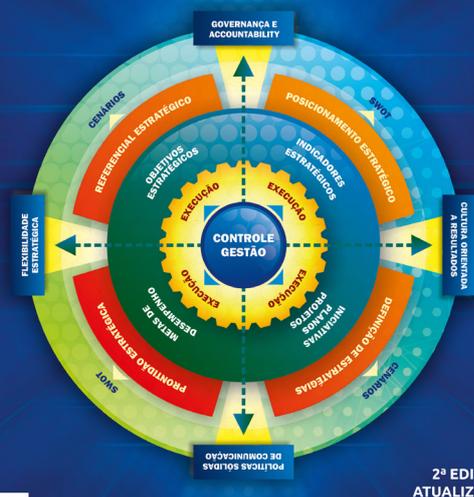


CLÁUDIO SARIAN ALTOUNIAN
DANIEL LUIZ DE SOUZA
LEONARD RENNE GUIMARÃES LAPA

GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA PARA RESULTADOS

UMA VISÃO PRÁTICA



Prefácio:

CLÓVIS DE BARROS FILHO

FORUM

Autores
Cláudio Sarian Altounian
Daniel Luiz de Souza
Leonard Renne Guimarães Lapa

GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA PARA RESULTADOS

Uma visão prática

2ª edição atualizada

Prefácio
Clóvis de Barros Filho

O Brasil vive um momento em que é imprescindível buscar caminhos da eficiência na aplicação dos recursos públicos. “Fazer mais com menos” é o grande desafio!

O cidadão tem reclamado constantemente da qualidade dos serviços públicos: “Pago muito imposto pelo que o governo oferece!”, “As filas dos hospitais são uma vergonha!”, “Gasto boa parte do meu tempo no transporte coletivo, demorado e desconfortável!”, “Pena que a escola pública não tenha condições de preparar adequadamente meu filho para o futuro!”.

Por outro lado, os gestores públicos respondem, quando questionamentos são colocados em relação ao seu desempenho, “Não tenho recursos!”, “Falta pessoal!”, “Minha equipe vive desmotivada!”, “Não consigo cumprir as metas!”, “Creio que os resultados entregues pela instituição são tímidos!”.

O objetivo deste livro é contribuir com a sugestão de alguns caminhos para auxiliar todos os agentes públicos a agir, definindo, acompanhando e aprimorando a atuação dos órgãos ou entidades em que trabalham, de modo a facilitar o alcance de resultados efetivos para a sociedade.

Porém de uma forma diferente: abordando essencialmente aspectos práticos vivenciados na área da gestão pública e sugerindo alternativas para contornar as habituais resistências encontradas na elaboração e execução de uma estratégia consistente. Leitura essencial para todos aqueles que têm interesse no aperfeiçoamento das ações da Administração Pública em benefício da sociedade.

“Neste livro o gestor público encontrará na boa versação dos recursos e na eficiência de seu trabalho o caminho da virtude. Aquele que buscará a retidão moral e a eficiência na sua atividade. Contra a tentação da falsa utilidade, contra a cooptação dos esquemas de corrupção, contra o interesse pessoal.

É o caminho mais difícil. Agir honestamente é fruto de um esforço, que chega até a ser físico, enquanto que o caminho da canalhice oferece um festival de prazeres mundanos. Mas a recompensa da virtude é sempre maior que a da canalhice. A primeira lhe concede a honra de uma vida digna, e a certeza de ter transformado o mundo para melhor; a segunda lhe rouba a consciência e lhe garante a pecha de ter vivido uma vida funesta, pequena, vil. Se só temos uma chance de deixarmos a nossa marca neste mundo, e se esta marca nós só deixamos com as nossas ações, façamos delas as nossas virtuosas obras de arte” (Clóvis de Barros Filho).

Área específica
GESTÃO PÚBLICA.

Áreas afins
DIREITO ADMINISTRATIVO.

