

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS – DESAFIOS PARA ENTENDER
OS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO:
O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

APRESENTADA POR
RENATA SILVA PUGAS MAGALHÃES

E
APROVADA EM 27 DE JUNHO DE 2011
PELA COMISSÃO EXAMINADORA:

PROF. DR. JOAQUIM RUBENS FONTES FILHO
PROF^ª. DRA. ALKETA PECCI
PROF^ª. DRA. REJANE PREVOT NASCIMENTO

Aos meus filhos Felipe e Mariana, por todas as horas
que deixei de estar presente em razão deste trabalho.
A todos que me apoiaram e me acompanharam nesta
jornada.

AGRADECIMENTOS

Ao final desta etapa, gostaria de demonstrar minha gratidão a todos que me apoiaram e contribuíram direta ou indiretamente para este resultado.

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por me dar a vida, força e determinação para atingir os meus objetivos.

À minha família, sempre presente em minha caminhada, pelo amor, a paciência, a compreensão, a amizade, o carinho e o permanente incentivo ao estudo.

Aos meus filhos por renovar minhas energias a cada dia.

Ao meu orientador, Professor Joaquim Rubens Fontes Filho, pelos ensinamentos passados em cada aula e encontro e, principalmente, por ter acreditado no meu potencial e confiado que eu seria capaz de realizar este trabalho.

Aos professores e funcionários da EBAPE, por constantemente se mostrarem dispostos a ensinar e a ajudar, com muita dedicação, seriedade e boa vontade em compartilhar seus profundos conhecimentos acerca dos assuntos abordados.

Aos meus colegas de mestrado, o companheirismo e atenção, bem como as discussões instigantes que me proporcionaram.

Aos amigos, a torcida, por acreditarem que eu seria capaz de concluir mais esta etapa.

Ao Tribunal de Contas da União pelo suporte concedido, por meio de suas ações voltadas ao estímulo à capacitação de seus servidores, sem o qual seria mais difícil minha participação neste mestrado.

Aos meus chefes e colegas de trabalho pelo apoio e incentivo ao desenvolvimento pessoal e profissional.

Por último, a todos que não citei diretamente, mas que, com certeza, caberiam neste agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação enfoca as questões que sintetizam os principais problemas de governança nas organizações públicas. O referencial teórico deste trabalho abordou aspectos da questão da separação da propriedade e gestão, com a importância da definição dos objetivos pelo dono. A teoria da agência apresenta-se como um arcabouço para a análise das relações entre principal (sociedade) e agente (administrador), considerando a formação de conflitos em razão de possíveis interesses divergentes entre os envolvidos.

Tais aspectos foram examinados no Tribunal de Contas da União. O órgão é auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da administração pública federal e tem como missão institucional assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade.

Esta dissertação alia-se a estudos anteriores, nos quais verificou-se aspectos aplicados à governança das organizações públicas. Com base no estudo realizado, conclui-se que incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública. Entretanto, a assimetria de informações acaba por dificultar a avaliação dos resultados e a mensuração dos esforços necessários para atingi-los, o que limita o sistema de controle externo à governança. Outro ponto reside na capacidade de estabelecimento de objetivos claros pelo proprietário, o que em organizações públicas é um fator ainda mais complexo, pois envolve diversos atores.

ABSTRACT

This dissertation focuses on questions that summarize the main governance problems in public organizations. The theoretical aspects of this work has addressed the issue of separation of ownership and management, the importance of defining the goals by the owner. Agency theory is presented as a framework for analyzing the relationship between principal (society) and agent (manager), considering the formation of possible conflicts due to divergent interests among stakeholders.

These aspects were examined in the Court of Audit. The agency is to assist the Congress in the exercise of external control of the federal public administration and institutional mission is to ensure regular and effective management of federal public resources to benefit society.

This thesis joins the previous studies in which there was applied to the governance aspects of public organizations. Based on this study, we conclude that incorporation of evaluation and monitoring into management and decision making, and adds quality to management and performance based on information and analysis, strengthens a culture of transparency and accountability in public administration. However, the asymmetry of information makes difficult the evaluation of results and measurement of the efforts needed to achieve them, which limits the external control system governance. Another point is the ability to establish clear objectives by the owner, who in public is a factor even more complex because it involves several actors.

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

BSC - *Balanced Scorecard*

CMPGC - Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa

CGPAR - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

CN – Congresso Nacional

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – International Federation of Accountants

ISC - Instituto Serzedello Corrêa

MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PET - Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União

PQGF - Prêmio Nacional de Gestão Pública

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de tabelas:

Tabela 1: Competências Constitucionais

Tabela 2: Manifestações Atendidas pela Ouvidoria

Tabela 3: Participação do TCU em Organizações Internacionais de Fiscalização

Lista de figuras:

Figura 1: Modelo do Processo Global de Responsabilidade no Setor Público

Figura 2: Sistema de governança corporativa

Figura 3: Mapa Estratégico do TCU

Lista de quadros:

Quadro 1: Problemas de Governança nas organizações públicas

Quadro 2: Aspectos relevantes da governança a serem investigados

Quadro 3: Análise do Estudo de Caso

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA	9
1.1. INTRODUÇÃO	9
1.2. OBJETIVOS (FINAL E INTERMEDIÁRIOS).....	12
1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	12
1.4. RELEVÂNCIA DO ESTUDO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1. SEMÂNTICA DA GOVERNANÇA.....	15
2.2. GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES	21
2.3. GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL APLICADA AO SETOR PÚBLICO.....	25
2.4. PROBLEMAS DE GOVERNANÇA DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	31
2.5. SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE	33
3. METODOLOGIA.....	36
3.1. TIPO DE PESQUISA	36
3.2. COLETA DE DADOS.....	37
3.3. TRATAMENTO DOS DADOS	37
3.4. LIMITAÇÕES DO MÉTODO	39
4. ESTUDO DE CASOS: O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	40
4.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL	40
4.2. CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS.....	43
4.3. PLANO ESTRATÉGICO E PLANO DE DIRETRIZES	46
4.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS	51
4.5. ALINHAMENTO DE INTERESSES	55
4.6. ANÁLISE	57
5. CONCLUSÃO	67
6. REFERÊNCIAS.....	70

1. O PROBLEMA

O presente capítulo apresenta as questões que nortearam a pesquisa. A introdução realiza uma breve contextualização do tema, culminando na formulação do problema, que norteou todo o trabalho desenvolvido. Seguir-se-ão a enumeração dos principais objetivos da pesquisa, a delimitação do estudo e a indicação da relevância da dissertação.

1.1. Introdução

Nas últimas décadas, as aceleradas mudanças das características da sociedade têm produzido grande impacto na administração pública de todos os países e, conseqüentemente, imposto transformações e adaptações nas práticas organizacionais.

Além disso, a partir do momento que o Estado deixa de ser considerado apenas como fonte de crises para desempenhar um papel fundamental na consolidação de economias, faz-se necessário observar as práticas de governança para as organizações do estado.

A Carta Magna de 1988 introduziu, também, algumas competências ao poder público nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, segurança, falando apenas nas atividades essenciais, e para a consecução desses fins é importante, conforme expressado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, fixar como um dos objetivos globais o aumento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Nesse contexto, a administração pública brasileira vem, ao longo dos últimos anos, passando por diversas transformações para alcançar uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva que vá ao encontro do interesse coletivo, bem como procure diminuir o problema da corrupção e, ainda, propicie o aperfeiçoamento constante das ações estatais.

Com a evolução dos modelos de Estado surgiu a necessidade de um órgão de auxílio ao Poder Legislativo, capaz de analisar com isenção e técnica o correto emprego dos dinheiros públicos. Assim, o Tribunal de Contas da União (TCU), cuja missão institucional é assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos federais em benefício da sociedade, por sua

vez também encontra-se inserido no desafio de alcançar uma gestão que possa contribuir com o processo de execução das políticas públicas.

Com o objetivo de avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e para subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho, o Tribunal de Contas da União realiza um papel relevante na esfera federal.

O papel do Controle Externo é assegurar a *accountability* tanto nas dimensões de legalidade/conformidade, como na de resultado/desempenho. Desta forma, a governança do Tribunal de Contas da União é um dos elementos essenciais na construção dos objetivos que possibilitem o desenvolvimento do projeto institucional, interagindo com o Congresso Nacional de forma a buscar a sedimentação legislativa desse processo.

Segundo Torres (2004; p. 41), “tanto para a administração pública quanto para a sociedade, os esforços e transformações que visam aumentar os níveis de transparência, *accountability* e responsabilização dos dirigentes públicos brasileiros requerem uma análise um pouco mais detalhada”.

No âmbito da administração pública, o tipo de trabalho realizado vai ao encontro das questões de governança, que têm associação com a gestão de políticas públicas, o exercício de poder e, ainda, o controle na aplicação dos recursos. Além disso, possibilitam minimizar problemas associados à difusão do poder, falta de clareza na definição de objetivos, dificuldades na mensuração da relação entre fins e meios, e motivação do funcionalismo que podem representar barreiras à tradução de uma política em realidade (FONTES, 2003).

A governança pública implica que os governos sejam mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com a máxima capacidade de gestão, mas também respeitando as normas e valores de uma sociedade democrática. Ademais, em virtude da crescente complexidade da administração quanto das sociedades modernas, a coordenação da ação governamental é um aspecto da governança pública importante.

A estrutura fundamental da *accountability* para as entidades do setor público, de acordo com Marques (2007), conforme figura reproduzida abaixo, mostra a separação das

funções executivas e legislativas de governo, uma vez que o Parlamento (legislatura) tem autoridade para financiar a aquisição e uso de recursos do setor público, sendo o governo eleito (executivo) responsável pelos recursos específicos, planejamento, direção e controle das operações deste setor.

Figura 1: Modelo do Processo Global de Responsabilidade no Sector Público



Fonte: adaptado de *International Federation of Accountants – IFAC* (2001).

Ainda segundo o autor, algumas agências públicas já utilizam conceitos da boa governança corporativa. Estes incluem o planejamento do negócio e a estratégia, comitês de auditoria, controle de estruturas, incluindo a gestão de risco, avaliação e monitoramento do desempenho.

A governança democrática e a busca de uma gestão pública de qualidade, com caráter interdisciplinar, que leve em consideração os fatores presentes em cada contexto, determinam a busca de novos arranjos institucionais, políticos e administrativos para uma tomada de decisão segura, transparente e participativa.

Outro importante debate diz respeito ao impacto desses trabalhos frente a organismos internacionais, pois a boa governança pressupõe uma avaliação externa e, ainda, constituem critérios em operações de financiamento.

Diante do exposto, considerando a importância da governança em organizações públicas e a construção de uma agenda estratégica, surge o problema central deste estudo: Quais as características da governança das organizações públicas da Administração Direta, consideradas dentro do nível da União?

1.2. Objetivos (final e intermediários)

Como afirma Vergara (2007), o objetivo final é um resultado a ser alcançado que, caso atingido, se traduz na resposta ao problema de pesquisa formulado.

Assim, o objetivo final deste estudo é determinar quais as características da governança das organizações públicas da Administração Direta, consideradas dentro do nível da União. O caso delimitou as características do Tribunal de Contas da União (TCU).

Já os objetivos intermediários são aqueles de cujo atingimento depende o alcance do objetivo final (VERGARA, 2007). Para tanto, neste estudo os objetivos intermediários são:

- Identificar na literatura a semântica de governança;
- Apresentar o conceito de governança das organizações aplicada a organizações em geral e ao setor público;
- Verificar as vantagens e desvantagens do modelo de governança adotado pelo TCU.

1.3. Delimitação do estudo

O presente estudo pretendeu verificar o modelo de governança do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da Administração Pública Federal.

Para tanto, foi identificado na literatura a semântica de governança. Pretende-se, ainda, apresentar o conceito de governança das organizações aplicada a organizações em geral e ao setor público.

Por fim, é verificado o modelo de governança adotado pelo TCU. Para isso, serão abordados aspectos específicos, tais como características organizacionais, plano estratégico e plano de diretrizes, processo de prestação de contas e alinhamento de interesses.

Apesar da questão da governança envolver diversos aspectos, o estudo ficou restrito à relação de propriedade e sua gestão, pois coaduna-se com as premissas da Gestão por Resultados, que pressupõem que as informações produzidas pelas avaliações contribuirão para o contínuo aperfeiçoamento das ações, assim como para a melhoria da alocação dos recursos no orçamento (eficiência alocativa).

Além disso, o trabalho não abordou a questão do controle da administração pública no sentido lato, se restringindo ao controle externo exercido na esfera federal.

1.4. Relevância do estudo

As atividades de monitoramento e avaliação foram amplamente disseminadas nas últimas décadas, impulsionadas pelos paradigmas da Nova Gestão Pública, como instrumentos necessários ao controle do desempenho e dos resultados de programas, órgãos e entidades públicas, objetivando contribuir para a melhoria da efetividade e da *accountability* das ações governamentais.

Além disso, faz-se necessário mencionar que a questão da governança pública se apóia em conceitos da teoria da agência. Segundo essa teoria, os conflitos de agência aparecem quando o bem-estar de uma parte, denominada o proprietário ou principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do seu patrimônio, denominado agente. Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente.

Para atingir melhores padrões de governança, por intermédio da discussão dos modelos de trabalho e da proposição de processos e práticas para endereçar os problemas usualmente encontrados, os princípios da boa governança nas entidades do setor público mostram-se relevantes. Estes princípios devem estar refletidos em cada dimensão da governança das entidades do setor público, tais como, padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Ademais, as diferentes funções de governo devem apoiar-se mutuamente, uma vez que a boa governança pode encorajar a confiança e a participação que permite a melhoria dos serviços.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, em cumprimento à sua missão institucional, constitui uma agenda estratégica, que têm por objetivo avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e para subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho.

O presente estudo mostra-se, portanto, relevante na medida em que busca trazer luz à governança de organizações públicas e estudar o modelo de governança adotado pelo Tribunal de Contas da União. Considera-se, ainda, que os estudos são de interesse da sociedade

brasileira como um todo, em razão do amplo alcance das atividades desempenhadas pelo órgão. A seguir, será abordado o referencial teórico utilizado no estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo abordará o referencial teórico que forneceu subsídios à pesquisa. Preliminarmente, com vistas à contextualização da problemática investigada, far-se-á uma breve revisão na literatura sobre a semântica da governança. Em seguida, será apresentada uma descrição da governança aplicada às organizações em geral e ao setor público, bem como os problemas de governança de uma organização pública brasileira, especialmente no que diz respeito à definição dos objetivos, monitoramento de sua execução, *accountability* (vertical e horizontal) e incentivos.

