



João Augusto Ribeiro Nardes
Cláudio Sarian Altounian
Luis Afonso Gomes Vieira

GOVERNANÇA PÚBLICA O desafio do Brasil

Incluindo a recém-aprovada Política Nacional de Governança, de acordo com o Decreto nº 9.203/2017 e o PL nº 9.163/2017

3ª edição revista e atualizada

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

Áreas afins

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.
GOVERNANÇA. ECONOMIA. ADMINISTRAÇÃO.
DIREITO CONSTITUCIONAL

Público-alvo/consumidores

POLÍTICOS, AUTORIDADES PÚBLICAS,
UNIVERSIDADES, SERVIDORES PÚBLICOS,
CONFEDERAÇÕES E SINDICATOS, SOCIEDADE
ORGANIZADA E POPULAÇÃO EM GERAL

A presente publicação apresenta o tema Governança Pública como central ao desenvolvimento do Brasil. Por meio de uma abordagem pragmática, com a ilustração de diversos casos analisados pelo controle externo em áreas econômicas e sociais, são apresentadas as causas primárias para a solução de desafios históricos de nosso país.

A manutenção da estabilidade macroeconômica, a racionalização dos gastos públicos, a melhoria das políticas de educação, pesquisa, inovação tecnológica e saúde, a otimização da infraestrutura e a promoção da inclusão social e regional são caminhos prioritários para que o Brasil consiga traduzir a sua imensa riqueza natural e seu enorme potencial humano em resultados efetivos para o bem estar da população.

Para isso, é essencial a melhoria da governança, entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população.

O livro apresenta uma abordagem sobre a atuação do Estado no desenvolvimento, os desafios que precisam ser vencidos e o papel da governança como catalisadora de todo o processo. Traz, ainda, estudo de caso da implantação da governança no Tribunal de Contas da União e produtos advindos das medidas adotadas. A obra apresenta, em seu capítulo final, a Política de Governança Pública, lançada pelo Governo Federal no final de 2017, a partir de parceria com o TCU, por meio do Decreto 9.203 e do Projeto de Lei 9.163.

O leitor terá oportunidade de refletir sobre algumas questões estratégicas que nos intrigam: por que há filas imensas nos hospitais públicos? Por que nossa educação não ensina como deveria e não produz inovações? Por que as despesas públicas exigem uma das cargas tributárias mais altas do planeta? Por que motivo nossas estradas, portos e aeroportos não têm a qualidade dos países mais avançados? Que boas práticas os governos poderiam adotar para incrementar a confiança da população e dos agentes de mercado?

A leitura é essencial para os governantes e gestores públicos e todos que buscam ou se interessam pelo debate de alternativas para o Brasil se tornar uma grande potência mundial em um futuro breve.

FORMATO: 17 X 24 cm
CÓDIGO: 10001376

N223g Nardes, João Augusto Ribeiro

Governança Pública: o desafio do Brasil / João Augusto Ribeiro Nardes, Cláudio Sarian Altounian, Luis Afonso Gomes Vieira; prefácio de Jorge Gerdau Johannpeter. – 3ª edição revista e atualizada. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

399 p.

ISBN 978-85-450-0485-1

1. Direito administrativo. 2. Administração Pública. I. Altounian, Cláudio Sarian II. Vieira, Luis Afonso Gomes. III. Johannpeter, Jorge Gerdau. IV. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p. ISBN 978-85-450-0485-1.

João Augusto Ribeiro Nardes

Ministro do Tribunal de Contas da União. Presidente do TCU no biênio 2013-2014. Presidente da Olacefs - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - 2013-2014. Secretário Executivo da EFSUL - Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países do Mercosul, Bolívia e Chile - 2009-2012. Ministro do TCU desde 2005. Deputado Federal eleito pelo Rio Grande do Sul em 1994 e reeleito em 1982 e 2002. Deputado Estadual no período de 1986 a 1994, onde foi Vice-Presidente e Presidente interino da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Vereador em Santo Ângelo entre 1973 e 1977. Assessor nas Secretarias de Trabalho e Ação Social e de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 1982 a 1984. Secretário-Executivo do Fundo do Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul no governo de Jair Soares. Mestre em Estudos de Desenvolvimento e Pós-graduado em Política do Desenvolvimento pelo Instituto Altos Estudos Internacionais em Genebra, na Suíça. Graduado em Administração de Empresas. Autor do livro Ribeiro Nardes: uma família do Brasil (AGE Editora, 2013).