Público-alvo/consumidores
SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS, TODAS
AS PESSOAS INTERESSADAS GESTÃO E
GOVERNANÇA PÚBLICA.

FORMATO: 17 × 24 cm
CÓDIGO: 10001589

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

A465g Altounian, Cláudio Sarian
Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática / Cláudio Sarian
Altounian, Daniel Luiz de Souza, Leonard Renne Guimarães Lapa. 2. ed. atual. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.
302p.; 17cm x 24cm

ISBN: 978-85-450-0671-8

1. Gestão Pública. 2. Governança Pública. 3. Direito Administrativo. I. Souza, Daniel Luiz de. II. Lapa, Leonard Renne Guimarães. III. Título.

CDD: 351
CDU: 35

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. 2. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 302p. ISBN 978-85-450-0671-8.

Cláudio Sarian Altounian é engenheiro e advogado. Dirigente do TCU por 18 anos, tendo atuado como titular da Secretaria de Planejamento e Gestão. Exerceu ainda a titularidade da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, da 7ª Secretaria de Controle Externo e da Assessoria Parlamentar do TCU. Foi coordenador, no âmbito do Tribunal, do Comitê de Gestão e Governança Corporativa. Autor do livro *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização* (5. ed., Fórum, 2016) e coautor dos livros *Governança pública: o desafio do Brasil* (2. ed., Fórum, 2015) e *RDC e a contratação integrada na prática* (2. ed., Fórum, 2014).

Daniel Luiz de Souza é formado em Administração de Empresas. Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela FIA-USP e em Planejamento Estratégico para o Setor Público. Auditor Federal de Controle Externo do TCU, atua na área de planejamento há mais de 15 anos. Atuou como Diretor da Área de Planejamento do Tribunal de Contas da União. Coordenou a elaboração do *Plano Estratégico do TCU: 2015-2021* e a elaboração do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, bem como a cartilha *10 Passos para a Boa Governança*.

Leonard Renne Guimarães Lapa é formado em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília e pós-graduado em Gestão Estratégica de Pessoas pela FIA-USP, exerceu o cargo de diretor de planejamento na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Tribunal de Contas da União (TCU) por sete anos. Coordenou projetos destinados a implementar o *Balanced Scorecard* no TCU e a regulamentar o sistema de gestão da estratégia e o processo de transição de gestão. Atualmente, exerce a função de diretor de planejamento das ações de controle. Atuou como facilitador em diversos cursos sobre liderança e gestão da estratégia desenvolvidos pela Escola Corporativa do TCU e por outras instituições públicas.

PREFÁCIO DA PRIMEIRA EDIÇÃO Clóvis de Barros Filho	25
APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO.....	27
APRESENTAÇÃO DA PRIMEIRA EDIÇÃO.....	29

PARTE I
VISÃO GERAL

CAPÍTULO 1 VISÃO GERAL: GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA PARA ENTREGA DE RESULTADOS À SOCIEDADE.....	33
1.1 Introdução.....	33
1.2 O atual cenário da qualidade da atuação do Estado.....	36
1.3 Os princípios e preocupações para a gestão pública.....	39
1.4 Estratégia.....	43
1.5 Teorias da administração e estratégia.....	45
1.6 O ciclo PDCA.....	46
1.7 Planejamento: a base do sucesso.....	46
1.8 Resistências ao planejamento.....	48
1.8.1 As falácias.....	49
1.8.2 As soluções.....	50
1.9 Execução: o caminho do sucesso.....	50
1.10 Acompanhamento e controle: a garantia do sucesso.....	51
1.11 Aprimoramento e ajustes: a sustentabilidade organizacional.....	51
1.12 A evolução do conceito de gestão para governança.....	52
1.13 Considerações finais.....	53