2.1. Semântica da Governança

O termo governança é utilizado com diferentes significados em diversos campos do conhecimento. A Comissão Européia (2001) em suas discussões sobre o tema apresenta a versatilidade do termo, que é utilizado em conexão com várias ciências sociais contemporâneas, especialmente economia e ciências políticas. Ele se origina da necessidade da economia (com relação à governança corporativa) e das ciências políticas (com relação à governança do Estado) por um conceito abrangente capaz de transmitir diversos significados não cobertos pelo termo tradicional “governo”. Para a Comissão Européia, o termo governança se refere ao exercício do poder de forma abrangente, incluindo ações por órgãos executivos, assembleias (como os parlamentos nacionais) e órgãos judiciais (como cortes nacionais e tribunais). O termo governança corresponderia às chamadas formas de organizações econômicas e políticas pós-modernas. Diante de tamanha diversidade, a Comissão Européia criou sua própria definição, com regras, processos e comportamentos que levam em consideração cinco princípios: abertura, participação, *accountability*, efetividade e coerência.

De acordo com o Rhodes (1996), o conceito de governança vem sendo utilizado com pelo menos seis significados, conforme abaixo, no entanto escolhe apenas a definição de rede auto-organizáveis para continuar sua análise:

- a) Estado mínimo: uso de mercados e quase-mercados para a entrega de serviços públicos;
- b) Governança corporativa: que trata principalmente de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e formas de controle;
- c) Nova Gestão Pública (*New Public Management*): a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no setor público;
- d) Boa governança: aliança da nova gestão pública com a democracia liberal;
- e) Sistema sócio-cibernético: interdependência entre atores sociais, políticos e administrativos, com resultado de formas sócio-políticas interativas de governo;
- f) Redes auto-organizáveis: desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes.

Já Kooiman (1999, p.69) também salienta que o termo governança vem sendo usado na literatura, mas não necessariamente com o mesmo significado, e sistematiza as seguintes definições:

- a) sistemas de regras em todos os níveis de atividade humana, da família a organizações internacionais, nas quais a busca de metas através do exercício de controles tem repercussões transnacionais (ROSENAU 1995, p. 13, apud KOOIMAN, 1999);
- b) processo contínuo através do qual conflitos ou interesses diversos podem ser acomodados e ações cooperativas devem ser tomadas (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE 1995, p. 2, apud KOOIMAN, 1999);
- c) rede inter-organizacionais que se auto-organizam caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras do jogo e significativa autonomia do estado (RHODES 1997, p. 15, apud KOOIMAN, 1999);
- d) gerenciamento consciente de estruturas do regime com ênfase na melhoria de legitimidade do reino público em compasso com estado e sociedade (HYDEN AND BRATTON 1992, p. 6-7, apud KOOIMAN, 1999);
- e) mecanismos não presumidos de serem baseados primariamente na falta de limite do estado (HAY and JESSOP 1995, p. 303-306, apud KOOIMAN, 1999);
- f) resolução de problemas e criação de oportunidades, e condições estruturais e

processuais com objetivo de realizar o mesmo (KOOIMAN, 1999).

Para Kooiman (1999), apesar de diferentes definições e usos, o que parece comum e se destaca é a importância das regras e qualidade dos sistemas, a cooperação para aumentar a legitimidade e efetividade e, por último, os novos processos, arranjos e métodos. E acaba por sugerir uma classificação em três pilares:

- Relações internacionais – que se traduz em um conjunto de normas implícitas e explícitas no processo de tomada de decisões e interação que traga mútuos benefícios, incluindo não só os estados mais também atores não estatais, interesses globais e outros níveis de interação;
- Boa Governança – com uma concepção bastante similar a estudos do Banco Mundial conduzidos na África em 1989 que pressupõe o aumento da legitimação política como pré-condição para o desenvolvimento sustentável. Enfatizando que a questão principal diz respeito ao modelo de governo que se tem em mente nem sempre reflete a interdependência do sistema a ser governado;
- *Steuerung* - contribuição alemã que dá idéia de controle em governar e guiar o desenvolvimento da sociedade.

No contexto da governança contemporânea, ligado ao termo definido por Osborne (2006) como New Public Governance, existem interesses e demandas da sociedade pressionando os atores sociais organizados (estado, terceiro setor e iniciativa privada) para gerar bens públicos e privados, com o objetivo de gerar o bem estar. Diante de todas essas dificuldades, passou-se a exigir a modernização do Estado, principalmente em função da percepção quanto às limitações do modelo burocrático utilizado pela Administração Pública.

A esse respeito, Bento (2003, p.81) afirma que:

A partir do momento que o Estado deixa de ser considerado a fonte de todos os males e crises para constituir-se no princípio de sua superação, chamado a desempenhar um papel essencial na consolidação de economias integradas e competitivas, trata-se, agora de elaborar todo um conjunto de ferramentas conceituais, práticas e mesmos culturais com o fito de maximizar a eficiência do aparelho burocrático.

A crise do Estado Social, portanto, vem exigindo uma reformulação desse modelo burocrático, de forma a torná-lo mais eficiente. Desse modo, para superar as crises e atender às demandas legítimas da sociedade, o Estado se viu obrigado, entre outros, a concentrar esforços no sentido de racionalizar suas atividades, aprimorar os serviços públicos, adotar novas estratégias e novos modelos de gestão administrativa, otimizar os resultados de suas ações diante da escassez dos recursos disponíveis, bem como implementar mecanismos adequados de controle desses resultados.

No Brasil, apesar de ter havido outras tentativas de desburocratização da máquina pública, a exemplo do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, a ênfase maior se deu com a criação do Ministério da Desburocratização, na gestão do Ministro Hélio Beltrão, e, posteriormente, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, realizado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE – e aprovado em 21/9/1995 pela Câmara da Reforma do Estado. Ocorre que a eficiência administrativa só foi incluída no nosso ordenamento jurídico como um princípio, pelo menos explicitamente, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que a introduziu no *caput* do artigo 37 da Carta Magna.

Diniz (2003) argumenta, ainda, que devem ser preconizados novos estilos de gestão pública, revertendo o isolamento e o confinamento burocrático. O que implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas. As duas formas de responsabilização pública, por controle parlamentar e pela participação social, longe de serem incompatíveis, reforçam-se mutuamente, como ressalta a teoria democrática contemporânea (ANASTASIA, 2000).

Ademais, a autora lembra a necessidade de reforçar os instrumentos de governança, nos diferentes níveis da administração pública. Assim, acaba definindo Governança como a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. O que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. E conclui, em última instância, que trata-se de aprofundar as

interconexões entre governança, *accountability* e *responsiveness* nas novas democracias, mediante o desenho de uma arquitetura institucional apropriada e sua adequação às condições histórico-sociais contemporâneas.

Nesta linha de considerações, Pinto (2008, p.67-68) afirma que:

Mais recentemente a ênfase dos programas de reforma apoiados pelos organismos financeiros internacionais relacionam-se com a governança pública e corporativa, conceito que teve a sua origem na NEI (Nova Economia Institucional - Williamson, 1996). Governança se entende com a conduta dos governos e empresas na aquisição e uso de sua autoridade e poder econômico, caracterizadas pelo respeito das regras fixadas no sistema institucional. A boa governança é aceita pelos organismos financeiros internacionais como requisito para o desenvolvimento econômico e, portanto, são critérios incorporados nas suas operações de financiamento. Regras que regulam os contratos, diminuem o comportamento oportunístico e risco moral dos operadores econômicos, assegurando aos cidadãos os seus direitos e obrigações com relação ao estado, são todos propriedades de um sistema de governança inerente ao modelo da NEI.

Em termos operacionais as operações calcadas na promoção de boa governança passam pelo reforço de mecanismos que asseguram o *accountability* dos governos à sua cidadania, e o equilíbrio (*checks and balances*) entre os poderes do estado fixados nas suas respectivas constituições.

Neste cenário, cada país, organização, trabalhador ou segmento da sociedade deve descobrir o seu papel e conquistar seu espaço, assumindo nova postura frente às novas tendências, acompanhando as transformações mundiais, acreditando que o processo de globalização parece estar cada vez mais presente. Assim, se mostram tão relevantes as práticas de governança e a abordagem do agente/principal para equacionar as questões do desenho institucional.

Isso porque influenciam na definição dos objetivos, bem como no monitoramento da execução dos mesmos, uma vez que a relação de agência é definida como um contrato no qual uma ou mais pessoas – o principal – emprega uma outra pessoa – o agente – para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente (JENSEN E MECKLING, 2008).

Além disso, se supormos que ambas as partes agem visando à maximização das suas utilidades pessoais, existe razão para imaginar que o agente não agirá sempre de acordo com

os interesses do principal, sendo necessário alinhar os interesses o que terminar por gerar custos. Segundo Jensen e Meckling (2008), os custos de agência são a soma: a) das despesas de monitoramento por parte do principal; b) das despesas com a concessão de garantias contratuais; c) e do custo residual.

Assim, a teoria da agência tem como crença principal que proprietário e agente tem interesses próprios. O ponto fundamental da teoria está baseado no *homo-economicus*. Os problemas de agência surgem da relação entre proprietário e agente. Essa relação deve levar em consideração a assimetria da informação, o comportamento diferenciado, o risco moral e a seleção adversa.

O problema de agência se fundamenta principalmente na questão da informação assimétrica. Apresentada através da discussão sobre ação oculta e informação oculta, problemas evidenciados por Arrow (1985) na relação entre agente e principal.

De acordo com Borges e Serrão (2005, p. 114), a teoria da agência aborda um tipo de relação bastante freqüente no sistema econômico, ou seja, a relação bilateral entre o proprietário – pólo principal e o agente, no qual três condições se fazem presentes: o agente dispõe de vários comportamentos possíveis para serem adotados; a ação dos agentes/administradores afeta não apenas seu bem-estar, mas também o dos proprietários (acionistas controladores); e as ações do agente dificilmente são observáveis pelo proprietário, havendo assimetria informacional entre as partes.

Para Eisenhardt (1989) essa teoria está preocupada em resolver dois problemas que podem ocorrer na relação entre os agentes. O primeiro é o que surge quando desejos e objetivos do proprietário e agentes são conflitantes, e/ou a dificuldade e o custo de verificar o que efetivamente está sendo feito. O segundo é o problema que aparece quando proprietário e agente tem diferentes atitudes frente ao risco. A autora expõe que a teoria foi desenvolvida em duas linhas, positivista e proprietário-agente. Argumenta que elas diferem no rigor matemático, variável dependente e estilo, mas apresentam semelhantes suposições sobre pessoas, organizações e informações. As duas linhas acabam sendo complementares.

Na visão da autora a teoria da agencia tem vários pontos em comum com a perspectiva organizacional, mas que cada uma tem seu próprio foco e uma série de variáveis independentes. Para ela a teoria lembra que muito da vida organizacional é baseada em

interesses próprios e enfatiza a importância de uma estrutura de problemas comuns. Além disso, contribui para o pensamento organizacional no que se refere ao tratamento da informação como mercadoria e sua implicação que as organizações podem investir em sistemas de informação. Outra contribuição é a implicação do risco.

Como resultado da corrente positivista, Eisenhardt (1989) argumenta que a abordagem comum é identificar a política ou comportamento dos acionistas e gerentes que tem interesses divergentes e, assim, demonstrar que o sistema de informações ou incentivos resolvem os problemas de agência. Já como resultado da corrente proprietário-agente, a abordagem comum nestes estudos é utilizar um sub-conjunto de variáveis de negócios, como por exemplo programabilidade de tarefas, sistemas de informação e incerteza de circunstâncias, para prever se um contrato é padrão ou baseado em circunstâncias. É assumido que será escolhido o contrato mais eficiente, apesar da eficiência não ter sido diretamente testada.

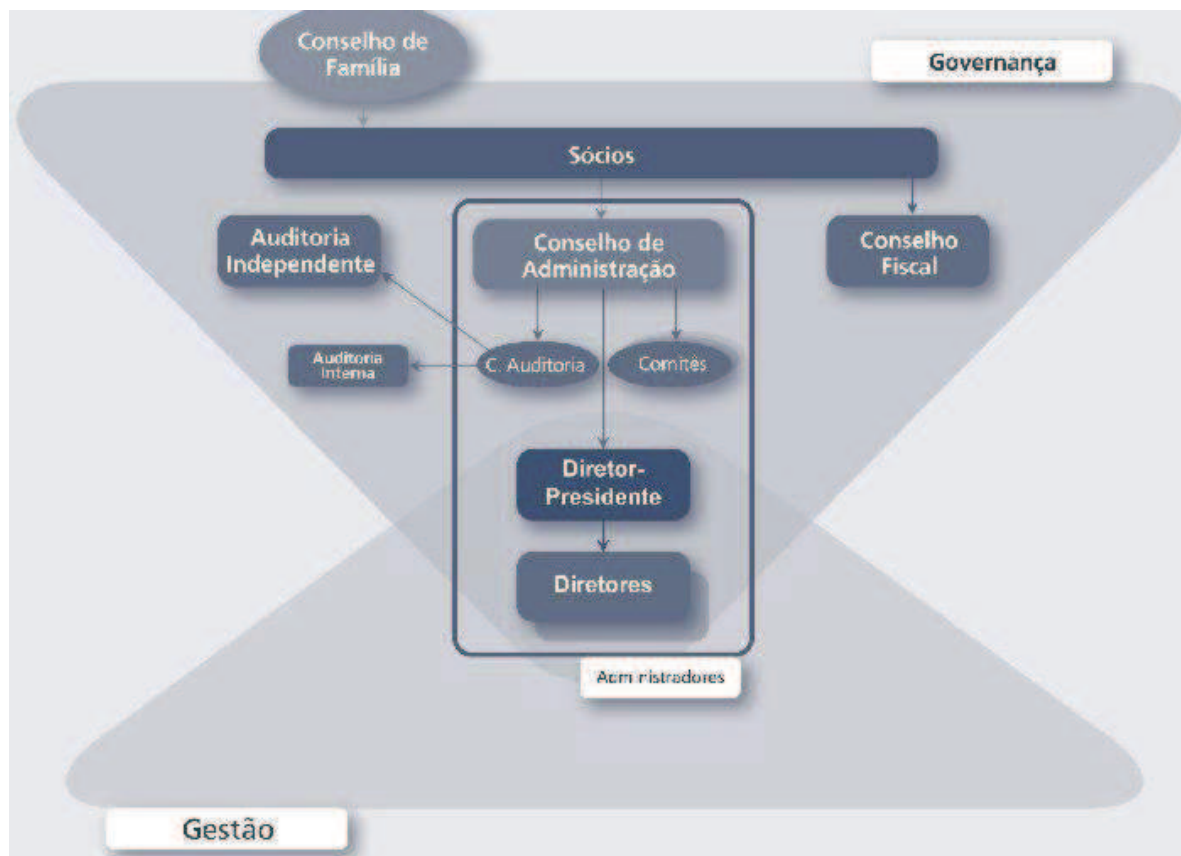
Nesse momento, vale ressaltar que o problema de agência, ou seja, induzir um agente a se comportar como se ele estivesse maximizando o bem estar do principal, está presente em todas as organizações, inclusive em órgãos públicos. O que pode variar são os custos de agência em cada uma das situações.

