



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR

MARIA DO SOCORRO BARBOSA GUEDES

**AS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NA GESTÃO DAS
EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS VINCULADAS AO
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO**

FORTALEZA
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR**

MARIA DO SOCORRO BARBOSA GUEDES

**AS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NA GESTÃO DAS
EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS VINCULADAS AO
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração de Empresas da Universidade de Fortaleza como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Administração de Empresas.

Orientadora: Prof.^{ra} D.^{ra} Marcelle Colares Oliveira

**FORTALEZA
2008**

G924p Guedes, Maria do Socorro Barbosa.

As práticas de boa governança na gestão das empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento / Maria do Socorro Barbosa Guedes. - 2008.

150 f.

Cópia de computador.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2008.

“Orientação : Profa. Dra. Marcelle Colares Oliveira.”

1. Empresas públicas. 2. Administração pública. 3. Serviço público.

I. Título.

CDU 658.115

MARIA DO SOCORRO BARBOSA GUEDES

**AS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NA GESTÃO DAS
EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS VINCULADAS AO
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO**

Dissertação julgada e aprovada para obtenção do Título de Mestra em
Administração de Empresas da Universidade de Fortaleza

Área de concentração: Estratégia e Gestão Organizacional
Linha de pesquisa: Gestão Pública, Social e Ambiental

Data da Aprovação: 24/06/2008

Banca Examinadora

Prof.^{ra} D.^{ra} _____
Marcelle Colares Oliveira (Orientadora UNIFOR)

Prof.^{ra} D.^{ra} _____
Vera Maria Rodrigues Ponte (Membro UNIFOR)

Prof.^{ra} D.^{ra} _____
Márcia Martin Mendes De Luca (Membro UFC)

Aos meus filhos, Renan e Rian

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me proporcionado a satisfação de concretizar o grande sonho de realizar o mestrado.

Aos meus pais, Francisco Duarte Barbosa e Raimunda Maria de Lima Barbosa, *in memoriam*, pelos exemplos de ética e educação que me transmitiram.

Às minhas irmãs, Terezinha de Jesus Barbosa, Maria Aldenora Barbosa, Antônia Eunice Barbosa, Lúcia Maria Barbosa, Maria Helena Nussio Barbosa e aos meus irmãos, Francisco Ronaldo Barbosa e Raimundo Régis Barbosa, pelo apoio em mais uma importante etapa da minha vida.

Ao meu marido, Terêncio Guedes Neto.

À professora Marcelle Colares Oliveira, pela orientação e ensinamentos que foram agregados na minha vida acadêmica.

Aos professores do Curso de Mestrado em Administração de Empresas da Unifor.

À Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A todos os meus colegas da EMBRAPA que contribuíram direta ou indiretamente para a realização do curso de mestrado.

Às minhas colegas do curso de mestrado, que proporcionaram momentos de aprendizagem, alegria, descobertas e amizades.

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. **As Práticas de Boa Governança na Gestão das Empresas Públicas Federais Vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento** (M.A.P.A). 2008, 150 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza (UNIFOR), CMA, Fortaleza, 2008.

Perfil da autora: Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Vale do Acaraú. Especialista em Contabilidade e Controle pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Gestão para Executivos pela Universidade Federal do Ceará. Analista atuando na área administrativa da EMBRAPA Agroindústria Tropical.

RESUMO

A governança no setor público é tema recente nos países da América Latina. Foi originada nos países ocidentais, onde a OECD realizou estudos que comprovaram que a forma como era gerida a *res publica* proporcionava o desenvolvimento daqueles países. A governança no setor público fundamenta-se nos princípios da liderança, do compromisso, da responsabilização (*accountability*), da transparência e da integridade, fundamentados e constituídos na complexidade do setor público. O estudo tem como objetivo identificar as práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (M.A.P.A). Os objetivos específicos concentram-se em investigar a origem da governança, os princípios e recomendações que regem a boa governança na administração pública, os conceitos de governança, governança pública e administração pública. A pesquisa é exploratória, de natureza qualitativa, delineada como pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso múltiplo. Busca-se nos relatórios de gestão, nos códigos de ética, nos estatutos sociais, nos balanços patrimoniais e nas demonstrações contábeis a evidenciação de práticas de boa governança na CONAB, na EMBRAPA, no INMET, na CEAGESP, na CASEMG e na CEASAMINAS. Os resultados possibilitam concluir que as empresas públicas objeto do estudo de caso múltiplo evidenciam as práticas de boa governança, embasadas nas dimensões de padrões de comportamento, estruturas e processos, controle e relatório, definidas pela *International Federation of Accountants* – IFAC (Federação Internacional de Contadores).

Palavras-chave: Governança no setor público; Práticas de boa governança; Dimensões da governança no setor público; Responsabilização; Guias de boas práticas.

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. **The Practices of Better Governance in the Management of Federal Enterprises Bonded to the Ministries of Agriculture, Farming and Supplying** (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - M.A.P.A*). 2008. 150 p. Dissertation (Master's Degree). University of Fortaleza - UNIFOR, Fortaleza, 2008.

ABSTRACT

A recent subject for Latin American countries is Governance in the Public Sector. Originated in the Western countries, where the OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) realized studies in order to confirm that according to the way the res publica was managed, the development of those countries increased. The public sector governance is based on the principles of leadership, commitment, accountability, transparency and integrity, and they are based and constituted in the complexity of the public sector. This study aims at identifying the practices of good governance adopted by the public Enterprises bonded to the Ministry of Agriculture, Farming and Supplying (M.A.P.A). The main objectives focus on investigating the origin of governance, the principles and recommendations that rule the good governance in the public administration, the concepts of governance, public governance and public administration. This research is exploratory and qualitative, it is intended to be bibliographical, documental and based on multiple cases. It is searched in the management reports, codes of conduct, bylaws, balance sheets and annual reports the evidence of better governance at CONAB, EMBRAPA, INMET, CEAGESP, CASEMG and CEASAMINAS. The results allow concluding that the enterprises from the public sector, which are the object of a case study analysis, prove the practices of good governance based on the aspect of behavior patterns, on structures and processes, on controls and external reports, defined by International Federation of Accountants - IFAC (International Federation of Accountants).

Key-words: Public sector governance; Practice better governance; Dimensions of the governance of public sector; accountability; Better practice guide

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Quadros	Página
1	Princípios da governança no contexto do setor público.....	32
2	Dimensões da governança no setor público.....	33
3	Recomendações das práticas de governança no setor público.....	62
4	Melhores práticas de governança no setor público: padrões de comportamento.....	80
5	Melhores práticas de governança no setor público: estruturas e processos.....	81
6	Melhores práticas de governança no setor público: controle.....	82
7	Melhores práticas de governança no setor público: relatório.....	83
8	Melhores práticas de governança no setor público: padrões de comportamento	92
9	Melhores práticas de governança no setor público: estruturas e processos	92
10	Melhores práticas de governança no setor público: controle.....	93
11	Melhores práticas de governança no setor público: relatório.....	93
12	Unidades, Categorias e Subcategorias de Análises das Práticas da Governança no Setor Público.....	94
13	Melhores práticas da governança no setor público: padrões de comportamento.....	101
14	Melhores Práticas da Governança no Setor Público: Estruturas e Processos.....	103
15	Melhores práticas de governança no setor público: controle.....	104
16	Melhores práticas de governança no setor público: relatório.....	105
17	As práticas de governança no setor público: padrões de comportamento.....	106
18	As práticas de governança no setor público: estruturas e processos.....	116
19	As práticas de governança no setor público: controle.....	127
20	As práticas de governança no setor público: relatório.....	134

	Figuras	Página
1	Elementos da governança governamental.....	37
2	Ciclo de gestão.....	46

	Gráficos	Página
1	Principais destinos das exportações do agronegócio em 2007	96

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	11
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.1 A Reforma na Administração Pública Federal	15
2.2 A Nova Administração Pública (<i>The New Public Management</i>)	18
2.3 A Administração Pública Federal no Brasil	21
3 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	30
3.1 A Governança	30
3.2 A Governança no Setor Público	36
3.3 A Boa Governança	39
3.3.1 Iniciativas de Boas Práticas de Governança no Brasil	43
3.3.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	43
3.3.1.2. O Plano Plurianual	45
4 AS RECOMENDAÇÕES DAS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	47
4.1 Guia de Melhores Práticas (<i>Better Practice Guides – BPG</i>) do <i>Australian National Audit Office</i> – ANAO (Escritório Nacional de Auditoria Australiano) .	49
4.2 Guia de Melhores Práticas (<i>Better Practice Guides – BPG</i>) do <i>Queensland Audit Office</i> – QAO (Escritório de Auditoria de Queensland)	51
4.3 Guia de Melhores Práticas (<i>Better Practice Guides – BPG</i>) do <i>Audit Office of New South Wales</i> – AONSW (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales)	57
4.4 Guia de Melhores Práticas (<i>Better Practice Guides – BPG</i>) do <i>World Bank Institute</i> (Instituto do Banco Mundial)	60
4.5 Guia de Melhores Práticas (<i>Better Practice Guides – BPG</i>) da <i>International Federation of Accountants</i> – IFAC (Federação Internacional de Contadores)	61
4.6 Síntese das Recomendações das Melhores Práticas de Boa Governança no Setor Público	78
5 METODOLOGIA	83
5.1 Classificação da Pesquisa	84

5.1.1	Quanto aos Objetivos Específicos	84
5.1.2	Delineamento da Pesquisa	84
5.1.2.1	A Pesquisa Bibliográfica	85
5.1.2.2	A Pesquisa Documental	86
5.1.2.3	Estudo de Caso Múltiplo	87
5.2	Classificação da Pesquisa Quanto à Natureza	88
5.2.1	Pesquisa Qualitativa	88
5.3	Técnica de Coleta de Dados.....	89
5.4	Análise de Conteúdo.....	89
6	AS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NA GESTÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO: UM ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO.....	93
6.1	O Agronegócio Brasileiro.....	93
6.2	As Empresas Investigadas	95
6.3	A Evidenciação das Práticas de Boa Governança nas Empresas Públicas Federais Vinculadas ao M.A.P.A.....	97
6.3.1	A Análise das Práticas de Boa Governança na Gestão das Empresas Vinculadas ao M.A.P.A.....	103
	CONCLUSÃO.....	137
	REFERÊNCIAS.....	141

INTRODUÇÃO

Diante dos desafios de governar e prestar serviços, a implantação de políticas e processos inovadores de gestão na administração pública demanda estratégias e escolhas adequadas na busca do fortalecimento institucional (SCHWELLA, 2005).