CAPÍTULO 2 PRINCÍPIOS E DICAS PARA A BOA GESTÃO.....	55
2.1 Considerações iniciais.....	55
2.2 Princípios, regras e dicas.....	55
2.3 Princípios da gestão pública.....	56
2.3.1 Pensamento sistêmico.....	56
2.3.2 Visão de futuro.....	57
2.3.3 Cultura da inovação.....	57
2.3.4 Aprendizado organizacional.....	59
2.3.5 Liderança e constância de propósitos.....	59
2.3.6 Orientação por processo e informações.....	60
2.3.7 Geração de valor.....	61
2.3.8 Comprometimento com as pessoas.....	61
2.3.9 Foco no cidadão e na sociedade.....	62
2.3.10 Desenvolvimento de parcerias.....	62
2.3.11 Controle social.....	63
2.3.12 Gestão participativa.....	64
2.4 Dicas.....	64
2.4.1 Procure patrocinadores.....	64
2.4.2 Poucos itens realmente importam.....	66
2.4.3 É preciso saber o que não fazer.....	67
2.4.4 Faça uma análise do ciclo de vida de seus produtos.....	68

2.4.5	Cuidado com a generalização	70
2.4.6	Descubra a causa primária do problema.....	71
2.4.7	Definir rumos e assegurar que todos os conheçam	72
2.4.8	Acompanhar se está no caminho certo.....	73
2.4.9	Não busque culpados e sim soluções	74
2.4.10	Cuidado com as metas e os indicadores.....	75
2.5	Considerações finais.....	76

PARTE II CONCEITOS GERAIS E PRESSUPOSTOS

CAPÍTULO 3

GESTÃO PÚBLICA ESTRATÉGICA.....		79
3.1	Introdução.....	79
3.2	Gestão	79
3.3	Estratégia.....	80
3.4	Gestão estratégica	81
3.5	Arcabouço legal e jurisprudencial.....	82
3.6	Modelo ideal de gestão estratégica	83
3.7	Os pressupostos básicos da gestão estratégica.....	86
3.8	Governança e <i>accountability</i>	87
3.9	Comunicação, mobilização por meio do diálogo.....	88
3.10	Flexibilidade estratégica	89
3.11	Cultura orientada a resultados	90
3.11.1	Alinhamento de recursos.....	90
3.11.2	Boas práticas de gestão	92
3.12	Considerações finais.....	93

PARTE III COMPREENDENDO A ORGANIZAÇÃO E SEU CONTEXTO

CAPÍTULO 4

ESTAMOS PREPARADOS?.....		97
4.1	Aprovação do processo de planejamento	97
4.2	Continuidade do processo de planejamento	100
4.3	Considerações finais.....	101

CAPÍTULO 5

COMPREENSÃO DO CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO: ANALISANDO AMBIENTES E PROSPECTANDO CENÁRIOS		103
5.1	O contexto organizacional.....	103
5.2	A técnica SWOT	103
5.2.1	O ambiente interno.....	104
5.2.2	O ambiente externo	104
5.2.3	Variáveis internas e externas.....	105
5.3	Para onde vamos?	113
5.4	Cenários	114
5.5	Teoria dos jogos.....	118
5.6	Uso de cenários na definição de estratégias organizacionais.....	119

CAPÍTULO 6

PREPARAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA A MUDANÇA.....		121
6.1	Introdução.....	121
6.2	Como mobilizar pessoas para a mudança?.....	121
6.3	Mobilização de pessoas.....	124
6.4	Comunicação da estratégia	126
6.5	O plano de comunicação da estratégia.....	127