2.2. Governança das Organizações

No que tange à governança corporativa, o termo foi criado nos países desenvolvidos, mais especificamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, para definir as regras que regem o relacionamento dentro de uma companhia dos interesses de acionistas controladores, acionistas minoritários e administradores. Com o advento das máquinas a vapor, a construção de ferrovias e o desenvolvimento das telecomunicações a capacidade produtiva das organizações cresciam e com ela a demanda por tecnologias de gestão e investimentos. Como resultado dessa demanda foi constatado que ocorria na empresa uma separação entre a propriedade, detida pelos acionistas, e o controle dos objetivos estratégicos, capturado pelos executivos contratados (McGRAW, 1998).

Nesse momento, faz-se necessário estabelecer separação entre as questões que devem fazer parte das discussões de governança e aquelas relativas à gestão. No âmbito dos gestores devem ser tratadas as questões de gestão e, no universo dos proprietários, as de governança (FONTES FILHO, 2009). Conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 2: Sistema de governança corporativa



Fonte: IBGC, 2009, p. 16

A teoria que trata das questões da separação entre controle e gestão teve origem em trabalhos como de Berle e Means de 1932 (Borges e Serrão, 2005), que colocaram o problema da Teoria da Agência, sendo considerado o marco inicial em governança corporativa.

Na ótica de Berle e Means (1987, p. 33), a sociedade anônima tornou-se uma forma de manter a propriedade e um meio de organizar a vida econômica, desenvolvendo um sistema acionário. Existe uma profunda distinção entre propriedade e controle, por meio da multiplicação de proprietários.

Basicamente são identificados dois modelos clássicos de governança corporativa: o anglo-saxão, que prevalece nos Estados Unidos e no Reino Unido, e o nipo-germânico, que predomina no Japão e na Alemanha. No modelo anglo-saxão, a propriedade é relativamente pulverizada, com orientação para o mercado, o capital é fluido, o que facilita a

internacionalização, entretanto torna o sistema mais instável e volátil. Por outro lado, no modelo nipo-germânico as estratégias são de longo prazo, com fontes de capital estáveis, dificultando a internacionalização, em virtude da menor transparência.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC – apresentou, quando de sua fundação em 1995, a seguinte definição, estabelecendo seus principais objetivos:

“Governança Corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle.”

Nesse ponto, é importante ressaltar que a definição anterior tem como base uma visão contratualista das companhias, que leva em conta apenas os interesses do grupo de sócios das empresas, o modelo *shareholder*, que vigorava principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido. Entretanto, atualmente, as relações de Governança Corporativa vão além da relação acionista-gestor. Uma visão mais abrangente deve incluir outros grupos sociais que também têm interesse na preservação da companhia e que são igualmente afetados pelas decisões tomadas por seus administradores, tais como: credores em geral, fornecedores, trabalhadores, consumidores e a comunidade em geral, dando origem ao modelo *stakeholders*, preponderante em países da Europa Ocidental.

Nessa linha, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a define como “um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores facilitando o acesso ao capital”.

Andrade e Rossetti (2006) sintetizam os conceitos de governança em quatro critérios: guardião de direitos das partes com interesses em jogo; sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas; estrutura de poder que se observa no interior das corporações; e, sistema normativo que rege as relações internas e externas das empresas.

No mesmo trabalho, os autores apresentam como valores essenciais para a boa governança corporativa a integridade ética, permeando todos os sistemas de relações internas e externas; o senso de justiça no atendimento das expectativas e demandas; a exatidão na

prestação de contas; a conformidade com as instituições legais e com os marcos regulatórios; e a transparência.

Diante do aprofundamento nos debates sobre governança, o IBGC lançou um novo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC (IBGC, 2009), no qual amplia definição de Governança Corporativa: “*Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.*”.

O referido código define os seguintes princípios básicos de Governança Corporativa:

- **Transparência** - mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.
- **Equidade** - caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.
- **Prestação de Contas (*accountability*)** - os agentes de governança (sócios, administradores, conselheiros de administração, executivos/gestores, conselheiros fiscais e auditores) devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as conseqüências de seus atos e omissões.
- **Responsabilidade Corporativa** - os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

No cenário internacional, a Governança Corporativa está relacionada a um ambiente institucional equilibrado e à política macroeconômica de boa qualidade. A título de exemplo, o G8 - grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá – antigo G7) mais a Rússia - considera a Governança Corporativa um pilar da arquitetura econômica global. Já a Organização para Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) desenvolveu uma lista de princípios de Governança Corporativa (< www.oecd.org/daf/corporateaffairs/principles/text >) e promove, periodicamente, em diversos países, mesas de discussão e avaliação dessas práticas. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) consideram a adoção de boas práticas de Governança Corporativa como parte da recuperação dos mercados mundiais, fragilizados por sucessivas crises em seus mercados de capitais. Dessa forma, em praticamente todos os países, surgiram instituições dedicadas a promover debates em torno da Governança Corporativa. A difusão das boas práticas de governança pode melhorar todo o ambiente de negócios, uma vez que contribui para reduzir problemas decorrentes da assimetria de informações e de direitos entre proprietários e gestores.

2.3. Governança organizacional aplicada ao setor público

A grande repercussão das práticas de gestão na área privada contribuiu para a ampliação da discussão da governança para outras organizações. Assim, a preocupação com a governança chegou aos órgãos governamentais, entendida como os “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 2001).

De acordo com Matias-Pereira (2010), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Apesar do setor público e o privado possuírem focos específicos, são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Sendo possível verificar que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Para Barrett (1997) não há diferença nos princípios que tratam da boa Governança Corporativa em organizações públicas ou privadas. A boa governança requer definições claras de responsabilidade e entendimento amplo da relação entre os acionistas da organização e os encarregados de gerenciar seus recursos e entregar resultados. No entanto, em estudo mais recente, o autor reconhece que, apesar de haver similaridades, existem diferenças entre as estruturas administrativas das entidades do setor público e do privado, bem como entre suas

estruturas de responsabilização. Na concepção de Barrett (2001), o ambiente político, com foco em verificações, contabilidade e sistema de valores que enfatizam questões éticas e códigos de conduta, implica numa estrutura de Governança Corporativa diversa daquela orientada a negócios, típico do setor privado.

No ponto de vista de Przeworski (2003, p.45), *“A economia é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de agents e principals: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas”*.

Já Bresser-Pereira (2009) faz uma crítica à questão da agência aplicada ao setor público. Para o autor a análise da escolha racional é incapaz de compreender a reforma da gestão pública, permanecendo presa à administração burocrática. Acredita que no processo de reforma da gestão pública, a teoria sociológica das organizações tem maior capacidade de previsão do que a teoria econômica das organizações.

Apesar da discussão acima, cabe destacar que o próprio Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009) expressa que os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a diversos tipos de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Apesar de primariamente desenvolvido com foco em organizações empresariais, foi feita a opção por utilizar a palavra “organização”, a fim de tornar o documento o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, as do terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros, desde que cada organização avalie quais práticas deve adotar e a melhor forma de fazê-lo, de maneira que se adapte à sua estrutura e realidade.

No que se refere ao suporte legal, o Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.

Nesse contexto, o estudo empreendido pelo IFAC (2001) apresenta três princípios fundamentais de governança no setor público, conforme abaixo:

- *Openness* (Transparência) - requerida para assegurar confiança das partes interessadas (sociedade) no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- *Integrity* (Integridade) - baseada na honestidade, objetividade, alto padrão de normas de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
- *Accountability* (responsabilidade de prestar contas) - as entidades do setor público e gestores são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao exame externo apropriado.

O estudo sugere, ainda, que esses princípios devem estar refletidos em cada dimensão da governança das entidades do setor público, tais como, padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Ademais, detalha como as recomendações podem ser implantadas na prática.

Na mesma direção, em junho de 2003, o *Australian National Audit Office* - ANAO lançou o Guia de Melhores Práticas para a Governança no Setor Público (*Better Practice Guide Public Sector Governance*, ANAO, 2003). O guia almejava ajudar as Agências de Governo Australianas atingir melhores padrões de governança, por intermédio da discussão dos modelos de trabalho de governança e da proposição de processos e práticas para endereçar os problemas usualmente encontrados. De acordo com o documento, os princípios da boa governança nas entidades do setor público são:

- *Leadership* (Liderança) – define as prioridades governamentais, com a identificação e articulação da responsabilidade;
- *Commitment* (Compromisso) - de todos os participantes, com uma boa orientação das pessoas, uma melhor comunicação, uma abordagem sistemática à gestão da organização, ênfase aos valores da entidade e conduta ética, gestão de risco, prestação de serviço de qualidade e relacionamento com os cidadãos e os clientes;
- *Integrity* (Integridade) – baseado na honestidade e objetividade, padrões pessoais e profissionais dos indivíduos dentro da organização, assim como nos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios

da entidade. Reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de performance;

- *Accountability* (Responsabilidade) – requer que todos os envolvidos sejam responsáveis por suas decisões e ações, bem como se submetam ao escrutínio externo;
- *Transparency/Openness* (Transparência) – providenciar as partes interessadas a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade, com comunicações completas e informação segura e transparente. Isso permite assegurar que os dirigentes sejam verdadeiramente responsáveis no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- *Integration* (Integração) - pode promover a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões requeridos para atingir metas e objetivos.

Um número de desenvolvimentos importantes no setor de governança pública ocorreram desde o lançamento do referido guia. Assim, de acordo com o Programa de Trabalho de Auditoria de julho de 2010, com objetivo de continuar a suportar organizações governamentais, o ANAO planeja atualizá-lo.

Ademais, o guia *Good Governance Standard for Public Services* (OPM e CIPFA, 2004) foi lançado com o objetivo não somente de esclarecer e implantar os princípios da boa governança em organizações públicas, mas também avaliar os pontos positivos e negativos da prática da governança atual e com isso ser possível aperfeiçoá-la. O documento foca também como diferentes funções de governo podem apoiar-se mutuamente, uma vez que a boa governança pode encorajar a confiança e a participação que permite a melhoria dos serviços. Dessa forma, estabelece os seguintes princípios da boa governança:

- *Focusing on the organisation's purpose and on outcomes for citizens and service users* (focar no propósito da organização e nos produtos para cidadão e usuários dos serviços) – ser claro sobre os propósitos da organização e seus produtos para cidadãos e usuários dos serviços, ter certeza de prover aos usuários um serviço de alta qualidade e aos contribuintes valor agregado aos impostos.
- *Performing effectively in clearly defined functions and roles* (performar efetivamente através de papéis e funções claramente definidas) – ser claro sobre as funções do corpo governamental, as responsabilidades de executivos e não executivos, garantindo que

são aplicadas. Ademais, deixar evidente sobre relacionamentos entre governantes e o público.

- *Promoting values for the whole organisation and demonstrating the values of good governance through behavior* (promover valores para toda a organização e demonstrar boa governança por intermédio do comportamento) – colocar valores organizacionais em prática.
- *Taking informed, transparent decisions and managing risk* (tomar decisões transparentes, bem fundamentadas e gerenciar o risco) – ser rigoroso e transparente sobre como as decisões são tomadas, utilizar informações de qualidade, garantir que um sistema de gerenciamento de risco efetivo esteja em operação.
- *Developing the capacity and capability of the governing body to be effective* (desenvolver a capacidade e eficiência do corpo de governança de modo a ser efetivo) – desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidade de governança, bem como avaliar sua performance individual e manter o equilíbrio, no corpo de participantes da governança entre continuidade e renovação.
- *Engaging stakeholders and making accountability real* (engajar *stakeholders* e tornar a prestação real) – compreender relacionamentos formais e informais de *accountability*, adotar um método ativo e planejado para dialogar com o público e de responsabilidade para o *staff*, bem como engajar efetivamente os *stakeholders* institucionais.

Na visão de Matias-Pereira (2010), no intuito de permitir a implementação de uma boa governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas à transparência e à ética. Por sua vez, o novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro setor.

Para ele, embora estejam em dimensões diferentes, as preocupações com a boa governança, transparência e ética também fazem parte do universo das organizações públicas. Isto porque, tanto no setor privado como no público, não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como identificam e tratam os seus *stakeholders*, como e em que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade (ABRUCCIO, 2005).

Com isso, a capacidade de governança passaria pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e, a capacidade de implementação pressupõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos, necessários para que as decisões se materializem. Ademais, a gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população.

Observa, ainda, que apesar do termo governança ser usado em diferentes contextos, em sua origem, a expressão era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais, como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OECD, 2001).

Dessa forma, acredita que a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Diante do exposto, entende-se por governança tanto o “processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto à efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados” (FONTES FILHO; LOUZADA, 2009, p. 1). A governança nas organizações públicas é de grande complexidade, pois agrupa em novos arranjos três lógicas distintas: a do Estado, a do Mercado e a da Sociedade Civil. O que acaba por gerar uma série de dificuldades na sua implantação.

2.4. Problemas de Governança de uma organização pública brasileira da administração direta

Deve-se reconhecer não só a multiplicidade, a heterogeneidade e as distintas racionalidades de atores no modelo de governança exposto, como também suas distintas funções-objetivos e interesses envolvidos. Isto requer que sejam definidos e institucionalizados regras e mecanismos que garantam o equilíbrio de interesses e a delimitação das responsabilidades, funções e objetivos entre as partes, o estabelecimento de critérios claros para a tomada de decisão e a avaliação de desempenho, de forma a garantir a responsabilização (*accountability*), a transparência e a efetividade.