Nas últimas décadas, emergiram nas organizações públicas a importância da transparência e da eficiência nos processos e a busca de qualidade e eficácia dos serviços administrativos, de forma a melhor atender e informar a sociedade. Para alcançar esses resultados, o Estado vem criando novos formatos institucionais, reflexo da mudança, da cultura burocrática para uma cultura gerencial, e da implementação de novos instrumentos de gestão pública.

A prática da boa governança no setor público é apontada como resposta aos desafios da globalização em termos de efetividade, eficiência e responsabilidade que enfrenta a administração pública. Também atende às necessidades geradas pelas mudanças dramáticas de regulamentação da administração do poder público.

Atualmente, a boa governança é o modelo de gestão indicado pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), e praticada internacionalmente pelas grandes potências e pelos países em desenvolvimento. Estudos realizados pela OECD (2006) comprovam que a boa governança tem potencial para alavancar e impulsionar o desenvolvimento econômico de uma nação-estado, ao longo do tempo, em todos os lugares.

A importância do tema governança no setor público pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais nessa área em todo o mundo na última década e pelo espaço que o tema vem ganhando na literatura especializada. O controle do desempenho é imprescindível à gestão pública contemporânea. No entanto, às vezes é mais fácil encontrá-lo nos textos que nas práticas organizacionais (LONGO, 2003).

A administração pública brasileira experimenta mudanças profundas desde a década de 90, passando de uma administração burocrática, centrada no processo e no cumprimento de formalidades, para uma administração gerencial, orientada ao alcance de resultados eficientes, com base no princípio de que a gestão pública é fundamental para o cumprimento, pelo Estado, das demandas da sociedade, ou seja, direcionando sua atuação e organização para a obtenção de resultados, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade. Essa reforma tornou-se necessária para consolidar o ajuste fiscal do Estado, notoriamente pelas novas exigências de se dispor de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BRASIL, 1995).

O mundo se volta para o Brasil reconhecendo-o como um dos líderes mundiais na produção de alimentos e de matérias-primas importantes para a humanidade. O momento é ímpar na sua história econômica e social. A conciliação entre desenvolvimento tecnológico, crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e adequada distribuição de renda é uma tarefa que exige um nível elevado de administração pública.

O aumento da atividade externa do agronegócio, medido pela relação entre suas exportações e o PIB desse setor, mostra que tem aumentado consideravelmente o grau de abertura, especialmente a partir de 2001, quando era de 11,69%, passando para 19,75% em 2005. Esse crescimento indica quanto representavam as exportações do agronegócio em relação ao produto gerado por esse setor. A partir de 2002, o grau de abertura do agronegócio passou a ser maior que o da economia. Apesar de ter havido uma expansão acentuada desse indicador, ainda há muito espaço para seu crescimento (BRASIL, 2006).

O setor de agronegócio é amplo, dinâmico, diversificado, e vem ganhando representatividade na produção nacional, especialmente na pauta de exportações. As empresas do setor demonstram capacidade de adaptação aos ciclos econômicos do país, emergindo como importantes agentes globais e regionais na produção de diversas *commodities* agrícolas e minerais, em razão do que os brasileiros são conhecidos como os produtores de mais baixo custo (WORLD BANK, 2006).

Diante do potencial do setor de agronegócio para o desenvolvimento do país, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Quais práticas da boa governança estão sendo

adotadas pelas empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (M.A.P.A)?

A prática de boa governança na administração pública, a exemplo de países como os Estados Unidos, o Japão e a Suécia, pode impulsionar o desenvolvimento do país, bem como tornar mais eficiente a administração do Estado. Diante dessa realidade, levantam-se os seguintes pressupostos:

- i) as empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (M.A.P.A) adotam práticas de boa governança;
- ii) a adoção das práticas da boa governança proporciona diferencial às empresas na prestação de contas (*accountability*), na transparência (*disclosure*) e na equidade.

O M.A.P.A tem como missão promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio, em benefício da sociedade brasileira, mediante atendimento do consumo interno e formação de excedentes para exportação, obtendo, como consequência, a geração de emprego e renda, a promoção da segurança alimentar, a inclusão social e a redução das desigualdades sociais.

O estudo tem como objetivo identificar as práticas de boa governança adotadas pelas empresas públicas vinculadas ao M.A.P.A. Os objetivos específicos do estudo concentram-se em investigar:

- i) a origem da governança e apresentar seus fundamentos e aplicações à administração pública;
- ii) os conceitos de governança, governança pública e administração pública;
- iii) os princípios e recomendações que regem a boa governança e práticas dessa na administração pública;
- iv) as práticas de boa governança efetivamente adotadas no Brasil pelas empresas pesquisadas.

Para consecução dos objetivos da pesquisa, o estudo está assim estruturado:

O Capítulo 1 – Introdução contextualiza o problema, a justificativa para a pesquisa e os seus objetivos.

No Capítulo 2 – A Administração Pública, discorre-se sobre a Reforma na Administração Pública Federal, a Nova Administração Públicas e a Administração Pública Federal no Brasil.

O Capítulo 3 – A Governança no Setor Público apresenta a teoria e conceitos da governança, da governança no setor público, da boa governança e as iniciativas de boas práticas de boa governança no Brasil.

No Capítulo 4 – As recomendações das Práticas da Boa Governança no Setor Público são apresentadas por quatro guias de melhores práticas que servem de modelo para a realização das análises objeto deste estudo.

O Capítulo 5 – Metodologia descreve os caminhos traçados no processo da pesquisa, para alcançar o objetivo da investigação. Aborda a classificação da pesquisa, os objetivos, o delineamento e a classificação da pesquisa quanto à natureza, técnica de coleta de dados e análise de conteúdo.

O Capítulo 6 – As Práticas de Boa Governança na Gestão das Empresas Públicas Federais Vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresenta o setor do agronegócio brasileiro e as análises das práticas de boa governança na gestão das empresas vinculadas ao M.A.P.A.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A Reforma na Administração Pública Federal

A administração pública é a mais evidente parte do governo; é o governo em ação; é o Executivo, operante, o mais visível aspecto do governo. É o aparelhamento do Estado pré-ordenado para a realização de serviços que possibilite o cumprimento das finalidades do Estado e a satisfação das necessidades coletivas. Constitui um fenômeno do Estado Moderno, no qual a burocracia, com o tipo de ação orientado pela crença dos princípios legais, passou a ser a estrutura predominante de administração (AVELAR; CINTRA, 2007; GASPARINI, 2006, p. 45; MEIRELES, H. L., 2003; WILSON, 2005, p. 349).

A reforma da administração pública, realizada sob o escopo de Administração Pública Gerencial, foi contextualizada nas mudanças despertadas pela crise do Estado. Iniciada na década de 70, a crise afetou diretamente a organização da burocracia pública, provocada pela escassez de recursos públicos, a qual gerou a necessidade de aumentar a eficiência governamental e reforçar a consciência de que os recursos públicos eram limitados. O enfraquecimento do poder estatal frente ao processo de globalização e o aumento do dinamismo da sociedade tornaram necessário maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental, tanto em sua dinâmica interna, como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Os paradigmas tradicionais de gestão de organizações públicas foram substituídos por conceitos como flexibilidade, qualidade e inovação (PEREIRA, 2006; KAUFMAN, 1998; TORRES, 2007; KETTL, 2006; ABRÚCIO, 2006).

Reduzir o tamanho e o custo do setor público era a ordem estabelecida em 1979 no Reino Unido. Isso provocou mudanças significativas nas atividades governamentais. A Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF) do Reino Unido estabeleceu em 1982 os princípios básicos da boa administração para os governos. O documento enfatizava a importância da informação, de deixar evidente a responsabilidade e a autoridade, e a importância de delegar decisões aos níveis mais efetivos (JENKINS, 2006, p. 203).

No Reino Unido foram implementadas a geração de informações e sistemas e a delegação de orçamentos. Para a maioria dos serviços públicos, foram atribuídas metas detalhadas (e o seu monitoramento), com ampla divulgação. As melhorias foram percebidas com rapidez, eficiência e honestidade.

O relatório da conferência realizada pela ONU em Brighton (Inglaterra), em 1971, destacava a necessidade de reforma nos programas administrativos, para que se criassem as capacidades administrativas necessárias ao desenvolvimento econômico e social e para que se executassem as funções governamentais em geral. Assim, o relatório definiu as reformas administrativas como os esforços que visavam induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, em busca de melhorias de suas estruturas administrativas, processos e pessoal (SPINK, 2006).

A reforma na administração, iniciada na Nova Zelândia, na Austrália e no Reino Unido, a partir dos anos 80, cresceu em todo o mundo como uma onda. A tradicional hierarquia burocrática, com procedimentos baseados em regras rígidas, passou a ser considerada ultrapassada, por não atender às necessidades do governo e dos cidadãos. A revolução global pela reforma da administração pública abrangeu os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, diante da necessidade de reduzir o tamanho do Estado e melhorar seu desempenho. Os governos empreenderam esforços para modernizar e agilizar a administração pública (JENKINS, 2006; PEREIRA, 1996; KETTL, 2006).

Da concepção burocrática de administração pública para a administração pública gerencial, foi o posicionamento assumido pelo Estado com a nova forma de administrar o setor público. A administração pública gerencial dá uma perspectiva diferente à análise da forma do Estado, sustentada pela gestão financeira, organização e métodos, elaboração de orçamentos, administração de pessoal, capacidade gerencial, treinamento, desenho organizacional, desenvolvimento de mecanismos e agências reguladoras. Configura-se, assim, a nova abordagem da administração, que separa o governo e a política (SPINK, 2006).