Cláudio Sarian Altounian

Engenheiro e Advogado. Dirigente do TCU por 18 anos, tendo atuado como titular da Secretaria de Planejamento, Governança, e Gestão. Ocupou ainda a titularidade da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob), da 7ª Secretaria de Controle Externo e da Assessoria Parlamentar do TCU. Foi coordenador, no âmbito do TCU, do Comitê de Gestão e Governança Corporativa. Autor do livro Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização (5. ed. Fórum, 2016). Coautor dos livros O RDC e a Contratação Integrada na prática: 250 questões fundamentais (2. ed. Fórum, 2014) e Gestão e Governança Pública para resultados: uma visão prática (1. ed. Fórum, 2017).

Luis Afonso Gomes Vieira

Engenheiro Civil pós-graduado em Gestão Pública e Gestão Financeira. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2006. Assessor do Ministro Augusto Nardes desde o ano de 2009, sendo responsável pela condução, no Gabinete, de trabalhos relevantes como as Contas do Presidente da República de 2014, acordos de leniência e objetivos de desenvolvimento sustentável - ODS. Coordenou Grupo de Trabalho, no TCU, cujos resultados embasaram a publicação do Decreto nº 9.203/2017 e a redação do PL nº 9.163/2017, que dispõem sobre a Política de Governança Pública brasileira. Experiência na docência em curso sobre governança pública na pós-graduação. Breve passagem na Secretaria do Tesouro Nacional, em 2005. Funcionário do Banco do Brasil por 23 anos, onde vivenciou a governança na prática, tanto no gerenciamento de equipes como no assessoramento da alta administração.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Jorge Gerdau Johannpeter	21
APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO	23
APRESENTAÇÃO DA 2ª EDIÇÃO	25
APRESENTAÇÃO DA 1ª EDIÇÃO	27

PARTE I ABORDAGEM TEÓRICA

CAPÍTULO 1	
O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO	33
1.1 O tema desenvolvimento na agenda das pessoas.....	33
1.2 Crescimento econômico	35
1.3 Indicadores sociais de qualidade de vida	44
1.4 O papel do Estado no desenvolvimento segundo os economistas.....	48
1.5 O desenvolvimento econômico e social nas constituições.....	53
1.6 As normas econômicas nas constituições brasileiras.....	55
1.7 O desenvolvimento no Plano Plurianual (PPA).....	59
1.8 Considerações finais	61
CAPÍTULO 2	
OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	65
2.1 Manter a estabilidade macroeconômica	67
2.1.1 Política monetária	68
2.1.2 Política fiscal	69
2.1.3 Política cambial	73
2.2 Racionalizar os gastos públicos	75
2.3 Aprimorar a educação, pesquisa e inovação	88
2.4 Otimizar a infraestrutura.....	102
2.5 Promover a inclusão social e regional.....	117
2.6 Considerações finais	124
CAPÍTULO 3	
GOVERNANÇA PÚBLICA	125
3.1 A delegação de atividades e suas consequências.....	127
3.1.1 As delegações no setor privado – interna e externa.....	128
3.1.2 A delegação da sociedade para o Estado	130
3.1.3 As delegações no setor público.....	132
3.1.3.1 Delegação governamental interna horizontal.....	134
3.1.3.2 Delegação governamental interna vertical.....	135
3.1.3.3 Delegação governamental externa	138
3.1.3.4 O problema da agência no setor governamental	139
3.2 Histórico de governança	141
3.2.1 Governança na iniciativa privada.....	142
3.2.2 Governança na esfera estatal.....	144
3.3 Governança	147
3.3.1 Conceitos – governança e boa governança.....	147
3.3.2 Funções da governança.....	149
3.3.3 Níveis de governança.....	150
3.3.4 Tipos de governança.....	153
3.3.5 Princípios da governança	154
3.3.6 Ferramentas da governança	156
3.3.7 Estruturas de governança	156
3.4 Dimensões – Os “5 P’s” da governança pública.....	158
3.5 Governança, governabilidade e gestão.....	159
3.6 Governança do Estado brasileiro.....	162
3.6.1 Constituição Federal.....	162
3.6.2 Planos plurianuais e leis orçamentárias	163
3.6.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	165
3.6.4 Lei de Acesso à Informação.....	165
3.6.5 Lei da Ficha Limpa	166