Cabe ressaltar que embora os problemas de agência tenham origem nas divergências de interesses e objetivos entre proprietários e gestores, o que remete ao contexto da iniciativa privada, esses problemas não se limitam a esse tipo de relação e contexto, mas se estendem a um espectro mais amplo de relações e contextos. Quando um ator depende da ação (ou recursos) de outro, em qualquer que seja o contexto, pode ocorrer um problema de agência (FONTES FILHO, 2004).

Embora possa haver conflitos de interesses entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil em suas relações, não se pode afirmar que estes sempre predominarão ou sempre estarão presentes. Os atores podem agir tanto em função do racionalismo e do interesse próprio quanto pela busca da satisfação da legitimidade social e política, ocorrendo a possibilidade de existir a convergência de interesses entre agente e principal.

Diversas organizações apresentam em sua estrutura relações entre quem detêm a propriedade e quem efetivamente exerce o controle sobre ela. No entanto, seja qual for o tipo de organização, a pulverização da propriedade é carregada de dificuldades, principalmente relativas ao custo da tomada de decisão coletiva (HANSMANN, 2000), dos quais a própria participação dos envolvidos que muitas vezes insuficiente, permanece carente de explicações quanto a sua ocorrência ou não.

Hansmann (2000) define três custos associados à propriedade: custos de agência, tomada de decisão coletiva e suporte ao risco. O primeiro, em razão da assimetria de informação, deve-se à necessidade de reduzir os denominados conflitos de agência, decorrentes da separação entre propriedade e gestão: o risco moral, quando o agente muda seu comportamento após a contratação; e a seleção adversa, quando um agente não qualificado é

contratado. Este custo está associado a construção e manutenção de mecanismos de monitoramento do agente. O segundo deve-se à busca por reduzir divergências de interesses e opiniões quanto aos objetivos da organização, em virtude da heterogeneidade de interesses envolvidos. O terceiro, suporte ao risco, diz respeito à diversificação dos ganhos dos proprietários, aplicando parcela de seus recursos em outros investimentos.

Na visão de Fontes Filho (2003), na esfera pública os problemas de agência também são significativos para a governança das organizações. Em síntese, para o autor a dificuldade na avaliação dos resultados e a mensuração dos esforços necessários para atingi-los são as principais limitações ao estabelecimento de sistemas de controle externo à governança em organizações públicas ou sem fins lucrativos. Para os sistemas de controle interno, avalia que, embora o baixo grau de independência dos conselheiros possa dificultar a efetividade da governança, o maior problema reside na capacidade de estabelecimento de objetivos claros pelo proprietário. Conclui que são essas, justamente, as maiores restrições à aplicação das soluções dos problemas de agência, o que impõe necessidade de busca por um referencial para construção de um modelo de governança que permita lidar com essas limitações e seja efetivo para a utilização em organizações não mercantilistas. Assim, conjugar elementos da teoria da agência aos da teoria institucional é a proposta do autor.

Ademais, Fontes Filho (2003) argumenta que as organizações públicas e sem fins lucrativos precisam ter objetivos claros para orientar sua gestão. Sistemas de controle interno e externo devem ser acionados para estabelecer mecanismos que consigam controlar a atuação dos gestores no interesse dos proprietários, sejam eles o governo, a sociedade ou grupos de beneficiários, no caso de ações sociais. No entanto, é necessário compreender que os gestores precisam legitimar suas ações, seja por interesse próprio ou pela responsabilidade em, no mínimo, aparentar um resultado adequado às expectativas dos principais *stakeholders*. Aliando essas duas teorias fica possível produzir mecanismos mais efetivos de governança para essas organizações.

Para O'Donnel (1991), o ato de prestar contas é uma forma de transparência, que promove a participação por parte dos cidadãos. Para ele, uma população bem informada resulta numa participação maior nas políticas públicas. Define dois tipos de *accountability*: a vertical, por meio da qual a população participa da *accountability* através dos meios institucionais disponíveis, sendo o mais eficiente o voto popular; e a horizontal, onde a própria

burocracia obriga uma *accountability* adequada.

A *accountability* horizontal estaria associada à existência de órgãos do Estado com poder de fiscalização e jurisdição para fiscalizar os atos de todos os entes do governo (O'Donnel, 1999). Já a *accountability* vertical, segundo o autor, é a forma que inclui os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos exigirem prestação de contas por parte da Administração Pública, bem como influenciarem em seus direcionamentos.

Para isso é necessário que exista um conjunto de liberdades à disposição da sociedade, como a liberdade de opinião, de associação e de acesso às fontes variadas de informações. Para O'Donnel, essas liberdades permitiriam a fiscalização por parte da sociedade civil, bem como a possibilidade de articulação das demandas e a formulação de denúncias de atos irregulares praticados por autoridades públicas.

Se considerarmos que os problemas de agência são significativos para a governança das organizações públicas, depreende-se que o trabalho do órgão de controle externo pode contribuir para melhorar aspectos da ação oculta (*hidden action*) e da informação oculta (*hidden information*), referidos na teoria da agência como risco moral e seleção adversa.

2.5. Subsídios para a análise

Segundo Kettl (2000), os governos têm-se utilizado da reforma gerencial para readequar todo o estado e o relacionamento com os cidadãos. Além disso, a reforma da gestão pública deve promover o envolvimento entre os mais diversos setores, alinhando o setor público aos novos desafios, com o suporte do sistema político para que sejam bem sucedidas.

Assim, o objetivo deste trabalho foi pesquisar o que vem ocorrendo no Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da administração pública federal, que tem como missão institucional assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade, no que se refere a governança da organização.

O referencial teórico deste trabalho abordou aspectos da questão da separação da propriedade e gestão, com a importância da definição dos objetivos pelo dono. A teoria da agência apresenta-se como um arcabouço para a análise das relações entre principal e agente, considerando a formação de conflitos em razão de possíveis interesses divergentes entre os

envolvidos.

A possibilidade de conflitos de interesse conduz a existência de custos, uma vez que incentivos ao agente devem ser estabelecidos, bem com a mensuração e avaliação de impacto (efetividade) visando uma melhor definição dos objetivos a serem perseguidos. Nesse ambiente, é interessante que se conheça o grau de assimetria das informações. Essa assimetria surge em virtude das informações que o principal recebe serem fornecidas em sua maioria pelo agente, o que lhe permite um controle do tipo e profundidade.

Outra questão abordada no referencial teórico diz respeito a uma *accountability* adequada. Esse ponto é de fundamental relevo se estiver claro que a organização estudada é responsável por realizar a denominada *accountability* horizontal e deve servir de referência para outros entes públicos.

Com o propósito de avaliar os princípios da boa governança na Corte de Contas, foi estudado o Plano Estratégico bem como o Plano de Diretrizes do órgão, utilizando como referencial a teoria da agência, e seus conflitos, bem como a definição de O'Donnel (1991) sobre *accountability*.

O referencial teórico converge para questões que sintetizam os principais problemas de governança nas organizações públicas, que podem ser destacados no quadro seguinte como orientadores da pesquisa objeto do estudo:

Quadro 1: Problemas de Governança nas organizações públicas

Temas	Aspectos Relevantes
Problemas de Agência	Como são definidos os objetivos; Como é assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal;
<i>Accountability</i>	De que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do estado;
Assimetria de informação	De que forma a assimetria de informação é minimizada;

Alinhamento de interesses	É possível o alinhamento de interesses se dar por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, observando o orçamento público e a legislação aplicável aos servidores públicos;
---------------------------	--

Fonte: elaboração própria

Ao término deste trabalho, espera-se contribuir para uma melhor compreensão destes aspectos aplicados à governança das organizações públicas da Administração Direta, consideradas dentro do nível da União, tendo como foco analítico o TCU.

Este capítulo tratou do referencial teórico que compõe a grade inicial de pesquisa.

3. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo indicar os aspectos metodológicos da pesquisa. Assim, é dado destaque ao tipo de pesquisa, ao universo do estudo, à amostra utilizada e aos instrumentos de coleta de dados, bem como às formas de tratamento empregadas. Por fim, serão elencadas também possíveis limitações ao método proposto.

3.1. Tipo de pesquisa

Para definir o tipo de pesquisa, utilizou-se a taxonomia proposta por Vergara (2007), que classifica as pesquisas com base em dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.

A pesquisa foi bibliográfica, documental e estudo de caso. Bibliográfica visto que foram utilizados materiais disponíveis ao público, como livros, artigos, dissertações acadêmicas, arquivos disponibilizados em redes eletrônicas e outros, condizentes com os objetivos do trabalho. Segundo Gil (1988), esta significa elaboração a partir de material já publicado, principalmente livros, artigos de periódicos e, atualmente, material disponibilizado na Internet. O levantamento bibliográfico foi realizado com o propósito de distinguir e identificar contribuições relevantes relacionadas ao tema desta dissertação.

Motta (1997) entende que as teorias se justificam pela capacidade de explicar a realidade e, principalmente, pela aplicação prática na solução de problemas administrativos. Pela teoria se aprende maneiras diversas de pensar, de se construir algo novo e de acreditar na mudança. O pensamento teórico sobrepõe-se, complementa e aperfeiçoa a perspectiva prática. Dessa forma, o pensamento teórico valoriza a compreensão da organização em seu todo e como parte de uma estrutura social maior; procura causalidades, inter-relações e significados capazes de formar uma coerência de pensamento sobre seu objeto de análise. Já o pensamento prático valoriza instrumentos para a ação inovadora: preocupa-se com a utilidade e a eficácia dos meios em relação aos fins e com os significados individuais e coletivos da mudança.

Além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se de forma predominante a pesquisa documental que com materiais de acesso mais restrito, a exemplo de regimento interno,

instruções normativas, resoluções, portarias, manuais, planos de fiscalização no Tribunal de Contas da União. Por fim, classifica-se como estudo de caso na medida em que se baseou num caráter de profundidade e detalhamento de um órgão público.

O estudo de caso foi utilizado nesta dissertação porque é indicado para pesquisar a respeito de fenômenos organizacionais, sociais e políticos, além de permitir a observação de condições contextuais de determinada situação (Yin, 2005). Yin (2005) afirma, também, que questões referentes a estudos de caso, quando aplicados a uma organização, devem responder a perguntas *como e por quê*.

A unidade de análise é definida como o foco do problema para o estudo (Yin, 2005). Nesta dissertação, refere-se a aspectos aplicados à governança das organizações públicas da Administração Direta, decorrente de um estudo de caso individual realizado no Tribunal de Contas da União.

3.2. Coleta de dados

Inicialmente, os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, dicionários, revistas especializadas, jornais, teses e dissertações com dados pertinentes ao assunto. Esta pesquisa foi realizada principalmente na Biblioteca Mario Henrique Simonsen-BMHS, localizada na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, e na Biblioteca Ministro Ruben Rosa do Tribunal de Contas da União e teve como propósito identificar na literatura a semântica de governança, bem como o conceito de governança das organizações aplicada a organizações em geral e ao setor público.

Posteriormente, foi realizada pesquisa documental nos arquivos do TCU para serem examinados o regimento interno, instruções normativas, resoluções, portarias, manuais, planos de fiscalização, para possibilitar a apresentação das competências, da estrutura e das formas de atuação da entidade para apresentar o modelo de governança adotado pelo TCU.

3.3. Tratamento dos dados

Inicialmente, procedida a uma revisão da literatura pertinente ao problema de investigação, a partir das fontes bibliográficas e documentais. Em seguida, coletados os dados bibliográficos e documentais, foram definidas as unidades e categorias de análise.

Posteriormente, foi realizado estudo de caso, apoiando-se em procedimentos interpretativos. De acordo com Yin (2005), utiliza-se o estudo de caso para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados.

Considerando que o referencial teórico converge para questões que sintetizam os principais problemas de governança nas organizações públicas, bem como define os aspectos relevantes, apresenta-se no quadro seguinte como cada questão do quadro foi investigada dentro do TCU:

Quadro 2: Aspectos relevantes da governança a serem investigados

Temas	Aspectos Relevantes	Estudo de Caso - Categorias de análise
Problemas de Agência	Como são definidos os objetivos; Como é assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal;	Características organizacionais; Plano Estratégico e Plano de Diretrizes;
<i>Accountability</i>	De que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do estado;	Características organizacionais; Processo de prestação de contas;
Assimetria de informação	De que forma a assimetria de informação é minimizada;	Processo de prestação de contas;
Alinhamento de interesses	É possível o alinhamento de interesses se dar por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, observando o orçamento público e a	Características organizacionais; Alinhamento de interesses;

	legislação aplicável aos servidores públicos;	
--	---	--

Fonte: elaboração própria

Por último, resgatado o problema que suscitou a investigação, os resultados do estudo de caso foram confrontados com a teoria que deu suporte à investigação e, assim, permitiu a formulação da conclusão.

Para construção da conclusão foi empregado o método dedutivo. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio, em ordem descendente de análise do geral para o particular, chega-se a uma conclusão. Usa-se o silogismo, uma construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão (GIL, 1988; LAKATOS e MARCONI, 1993).

3.4. Limitações do método

O estudo a ser realizado possui diversas limitações, algumas inerentes ao próprio pesquisador. A primeira dificuldade que pode ser relacionada refere-se à dificuldade de acesso ao órgão de controle externo federal, o que ocorre com menos intensidade uma vez este é o ambiente de trabalho do investigador.

Este fato pode também ser um fator limitante à análise dos dados, posto que a história de vida do pesquisador interfere em sua interpretação. No entanto, buscou-se um distanciamento com relação ao objeto investigado, admitindo-se a inexistência de neutralidade científica. Isso foi feito a partir de sistematização prévia à análise dos documentos.

Neste capítulo foram apresentadas algumas considerações acerca da metodologia desenvolvida no presente trabalho. Foram definidos o tipo de pesquisa, a forma de coleta e tratamento de dados. Ao final, foram apresentadas as limitações ao método escolhido para esta investigação.

4. ESTUDO DE CASOS: O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O capítulo está organizado de forma a apresentar o TCU, suas principais características administrativas e aspectos relacionados, de forma genérica, à governança. A seguir, serão tratadas diretamente as questões levantadas no referencial teórico para construir a análise.