Segundo o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 1999), a reforma gerencial ocorreu na administração pública de vários países. Apesar das características comuns às experiências de reforma, não houve um sentido unívoco, um único paradigma organizacional que guiasse todas as nações. Porém esse novo modelo

procurou responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que aconteciam na economia e na sociedade contemporânea.

A descentralização e a responsabilização (*accountability*) social fazem parte da reforma gerencial, mas devem ser distintas dela. De acordo com o CLAD (1999), a reforma da gestão pública envolveu mais do que a descentralização política: compreendeu também a descentralização de poder dentro de cada esfera de governo. Dá importância às formas clássicas de responsabilização (*accountability*) política (regras processuais, auditorias e revisão parlamentar) e propõe três formas de responsabilização gerencial (CLAD, 1999; PEREIRA, 2002):

- i) o controle social como forma de fazer servidores responsáveis (*accountable*);
- ii) o controle por contratos de gestão e resultados; e
- iii) a competição controlada

Tomando por base essa definição, o CLAD (1999) identifica essas iniciativas de reforma da gestão pública dos países da América Latina somente no Chile e no Brasil.

O CLAD analisa a reconstrução da capacidade estatal, a reforma na administração pública, como uma condição essencial para que os países latino-americanos enfrentem com sucesso as questões da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição de riqueza. A reforma gerencial assume um aspecto fundamental para aumentar a governança do Estado, bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político (CLAD, 1999).

A reforma da administração pública pode ser vista em um cenário de fatos políticos, ampliada na busca de mais efetividade e eficiência das suas ações em benefício da sociedade. A administração pública gerencial procurou diferenciar-se do modelo burocrático por meio da clara definição de objetivos; do aumento da autonomia dos administradores; da implantação da competição administrada; da descentralização e redução dos níveis hierárquicos; da adoção de formas flexíveis de gestão; da orientação da ação pública para resultados e para o usuário-cidadão; e da maior influência da participação da sociedade civil sobre a organização.

2.2 A Nova Administração Pública (*The New Public Management*)

A Nova Administração Pública (*The New Public Management- NPM*) foi retratada como um paradigma global que emergiu na década de 80, em resposta à necessidade de mudança de caráter econômico, institucional, político e ideológico (OSBORNE; GAEBLER, 1992; OECD, 1995; KAMENSKY, 1996; KETTL, 2006; BOX et al, 2001).

A reforma administrativa no setor público evidenciou significativas e diversificadas transformações na administração dos países em que foi implementada. Discutiu-se a mesma reforma no contexto da administração pública contemporânea num Estado com grande aparelho de administração pública, no caso a Suécia, bem como nos Estados com setor governamental pequeno, como o Reino Unido. Da Coreia do Sul ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do setor governamental tornou-se um fenômeno universal. Os cidadãos e seus representantes concluíram que o governo, de qualquer tamanho proporcional, era grande demais, razão pela qual precisava ser reduzido. A administração pública era muito cara, devendo ser modificada para oferecer maior eficiência e eficácia (KETTL, 2006). A Nova Administração Pública está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização, dois fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia (PEREIRA, 2006).

Segundo Abrúcio (2006), foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em crise o modelo de intervenção estatal, quando uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade – a Era Dourada – período em que os países capitalistas desenvolvidos, os blocos socialistas e parte do Terceiro Mundo atingiram altas taxas de crescimento estendendo-se por trinta anos. A principal receita para essa prosperidade foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que proporcionou, direta e indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social. A crise dos anos 70 foi sustentada em três dimensões (ABRÚCIO, 2006):

- **econômica** – era keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional;

- **social** – o Estado do Bem-estar (*Welfare State*) tinha como objetivo a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir as necessidades básicas da população;
- **administrativa** – no modelo democrático weberiano, competia ao Estado manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Nas décadas de 80 e 90, os países-membros da OECD foram influenciados pelas novas idéias no campo da administração pública. Após duas décadas de mudanças nas principais formas de administrar, os governos ficaram mais eficientes, mais transparentes, mais flexíveis, voltados para o cliente e com maior foco no desempenho. A política de alavancagem da administração pública nos países-membros, segundo a OECD (2005), pode ser representada por um conjunto de indicadores de administração pública:

- **Governo aberto:** os governos ficaram mais abertos, transparentes, acessíveis e responsivos. O fenômeno foi fundamentado na nova legislação e em amplas medidas políticas. Um governo aberto (a) fortalece a democracia provendo um escudo contra um mau governo, (b) expõe abuso de poder, (c) dá maior proteção oferecendo à minoria direitos iguais de cidadania e (d) provê maior oportunidade de participação da população.
- **Melhoria no desempenho do setor público:** os governos ampliaram o foco no desempenho. Houve a formalização do planejamento e da informação, e o controle foi estendido por muitos governos. A maioria dos países-membros da OECD implementou a administração por desempenho e orçamentária: 72% incluíram dados de desempenho não-financeiros na documentação orçamentária. Assim, aumentou e melhorou a informação disponível aos gerentes e aos fabricantes de política.
- **Modernização da prestação de contas e do controle:** os governos mantêm o controle nas grandes e complexas operações, facilitado pelas inovações tecnológicas, pelas mudanças no tamanho e na estrutura do governo e pela introdução de desempenho orçamentário e administrativo. Os sistemas

administrativos públicos tradicionais não eram projetados para serem flexíveis e adaptáveis em uma sociedade moderna, com clientela de serviços, o que pressionou os governos a um processo de permanente adaptação e à busca de eficiência nas ações implementadas. Os governos assumiram tarefas mais desafiadoras e complexas.

- **Realocação e reestruturação:** a necessidade do governo de fixar os limites de despesas, assim como de realocar as despesas dentro desses limites, mudou a prática do orçamento nacional, de uma função de apoio, para um vínculo primário da administração estratégica. O processo orçamentário também foi usado freqüentemente como um veículo para a reforma administrativa mais abrangente. A reestruturação organizacional pode conduzir a uma perda de continuidade, da memória institucional e da capacidade em longo prazo. Para construir suas próprias forças, os governos devem entender das forças estruturais e das fraquezas dos sistemas existentes.
- **O uso de mecanismos de mercado:** vários tipos de mecanismo de mercado ficaram mais comuns para países-membros da OECD. Os mecanismos têm o potencial de produzir significativos lucros de eficiência. A decisão para o uso dos mecanismos em cada tipo de mercado precisa ser analisada caso a caso. A designação específica dos instrumentos é crítica para aplicação com sucesso e para proteger os princípios-chave da governança, não confundir lucro privado e interesse público ou obscurecer a responsabilidade ou a prestação de contas ao público. Os governos devem proteger as ações futuras, caso haja mudanças nas prioridades.
- **Modernização do emprego público:** a natureza do emprego público nos países-membros da OECD evoluiu significativamente. Em muitos deles as condições de contratação adotadas para o emprego público foram as mesmas praticadas no setor privado. Políticas de emprego individualizadas tornaram-se crescentemente comuns. Foram introduzidos contratos com pagamentos relacionados ao desempenho. A implementação dessas políticas tendeu a criar uma cultura coletiva de difícil alcance, e logo os reformadores menosprezaram a complexidade das

técnicas do setor privado introduzidas no serviço público, ficando com arranjos de emprego públicos tradicionais.

Segundo a OECD (2005), a administração pública é um pilar constituinte da governança. Idéias de boa governança emergiram de suposições sobre o estado de direitos individuais, para propriedade pessoal, inviolabilidade, igualdade, a regra da lei, participação coletiva e deveres e obrigações como cidadão. Esses são os valores que os países-membros têm em comum. A elaboração desses valores refletiu-se na cultura existente em cada nação, embora o reflexo em elementos comuns de governança, em diferentes modos, não seja recomendado como prescrição a respostas universais para perguntas de governança.

2.3 Administração Pública Federal no Brasil

A cultura política do Brasil é profundamente enraizada na herança colonial patrimonialista herdada de Portugal, cuja estrutura de poder, a mentalidade e a burocracia foram totalmente transplantadas para o Brasil com a chegada de D. João VI e da família real portuguesa em 1808, quando o país era considerado colônia de exploração, e não de povoamento (GOMES, 2007; MARTINS, L., 1997).

Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o Brasil experimentou, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, sendo reforçadas através do populismo. Isso exerceu forte influência na percepção da sociedade com respeito ao Estado como organização da administração pública (MARTINS, L., 1997, p. 14).

A reforma da administração pública visualizada pelo presidente Getúlio Vargas em 1933 foi inspirada no serviço público britânico, abrangendo importantes diretrizes para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras; e regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS, L., 1997).

O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado durante a ditadura Vargas, foi o responsável pela implementação dessas diretrizes, pela supervisão da administração pública, pela formação dos recursos humanos para os altos escalões, pela definição das escalas de salários e até pela fixação do orçamento nacional do setor público.

No período da ditadura militar (1964–1985), foi adotado o modelo de desenvolvimento dependente, que subordinava a economia brasileira ao capital, à tecnologia e aos interesses estrangeiros, às restrições ao crédito e à redução dos salários dos trabalhadores. Um desenvolvimento sem conquistas sociais (COTRIM, 2005; MARTINS, L., 1997).

A redemocratização no Brasil sucedeu depois de duas décadas de governos militares, a partir de 1985, quando começou a existir uma pressão democrática da sociedade civil para que houvesse uma maior aproximação e participação no Estado. As ações do Estado voltavam-se para a restauração da cidadania, e este procurava se reformular buscando a descentralização e a desconcentração da ação administrativa, com o objetivo de situar a decisão pública próximo ao local da ação, evitando o crescimento desordenado da administração pública (BRASIL, 2003; CARDOSO, 2006a; GRANJEIRO, 2003).