3.6.6	GesPública.....	167
3.6.7	Lei das Empresas Estatais.....	170
3.6.8	Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016.....	171
3.6.9	Política Nacional de Governança	172
3.7	Vantagens da boa governança.....	172
3.8	Novos desafios para a boa governança	173
3.9	Considerações finais	174

CAPÍTULO 4

O CONTROLE EXTERNO E O TCU		177
4.1	Controle e democracia.....	178
4.2	Tipos de controle.....	180
4.2.1	Controle Administrativo.....	180
4.2.2	Controle Interno.....	180
4.2.3	Controle Externo.....	181
4.2.4	Controle social.....	184
4.3	O controle e seus princípios	185
4.4	Momento do controle	185
4.5	Evolução histórica do TCU.....	187
4.6	Evoluções recentes no TCU.....	189
4.6.1	Ajustes estruturais	190
4.6.2	Aprimoramento dos processos de trabalho.....	191
4.6.3	Atuação orientativa.....	192
4.7	A governança na pauta do controle	192
4.8	O TCU e as organizações internacionais	195
4.8.1	Intosai	195
4.8.2	Olacefs	197
4.8.3	OCDE e o projeto de melhoria da governança.....	198
4.8.3.1	Crescimento inclusivo e governança na visão da OCDE.....	200
4.8.3.2	O estudo TCU e OCDE	202
4.9	Considerações finais	204

PARTE II

A GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) – ESTUDO DE CASO – BIÊNIO 2013-2014

CAPÍTULO 5

O PERÍODO DE TRANSIÇÃO		211
5.1	O período de transição como instrumento de governança.....	211
5.2	As ações iniciais da transição.....	212
5.3	A posse do Presidente do TCU e do Vice-Presidente.....	213

CAPÍTULO 6

DIRECIONAMENTO		215
6.1	O direcionamento do Plano Estratégico (PET).....	215
6.2	A estratégia da Presidência	219
6.3	Ajuste da estrutura das unidades de Brasília	220
6.4	Ajuste na estrutura das unidades regionais.....	225
6.5	A escolha e a posse dos gestores – princípios e comportamentos.....	227
6.6	Definição dos planos táticos e operacionais.....	229
6.7	O planejamento estratégico para o futuro.....	231
6.8	Considerações finais	231

CAPÍTULO 7

MONITORAMENTO		233
7.1	Estruturas e procedimentos de monitoramento.....	233
7.2	Reuniões de monitoramento	234
7.3	Monitoramento de deliberações do TCU	236
7.4	Painel de Controle.....	236
7.5	Monitoramento externo e transparência	237
7.6	Fortalecimento da Ouvidoria do TCU	240
7.7	Accountability e prestação de contas	241
7.8	Considerações finais	242

CAPÍTULO 8

AVALIAÇÃO E ARTICULAÇÃO		245
8.1	Avaliação do Plano Estratégico.....	246
8.2	Avaliação para iniciar um período de governo ou gestão	247
8.3	Avaliação contínua do ambiente, cenários, partes interessadas e parceiros.....	248
8.3.1	Diálogo com o Congresso Nacional	248

8.3.2	Interlocução com lideranças dos demais poderes e da sociedade.....	249
8.3.3	Reuniões com a imprensa.....	251
8.3.4	Articulações com a Atricon e com os Tribunais de Contas do Brasil.....	252
8.3.5	Diálogos Públicos nos estados da Federação.....	253
8.4	Avaliação interna – encontros com os servidores e suas entidades representativas.....	254
8.5	Articulação nas Redes Sociais – #EuFiscalizo.....	256
8.6	Articulações para a criação do Centro de Altos Estudos do TCU.....	256
8.7	Evento “Pacto pela boa governança: um retrato do Brasil”.....	257
8.8	Considerações finais.....	258