4.1. Contexto Institucional

A atividade estatal está sujeita a dois tipos básicos de controle: o político e o administrativo. O controle político visa manter o equilíbrio entre os poderes e se baseia no sistema de freios e contrapesos. Já o controle administrativo visa assegurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade das atividades administrativas desenvolvidas por todos os Poderes. É a fiscalização que incide sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

No que diz respeito à Administração Pública, Meirelles (2005, p. 659) define controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. De acordo com o autor, os Estados de Direito, ao organizarem sua administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (MEIRELLES, 2005, p. 659).

Já Di Pietro (2007, p. 672) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”. Em outras palavras, a finalidade do controle é, segundo a autora, garantir que a Administração atue consoante os princípios, explícitos e implícitos, que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição Federal, tais como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, impessoalidade, motivação e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência (DI PIETRO, 2007, p.671).

Não há na doutrina, no entanto, uniformidade quanto à classificação dos tipos de controle. Existem vários critérios que exprimem as possibilidades e tipos de controle que

podem ser exercidos sobre a Administração Pública. O critério de classificação mais utilizado é o baseado na identificação do órgão que exerce o controle, ou seja, o agente controlador.

A partir daí, surgem outros critérios de classificação, a saber (DI PIETRO, 2007, p. 673): quanto à localização do agente controlador, que pode ser interno, quando o controle é efetuado por órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, ou seja, é o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes (previsto no artigo 74 da Constituição Federal); ou externo, no caso de o controle ser exercido por órgão não pertencente à estrutura do órgão controlado. É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro.

A Constituição Federal deixa assente que o titular do controle externo em nosso ordenamento jurídico é o Congresso Nacional (arts. 31, 70 e 71, *caput*), que se dá pelo controle político e financeiro da Administração Pública. O primeiro preocupa-se com a conveniência dentro de um contexto político da aprovação ou rejeição de um referido ato. Já o segundo, o controle financeiro, é exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União. Este tipo de controle externo é, portanto, o que vai nos interessar para efeitos do presente trabalho.

Para ressaltar a importância da atividade de controle externo, em especial a relevância dos tribunais de contas, transcreve-se abaixo algumas palavras do então Ministro do TCU, Adylson Motta, do texto extraído da apresentação à 3ª edição do livro *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais* (SOUSA et. al, 2005, p. 248), escrito com base nas palestras proferidas durante o Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, ocorrido na cidade de Estoril, Portugal, em março de 2003:

A história avançou, o Estado tornou-se mais complexo, as democracias se fortaleceram, a Administração profissionalizou-se e os Tribunais de Contas não podiam seguir outro caminho. No decurso dessas transformações, a importância desses órgãos de controle foi progressivamente reconhecida. Sua essencialidade ao Estado Democrático de Direito tornou-se patente não apenas para o controle dos gastos públicos, mas também – e principalmente – para o alcance da excelência na gestão do Estado, caracterizada pela conjunção dos requisitos de eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e legalidade.

Ainda sobre o controle externo e o papel dos Tribunais de Contas (MOURA e CASTRO, 2005, p. 132):

O controle externo é, assim, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito da União; das Assembléias Legislativas, nos Estados;

da Câmara Legislativa, no Distrito Federal e das Câmaras Municipais, nos Municípios. Este controle só pode ser exercido em sua plenitude com o auxílio imprescindível dos Tribunais de Contas respectivos.

Esse auxílio, entretanto, não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo, no Brasil, sem a indispensável participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

O fato de o Tribunal ser órgão auxiliar do Congresso Nacional (CN) não significa que haja uma relação de subordinação daquele em relação a este. Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto (2005, p. 65), afirma o seguinte:

Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade do papel institucional das Cortes de Contas. De uma parte, não é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão **meramente** auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, **mas não do lado de dentro**.

Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão *no mesmo barco*, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes. [grifos do autor]

A inexistência de qualquer vínculo de subordinação entre o TCU e o CN foi ratificada pelo STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.190, uma vez que as atribuições do Tribunal de Contas traduzem direta emanção da própria Constituição da República. Assim, por isso não derivam de delegação dos órgãos do Poder Legislativo.

O TCU é um tribunal administrativo, autônomo, vinculado ao Poder Legislativo, que tem competência para julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Vale ressaltar, ainda, que o TCU também possui autonomia administrativa e financeira. A autonomia administrativa lhe confere a prerrogativa de organizar e gerir o seu quadro de pessoal, seus bens e interesses, com vistas ao cumprimento de sua missão institucional. A

autonomia financeira, por sua vez, consiste na capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as suas atividades e serviços.

Apesar do exposto, o Congresso Nacional, como titular do controle externo, tem o interesse em saber como o TCU vem realizando suas fiscalizações, de iniciativa própria ou aquelas oriundas de solicitações do próprio Congresso, quais são os resultados desses trabalhos, entre outras informações que contribuam para o acompanhamento da gestão pública e para o exercício do controle do Poder Legislativo sobre os demais poderes. Além disso, o STF, nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 687, se pronunciou sobre o § 4º do art. 71 da CF, considerando que o Tribunal de Contas está obrigado, por expressa determinação constitucional, a encaminhar ao Poder Legislativo tanto relatórios trimestrais quanto anuais de suas atividades, pois tais relatórios, além de permitirem o exame parlamentar do desempenho, pela Corte de Contas, de suas atribuições fiscalizadoras, também se destinam a expor a situação das finanças públicas administradas pelos órgãos e entidades governamentais, em ordem a conferir um grau de maior eficácia ao exercício do poder de controle externo.

4.2. Características organizacionais

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública federal e tem como missão institucional assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade. Sua estrutura e funcionamento estão definidos na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Conhecido também como Corte de Contas, o Tribunal é órgão colegiado, cujas deliberações são tomadas pelo Plenário, 1ª e 2ª Câmaras, sendo integrado por nove ministros, conforme o disposto no art. 73 da Constituição da República. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal. As Câmaras são compostas por quatro ministros. Os Ministros-Substitutos, em número de quatro, participam dos colegiados e substituem os ministros em seus afastamentos e impedimentos legais, ou no caso de vacância de cargo.

Os ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional (seis) e pelo Presidente da República (três). Daqueles indicados pelo Presidente da República, um é de livre escolha e os

outros dois são selecionados, alternadamente, dentre os membros do Ministério Público junto ao TCU e os ministros-substitutos. Os ministros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça. Já os ministros-substitutos integram o Tribunal por meio de concurso público de provas e títulos e possuem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados dos Tribunais Regionais Federais.

O Ministério Público junto ao TCU é órgão especializado, autônomo e independente, composto por um Procurador-Geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, também selecionados por intermédio de concurso público de provas e títulos, assegurado a participação da ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e possuem as prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Além de atuar como fiscal da lei, o MP junto ao TCU defende os interesses do erário, manifesta-se sobre a maioria dos processos apreciados pelo Tribunal e interpõe os recursos previstos em lei.

Com relação especificamente às suas competências, até 1988, o campo de atuação do Tribunal se restringia apenas ao controle contábil, financeiro e orçamentário da Administração Pública, exclusivamente sob a ótica da legalidade. No entanto, a atual Constituição do Brasil, de 1988, em sintonia com a tendência mundial de preocupação com a melhoria do desempenho da Administração Pública, conferiu ao Tribunal competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade (CAMPELO, 2005, p. 228), bem como avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública. As competências do TCU estão estabelecidas no art. 71 da Carta Magna. Um histórico acerca da criação e evolução do órgão encontra-se no seu sítio na internet.

Tabela 1: Competências Constitucionais

Competências Constitucionais	Artigos
Apreciar as contas anuais do presidente da República.	71, inc. I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, inc. IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e a	71, inc. VI

Municípios.	
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	71, inc. VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º
Efetuar o cálculo das contas referentes aos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	161, § único

Fonte: TCU - Relatório anual de atividades – 2010 adaptado

Além das competências constitucionais, há ainda outras atribuições, conferidas ao órgão por meio de leis, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), a Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997), a Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/2004), a Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Cide (Lei nº 10.866/2004), a Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), bem como as edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária. Mais recentemente, teve destaque, a ampliação do leque de competências por meio da Lei nº 11.578, de 26.11.2007, que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dessa forma, as competências do TCU podem ser agrupadas em oito grandes categorias, a saber: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem, ainda, o caráter educativo.

O controle externo a cargo do TCU é exercido basicamente por meio do exame e julgamento de contas dos gestores públicos (processos de tomadas de contas, prestações de contas e tomadas de contas especiais) e dos trabalhos de fiscalização. A diversidade e a

abrangência alcançam desde a avaliação de desempenho de órgãos públicos e de efetividade de programas governamentais à legalidade dos atos de receita e de despesa. São fiscalizadas obras de engenharia, desestatizações e concessões de serviços públicos, além de outras áreas de atuação governamental. Os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões são examinados.

Para cumprir sua missão institucional, o Tribunal de Contas da União dispõe de uma Secretaria com quadro próprio de pessoal e que tem por finalidade a prestação de apoio técnico e administrativo ao exercício das atribuições constitucionais e legais confiadas ao órgão. Compõem a Secretaria do Tribunal as seguintes unidades básicas: Secretaria - Geral da Presidência (Segepres), Secretaria - Geral de Administração (Segedam) e Secretaria - Geral de Controle Externo (Segecex). Subordinadas à Segecex encontram-se as unidades técnicas incumbidas das atividades inerentes ao controle externo. Tais unidades possuem sede em Brasília e nos 26 estados da Federação. O organograma do Tribunal consta do Anexo I deste estudo – “Organograma do Tribunal de Contas da União”.

Administrativamente, o TCU conta com quadro próprio de pessoal. Dados constantes no relatório de atividades do TCU de 2010 revelam que possui 2.700 cargos efetivos, divididos entre Auditores Federais de Controle Externo (1.761), Técnicos Federais de Controle Externo (919) e Auxiliares de Controle Externo (20), recrutados mediante concurso público, e com atuação em todo o território nacional.

4.3. Plano Estratégico e Plano de Diretrizes

O início para a elaboração do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – PET ocorreu em 1992 com a criação da Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos – Seplom, atualmente chamada de Secretaria de Planejamento e Gestão – Seplan, que tem como uma de suas competências coordenar o processo de planejamento institucional, orientar o desdobramento de diretrizes, realizar acompanhamento sistemático de planos e controlar o alcance das metas das unidades básicas da Secretaria do Tribunal.

De acordo com a Portaria nº 276, de 22/8/1994, foi instituído o Plano Estratégico da Secretaria do Tribunal de Contas da União, em observância ao disposto nos incisos I e II do art. 6º da Resolução Administrativa nº 123, de 11/02/1992. Ademais, foi criada a Comissão de Implantação do plano estratégico, cujas atividades foram coordenadas pela Seplom. A esta

comissão caberia efetuar as revisões periódicas do plano, estabelecendo um sistema de controle visando à avaliação de resultados e à adoção de medidas corretivas e acompanhado a implementação dos planos nas unidades do TCU.

Com a Portaria nº 269, de 31 de agosto de 1999, o Tribunal de Contas da União atualizou seu plano estratégico, com o início da implantação do Gerenciamento por Diretrizes (GPD), no qual foram incorporados o negócio e a visão de futuro e revista a missão institucional. Foi elaborado o primeiro plano anual de diretrizes, sob a influência dessa metodologia.

Nos anos seguintes, implantou o processo de auto-avaliação institucional, a sistemática por projetos, criou o acompanhamento informatizado de indicadores, passou a utilizar a metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, implantou o Sistema de Gerenciamento da Estratégia – Sisplan e a sistemática das Reuniões de Avaliação da Estratégia – RAEs, em virtude de deficiências identificadas por unidades do Tribunal e também pela banca examinadora do Prêmio Nacional de Gestão Pública – PQGF. Em 2008, adotou a gestão por processos e publicou novo plano estratégico, com ênfase no alcance de cenários.

De acordo com informações disponíveis no sítio do órgão na internet, o sistema atual de planejamento e gestão do TCU consiste em um conjunto de práticas gerenciais voltadas para a obtenção de resultados e condutas corporativas com vistas ao atendimento das expectativas dos cidadãos com ações de controle externo. Foi nesse contexto que o órgão buscou acrescentar à metodologia de gestão de formulação e gestão do seu planejamento estratégico a análise de cenários prospectivos, baseada no método Grumbach, com o intuito de contribuir na definição de uma estratégia com foco no futuro e não apenas em dados passados ou na situação atual. Isso permitiu um estudo da probabilidade de ocorrência de eventos futuros que pudessem impactar o foco de atuação do órgão e possibilitou a identificação de parceiros estratégicos que poderão auxiliar no cumprimento da missão e alcance da visão de futuro.