Os três governos civis que sucederam o regime militar – José Sarney (1985–1990), Fernando Collor de Melo (1990–1992), Itamar Franco (1992–1994), modificaram de forma constante e errática a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública. Novos ministérios, secretarias e órgãos de alto nível do Poder Executivo eram criados apenas para serem extintos, fundidos com outros ou recriados sob nomes diferentes, ou designados para desempenhar outras tarefas (CARDOSO, 2006a; COTRIM, 2005; CUNILL GRAU, 1998; MARTINS, L., 1997).

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), e com as redefinições do Estado Moderno que ocorriam em todo o mundo, a reforma administrativa entrou na agenda política brasileira. Nessa época, a capacidade operacional e gerencial da administração pública encontrava-se em níveis baixíssimos, comprometendo a formulação, a execução, o gerenciamento e a fiscalização de políticas públicas (COTRIM, 2005; TORRES, 2007).

Em 1995, havia o consenso de que se fazia necessário dotar a administração pública brasileira de instrumentos eficientes, voltados para o atendimento dos cidadãos, que substituísse a gestão burocrática e assegurasse o êxito necessário exigido pelo processo de globalização e pela redefinição do papel do Estado, tornando possível a recuperação da governança na administração pública brasileira (CARDOSO, 2006b; TORRES, 2007).

Com o apoio do ministro Bresser Pereira, Fernando Henrique Cardoso trabalhou a agenda nacional, procurando discutir e implantar os fundamentos da administração pública gerencial. A proposta do plano diretor propunha a utilização, no Brasil, do modelo gerencial de administração pública que havia sido implantado e discutido em vários países, capaz de garantir mais racionalização, agilidade e transparência à máquina pública, bem como maior controle sobre ela (CARDOSO, 2006a; PEREIRA, 2006; TORRES, 2007, p. 171).

Ficou compreendido que o maior desafio do setor público era de natureza gerencial. Na década de 90, buscou-se o modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão. O modelo possibilitava avaliações comparativas de desempenho entre organizações da administração pública brasileira e administrações públicas estrangeiras (BRASIL, 2007a, p. 7).

A reforma do Estado, realizada por Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), implantou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995, o qual diagnosticou como problemas do Estado brasileiro a crise fiscal, decorrente de crescente perda de crédito estatal; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado; e a forma de administração estatal, caracterizada pela administração político-burocrática. De posse do diagnóstico, e para combater esses problemas, o governo declarou a necessidade de redefinir o papel do Estado na economia e estabelecer um novo padrão de relação Estado-sociedade no Brasil, apresentando duas propostas, inter-relacionadas (COSTA, 2002; NUNES, 1997; PEREIRA, 1996; TORRES, 2007):

- i) a privatização de empresas públicas e a alteração nos padrões de gestão da administração pública; e
- ii) a regulação das atividades econômicas, a serem viabilizadas através da criação de agências autônomas e organizações sociais.

Alterar o modelo burocrático de administração pública vigente no Brasil desde a era Vargas, para um modelo de administração gerencial, foi o principal objetivo declarado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

A reforma do Estado, elaborada no período de 1995 a 1998, foi orientada por diretrizes amplamente difundidas no contexto internacional, que preconizavam a retirada do poder público da produção direta de bens e serviços; a criação de marcos regulatórios para os setores privatizados ou liberalizados; e implementação de reformas gerenciais na administração pública, para combater a estagnação econômica e a crise fiscal identificada em diversos países (NUNES, RIBEIRO, PEIXOTO, 2007; PEREIRA, 2006; TORRES, 2007). A proposta apresentada pelo governo sustentava-se em quatro subdimensões específicas:

- a) reforma na esfera fiscal;
- b) reforma previdenciária;
- c) reforma administrativa; e
- d) reforma patrimonial, compreendendo a implementação de um programa de privatização dos serviços públicos.

A reforma da gestão pública de 1995 é considerada a segunda maior reforma administrativa no Brasil (PEREIRA, 2002). O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 representou um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto determinado pela presença de uma forte cultura burocrática e pela existência de práticas ainda patrimonialistas. A estratégia visava criar condições para a superação desses problemas, assegurar ganhos de eficiência no Aparelho do Estado e aumentar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Em síntese, o que se pretendia era implantar o modelo de administração pública gerencial, baseado na adoção dos seguintes princípios (FERREIRA, 1996):

- **Focalização da ação do Estado no cidadão**, resgatando a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania. Portanto, todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivo melhorar a qualidade da prestação do serviço público.

- **Reorientação dos mecanismos de controle para resultados**, mediante evolução de uma lógica baseada somente no controle da legalidade e no cumprimento do rito burocrático, para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos. Na perspectiva burocrática, os mecanismos de controle representavam um entrave à ação eficiente e inovadora, representando um obstáculo à ação, em vez de ajudar.
- **Flexibilidade administrativa**, possibilitando que instituições e pessoas alcançassem seus objetivos, não significando a outorga de autonomia pela autonomia, mas sim a autonomia necessária para o alcance dos resultados.
- **Controle social**, com o significado voltado a mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação.
- **Valorização do servidor**, representando a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado de forma participativa pelo conjunto dos servidores. A implantação do modelo de administração pública gerencial significou a criação de condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduziram e realizaram as reformas.

Paralelamente à evolução da administração pública de um modelo burocrático para um modelo gerencial, houve um esforço contemporâneo de reconstrução do Estado, buscando-se novos canais que permitiam à sociedade e à burocracia articular e dialogar e que o poder político pudesse tomar as decisões pertinentes. A administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a Administração Pública **Patrimonialista** do Estado, a Administração **Burocrática** e a Administração **Gerencial**. Segundo a conceituação de Pereira (2006), esses modelos são assim caracterizados:

- a) **Administração Patrimonialista** – Relacionada com a natureza da colonização portuguesa. O Aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano. Acarretava uma confusão entre o patrimônio público e o privado, o que facilitava a proliferação do nepotismo e da corrupção. Segundo Pereira (1997, p. 10), o patrimonialismo é definido como a incapacidade ou a relutância do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento

do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma clara distinção entre a *res publica* (coisa pública) e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteção do patrimônio público contra a privatização do Estado.

- b) **Administração Burocrática** – Procurava enfrentar os excessos da administração patrimonialista, por meio de clara distinção entre o público e o privado e da separação entre o político e o administrador público. Com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo, os controles administrativos agiam sempre *a priori*. Esse tipo de gestão representou a formação da burocracia nos moldes weberianos. Mas o processo de transformação foi lento, e o patrimonialismo ainda tem forma no quadro político brasileiro. Entre o modelo burocrático de administrar e o modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, pode-se dizer que houve uma tentativa de reforma – em 1967 –, por meio do Decreto-lei n. 200. Essa reforma foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática. Transferiu as atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de se obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Teve como meta expandir a administração indireta, na tentativa de flexibilizar a administração. O Estado passou de agente promotor do desenvolvimento, ao principal entrave para o desencadeamento de um novo ciclo de crescimento.
- c) **Administração Gerencial** – Na administração gerencial orientada para resultados, a ação principal foi caracterizada pela alteração de foco da ação do aparelho estatal, que deixa de ser o fornecedor prioritário dos serviços, para assumir a função de catalisador dos meios em todos os setores – público, privado e voluntário.

No Brasil, a descentralização teve início nos anos 80 e foi claramente um resultado da transição para a democracia que então ocorreu no país, quando a descentralização ocorreu como uma delegação das responsabilidades do governo central aos Estados (regionais) e, particularmente, às municipalidades. Segundo Nunes (1997), no modelo de Administração Gerencial destacam-se os seguintes aspectos:

- **Gestão voltada para resultados** – A ênfase nos resultados, e não nos meios, é uma característica importante do modelo gerencial. O modelo burocrático pressupõe que o controle sobre procedimentos (meios) é suficiente para assegurar os resultados.
- **Gestão com foco no cidadão-usuário** – Os sistemas administrativos têm foco na própria administração pública, sendo pouco permeáveis à satisfação do cidadão.
- **Administração descentralizada** – O Aparelho do Estado é composto pelo Núcleo Estratégico do Estado e pelas Agências Reguladoras, uma vez que as Organizações Sociais seriam instituições públicas não-estatais com personalidade jurídica de direito privado, portanto, fora do Aparelho do Estado, enquanto as empresas estatais tendem a ser privatizadas.
- **Competição administrada** – Esse conceito refere-se à instituição de mecanismos que estimulavam a competição na prestação dos serviços públicos. A competição envolve instituições estatais, privadas, públicas não-estatais e o Terceiro Setor. A competição leva em conta a redução de custos operacionais, o aumento na qualidade dos serviços prestados e o alcance das metas de padrões de desempenho. Está sujeita a regulamentações estabelecidas pelo Núcleo Estratégico do Estado e pelas Agências Reguladoras. A avaliação de desempenho institucional a partir de indicadores embasa a distribuição de recursos orçamentários.
- **Flexibilidade de gestão** - É uma característica do modelo gerencial de administração pública, que contrasta com a rigidez dos controles no modelo burocrático. Era necessário que as instituições governamentais, especialmente as da administração indireta, tivessem maior autonomia na gestão dos recursos humanos, na gestão de compras e de contratação de serviços e na gestão orçamentário-financeira.
- **Gestão com base nos princípios da qualidade** – Devem ser respeitados os princípios da qualidade com relação à preocupação com o papel do funcionário público dentro desse novo perfil organizacional, com o comportamento ético relacionado ao desempenho da própria organização.

Atualmente, o governo adota no país o Modelo de Excelência em Gestão Pública, concebido a partir da premissa segundo a qual é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea e condicionado aos princípios constitucionais peculiares da natureza pública das organizações, o modelo define que, para ser excelente, a gestão pública tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente (BRASIL, 2007a).