6.6	Considerações finais.....	129
-----	---------------------------	-----

CAPÍTULO 7

DEFINIÇÃO DA IDENTIDADE ORGANIZACIONAL		131
7.1	Introdução.....	131
7.2	Planejamento	132
7.3	Referencial estratégico. Negócio, missão e visão de futuro	133
7.4	Percepção e reconhecimento da organização	136
7.4.1	Uma linguagem comum	136
7.4.2	Identidade estratégica como criação de valor	138
7.5	Negócio	140
7.6	Missão.....	141
7.6.1	Construção da missão institucional	143
7.6.2	Diferenças entre missão e visão.....	145
7.7	Visão de futuro.....	145
7.7.1	Construção da visão de futuro.....	146
7.8	Valores organizacionais	148
7.8.1	Definição de valores organizacionais	148
7.9	Propósito Organizacional.....	150
7.9.1	Como construir um propósito organizacional?	150
7.10	Considerações finais.....	151

PARTE IV FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA

CAPÍTULO 8

DEFINIÇÃO DO PLANO DE JOGO: FORMULANDO UMA ESTRATÉGIA DE SUCESSO		155
8.1	O planejamento estratégico.....	155
8.2	A importância da estratégia para as organizações	156
8.3	Modelos mais usados.....	157
8.4	O <i>balanced scorecard</i>	158
8.5	Principais componentes e conceitos do BSC.....	161
8.5.1	Mapa estratégico.....	161
8.5.2	Perspectivas	164
8.5.2.1	Perspectiva de resultados aos clientes/sociedade	164
8.5.2.2	Perspectiva de processos internos.....	164
8.5.2.3	Perspectiva de pessoas e inovação	164
8.5.2.4	Perspectiva de orçamento e logística	165
8.5.3	Temas estratégicos	165
8.5.4	Objetivos estratégicos.....	165
8.5.5	Relações de “causa e efeito”	165
8.5.6	Indicadores	168
8.5.7	Metas de desempenho e sua definição	168
8.5.8	Iniciativas estratégicas e sua definição	169
8.6	Construção do mapa estratégico	173
8.6.1	Definição dos objetivos estratégicos	173
8.6.2	Definição das relações de “causa e efeito”	176
8.7	Considerações finais.....	178

CAPÍTULO 9

INDICADORES DE DESEMPENHO: ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO		179
9.1	Introdução.....	179
9.2	Por que medir resultados?.....	180
9.3	Tipos de indicadores de desempenho	182
9.3.1	Indicadores de resultado e de tendência.....	183
9.3.2	Indicadores quantitativos e qualitativos	184
9.3.3	Indicadores simples, relativos e complexos.....	185

9.3.4	Indicadores de produtividade e de capacidade.....	186
9.3.5	Indicadores estratégicos.....	186
9.4	Os indicadores e o <i>balanced scorecard</i>	187
9.5	Os indicadores e o Gerenciamento pelas Diretrizes.....	188
9.6	Qualidades de um indicador.....	188
9.7	Variáveis componentes dos indicadores.....	189
9.8	Dimensões de análise dos indicadores.....	190
9.9	Processo de construção de indicadores.....	190
9.9.1	Exemplo de construção de indicador de rotina.....	192
9.10	Crítérios para priorização de indicadores.....	193
9.11	Plano de concepção de indicadores.....	194
9.12	Metas de desempenho.....	194
9.13	Algumas dificuldades no uso de indicadores.....	195
9.14	Método FINDER para formulação de indicadores.....	196
9.14.1	O desafio de formular indicadores.....	196
9.14.2	A solução: visão global do método FINDER.....	197
9.14.3	O passo a passo do método FINDER.....	198
9.14.4	Passo 1: análise do objeto a ser avaliado.....	198
9.14.5	Passo 2: processo de identificação de aspectos.....	198
9.14.6	Passo 3: depuração dos aspectos identificados.....	201
9.14.7	Passo 4: ponderação de aspectos.....	202
9.14.8	Passo 5: formulação de indicadores.....	209
9.14.9	Passo 6: análise de viabilidade dos indicadores.....	210
9.14.10	Passo 7: consolidação e agregação de indicadores.....	210
9.14.11	Definição das metas de longo prazo.....	212
9.14.12	Definição das iniciativas estratégicas.....	212
9.15	Considerações finais.....	213