Esse sistema tem por objetivo operacionalizar e alavancar a formulação e implementação de políticas de controle externo por meio de planejamento, processo que mobiliza as pessoas e a instituição para construir e escolher qual o tipo de futuro que se deseja, e de ações de gestão pela excelência, que completa o ciclo de planejamento, as quais visam a integrar unidades às diretrizes estratégicas e valores do TCU, sensibilizando servidores para a

produção de melhores resultados nos seus respectivos processos de trabalhos, de acordo com os seguintes macroprocessos definidos pela instituição:

1. Auxílio ao Congresso Nacional - tornar disponíveis informações e pareceres produzidos pelo TCU, visando a subsidiar o processo de responsabilização política do governo, a atuação do Legislativo na alocação de recursos públicos e o exercício do controle externo, a elaboração de planos e orçamentos, a avaliação de gestão fiscal e o aperfeiçoamento do arcabouço legal;

2. Promoção da transparência e do controle social- tornar disponíveis para a sociedade, imprensa, câmaras municipais, assembleias legislativas e conselhos incumbidos do controle social, informações acerca da gestão pública, dos resultados e dos benefícios do controle externo e, de forma específica, para denunciante, representantes e solicitantes, informações acerca dos fatos apurados pelo TCU ou as informações solicitadas;

3. Controle direto - tornar disponíveis para a administração pública, União, estados, Distrito Federal, municípios, conselheiros e gestores de recursos públicos federais, determinações, recomendações, sanções, medidas cautelares, alertas, informações e orientações, visando a prevenir, corrigir, coibir e punir a prática de ilegalidade e o mau uso de recursos públicos, a assegurar a legalidade das desestatizações e dos atos sujeitos a registro, a regular distribuição dos recursos dos fundos constitucionais e o cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, a esclarecer dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

4. Controle com interveniência de terceiros - tornar disponíveis à Advocacia-Geral da União, às procuradorias da administração pública indireta, ao Ministério Público da União, ao Ministério Público Eleitoral, aos ministérios públicos estaduais, à Polícia Federal e aos tribunais de contas estaduais e municipais, informações para que possam defender, determinar, sancionar e julgar atos da administração pública no âmbito das respectivas esferas de atuação;

5. Aperfeiçoamento da Administração Pública - tornar disponíveis para programas de governo, órgãos e entidades da administração pública, determinações, recomendações, avaliações e orientações, visando a contribuir para a excelência da gestão pública e dos serviços públicos prestados ao cidadão, para a melhoria da formatação, da formulação e da gestão dos programas e a qualidade de bens e serviços públicos e para o aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas;

6. Tecnologia da Informação - identificar necessidades e oportunidades para o uso da tecnologia da informação em suporte ao negócio da organização, implementar soluções que atendam às necessidades e oportunidades identificadas e assegurar o uso e funcionamento apropriado das soluções de TI;

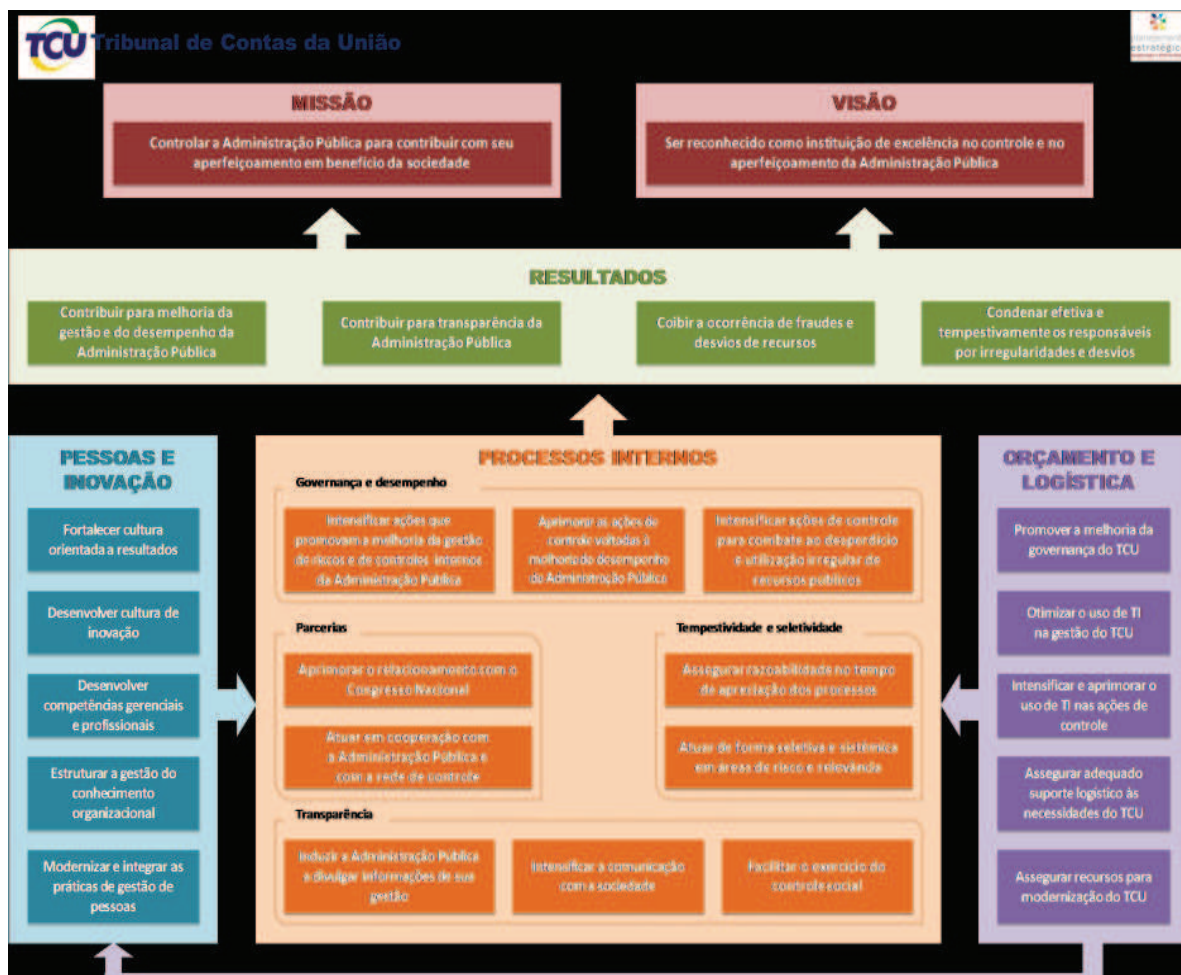
7. Planejamento e gestão - estabelecer, comunicar e internalizar o referencial estratégico do Tribunal de Contas da União, bem como definir prioridades, responsabilidades e compromissos com os rumos e resultados institucionais. Contempla, também, aspectos relativos à definição e alocação de recursos, ao acompanhamento de resultados, ao monitoramento de indicadores de desempenho e ao controle dos atos administrativos no âmbito do TCU;

8. Gestão de pessoas - estimular o desenvolvimento de profissionais competentes, motivados e comprometidos com a efetividade do controle externo e com a melhoria da gestão pública, bem como criar e manter ambiente de trabalho que conduza à excelência no desempenho, à plena participação, ao crescimento profissional e à qualidade de vida. Contempla, também, o aperfeiçoamento das práticas referentes ao sistema de trabalho, assim como a garantia da legalidade dos atos relativos a pessoas;

9. Logística – operacionalizar, aperfeiçoar e racionalizar a gestão e o atendimento às necessidades de bens e serviços para o bom funcionamento do Tribunal.

Já o mapa estratégico, a seguir reproduzido, traduz a missão, a visão e a estratégia da organização em um conjunto de objetivos que direcionam o comportamento e o desempenho institucionais:

Figura 3: Mapa Estratégico do TCU



Fonte: < www.tcu.gov.br>

Conforme o Relatório de Atividades, referente ao exercício de 2010, o instrumento do planejamento, no âmbito do TCU, possui duas vertentes básicas: procura alinhar estratégias, processos e pessoas aos objetivos institucionais, por meio de metas anuais a serem alcançadas, atuando também como indutor da melhoria da gestão, na medida em que identifica problemas e respectivas causas e estabelece ações corretivas. De acordo com o documento, o Tribunal tem dado especial ênfase à função de planejamento, de forma a estabelecer prioridades e melhor atender as expectativas e demandas da sociedade e do Congresso Nacional. O estabelecimento de metas desafiadoras de desempenho, alinhadas às estratégias institucionais,

tem contribuído para melhoria dos resultados, aperfeiçoamento da gestão de recursos e desenvolvimento progressivo da organização.

A elaboração do Plano de Diretrizes representa o desdobramento anual do Plano Estratégico. Ele vai pautar as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos, de forma a conduzi-lo para o cumprimento da missão. As prioridades para o ano de 2010 foram divididas em cinco grandes áreas, a saber: Transparências da gestão pública e das ações de controle do Tribunal; Estabelecimento e estreitamento de parcerias estratégicas para possibilitar maior efetividade do sistema de controle; Melhoria na tempestividade e na produtividade das ações de controle do Tribunal; Aprimoramento da Política de Gestão de Pessoas com foco no alcance de resultados; e Melhoria do suporte logístico e administrativo oferecido aos colaboradores do Tribunal.

O relatório de atividades aponta que as metas estabelecidas no Plano de Diretrizes para o exercício de 2010 foram distribuídas ao longo do ano, para fins de acompanhamento e avaliação do seu grau de execução, com o índice de alcance das metas pactuadas no valor de 100,53%. O documento ressalta, ainda, que uma parcela da remuneração dos servidores da instituição está atrelada ao alcance de resultados institucionais, o que tem contribuído para melhorar os resultados da atuação do controle, assim como para a articulação e a interação de prioridades, iniciativas e unidades do Tribunal. Em todas as etapas, são fundamentais a participação ativa e o compromisso de todo o corpo técnico e deliberativo com os destinos traçados para o TCU.

Para o exercício de 2011, a Portaria nº 37/2011, que aprova o Plano de Diretrizes do TCU para o biênio 2011/2012, definiu sete diretrizes para o período: transparência, parcerias estratégicas, tempestividade e produtividade; gestão de pessoas com foco em resultados; suporte logístico e administrativo; uso estratégico de tecnologia da informação; e governança.

Dessa forma, o TCU tem buscado o alinhamento com as melhores práticas gerenciais desenvolvidas em organizações similares no sentido de profissionalizar a sua gestão administrativa para melhorar seus processos e alavancar seus resultados.

4.4. Prestação de Contas

Dentre os principais instrumentos de divulgação utilizados com o propósito de disponibilizar informações referentes às suas atividades, destacam-se: Portal TCU; Página

Contas Públicas (Lei nº 9.755/1998); Portal da Rede de Controle da Gestão Pública; Relatórios institucionais encaminhados ao Congresso Nacional – Relatórios trimestral e anual das atividades do TCU; Revista do TCU; Publicação Auditorias do TCU; Informativo TCU; e Participação no programa A Voz do Brasil.

A Rede de Controle da Gestão Pública trata-se de protocolo de intenções que instituições do Executivo, Legislativo e Judiciário, que atuam no controle e na fiscalização do uso de recursos públicos, assinaram para formar uma Rede de Controle. Presente em 26 estados, a Rede foi instituída pelo TCU com o objetivo de fortalecer a integração entre tais órgãos, priorizando a atuação estratégica e coordenada. No ano foram realizadas auditorias de forma articulada nas áreas de saúde, educação e segurança pública. Também foram iniciados os trabalhos de fiscalização nos preparativos do País para a Copa do Mundo de 2014.

O portal da Rede de Controle da Gestão Pública contém informações sobre a Rede, acordos de cooperação entre os órgãos, biblioteca, ações e resultados, notícias, eventos e trabalhos de capacitação, além de um fórum de discussão para os membros das diferentes instituições.

Já o Portal de Fiscalização e Controle da Copa de 2014 é uma iniciativa da Rede de Informações para a Fiscalização e o Controle dos Gastos Públicos na Organização da Copa do Mundo de 2014. O TCU integra o rol de órgãos partícipes da Rede, juntamente com comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e tribunais de contas dos estados e municípios que irão sediar os jogos do mundial. O objetivo do portal é instrumentalizar os trabalhos da Rede Copa 2014 e torná-los acessíveis ao conhecimento da sociedade.

No ano de 2010 foi inaugurada a Agência de Notícias do Tribunal de Contas da União, criada para ampliar a divulgação de trabalhos realizados pelo Tribunal e, dessa forma, estreitar o relacionamento com a imprensa e com a sociedade. Além de notícias sobre as recentes decisões do TCU, na página principal da agência, é possível ler entrevistas e artigos de servidores da Casa sobre temas de destaque na gestão pública. Também podem ser acessados matérias de jornais e telejornais da mídia nacional e programas institucionais.

Além disso, no que se refere à transparência administrativa, o TCU está inserido em um ambiente que apresenta um arcabouço constitucional e legal que impõe determinadas obrigações. Assim, em atendimento ao disposto no artigo 77 da Lei nº 12.390, de 9 de agosto de 2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 10

de agosto de 2010, são divulgadas as tabelas de estrutura remuneratória e as tabelas de cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança do quadro de pessoal do órgão, bem como a relação completa de membros e demais agentes públicos, efetivos ou não, bem como a relação completa de membros e demais agentes públicos, efetivos ou não.

Já em cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com as alterações da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO são divulgados os relatórios institucionais e informações consolidadas sobre a execução da despesa, licitações e contratos realizados pelo Tribunal, como por exemplo: o Relatório de atividades, Relatórios de gestão, Relatórios de gestão fiscal, Relatório de execução orçamentária e financeira, Projetos de grande vulto, Licitações e contratos do TCU e Contas do TCU.

Dirigido especialmente ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, o Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União, apresenta, ano a ano, os principais resultados da atuação do órgão, tanto na área do controle da gestão pública, quanto na área administrativa. Traz os referenciais adotados pelo Tribunal, no exercício das competências constitucionais e legais que lhe são afetas, para o controle da Administração Pública.

Com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional para subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária, é entregue anualmente o Relatório consolidado das fiscalizações realizadas em obras públicas, o que possibilita verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2011), Lei nº 12.309, de 09.8.2010, a Lei Orçamentária de 2011 poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo TCU. No entanto, a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios ficará condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.

Após o encaminhamento do relatório consolidado ao Congresso Nacional, o TCU continua a análise dos processos, considerando as justificativas dos responsáveis envolvidos. Cumpridas as determinações, o Tribunal informa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos

Públicos e Fiscalização do Congresso a eliminação de óbices à continuidade das obras saneadas.

Outro documento enviado ao Congresso Nacional trata-se da emissão de parecer prévio conclusivo sobre as contas que o Presidente da República deve prestar anualmente. Compõem as contas os Balanços Gerais da União, o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução orçamentária e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação. Desse modo, o parecer prévio é acompanhado de relatório contendo informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.

O Tribunal emite parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República, pois as Contas atinentes aos poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, não são objeto de pareceres prévios individuais, mas são efetivamente julgadas pelo TCU, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, que deferiu medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5/DF, Diário da Justiça de 21.8.2007.

O Relatório das Atividades do exercício de 2010 destaca que os planos institucionais do TCU estabelecem ações voltadas ao fortalecimento do canal de comunicação com o Congresso Nacional, à ampliação da oferta de produtos e à apresentação de trabalhos relevantes do Tribunal ao Parlamento. Desse modo, o TCU participa de audiências, as quais contam com representantes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, da iniciativa privada e da sociedade civil.

Por outro lado, a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União é o canal de comunicação da sociedade com o órgão. Por meio dela, o cidadão pode apresentar sua manifestação, contendo comunicações de irregularidades, críticas, sugestões, elogios ou solicitação de informações sobre os serviços prestados pelo Tribunal, sobre os atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão dos servidores públicos federais e sobre a aplicação dos recursos públicos federais.

A manifestação, assim que recebida, é analisada pela equipe da Ouvidoria e encaminhada à unidade competente. O cidadão é informado sobre as providências adotadas. Diferentemente, da denúncia que exige que o denunciante se identifique, fornecendo sua

qualificação e endereço, o que pode inibir determinadas iniciativas, principalmente quando o potencial denunciante trabalha no órgão alvo da denúncia e possui subordinação hierárquica ao gestor denunciado.