Os princípios da administração pública no Brasil, regidos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, representam o conjunto de proposições que alicerça o sistema político brasileiro. São cinco os princípios aplicados à administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses fundamentos e princípios constitucionais definem o Modelo de Excelência em Gestão Pública aplicado hoje no Brasil (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b):

- **Princípio da Legalidade:** prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, porquanto a administração pública só pode fazer o que a lei autorize. O gestor público deve ter a lei como referência para suas ações. Cabe-lhe cumprir todo o arcabouço jurídico institucional do Estado, composto por normas para admissão de pessoal, para compras governamentais, para controle dos contratos, etc. A legalidade passa a ser consequência estritamente da lei; nenhum resultado poderá ser reconhecido como de excelência à revelia da lei.
- **Princípio da Impessoalidade:** relaciona-se com a própria finalidade da administração pública, que não deve atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, pois é sempre o interesse público que deve nortear o comportamento dessa administração.
- **Princípio da Moralidade:** define a administração pública pautada por um código moral. O art. 5º, LXXIII, assegura o direito de qualquer cidadão propor ação popular e garante a todo cidadão o direito subjetivo de exigir um tratamento moral para a coisa pública. A moralidade significa a ética da conduta administrativa

pautada em valores morais, tais quais a honestidade, a boa conduta, os bons costumes, a equidade e a justiça.

- **Princípio da Publicidade:** trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, assegurando a transparência dos atos e dados, sendo essa uma forma eficaz de indução do controle social. Todos os órgãos e os três Poderes da República são submetidos ao princípio da publicidade.

- **Princípio da Eficiência:** a eficiência é um princípio claramente republicano, que busca melhor aproveitamento dos recursos escassos, buscando a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto em benefício da sociedade. O princípio da eficiência apresenta dois aspectos a serem considerados: o modo de atuação do agente público e o modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

3 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

3.1 A Governança

No final do século XX, a governança emergiu como um fenômeno contemporâneo, tornando-se o centro das atenções nos debates entre especialistas, políticos e formuladores de políticas interessados nas reformas econômicas impostas pelas mudanças no cenário político e econômico internacional. O termo governança, originado da Europa Ocidental, baseou-se no modelo de gestão que proporcionou o desenvolvimento sustentável dos países daquela parte da Europa. O modelo seria aplicado nos países da Europa Oriental, com o objetivo de alavancar o crescimento econômico e financeiro dos países que na década de 1980 encontravam-se em crise, sob o impacto das grandes transformações estruturais de ordem econômica, social e política (COTRIM, 2005; KOOIMAN, 2006; WEBER, 1999; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; FURTADO, 2006; GRAHAM; WILSON, 2004; JUDT, 2008).

Na contemporaneidade, o termo governança foi adaptado à crescente importância da necessidade de regulamentação dos mercados, à abertura comercial e financeira e à redução do tamanho e do papel do Estado nos anos 80, quando grandes transformações modificaram o panorama mundial. Nesse período, a Polônia exigia democracia, sob a liderança do sindicato Solidarnosc. Posteriormente, veio a queda do Muro de Berlim, o maior símbolo da divisão dos blocos capitalista e socialista, e a reunificação das Alemanhas Ocidental e Oriental. Com sistemas de governo socialistas, os países da Europa Oriental – Hungria, Polônia, Bulgária, Checoslováquia, Romênia e Alemanha Oriental – foram aderindo ao capitalismo (CAVALCANTE, 2007; JUDT, 2008). A decadência do socialismo soviético ocorreu numa época em que ficou claro que os países que adotavam o planejamento central precisavam passar por reformas. Nasceu, então, o interesse da comunidade internacional pela governança.

No contexto da governança no setor público, os princípios fundamentais refletem as principais características das entidades desse setor, que são diferentes das do setor privado. Em particular, as entidades do setor público precisam alcançar um complexo de objetivos políticos, econômicos e sociais, ao tempo em que são submetidas a uma série de restrições e

diversas formas de prestação de contas a vários *stakeholders*. *Stakeholders* são entidades ou indivíduos afetados pelas intenções, objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades do setor público, e que têm, portanto, o direito de conhecer o que o governo pretende alcançar em um período específico, e o que foi efetivamente realizado. No setor público, são compostos por ministros, funcionários públicos, administração, prefeituras, grupos de cidadão, entidades ou indivíduos eleitos ou designados pela administração pública para avaliar o desempenho do órgão, órgãos fiscalizadores, órgãos reguladores, provedores de recursos, usuários dos serviços públicos – analista político, analista financeiro, mídia e a sociedade em geral (*INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC*, 2001, 2008; KISSLER; HEIDEMANN, 2006), o que os diferencia da *accountability* do setor privado.

A *accountability* (responsabilização) no setor público não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, mas de responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por alguma ação ou pelo desempenho organizacional. A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade (CAMPOS, 1990). Enquanto o termo *accountability* no setor privado é expressado como a prestação de contas da atuação dos agentes da governança corporativa por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos, os quais respondem integralmente, a quem os elegeu (ANDRADE; ROSSETTI, 2004).

Os aspectos da governança no setor público foram discutidos pelo Comitê de Padrão de Vida Pública do Reino Unido (*Committee on Standards in Public Life – The Nolan Committee – UK*). Publicado em maio de 1995, o Relatório de Nolan (*The Nolan Report*) identificou e definiu sete princípios gerais de conduta que deveriam regular a vida pública, e recomendou que todas as entidades do setor público preparassem o seu código de conduta incorporando os seguintes princípios (IFAC, 2001):

- abnegação (*selflessness*);
- integridade (*integrity*);
- objetividade (*objectivity*);
- responsabilização (*accountability*);
- transparência (*openness*);

- honestidade (*honesty*); e
- liderança (*leadership*).

Cada um desses princípios foi definido com base nas obrigações do setor público com a finalidade de estruturar a governança, bem como nas responsabilidades coletivas e individuais dos membros das entidades do setor público. Os três princípios identificados no *Relatório Cadbury* – transparência, integridade e responsabilização – foram construídos e redefinidos para refletir o contexto do setor público, conforme demonstrado no Quadro 1.

A partir desses princípios fundamentais, foi possível desenvolver uma série de recomendações na governança, focando as responsabilidades dos governos, com a finalidade de examinar e confirmar a eficácia da governança na organização.

Princípios da Governança Corporativa	Redefinição dos Princípios da Governança para o Setor Público
Transparência (<i>Openness</i>)	Assegura aos <i>stakeholders</i> a confiança nas decisões referentes aos processos e ações das entidades do setor público, no gerenciamento das suas atividades e nos gerentes. É aberta, por consultas significativas com os <i>stakeholders</i> e comunicação completa, precisa e clara para sustentar uma auditoria
Integridade (<i>Integrity</i>)	Compreende a negociação direta e integral. Baseia-se na honestidade, na objetividade e em elevados padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gerência da entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se nos procedimentos do processo decisório da entidade, na qualidade do seu relatório financeiro e de seu desempenho
Responsabilização (<i>Accountability</i>)	Processo por meio do qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro deles, são responsáveis pelas próprias decisões e ações em todos os aspectos do desempenho, e submete-se ao exame minucioso de auditoria externa

Quadro 1 – Princípios da governança no contexto do setor público.

Fonte: *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001). Adaptado pela autora.

Segundo o IFAC (2001), esses princípios fundamentais refletem as quatro dimensões da governança no setor público, conforme explicitado no Quadro 2.

Dimensão da Governança	Definição
Padrão de comportamento	Como a administração da organização exerce a liderança, determinando valores e padrões organizacionais, que definem a cultura organizacional e o comportamento de todos na organização
Estrutura organizacional e de processo	Como a gerência superior da organização é indicada e organizada e como suas responsabilidades são definidas
Controle	Como os processos de controle são estabelecidos pela gerência superior da organização para conseguir os objetivos da entidade, a eficácia, a eficiência das operações, a confiabilidade dos relatórios interno e externo, a conformidade com as leis, regulamentos e políticas internas
Relatório externo	Como a gerência superior da organização demonstra sua responsabilização acerca da administração do dinheiro público e do seu desempenho no uso dos recursos

Quadro 2 – Dimensões da governança no setor público.

Fonte: *International Federation of Accountants (IFAC, 2001)*. Adaptado pela autora.

O Consenso de Washington, conjunto de medidas composto de dez regras básicas, essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento, formuladas por economistas de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos popularizou a prática da governança na América Latina (FIORI, 2000).

Fundamentado num texto do economista John Williamson, esse conjunto de medidas tornou-se a política oficial do FMI em 1990, passando a ser o receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos aos países em crise financeira, que deveriam adequar suas economias às novas regras, relacionadas a seguir (NEGRÃO, 1998; NAIM, 2000):

- **Disciplina fiscal** – o Estado devia limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público. Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fuga de capital.
- **Concentração dos gastos públicos** – em educação, saúde e infra-estrutura.

- **Reforma tributária** – mediante ampliação da base sobre a qual incidia a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos.
- **Taxas de juros** – os mercados financeiros domésticos deviam determinar as próprias taxas de juros. Taxas de juros reais e positivas desfavoreciam fugas de capitais e aumentavam a poupança local.
- **Taxa de câmbio competitiva** – países em desenvolvimento deviam adotar uma taxa de câmbio competitiva, capaz de favorecer as exportações, tornando-as mais baratas no exterior.
- **Abertura comercial** – abertura do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia.
- **Eliminação de restrições ao capital externo** – incentivo de investimento direto estrangeiro, com a introdução de capital e de tecnologias que faltavam no país;
- **Privatização** – venda de empresas estatais, por considerar que as indústrias privadas operavam com mais eficiência, devido ao interesse dos executivos pelo lucro.
- **Desregulação** – redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas. A regulação excessiva podia promover a corrupção e a discriminação contra pequenas empresas, dificultando o acesso aos escalões mais elevados da burocracia.
- **Propriedade intelectual** – os direitos de propriedade deviam ser aplicados.

Segundo Negrão (1998), é possível afirmar que o Consenso de Washington fez parte do conjunto de reformas neoliberais que, apesar das práticas distintas nos diferentes países, estava centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira e na redução do tamanho e do papel do Estado.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) (OECD, 2006), a governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.

Löffler (2001) define o termo governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais, por meio da criação de possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Os elementos essenciais da governança emergiram com a evolução do Estado Moderno, que compreende (OECD, 2006):

- i) a democracia e a cidadania;
- ii) a representação;
- iii) uma constituição;
- iv) a regra de lei;
- v) partidos políticos competitivos e sistemas eleitorais;
- vi) separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e
- vii) revisão judicial.