PARTE V EXECUÇÃO E CONTROLE DA ESTRATÉGIA

CAPÍTULO 10

EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA.....	217	
10.1	Introdução.....	217
10.2	Elaboração de planos táticos e operacionais por meio do gerenciamento pelas diretrizes (GPD).....	218
10.3	Etapas para o nível corporativo.....	219
10.4	Etapas para o nível das unidades organizacionais.....	223
10.5	Comunicação das diretrizes.....	226
10.6	Projeto.....	226
10.6.1	O trabalho por projeto como estratégia organizacional.....	228
10.6.2	Ciclo de vida.....	228
10.6.3	Diferença entre projeto e atividade funcional.....	228
10.6.4	A contribuição dos projetos para a gestão da estratégia.....	229
10.6.5	O ciclo PDCA e a gestão de projetos.....	231
10.6.6	Fazendo o projeto acontecer.....	232
10.7	Considerações finais.....	237

CAPÍTULO 11

GARANTINDO O SUCESSO: O CONTROLE DA ESTRATÉGIA.....	239	
11.1	Introdução.....	239
11.2	Controle estratégico.....	240
11.3	Monitoramento do progresso de iniciativas, indicadores e metas.....	240
11.4	Monitoramento ambiental (inteligência estratégica).....	241
11.5	Aderência ao modelo proposto por Kaplan e Norton.....	242
11.6	Reunião de análise da estratégia – RAE.....	242

CAPÍTULO 12	
MANUTENÇÃO DE RESULTADOS	247
12.1 Manutenção de resultados	247
12.2 Satisfação do cliente	249
12.3 Dimensionamento e definição de metas	250
12.4 Considerações finais.....	253

PARTE VI GOVERNANÇA

CAPÍTULO 13	
GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E REGRAS	257
13.1 Introdução.....	257
13.2 Governança organizacional.....	258
13.3 Foco da governança.....	259
13.4 A novidade chamada governança.....	259
13.5 Conceitos de governança corporativa.....	260
13.6 Diferenças entre governança e gestão.....	261
13.7 Teorias relacionadas à governança.....	264
13.7.1 Teoria da agência	264
13.7.2 Teoria de agência em organizações públicas	265
13.8 Princípios da governança corporativa.....	267
13.9 Governança aplicada ao setor público.....	268
13.10 Resumo dos principais modelos de governança.....	271
13.10.1 Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).....	271
13.10.2 <i>Good Governance Standard for Public Services</i> – CIPFA (2004)	272
13.10.3 <i>International Federation of Accountants</i> – IFAC (2001)	273
13.10.4 <i>Government Audit Policy Directorate</i> – DAR (2000).....	273
13.10.5 Modelo <i>Institute of Internal Auditors</i> – IIA (2001).....	275
13.10.6 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....	275
13.10.7 <i>Control Objectives for Information and related Technology</i> – COBIT	276
13.11 Governança na Administração Pública	276
13.12 Roteiro para construção de modelo de governança	278
13.13 Considerações finais.....	279
CAPÍTULO 14	
GOVERNANÇA E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LEIS, REGULAMENTOS, MANUAIS E AVALIAÇÕES	281
14.1 Introdução.....	281
14.2 A Lei das Estatais – Lei nº 13.303/2016	281
14.3 Decreto de Governança – Decreto nº 9.203/2017	284
14.4 A Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013	285
14.5 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lei nº 13.655/2018	286
14.6 Estatuto das Metrópoles e a governança interfederativa (multinível) – Lei nº 13.089/2015.....	286
14.7 Instrução Normativa conjunta nº 1/2016-MP/CGU	287
14.8 Referenciais de governança do TCU.....	287
14.9 <i>Guia de integridade pública: Manual CGU</i>	289
14.10 Manual para Implementação de Programas de Integridade	289
14.11 Retrato da governança na Administração Pública.....	291
14.12 Considerações finais.....	295
REFERÊNCIAS.....	297