De acordo com informativos da Ouvidoria, o cidadão vem contribuindo de forma eficaz para o controle de gastos públicos federais. Muitas das manifestações apresentadas auxiliam a atuação do Tribunal.

Desde a sua criação em 2004 até o final de 2010, a Ouvidoria recebeu cerca de 31 mil manifestações. Em 2010, foram registrados 6.266 chamados, sendo 64,95% de solicitação de informação, esclarecimento, crítica, elogio, sugestão e orientação de caráter geral e 35,05% referentes a indício de irregularidade na aplicação de recursos públicos federais. Em decorrência das irregularidades ou ilegalidades notificadas, as unidades técnicas do TCU autuam processos de representação que serão objeto de investigação por parte do Tribunal.

A participação do cidadão, ao informar a respeito de possíveis irregularidades na gestão de recursos públicos, é de fundamental importância para a garantia da boa e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. É, também, meio de exercício da cidadania e de fortalecimento da democracia.

O quadro a seguir discrimina os chamados registrados pela Ouvidoria do TCU no período de 2008 a 2010:

Tabela 2: Manifestações Atendidas pela Ouvidoria

Tipo de Manifestação	2008	2009	2010
Indícios de irregularidades na aplicação de recursos	2.408	2.341	2.196
Solicitação de informação, reclamação, crítica, elogio, sugestão e orientação de caráter geral.	3.696	3.933	4.070
Total	6.104	6.274	6.266

Fonte: TCU - Relatório anual de atividades – 2010 adaptado

4.5. Alinhamento de interesses

Conforme o Relatório de Atividades, referente ao exercício de 2010, o aprimoramento da política interna de gestão de pessoas é um dos objetivos estratégicos do TCU. A valorização profissional do servidor é aspecto imprescindível para a consolidação da imagem institucional. O relatório ressalta, ainda, que nas organizações, a preparação das pessoas e a

criação de condições para que elas desempenhem suas atribuições funcionais, ao lado da devida valorização do esforço laboral, constituem aspectos críticos para o sucesso. São as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam os processos de uma instituição e fazem com que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

Considerando que profissionalização do servidor público é essencial à promoção de inovações na Administração Pública e à melhoria dos serviços prestados ao cidadão, o TCU tem investido em ações de treinamento, desenvolvimento de competências e educação continuada de seu corpo técnico.

As atividades de seleção, capacitação e desenvolvimento profissional estão a cargo do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), criado na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e instituído pela Resolução-TCU nº 19, de 9/11/1994. Como unidade gestora das ações de educação corporativa no TCU, o ISC tem trilhado caminhos de modernização técnica, administrativa e gerencial, com a vista a atender às necessidades de desenvolvimento institucional do Tribunal.

Nos últimos anos foram implementadas diversas ações de reestruturação e modernização, tais como: modelagem de processos de trabalho; estrutura organizacional matricial; adoção das diretrizes de qualidade propostas pela norma ISO 10.015; organização dos eventos educacionais em programas de desenvolvimento de competências; especialização da equipe; atualização e melhoria do referencial normativo balizador da educação corporativa; ampliação da educação a distância; aperfeiçoamento do modelo de gestão de pessoas por competências; promoção de ações de capacitação da cadeia de valor do TCU; e estabelecimento de diversos acordos de cooperação técnica e operacional.

Além disso, o TCU mantém relações de cooperação com Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de vários países. A cooperação vai desde o atendimento a pesquisas e outras trocas de informações até a organização de atividades de treinamento e intercâmbio técnico.

Além de manter intercâmbio com entidades da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e de um de seus grupos regionais, a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), o Tribunal mantém cooperação com a Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile. No âmbito da Intosai e da Olacefs, o

TCU participa, como coordenador ou membro, de comissões técnicas e grupos de trabalho, conforme o quadro adiante:

Tabela 3: Participação do TCU em Organizações Internacionais de Fiscalização

Organização	Comissão Técnica/Grupo de Trabalho	Função
Intosai	Comitê de Normas Profissionais	Membro
	Subcomitê de Auditoria de Desempenho	Presidente
	Subcomitê de Auditoria de Conformidade	Membro
	Subcomitê de Auditoria de Controle Interno	Membro
	Comitê de Dívida Pública	Membro
	Comitê de Auditoria de Tecnologia da Informação	Membro
	Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental	Membro
	Grupo de Trabalho de Privatização, Regulação Econômica e PPP	Membro
Olacefs	Comissão Técnica de Auditoria de Meio Ambiente – Comtema	Membro
	Comissão Técnica de Avaliação de Desempenho das EFS e Indicadores de Desempenho – Cedeir	Membro
	Comitê de Capacitação Regional	Membro
Organização das ISC da CPLP	Secretaria-Geral	Membro
Organização das EFS dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile	Secretaria-Executiva	Membro

Fonte: TCU - Relatório anual de atividades – 2010 adaptado

4.6. Análise

A presente avaliação examina os mecanismos de governança do Tribunal de Contas da União e identifica áreas em que esses mecanismos podem ser reforçados para ajudar o órgão a cumprir melhor seu mandato. Ela define a governança como o quadro institucional e as relações que regem os processos decisórios e as atividades da instituição. A boa governança pode contribuir para a legitimidade do TCU ao garantir a representação justa do principal e ao facilitar a transparência e, assim, permitir o escrutínio pelas principais partes interessadas. Ela possibilita ao órgão cumprir sua missão com eficácia e eficiência, torna a instituição responsável perante a sociedade e confere voz às principais partes interessadas.

O quadro conceitual da presente avaliação gira em torno de quatro dimensões: problemas de agência, *accountability*, assimetria de informação e alinhamento de interesses. Essas dimensões derivam de códigos de boa governança do setor público e da literatura acadêmica sobre o tema. A avaliação parte de alguns aspectos relevantes: como são definidos os objetivos; como é assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal; de que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do estado; de que forma a assimetria de informação é minimizada; é possível o alinhamento de interesses se dar por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, observando o orçamento público e a legislação aplicável aos servidores públicos.

Com base nas questões do referencial teórico, foi construído o seguinte quadro analítico para examinar os principais problemas de governança em uma organização da administração direta, no caso, o TCU:

Temas	Aspectos Relevantes
Problemas de Agência	<ul style="list-style-type: none"> • Como são definidos os objetivos; • Como é assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal;
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do Estado;
Assimetria de informação	<ul style="list-style-type: none"> • De que forma a assimetria de informação é minimizada;
Alinhamento de interesses	<ul style="list-style-type: none"> • É possível o alinhamento de interesses se dar por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, observando o orçamento público e a legislação aplicável aos servidores públicos;

4.6.1 Problemas de agência

Analisando as características organizacionais, o órgão possui autonomia administrativa e financeira, o que lhe confere a prerrogativa de definir seus objetivos com vistas ao cumprimento de sua missão institucional.

O processo de evolução na confecção do planejamento estratégico mostrou uma mudança institucional, uma vez que contempla a identificação e revisão de componentes da estratégia anterior: negócio, missão, visão e valores, fatores críticos de sucesso, políticas institucionais, objetivos estratégicos, indicadores, iniciativas, planos e projetos. Isso ocorre com a identificação do sistema, que trata da análise de ambiente interno (pontos fortes e fracos) e do ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Na visão de presente, identifica causa e conseqüências para sugerir medidas de curto prazo. Já por intermédio da visão de futuro avalia eventos futuros e cenários dos ambientes internos e externos da instituição, identifica causas e conseqüências para propor medidas de longo prazo.

A consolidação do planejamento estratégico apresenta os pontos fortes e desafios internos, oportunidades e desafios externos, negócio, missão, visão, valores, macroprocessos, competências organizacionais, cenários, objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e iniciativas estratégicas. Por último, a avaliação de iniciativas e gestão de resistências com a análise e avaliação de iniciativas para garantir a adequabilidade, exequibilidade e aderência quanto a sua implementação, para mitigar os problemas que poderiam advir da não aceitação pelo corpo técnico e gerencial da organização das medidas propostas. Diante dessas constatações, são formulados o plano anual de diretrizes, os planos das unidades básicas e técnica, bem como o plano diretor de tecnologia da informação.

Além disso, a metodologia de análise de cenários prospectivos, baseada no método Grumbach, permite um estudo da probabilidade de ocorrência de eventos futuros que podem impactar o foco de atuação, o que possibilita a identificação de parceiros estratégicos que auxiliarão no cumprimento de sua missão e no alcance de sua visão de futuro. Assim, o plano estratégico, responsável por definir os objetivos no período de 5 anos, é aprovado no colegiado, integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal.

Esta decisão colegiada constitui uma das ferramentas para a boa governança, uma vez que assegura uma discussão e análise de aspectos que irão nortear a atuação da instituição. No entanto, segundo a teoria da agência, a governança eficaz exige a definição clara dos objetivos para que execução se dê no interesse do principal. Uma vez que o principal, ao fazer uma delegação de recursos, busca uma asseguarção de que tais recursos estão sendo geridos mediante estratégias e ações adequadas para atingir os objetivos por ele estabelecidos.

Ademais, os conflitos de agência aparecem quando os interesses de uma parte denominada principal (proprietário) dependem das decisões tomadas por outra parte responsável pela gestão do patrimônio do principal, denominada agente. Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente. É nesse contexto que se encontra a origem conceitual da governança, como um mecanismo de monitoramento para redução dos conflitos de agência.

Diante do exposto, cotejando o processo de definição de objetivos na organização com a teoria da agência, infere-se que não está assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal nos moldes previstos pela teoria da agência.

4.6.2 Accountability

A obrigação constante de prestação de contas denomina-se relação de *accountability* e representa o processo de contínua demonstração, por parte do agente, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo principal. Ou seja, o agente deve prestar contas de sua atuação a quem o fez a delegação e responde integralmente por todos os atos que praticar no exercício desse mandato. Na Constituição Federal do nosso país esta relação está positivada no art. 70 e seu parágrafo único. É neste último dispositivo que se encontra a essência do princípio da prestação de contas.

No setor público, o poder legislativo é quem representa os interesses do cidadão. Assim, é este poder que assume o papel de principal na relação de *accountability* que se estabelece entre o Estado e os gestores públicos de um modo geral. No entanto, deve-se trabalhar numa perspectiva de que o seu cliente final são os cidadãos, verdadeiros proprietários dos recursos transferidos ao Estado para realização do bem comum.

Ao longo dos anos, o mandato e a governança do TCU se modificaram ao compasso das transformações sociais, políticas e administrativas, isso porque o atual arcabouço constitucional e legal incumbe uma série de competências exclusivas. A sociedade, também, demanda moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como melhor qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

Diante desse cenário, faz-se necessário a construção, a compreensão e a comunicação de estratégias corporativas que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do

Estado, do Congresso Nacional e da sociedade em relação à atuação e ao papel conferido ao Tribunal de Contas da União.

A efetividade do sistema de controle depende da conjugação de esforços institucionais com o exercício da cidadania. O Congresso Nacional, como titular do controle externo, e a sociedade, como beneficiária das ações governamentais, possuem papel importante para o sucesso das ações de controle. Desse modo, interagir com a sociedade e estreitar o relacionamento com o Parlamento, por meio do estabelecimento de canais apropriados de diálogo que permitam a identificação de demandas e de expectativas, bem como a captação de informações estratégicas para o exercício do controle, constituem ações relevantes para a definição de foco de atuação, para o fortalecimento do controle externo e para o incremento da sua efetividade.

Em termos gerais, a *accountability* pública poderia ser definida como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, como obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade, de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues. Desta forma, o termo sintetiza a preservação dos interesses dos cidadãos por meio da transparência, responsabilização e prestação de contas pela administração pública.

O conceito é fundamental para a compreensão da prática da boa governança. Ele envolve, no contexto das relações que se estabelecem entre os administradores públicos, o Parlamento e a sociedade, pelo menos três dimensões – informação, justificação e sanção – como formas básicas pelas quais se pode prevenir o abuso de poder. A sociedade, que delega os recursos e poderes para que o Estado execute as ações de realização do bem comum, o Parlamento, que a representa, e outros agentes públicos e privados não podem prescindir de informação, necessária para aferir se tais recursos e poderes estão sendo usados em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis, exigindo-se, pois, que a utilização desses recursos e o exercício desses poderes ocorram de forma transparente.

A delegação de recursos e poderes recebida da sociedade, por intermédio do Parlamento, implica, por parte do gestor público, a obrigação constante de prestação de contas quanto ao alinhamento de suas ações às diretrizes fixadas pelo poder público e, portanto, a obrigação de informar deve estar associada à obrigação de que os atos sejam devidamente justificados. Além de informar e justificar, a relação de *accountability* envolve ainda a dimensão relativa aos elementos que obrigam ao cumprimento da lei, sujeitando o abuso de poder e a negligência no uso dos recursos públicos ao exercício das sanções legais.

A missão institucional do TCU o coloca na posição de órgão de controle externo das relações de *accountability* que se estabelecem entre os administradores públicos, o Parlamento e a sociedade, e, para bem desincumbir-se dessa missão, o Tribunal propugna que todos os agentes de órgãos, entidades, programas e fundos públicos devem contribuir para aumentar a confiança sobre a forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre o que acontece no interior da administração pública. A ação independente exercida pelo TCU, por meio de auditorias, de estímulo à transparência da gestão e de outras ações de controle externo, incluindo a aplicação de sanções, constitui-se instrumento da governança pública cujo objetivo, ao final, é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Dentro do contexto do estudo, o item *accountability* se refere à capacidade da sociedade (e possivelmente outras partes interessadas) de submeter o desempenho do TCU e de seus decisores a um conjunto de critérios, avaliar se esses critérios estão sendo cumpridos e aplicar as recompensas ou sanções apropriadas em cada caso. A prestação de contas exige um conjunto de *benchmarks* para avaliar o desempenho, bons mecanismos de comunicação e monitoramento, relações hierárquicas claras e a capacidade de punir um agente cujo desempenho não cumpra os critérios acordados. No tocante à prestação de contas, a avaliação indaga de que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do estado.

Ao receber do principal uma delegação para gerenciar recursos, o agente, no caso em estudo o TCU, também, se obriga a prestar contas de sua atuação àquele, respondendo integralmente por todos os atos que praticar no exercício desse mandato. Essa obrigação de prestar contas ao principal e motivar os atos que praticou em função da delegação recebida denomina-se relação de *accountability*.