Só recentemente ganhou aceitação internacional a difusão dos elementos da governança nas nações com sistema democrático, o que representa menos da metade da população mundial. A governança é um trabalho em desenvolvimento não só nos países ainda em transição de regime, onde faltam os elementos considerados indispensáveis à boa governança, como, por exemplo, a idéia de governança como um fluxo permanente e em contínua adaptação, em resposta a pressões como (a) a expansão do comércio nacional e internacional; (b) a troca de poderes entre níveis de governo; (c) a expansão de novas tecnologias e mídia de persuasão de massa; (d) a influência de comunidades globalizadas de valores e interesses; e (e) a vulnerabilidade de sociedades ameaçadas de terrorismo (OECD, 2006).

3.2 A Governança no Setor Público

Na modernização do setor público na Alemanha, a governança tornou-se um conceito que todos utilizavam sem saber exatamente o que significava (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 481).

Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado 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, pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

No tocante às pesquisas sobre governança no setor público no Brasil, poucos são os estudos publicados, e aqueles que são encontrados utilizam os princípios da governança corporativa aplicados no setor privado e a nomenclatura de governança corporativa do setor público, fundamentados nos princípios dos direitos e da equidade dos acionistas, dos fornecedores de recursos, da transparência da informação e da responsabilidade da diretoria e do conselho de administração (MELO, 2006; MARQUES, 2007).

A governança no setor público é fundamentada nos princípios da liderança, do compromisso, da integridade, da responsabilização, da transparência e da integridade, construídos na complexidade do setor público em prol dos *stakeholders*, da eficiência e da eficácia. Refere-se aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processos e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Fundamentalmente, a governança está relacionada ao poder, relações e responsabilidades, que exercem influência na decisão e na forma como os tomadores de decisão são responsabilizados (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO, 2007).

Governança pode ser definida como a totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver problemas sociais; tratam as instituições como contextos das interações administrativas; e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades (KOOIMAN, 2006).

O Ministério de Finanças dos Países Baixos (*Ministry of Finance The Netherlands*) (2000, p. 10) define a governança no setor público como governança governamental, e a define como a proteção ao inter-relacionamento da administração com o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar eficiente e eficazmente os objetivos políticos, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para o conhecimento pela sociedade. A governança governamental é constituída por quatro elementos, conforme ilustrado na Figura 1.



Figura 1 – Elementos da governança governamental.

Fonte: *Ministry of Finance The Netherlands* (Ministério de Finanças dos Países Baixos, 2000, p. 10).

Referindo-se à governança pública, Kickert (1997) atribui um significado amplo, originado do conceito de administração. A governança pública além da questão de aumento de efetividade e eficiência é também relacionada à legalidade e à legitimidade. Assim, a governança pública constitui um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade e distingue três diferentes padrões de valor, a saber:

- i) o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os principais valores são a efetividade, a eficiência, a parcimônia e o desempenho;

- ii) os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais, destacam-se a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever;
- iii) a robustez e a elasticidade são dominantes. O governo deve ser confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Harmon e Mayer (1986 apud KICKERT, 1997) também distinguem os três padrões de normas e valores, como sendo:

- i) eficiência e efetividade com relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços;
- ii) os direitos individuais e a adequação dos processos do governo com relação ao relacionamento entre governo e cidadão;
- iii) a representação e o poder de verificação com relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

De acordo com Streit e Klering (2005, p. 7), a governança pública pode ser entendida como o alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.

As idéias a respeito da governança no setor público indicam que o conceito faz referência (a) à existência de estruturas, mecanismos e regulamentações para o exercício da administração pública; (b) a uma nova prática, em que o processo é mais importante que os resultados em si; (c) a uma nova forma ou estrutura, com maior enfoque na atuação via redes de organizações ou atores sociais, mais autônomos, independentes e regulados; e (d) à definição de objetivos conjuntos e de guias de ação (IFAC, 2001; OECD, 2006; *MINISTRY OF FINANCE THE NETHERLANDS*, 2000).

A governança no setor público prescreve uma lógica de gestão, tanto para uma organização, quanto para um setor. Assim, a governança no setor público é evidenciada pela regulação, pela delegação de poderes e pelo fortalecimento da capacidade do setor público.

3.3 A Boa Governança

A boa governança é definida como a regulação das inter-relações entre administração, controle, supervisão e *accountability* (responsabilização) direcionada ao alcance de objetivos eficazes e eficientes, para o benefício dos *stakeholders*. Conceitua-se, também, como o estabelecimento de regras de comportamento e ações para todos os níveis da direção de uma organização pública de forma a contribuir com a realização das metas organizacionais de forma eficiente, efetiva e ética. A boa governança foca na criação de arranjos institucionais efetivos para promover o desenvolvimento sustentável (*AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO, 2003; MINISTRY OF FINANCE THE NETHERLANDS, 2000; SANER; WILSON, 2003*).

No que diz respeito ao desempenho e ao aspecto do cumprimento de leis e regulamentos a boa governança refere-se as responsabilidades e práticas exercitadas pela diretoria de uma organização: (a) provê a direção estratégica, (b) assegura o alcance de objetivos almejados, (c) averigua a administração dos riscos adequadamente, e (d) verifica se o uso dos recursos da organização são usados de forma responsável (*INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2008*).

O FMI e o Banco Mundial ocupam um lugar especial nas relações da política econômica mundial. Ambos podem reivindicar prestação de contas à sociedade (*accountability*) e, praticamente, a todos os governos do mundo. Em 1990, tornaram-se poderosos defensores do alto padrão da legitimidade, da representação e da prestação de contas nos governos. Esses padrões foram rotulados de boa governança.

O FMI e o Banco Mundial já tinham passado por significativas reformas organizacionais na década de 80, aplicando os seus próprios padrões de boa governança. Diante de uma minuciosa análise, concluíram que os padrões não eram totalmente cumpridos pelas instituições, necessitando, portanto, de reformas adicionais.

Na década passada, o Banco Mundial definiu a boa governança como um conjunto de princípios para guiar o trabalho que desenvolvia com os países-membros, e editou as seguintes publicações:

- i) Em 1992, publicou um relatório sobre Governança e Desenvolvimento (*Governance and Development*).
- ii) Em 1994, publicou A Governança: a experiência do Banco Mundial (*The Governance: The World Bank's Experience*).
- iii) Em 1997, editou o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (*World Development Report*).

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial enfocava que um Estado efetivo é vital para assegurar bons serviços, regras e instituições, tornando a vida das pessoas mais saudável e mais feliz. De acordo com o FMI, a boa governança tem sido considerada de grande importância para os países em todos os estágios de desenvolvimento.

Ambas as instituições financeiras internacionais incluíram na agenda de boa governança a promoção da transparência, da responsabilização, da eficiência, da justiça, da participação e da propriedade. Esses valores traduziram um amplo objetivo para melhorar a responsabilidade política, a participação, a eficácia da lei, a transparência e o fluxo de informações entre governos e cidadãos. Expressaram os objetivos globais, em 1992, pelo FMI, diante da necessidade de democratizar as decisões sociais na América Latina e garantir um melhor termo – boa governança –, que quer dizer governo responsável e ativo, que desfruta a confiança e o apoio da sociedade (WOODS, 2000).

O FMI e o Banco Mundial entenderam a boa governança como um modo de fortalecimento da estrutura institucional de governo. Isto é, com a governança, ocorre o fortalecimento da regra de lei, da previsibilidade e da imparcialidade na execução das atividades do governo. Também combate a corrupção, principalmente por focar na transparência e no fluxo de informação, e por regulamentar a política de desempenho das instituições, de forma que os cidadãos acompanhem e examinem minuciosamente a administração dos recursos públicos (WOODS, 2000).

A boa governança apresenta-se como solução para cada país, diferencia-se, notadamente, por determinantes institucionais, pelas formas de governo, pela cultura e pela formação histórica de cada país ao redor do mundo, procurando atender às peculiaridades de cada governo em busca de melhor efetividade de suas obrigações econômicas, sociais e fiscais (*AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO, 2003*).

A primeira experiência vivenciada pela Austrália, na prática de boa governança, comprovou o quanto esta é importante no setor público, particularmente porque (CPA AUSTRÁLIA, 2004):

- i) **é fixado o nível de confiança do governo e dos serviços públicos** – os governos e os serviços públicos são responsáveis, abertos, e atuam com integridade, ganhando a confiança da sociedade. Os governos demonstram que estão trabalhando no interesse de suas partes interessadas. Devem incentivar a participação e a integração. As pessoas têm a necessidade de sentir que o governo possui uma base ética para suas atividades, e é confiável;
- ii) **impacto na qualidade dos serviços** – a boa governança resulta nas melhores decisões, no melhor planejamento e execução das atividades programas. Por sua vez, os melhores resultados são conseguidos. Em uma cultura de governança que enfatize a transparência, a integridade e a *accountability*, é mais provável saber o que está nos interesses de suas partes interessadas;
- iii) **um valor adicionado nas atividades** – uma organização que pratica a boa governança, provavelmente é mais produtiva, eficiente e eficaz. Caracterizar-se-á por um bom processo decisório, uma equipe de funcionários mais produtiva e integrada, e fará melhor uso dos recursos. A boa governança conduzirá aos melhores resultados. Melhorará, também, a capacidade de uma reestruturação organizacional. Preparada para a inovação, atua verdadeiramente dentro das necessidades e das expectativas de suas partes interessadas, sendo mais simples de fazer uma análise das vantagens de novas oportunidades e idéias;
- iv) **assegura-se de que os governos locais cumpram suas responsabilidades legislativas** – a boa governança incorpora o cumprimento das exigências

legislativas. Isso ajudará os governos a cumprir suas funções e responsabilidades e a minimizar todos os riscos das partes interessadas que foram levantados em desacordo com as regras;

- v) **um lembrete forte do *accountability* no final de um mandato de governo e para a comunidade do setor público** - os princípios que fixam a boa governança lembram constantemente às organizações do governo e do setor público o porquê da sua existência, que é para servir as comunidades. A essência do sistema inclui a gerência financeira e de desempenho, fixando a *accountability* ao público. Essa fornece a base para o relatório, o qual demonstra a prestação de contas.

