, *reliability*) representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, tem que passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, deve manter ações consistentes com a sua missão institucional. Nota-se, portanto, que a previsibilidade é um atributo essencial da confiabilidade.

16) O Que é Melhoria Regulatória?

A melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Reformular o processo de construção de normas é fundamental para reduzir os custos associados à criação de obrigações para a sociedade. A regulação deve ser minimalista: não deve atingir nada além do necessário para garantir seus objetivos.

17) O que é prestação de contas e responsabilidade?

Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa e os agentes públicos que dela tomaram parte. A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

18) O que é transparência?

A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (*open government*).

19) O que é o comitê interministerial de governança (CIG)?

O CIG é o órgão colegiado responsável pelo assessoramento do presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Note-se, portanto, que cabe ao presidente definir os rumos da governança pública; a função do CIG é assessorá-lo nessa tarefa. O colegiado tem como membros titulares o ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordena, e os ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). A suplência é exercida pelos respectivos secretários-executivos.

20) É possível que a interpretação de outros atos normativos, como instruções e portarias, relacionados ao tema da governança acabe gerando dúvidas sobre a aplicação da política de governança. O que prevalece?

Os princípios e diretrizes do Decreto nº 9.203, de 2017, servem como parâmetro interpretativo de eventuais portarias e instruções normativas relacionadas ao tema que tenham sido editadas pelos ministérios. Dessa forma, o cumprimento de obrigações estabelecidas nesses atos deve ser ponderado de acordo com a política de governança. Assim, por exemplo, os procedimentos de controle interno devem ser proporcionais ao risco de fraude ou desvio e podem ser definidos de acordo com o nível de maturidade institucional de cada órgão/entidade. Qualquer regra que crie procedimento ou arranjo que não contribuam para o desenvolvimento da governança, notadamente quando implique observância formal e meramente burocrática de seus preceitos, pode ser questionada e discutida com os órgãos responsáveis pela sua edição.

21) AS recomendações do CIG são vinculantes?

Depende. Há duas formas de o CIG dar transparência às suas recomendações. A primeira, mais comum e menos formalista, envolve um processo decisório mais célere e não culmina em uma resolução, mas na disponibilização de uma ata referente à reunião dos ministros que compõem o Comitê. As recomendações constantes somente nessas atas, que não foram formalizadas em uma resolução, não são vinculantes. A segunda, menos frequente e mais complexa, envolve a edição de uma resolução – cujo procedimento é detalhado no *Guia da Política de Governança Pública* (item 5.2). Nesses casos, o CIG pode criar recomendações que devem ser observadas pelos órgãos e entidades que especificar, conforme prevê o art. 13, inciso I, do Decreto nº 9.203, de 2017.

22) Órgãos e entidades que não fazem parte do CIG podem colaborar com a construção da agenda do CIG?

Sim. O Decreto nº 9.203, de 2017, consagra, em seu art. 13, inciso II, ampla possibilidade de participação de quaisquer órgãos ou entidades no processo de melhoria da governança pública. Assim, iniciativas isoladas que já foram testadas e se mostraram aptas a produzir resultados positivos para a sociedade, podem ser replicadas de forma muito mais rápida em toda a administração pública. Basta que a instituição apresente a proposta diretamente ao CIG (será recebida pela Secretaria-Executiva), que analisará a viabilidade de sua extensão às demais organizações da administração pública federal. Detalhes de como essas propostas devem ser encaminhadas podem ser encontrados no *Guia da Política de Governança Pública* (item 5.3).

23) Qual a função dos manuais e guias aprovados pelo CIG?

Os manuais e guias do CIG têm a função principal de sintetizar um conjunto de recomendações sobre um tema específico, para determinados período e contexto, que podem auxiliar as organizações na execução da política de governança. É natural que algumas dessas recomendações tenham sido superadas por determinados órgãos e entidades que já tenham alcançado maior nível de maturidade institucional. É também natural que algumas recomendações não sejam aplicáveis no contexto específico de certa instituição. Por exemplo, uma recomendação relacionada à edição de atos normativos não será aplicável em uma organização que não têm capacidade regulatória. Por isso, o alcance do guia ou do manual está sempre vinculado ao contexto e ao nível de governança de cada instituição. Em regra, não faz sentido que seja tomada como boa prática uma medida anacrônica ou inócua.

24) Quais são os principais atores da política de governança e quais são suas respectivas funções?

ATORES/ESTRUTURAS	FUNÇÕES
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da política de governança.
CIG	Assessora o presidente da República na condução da política de governança (coordenação).
Órgãos e entidades da APF	Executam a política de governança
Alta administração	Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades.
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de governança em seus respectivos órgãos e entidades.

25) Um comitê interno de governança pode acumular funções relacionadas à governança definidas em outros atos normativos?

Sim. Embora o Decreto nº 9.203, de 2017, estabeleça uma série de competências para os comitês internos de governança (art. 15), não determina que essas atribuições devam ser exercidas por um colegiado exclusivamente criado para esse fim – tanto que possibilita que as competências correspondentes sejam atribuídas a colegiado já existente (art. 14). Atualmente, há funções que podem ser concentradas no comitê interno de governança do órgão ou entidade, dentre outras que a alta administração considerar pertinente, tais como as atribuições:

- i) da unidade de gestão da integridade (Portaria CGU nº 1.089, de 2018);
- ii) do comitê de gestão de integridade, riscos e controles internos – Instrução Normativa Conjunta Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN MP) CGU nº 1/2016); e
- iii) do comitê permanente de desburocratização (Decreto de 7 de março de 2017).

Em outras palavras, um único comitê (e não importa o nome que receba) pode concentrar todas essas competências. Isso permite, na maior parte das vezes, um tratamento mais ponderado de cada um dos temas específicos e torna mais provável sua efetiva operacionalização. Como exemplo de comitê interno que concentra essas atividades, vide o Comitê Interno de Governança da Casa Civil da Presidência da República.

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

CASA CIVIL



Colaborador:



Centre for
Public Impact
A BCG FOUNDATION