PARTE III

REALIZAÇÕES NO CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL

CAPÍTULO 9

REFERENCIAIS DE GOVERNANÇA DO TCU.....	263
9.1 Desenvolvimento dos trabalhos para a elaboração dos referenciais.....	264
9.2 Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.....	265
9.2.1 Elaboração.....	265
9.2.1.1 Mecanismos da governança pública.....	267
9.2.1.2 Componentes da governança pública.....	269
9.2.1.3 Práticas e itens de controle da governança pública.....	271
9.2.2 Aprovação e divulgação do <i>Referencial básico de governança</i>	273
9.3 Os dez passos para a boa governança.....	276
9.4 Referencial para avaliação de governança de políticas públicas.....	278
9.4.1 Aspectos conceituais do ciclo das políticas públicas.....	279
9.4.2 Componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas.....	281
9.4.3 Questões de auditoria.....	283
9.5 Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo.....	285
9.6 Referencial de combate à fraude e corrupção.....	287
9.7 Considerações finais.....	287

CAPÍTULO 10

CONTROLE EXTERNO NA ÁREA DE GOVERNANÇA.....	289
10.1 Fiscalizações de governança.....	290
10.1.1 Governança pública em âmbito nacional e o índice de governança pública (IGG).....	290
10.1.1.1 Informações gerais.....	291
10.1.1.2 Perfil da governança pública.....	292
10.1.1.2.1 Liderança.....	293
10.1.1.2.2 Estratégia.....	295
10.1.1.2.3 Controle.....	297
10.1.1.3 Índice de governança pública.....	299
10.1.2 Avaliação de programas governamentais.....	302
10.1.3 Outros trabalhos.....	305
10.2 Auditorias coordenadas.....	306
10.2.1 Auditoria coordenada nas unidades de conservação do bioma Amazônia.....	306
10.2.2 Outras auditorias coordenadas realizadas pelo TCU.....	318
10.3 Relatórios temáticos sistêmicos.....	318
10.3.1 FiscSaúde.....	319
10.3.1.1 Visitas preliminares.....	320
10.3.1.2 Superlotação dos hospitais.....	320
10.3.1.3 Recursos humanos.....	322
10.3.1.4 Ressarcimento ao SUS.....	324
10.3.1.5 Segunda porta do SUS.....	325
10.3.2 Outras fiscalizações sistêmicas.....	327
10.4 Auditorias internacionais.....	327
10.4.1 Auditoria coordenada nas Unidades de Conservação da Amazônia.....	328
10.5 Considerações finais.....	334

CAPÍTULO 11

A GOVERNANÇA E AS CONTAS DE GOVERNO.....	335
11.1 A governança e as Contas de Governo.....	335
11.2 O aprimoramento das Contas de Governo – revisão de pares e a OCDE.....	337
11.3 As históricas Contas de Governo de 2014.....	340
11.3.1 Argumentos Preliminares da Defesa da Presidente.....	341
11.3.2 As “pedaladas fiscais” e demais indícios de irregularidade.....	342
11.3.3 As Contas de 2015 e o impedimento da Presidente da República.....	347
11.3.4 O desenvolvimento e a competitividade nacional nas Contas de 2014.....	348
11.4 Conclusões.....	352

CAPÍTULO 12	
A POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	353
12.1 O Brasil precisa de uma lei ou de um normativo de governança?	353
12.2 Grupo de Trabalho do TCU	356
12.3 Negociações e lançamento da Política de Governança Pública	363
12.4 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.....	365
12.5 Projeto de Lei nº 9.163/2017	375
12.6 Os dez passos para a boa governança no decreto e projeto de lei.....	380
12.7 Fórum Nacional de Controle.....	387
12.8 Perspectivas e considerações finais	389
CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	391
REFERÊNCIAS	395