A partir da teoria da agência e do conceito de *accountability*, podemos dizer que o Principal é representado pela sociedade e pelos cidadãos em geral, que delegam recursos e poderes para os gestores públicos, os quais, por sua vez, devem prestar contas dos atos administrativos que praticarem em função dessa delegação. Assim, sendo a prestação de contas é um instrumento de monitoramento das relações de *accountability*, seus resultados fornecem elementos para que o principal, no setor público, os cidadãos, seus representantes eleitos e designados possam avaliar a delegação conferida aos agentes acerca de como essa delegação está sendo cumprida.

Contudo, na estrutura estatal criada para concretizar os interesses desses cidadãos, há toda uma cadeia de governança instituída para protegê-los. Assim, embora o órgão trabalhe numa perspectiva de que seu cliente final é a sociedade, a comunicação de resultados de seus trabalhos é condicionada ao modelo de controle que dá suporte às avaliações realizadas por essa cadeia de governança. Por essa razão é que, no TCU, os relatórios de prestação de contas destinam-se também a outros com variações na forma e no conteúdo, dependendo dos seus destinatários e da sua finalidade, bem como do público alvo.

Para se chegar a resultados consistentes, as atividades do processo de prestação de contas devem ser desenvolvidas com base em princípios éticos e procedimentos técnicos rigorosos. A prestação de contas é um aspecto satisfatório da governança do TCU. Existem normas estabelecidas para avaliar a atuação do órgão e há mecanismos apropriados para que a organização e seus órgãos dirigentes prestem contas.

Uma condição necessária para a prestação de contas ao público é a transparência das informações, uma área em que o TCU realizou progressos ao longo da última década, uma vez que os relatórios de prestação de contas encontram-se publicados no sítio do órgão. Como parte do esforço para aumentar a transparência, o TCU criou a Ouvidoria. Por este canal o cidadão pode apresentar sua manifestação, contendo comunicações de irregularidades, críticas, sugestões, elogios ou solicitação de informações sobre os serviços prestados pelo Tribunal.

4.6.3 Assimetria de informação

Por outro lado, uma lacuna se refere à dificuldade de avaliar o desempenho institucional com base nos relatórios. Mesmo considerando que o Congresso Nacional, como representante do principal, examine todos os relatórios e conduza análises periódicas, existe uma assimetria de informações entre as partes. Essa assimetria surge em virtude das informações serem fornecidas em sua maioria pelo agente. Apesar disso, a assimetria de informação é minimizada com o arcabouço constitucional e legal que cerca todo o processo de prestação de contas.

Ademais, cita-se que o TCU segue as recomendações da Intosai para adoção de padrões e estruturas de controle interno calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa. A Intosai é um organismo autônomo, independente e apolítico que opera como uma organização guarda-chuva para a comunidade de auditoria externa de governos. Fundada em 1953, por iniciativa de Emilio Fernandez Camus, então Presidente da EFS (Entidade de Fiscalização Superior) de Cuba, a Intosai nasceu com 34 EFS. Hoje congrega 189 EFS de diversos países e atua com status de consultor especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, tendo como objetivo promover o desenvolvimento e a transferência de conhecimentos, melhorar a fiscalização dos governos em todo o mundo e reforçar as capacidades profissionais.

4.6.4 Alinhamento de interesses

No que tange ao alinhamento de interesses, este se dá parcialmente por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, considerando sua estrutura organizacional. O órgão colegiado do Tribunal é integrado por ministros, que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Para assegurar maior independência de suas atribuições, os membros dos Tribunais de Contas, bem como os ministros substitutos, gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, conforme o §§ 3º e 4º do art. 73, da CF/88. Além disso, a composição colegiada do TCU garante a independência de suas decisões. A integridade dos membros do Tribunal é um requisito estabelecido no art. 73, § 1º, II, da Constituição Federal, que exige a satisfação dos seguintes requisitos: II – idoneidade moral e reputação ilibada. A competência profissional dos membros do TCU também é exigência

estabelecida no próprio texto Constitucional ao prever que satisfaçam os seguintes requisitos para nomeação (art. 73, § 1º): III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Já o quadro próprio de pessoal e que tem por finalidade a prestação de apoio técnico e administrativo ao exercício das atribuições constitucionais e legais confiadas ao órgão possui uma parcela da remuneração atrelada ao alcance de resultados institucionais, o que pode contribuir para melhorar os resultados da atuação do Tribunal.

Quadro 3: Análise do Estudo de Caso

Temas	Aspectos Relevantes	Análise
Problemas de Agência	Como são definidos os objetivos; Como é assegurada a execução desses objetivos no interesse do principal;	Autonomia administrativa e financeira; Plano estratégico define objetivos, aprovado pelo Colegiado, com base na análise dos cenários prospectivos;
<i>Accountability</i>	De que maneira a organização presta conta à sociedade e a outros órgãos do estado;	Obrigação constitucional e legal; Relatórios e documentos; Evolução no quesito Transparência;
Assimetria de informação	De que forma a assimetria de informação é minimizada;	Informações geradas pelo agente; Assimetria minimizada em função do arcabouço constitucional e legal que trata da prestação de contas; Recomendações da Intosai para padrões e estruturas de controle interno;
Alinhamento de interesses	É possível o alinhamento de interesses se dar por intermédio do pagamento de incentivos ou aplicação de punições, observando o orçamento público e a legislação aplicável aos servidores públicos;	Ministro mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do STJ; Quadro próprio de pessoal possui uma parcela da remuneração atrelada ao alcance de resultados institucionais;

Fonte: elaboração própria

5. CONCLUSÃO

O objetivo final deste estudo foi determinar quais as características da governança das organizações públicas da Administração Direta, consideradas dentro do nível da União. O caso delimitou as características do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para tanto, foi identificado na literatura a semântica de governança e apresentado o conceito de governança das organizações aplicada a organizações em geral e ao setor público. Por fim, foi verificado o modelo de governança adotado pelo TCU, abordando aspectos específicos, tais como características organizacionais, plano estratégico e plano de diretrizes, processo de prestação de contas e alinhamento de interesses.

Em virtude do estudo, conclui-se que a força e o valor das instituições públicas decorrem da sua credibilidade perante a sociedade. Assim, mostra-se tão relevante as práticas de governança e a abordagem do agente/principal para equacionar as questões do desenho institucional. Isso porque influenciam na definição dos objetivos, bem como no monitoramento da execução dos mesmos, uma vez que a relação de agência é definida como um contrato no qual uma ou mais pessoas – o principal – emprega uma outra pessoa – o agente – para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Os problemas de agência surgem, então, da relação entre proprietário e agente, e se fundamenta principalmente na questão da informação assimétrica.

A grande repercussão das práticas de gestão na área privada contribuiu para a ampliação da discussão da governança para outras organizações, inclusive órgãos governamentais. De acordo com o referencial teórico apresentado no estudo, existem autores que acreditam que não há diferença nos princípios que tratam da boa Governança Corporativa em organizações públicas ou privadas. No entanto, outros autores defendem que, apesar de haver similaridades, existem diferenças entre as estruturas administrativas das entidades do setor público e do privado, bem como entre suas estruturas de responsabilização. Apesar da discussão, existem três princípios, referenciados no estudo do IFAC (2001), fundamentais de governança no setor público: Transparência, Integridade e Responsabilidade de Prestar Contas.

Outra questão é que a governança nas organizações públicas é de grande complexidade, pois agrupam em novos arranjos três lógicas distintas: a do Estado, a do Mercado e a da Sociedade Civil. O que acaba por gerar uma série de dificuldades na sua implantação, bem como uma necessidade maior de uma *accountability* adequada.

No que diz respeito ao controle externo, é conveniente ressaltar a inovação trazida pela Carta de 1988 que permite de uma forma bastante abrangente que as funções de controle possam ser exercidas pelo Poder Legislativo, o que acaba por possibilitar uma avaliação mais consistente da gestão pública, inclusive em termos de alocação dos recursos orçamentários. A própria CF dispõe no art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo. Já o art. 71, prevê que a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, exercido com o auxílio do TCU.

De acordo com o estudo empreendido, as atividades do Tribunal de Contas da União impactam na sociedade brasileira. Por essa razão, torna-se tão importante elaborar um planejamento estratégico com a definição do negócio, missão, visão, valores, fatores críticos de sucesso, políticas institucionais, objetivos estratégicos, indicadores, iniciativas, planos e projetos que buscam avaliar o desempenho institucional e prestar de contas das atividades efetuadas. A incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública.

Entretanto, em que pese os resultados alcançados pelo órgão, a assimetria de informações acaba por dificultar a avaliação dos resultados e a mensuração dos esforços necessários para atingi-los, o que limita o sistema de controle externo à governança. Outro ponto reside na capacidade de estabelecimento de objetivos claros pelo proprietário. O fato do universo de competências do Tribunal ser muito amplo, complexo e diversificado, demanda a adoção de atualizações constantes que possam conferir maior efetividade à sua atuação enquanto órgão responsável pelo exercício do controle externo da Administração Pública Federal.

A governança de organizações públicas é um tema que ainda será objeto de diversos debates e pesquisas. No exemplo apresentado, os benefícios parecem ser evidentes, pois acabam substituindo preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas, uma vez que busca por meio de procedimentos dessa natureza, desenvolver formas de aprendizado organizacional em benefício do aperfeiçoamento da ação governamental.

De uma forma geral o presente estudo apresentou proposta de referência para analisar a governança das organizações públicas da administração direta. Espera-se que, com base nas conclusões dessa pesquisa, o estudo da governança de organizações públicas no meio acadêmico seja intensificado, principalmente com objetivo de apresentar soluções para atingir melhores padrões de governança, por intermédio da discussão de modelos de trabalho e da proposição de processos e práticas para endereçar os problemas apontados.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

ANASTASIA, Fátima. **Responsabilização por Controle Parlamentar**. Trabalho apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS, Petrópolis, 2000.

ARROW, K. J. The Economics of Agency, in Pratt e Zeckhauser. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Harvard Business School Press, p. 37-51, 1985.

ANDRADE, Adriana e ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4. ed. ver e ampl. São Paulo: Atlas, 2006.

ANAO, Australian National Audit Office. **Better Practice Guide Public Sector Governance**, 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/awp2010/bpg.html>>. Acesso em 30 de novembro de 2010.

BARRETT, Pat. **Corporate Governance and Accountability for Performance**. In Seminar by IPAA and ASCPAs, Canberra, 1997. Disponível em: <http://anao.gov.au/uploads/documents/Corporate_Governance_and_Accountability_for_Performance.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2010.

BARRETT, Pat. **Corporate Governance – More than Good Management**. In CPA South Australia Annual Congress, 2001. Disponível em: <http://anao.gov.au/uploads/documents/Corporate_Governance_More_than_Good_Management.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2010.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**. São Paulo: Manole, 2003.

BERLE, Adolf A. e MEANS, Gardiner C.; tradução de Dinah de Abreu Azevedo. **A moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, p. 30-43, 1987.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, vol. 12, nº 24, p. 111-148, 2005.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2010.

_____. Lei Complementar n.º 101/2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2010.

_____. Lei Ordinária n.º 8443/2002. **Lei orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 225-239.

DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?**, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency Theory: An Assessment and Review**. Stanford University: Academy of Management Review, vol. 14, nº 1, p. 57-74, 1989.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. Panamá: CLAD, 2003. Disponível em: <<http://institutopublicx.com.br/docs/governanca-setor.pdf>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Estudo da validade da generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: uma análise segundo as teorias**

da agência e institucional (Tese de Doutorado em Administração). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2004.

FONTES FILHO, J. R. **O conceito e a prática de governança corporativa**. Em: Cruvinel, E., Fontes Filho, J.R. e Soares M. Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. Brasília: BCB, 2009.

FONTES FILHO, Joaquim R.; LOUZADA, Sergio V. Governança de organizações públicas e governança de redes. In: **XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Salvador, Bahia, Brasil, p. 1-9, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1988.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Governance in the EU - A White Paper**, 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm>. Acesso em 2 de janeiro de 2011.

HANSMANN, Henry. **The ownership of enterprise**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC**. 4ª ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IFAC, International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: A governing body perspective**, 2001. Disponível em: <web.ifac.org/.../publications/...governance.../study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em 2 de outubro de 2011.

JENSEN E MECKLING, Michael C. e William H. Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedades. Revista de Administração de Empresas - RAE, São Paulo, v.48, n.2, pp. 87-125, abr./jun. 2008.

KETTL, Donald F., The Global Public Management Revolution. **A Report on the Transformacion of Governance**. Brooking Institution Press, 2000, p.1-6.

KOOIMAN, Jan. *Social-Political Governance: overview, reflections and design*. **Public Management**. England: Routledge, vol. 1, p. 67-92, 1999.

- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Revista de Administração Contemporânea vol. 11 nº 2. Curitiba. Abr./Jun. 2007. Aplicação dos princípios da Governança Corporativa no Sector Público. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002>. Acesso em 12 de dezembro de 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf>. Acesso em 18 de dezembro de 2010
- McCRAW, Thomas K. (org.). **Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MOTTA, P. R. **Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1997.
- MOURA e CASTRO, Flávio R. X. de. Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 131-162.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. **Local Partnerships for Better Governance**. Paris: OECD, 2001.
- O O'DONNELL, Guillermo, Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p.25-49, out, 1991. Mensal
- _____. **Accountability Horizontal**, Revista Lua Nova, n.44, 1998.
- _____. "Horizontal *Accountability* in New Democracies" in SCHEDLER, Andreas: DIAMOND, Larry Diamond and PLATTNER, Marc F. (Eds). *The Self-estraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London,: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**. England: Routledge, vol. 8, p. 377-387, 2006.

OPM, Office for Public Management Ltd; CIPFA, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **Good Governance Standard for Public Services**, 2004. Disponível em: <http://www.cipfa.org.uk/pt/download/governance_standard.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2011.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Escolha racional ou teoria das organizações?. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, p. 339-356, 2009.

PINTO, Rogério F. in PEIXOTO, João Paulo M. As Reformas do Estado e o Paradigma da Nova Economia Institucional. **Governando o Governo**. São Paulo: Atlas, p. 48-70, 2008.

PRZEWORSKI, Adam in PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, P. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 39-73, 2003.

RHODES, R. A. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996.

SOUSA, José Alfredo de. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 41-66, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.