De acordo com o World Bank (2006), Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), Kaufmann, Kraay, e Mastruzzi (2007), as experiências e observações ocorridas nas transformações do papel do governo evidenciam que a boa governança é essencial para o desenvolvimento. Assim, pode-se afirmar que os resultados de boa governança são os seguintes para o país (WORLD BANK INSTITUTE, 2006):

- i) a boa governança gera dividendos na forma de desenvolvimento. A melhoria de ações governamentais tem efeito significativo na renda *per capita* de uma nação. Renda mais alta está diretamente correlacionada com a prática da boa governança, sendo essa a principal relação causal entre as duas variáveis;
- ii) a qualidade da governança pode provocar transformações no curto, médio e longo prazo na trajetória de desenvolvimento de um país;
- iii) a boa governança subsidia os *stakeholders* no processo decisório relacionado às visões e percepções de cidadãos e organizações participantes da sociedade;
- iv) a governança lida com indicadores sociais agregados, que dão fidedignidade às informações, se comparados com qualquer outro indicador individual.

Boas práticas de governança requerem regras claras e efetivas que proporcionam poderes claros e apropriados para exercitar a responsabilidade estatutária das organizações (AUDIT OFFICE OF NEW SOUTH WALES- AONSW, 1997).

Demonstra-se, que as práticas de boa governança geram significativos resultados para o país, possuindo, assim, papel ativo no processo de transparência das ações dos vários agentes envolvidos no processo de desenvolvimento.

3.3.1 Iniciativas de Boas Práticas de Governança no Brasil

3.3.1.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Uma experiência sobre boa governança no Brasil é representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem raízes genuinamente brasileiras. A lei partiu do Congresso Nacional, para disciplinar o art. 163 da Constituição Federal, a qual remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar, prevista pela Emenda Constitucional n. 19, promulgada em 4 de junho de 1998, dando o prazo de seis meses para o presidente da República formular a proposta sobre as finanças públicas do Brasil (AFONSO, 2002, p. 488).

Conforme preceitua a LRF (Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000), os principais eixos que fortalecem a administração pública são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas.

- **Planejamento** – Obedecendo às formalidades legais da Constituição Federal, o processo de planejamento e orçamento é elaborado no primeiro mandato. O Plano Plurianual (PPA) é elaborado para quatro exercícios onde são estabelecidos as diretrizes, os objetivos e as metas das administrações públicas federal, estadual e municipal para as despesas de capital e para as despesas de programas de duração continuada, as despesas de investimentos.
- **Transparência** – Transparência e participação são princípios basilares da gestão democrática, que permitem aos cidadãos informar-se sobre a agenda proposta pelo

governo e, por meio dos canais adequados, participar das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares.

- **Controle** –Considerado um dos aspectos fundamentais da LRF, foi facilitado pela criação do relatório de acompanhamento da gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária, os quais, além da obrigatoriedade de publicação, devem estar disponíveis ao público. O controle foi melhorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma fiscalização mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.
- **Responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas** – A LRF é regida pela *accountability* (responsabilização). Segundo Mota (2006, p. 146), a *accountability* consiste na relação obrigacional, de quem recebeu um múnus de alguém, em prestar esclarecimentos dos atos praticados e motivados, o qual, se apurada alguma irregularidade, está sujeito à sanção. Há uma relação obrigacional extracontratual decorrente de lei. A *accountability* reúne as dimensões da publicidade, da motivação justificada dos atos e da potencialidade de punição.

A LRF deu uma melhor organicidade ao arcabouço que já existia. Os resultados conjunturais apresentados foram motivos de reconhecimento por organismos internacionais, de grande rigor técnico e distintas filosofias, como o FMI e OCDE. De acordo com o FMI, a LRF representou o divisor de águas, conforme avaliação positiva sobre as contas e práticas fiscais no Brasil, sublinhando o grau de transparência fiscal alcançado, inclusive no uso do governo eletrônico, citado no *Report on the Observance of Standards and Codes – ROSC* (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2001, p. 2; AFONSO, 2002):

In the last few years Brazil has achieved a high degree of fiscal transparency, together with major improvements in the management of its public finances... The cornerstone of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law which set out for all levels of government fiscal rules designed to ensure medium-term fiscal sustainability, and strict transparency requirements to underpin the effectiveness and credibility of such rules of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law... Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the followings specific aspects are worth highlighting...

A LRF foi uma rígida resposta institucional diante do quadro de desordem fiscal e financeira nas contas públicas dos entes federativos na década de 80 e na primeira metade da década de 90. Por ser uma lei complementar, a LRF representa um forte indicativo institucional para os agentes de mercado e para os atores sociais de que o Governo Federal está comprometido com a austeridade fiscal.

3.3.1.2 O Plano Plurianual

A revitalização do processo de planejamento governamental foi destacada pelo Banco Mundial no estudo sobre o Plano Plurianual (PPA) (WORLD BANK, 2002, p. 28; AFONSO, 2002), reconhecendo essa importante prática de boa governança no Brasil:

The Law of Fiscal Responsibility is expected to exert effective control over fiscal management at all three levels of governments in the federation. But, for the time being, Brazil has no option but to continue to pursue tight fiscal policy and pursue structural reforms such as administrative reform and pension reform. Results of these measures are critical for the consolidation of the PPA.

O PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988, art. 165, parágrafo primeiro. Na esfera federal, o governo ordena suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas referentes a programas de duração continuada (BRASIL, 2004a). O conjunto de normas criado pela Constituição Federal de 1988 para regular o processo orçamentário federal inclui, também, a introdução de mais dois instrumentos legais, a saber:

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, com a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. Procura sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA;
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que contém as receitas e despesas discriminadas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, e visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA,

segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas em que a administração pública detenha a maioria do capital social com direito a voto, e o orçamento da seguridade social (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2007b).

O PPA para o período 2004–2007 (BRASIL, 2004a) proposto pelo governo Lula foi consolidado em um planejamento democrático do país, elegendo como objetivo inaugurar as seguintes estratégias de longo prazo: (i) inclusão social e desconcentração da renda; (ii) crescimento ambientalmente sustentável; e (iii) redução da vulnerabilidade externa.

Distingue-se, ainda, pela implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, demonstrado na Figura 2, que tem as seguintes principais finalidades (BRASIL, 2004a; CAVALCANTE, 2007): (i) proporcionar maior transparência às ações de governo; (ii) auxiliar o processo decisório; (iii) promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações; (iv) aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas.

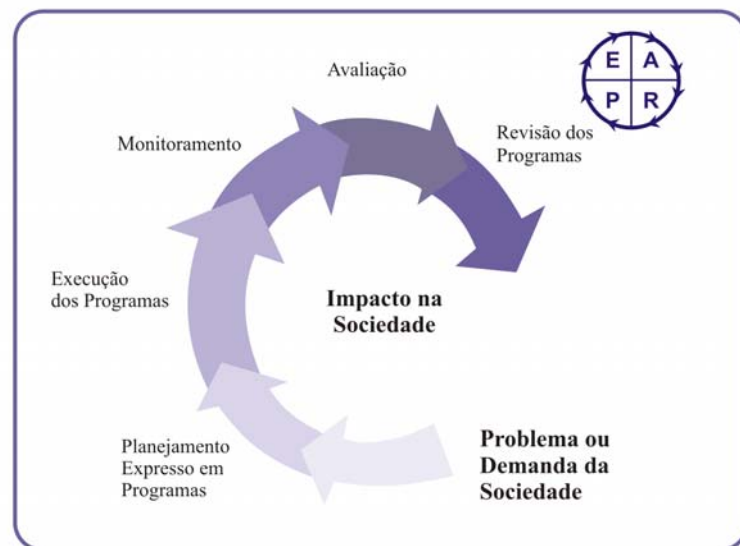


Figura 2 – Ciclo de gestão.
Fonte: Plano de Gestão do PPA 2004–2007, (2004a).

A elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores de desempenho são ações essenciais, que visam tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais plausível.

4 AS RECOMENDAÇÕES DAS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A presente seção apresenta cinco guias de boas práticas que expressam o significado de governança no setor público. Os guias de melhores práticas surgiram para suprir lacunas na administração nos países de origem dos guias, cujo objetivo era alcançar metas de desenvolvimento, serviços eficientes e responsabilização pelos recursos públicos. As recomendações dos guias de boas práticas servem de exemplo para o Brasil e o mundo inteiro.

O Guia de Boas Práticas do *Australian National Audit Office – Public Sector Audit Committees* (2005) reconhece a importância do comitê de auditoria, legitimada pelos pela mídia, pelos órgãos reguladores, pelos legisladores e por grupos envolvidos em governança. Na Austrália, o comitê de auditoria desempenha um papel de liderança no processo de governança nos setores públicos. Com o objetivo de garantir o cumprimento de normas junto ao Chefe Executivo, o guia enfoca cumprimento da gestão de risco, na estrutura dos processos e na responsabilização.

O guia originado do *New South Wales Audit Office (NSWAO) – Performance Audit Report on Corporate Governance* (1997) é sustentado pela responsabilidade, poder e *accountability* (responsabilização). Assim, poderes suficientes e apropriados e *accountability* (responsabilização) formam a base da construção do modelo de governança analisado e avaliado no *New South Wales (NSW)*. As organizações do setor público no Novo Sul do País de Gales (NSW) são controladas, dirigidas ou aconselhadas por uma variedade de arranjos. Em muitos casos, esse processo envolve um conselho ou um comitê (*AUDIT OFFICE OF NEW SOUTH WALES – AONSW, 1997*).

O guia do *Queensland Audit Office (QAO) – Output Performance Measurement and Reporting* (2006) relata as melhores práticas de governança, preparadas no contexto do Escritório de Auditoria de Queensland. Ele enfoca os indicadores de medida de desempenho, sistemas eficazes para coletar, validar e usar a informação do resultado da análise de desempenho; e apresentação do relatório de desempenho (QAO, 2006).

Esses três guias são originários da Austrália, país com sistema de governo parlamentarista, onde partidos políticos elegem um representante nas eleições gerais, e um primeiro-ministro (*ministry*). O parlamento federal compreende a Câmara de Representantes e o Senado. New South Wales e Queensland são estados da federação australiana administrados por um governo central e nacional, denominado *Commonwealth*. Além de leis federais, cada estado possui suas próprias leis, que são diferentes de estado para estado.

O Banco Mundial é uma fonte vital de ajuda financeira e técnica a países em desenvolvimento em todo o mundo. Apoio à melhoria da governança, a fim de lutar contra a pobreza, melhorar a prestação de serviços e promover o crescimento econômico nos níveis de projeto, país e global (BANCO MUNDIAL, 2007). Seu guia de boas práticas enfoca seis indicadores da boa governança: a liberdade de voto e de voz; a estabilidade política e a ausência de violência; a efetividade governamental; a qualidade dos regulamentos; a aplicação efetiva das leis; e o controle de corrupção.

A Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants – IFAC*) tem como missão servir ao interesse público e contribuir para o fortalecimento do desenvolvimento de economias internacionais, estabelecendo e promovendo a adesão aos padrões profissionais de alta qualidade e a convergência de padrões internacionais. Tem o *Public Setor Comitê – PSC* (Comitê do Setor Público) como responsável pela emissão de padrões, diretrizes, estudos sobre relatórios financeiros, contabilidade e auditoria no setor público.

O *Study 13, Governance in the Public Sector: a governing body perspective*, realizado pelo IFAC (2001), enfoca quatro dimensões de governança: padrões de comportamento; estrutura e processos organizacionais; controle; e relatórios externos. O estudo pode contribuir com a boa governança e com a *accountability* (responsabilização) no setor público ao redor do mundo.

4.1 Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides – BPG*) do *Australian National Audit Office – ANAO* (Escritório Nacional de Auditoria Australiano)

O Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides – BPG*) do *Australian National Audit Office – ANAO* (Escritório Nacional de Auditoria Australiano) promove mecanismos, por meio de práticas empregadas nas organizações, que direcionam a melhoria da administração das organizações públicas. As práticas são direcionadas a todas as entidades governamentais australianas. A primeira versão foi lançada em 1997 quando da introdução da Administração Financeira e Responsabilidade às Autoridades Comunitárias e Companhias (*Commonwealth Authorities and Companies* (CACs), ao exigirem a submissão das entidades a um comitê de auditoria. Recentemente, o Relatório de Auditoria Nº 3 – 2004–2005 – Gerenciamento da Auditoria Interna nas Organizações Comunitárias fez uma série de recomendações relevantes para o funcionamento dos comitês de auditoria, isto é, o comitê de auditoria foi regulamentado, visando a uma melhor avaliação das práticas de boa governança das organizações comunitárias públicas (ANAO, 2007).

O Guia de Boas Práticas provê o direcionamento das entidades do setor público para cumprir as regras da Administração Financeira (*Financial Management and Accountability - FMA*) e das CACs. Cada entidade é encorajada a usar o guia para identificar e aplicar os princípios das melhores práticas e processos, elaborando o seu próprio guia.

A ênfase do BPG é identificar, avaliar e articular a boa prática, considerando o conhecimento e o entendimento do setor público australiano. Dependendo do assunto e da natureza da informação, o BPG pode ser produzido em parceria com uma auditoria ou pode ser preparado como resultado de uma necessidade percebida para direcionar uma área particular da administração pública.

A efetividade da governança no setor público requer liderança na administração executiva da organização, compromisso para avançar na revisão de valores, código de conduta, integridade, responsabilidade e transparência de todos na organização (*AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO*, 2005).

A governança direciona uma organização a alcançar os seus resultados globais, e isso de certo modo aumenta a credibilidade na organização, nas suas decisões e nas suas ações. Também abrange a administração de risco e o planejamento de negócios, responsabilidade e mecanismos de conformidade e desempenho, que monitoram e revisam as metas planejadas. Assim, o guia é um documento de referência para executivos, legisladores, membros dos comitês de auditoria das entidades do setor público e dos comitês de auditoria externos que emitam relatórios de prestação de contas. As regulações do guia se direcionam para (ANAO, 2005):

1. Gestão de risco

Administração de risco é uma parte essencial da governança. Envolve a cultura, processos e estruturas que são direcionadas para dar conta de oportunidades potenciais, ainda que se administrem os efeitos adversos.

2. Controle da estrutura

O comitê de auditoria é responsável pela avaliação do ambiente de controle da entidade, de modo a assegurar o alcance dos objetivos e metas da entidade, com eficiência e economia.

3. *Accountability* (responsabilização) externa

A responsabilização do setor público, para com o parlamento australiano, refere-se a todo o relatório anual de uma entidade. É uma prática bem estabelecida de boa governança e responsabilização. Para executar efetivamente esse papel, é assegurado ao comitê de auditoria o aconselhamento, ao longo do ano (e não somente no seu final), de assuntos significativos que possam gerar impacto nos relatórios financeiros.

4. Obediência às leis

A efetividade de uma entidade no cumprimento de leis é monitorada, regulamentada e associada a políticas governamentais estabelecidas pelo comitê de auditoria como parte do controle do ambiente.

5. Auditoria interna

A forte relação ente o comitê de auditoria e os auditores internos da entidade possibilita o conhecimento das responsabilidades do órgão no cumprimento de suas funções. A auditoria interna deve ser a fonte principal de informação ao comitê de auditoria no desempenho da entidade.

6. Auditoria externa

Uma boa relação com a auditoria externa pode proporcionar ao comitê de auditoria efetividade no controle de risco, nas informações financeiras e na estrutura do poder da entidade. O comitê de auditoria deve empenhar-se ativamente na auditoria externa ao longo do ano.

4.2 Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides* – BPG) do *Queensland Audit Office* – QAO (Escritório de Auditoria de Queensland)

O *Queensland Audit Office* – QAO (Escritório de Auditoria de Queensland) é responsável por ajudar a melhorar a administração financeira e responsabilidade das organizações do setor público. O QAO (1999) desempenha sua responsabilidade por meio de portarias. Em 2005, o Escritório de Auditoria de Queensland conduziu uma série de análises dos sistemas gerenciais de desempenho utilizados pelas agências do setor público da Austrália, tendo como objetivo avaliar se os sistemas e os processos utilizados pelas organizações eram capazes de dar suporte ao relatório destinado ao parlamento.

Através da análise, foi gerada uma lista de indicadores para as práticas de governança, a qual reunia as exigências mínimas para a obtenção das medidas efetivas de desempenho, assim como para obtenção da mensuração das medidas de desempenho das melhores práticas de governança nas organizações, devendo focar (QAO, 2006):

1 Estrutura

1.1 Uma estrutura formalmente organizada para medir e informar o desempenho. As boas práticas de uma estrutura organizada irão:

- ajustar a administração para obtenção de resultados, quer dizer, priorizar as ações governamentais para alcançar todas as metas do governo;
- apoiar e integrar os resultados das agências, os Relatórios da Pasta Ministerial (*Ministerial Portfolio Statements* – MPS) e os planos estratégicos e operacionais; e
- habilitar funcionários públicos e ministros para uma significativa avaliação da eficiência, efetividade e economia da agência, como requerido pela Administração Financeira e Ato n. 1977 da Auditoria.

1.2 Papéis claramente definidos, responsabilidades e relatório de mensuração dos resultados. A adoção da boa prática irá:

- desenvolver e avaliar indicadores de desempenho;
- coordenar e compilar as informações de desempenho;
- avaliar a integridade dos dados, assegurando a garantia de qualidade das informações de desempenho;
- monitorar e administrar a mensuração dos dados e relatórios dos processos;
- emitir relatório de desempenho apropriado para os *stakeholders*;
- unir papéis e responsabilidades na operacionalização e administração da emissão dos relatórios de desempenho das agências, atribuindo responsabilidades do trabalho e dos planos de desempenho; e
- promover uma cultura de mensuração de desempenho e responsabilidade pela agência.

1.3 Padrões de qualidade dos dados documentados e expectativas para produção do relatório de desempenho comunicando claramente as informações. As boas práticas de qualidade dos dados proporcionarão:

- padrões de qualidade dos dados documentados ao nível organizacional. Geralmente, no formato de uma política de integridade dos dados e relatório de

procedimentos para assegurar uma compreensão uniforme dos padrões da agência e expectativas para medida de desempenho;

- uso criterioso de objetivos para desenvolver a medição de desempenho e conduzir ao melhor desempenho, usando medidas que são pertinentes, bem-definidas, fidedignas, verificáveis, comparáveis, realizáveis e oportunas;
- incorporação de padrões de qualidade dos dados e expectativas em políticas, procedimentos e revisão de processos; e
- comunicação clara da política de integridade de dados e/ou medição de desempenho.

1.4 Monitoramento e garantia da qualidade do processamento de geração das informações de desempenho para habilitar a avaliação dos serviços das agências. As boas práticas de monitoramento e procedimentos de garantias de qualidade irão:

- documentar a segurança dos procedimentos de coleta, processamento e monitoramento;
- monitorar permanentemente o desempenho e o progresso da agência, incluindo o desenvolvimento de sistemas de informação apropriados e o monitoramento das informações e revisão dos processos;
- garantir a qualidade das informações para avaliar riscos e controlar a medição de desempenho; identificar oportunidades de melhorias; avaliar a conveniência das medidas de desempenho;
- alinhar as metas, estratégias, riscos e medidas; e
- incluir agências que possuam mecanismos de avaliação periódica que apoiem medidas de desempenho e relatórios. A avaliação possibilita à agência identificar as brechas existentes nos sistemas e ajudar no desenvolvimento contínuo de suas melhorias.

1.5 Integração da administração dos processos internos e responsabilidades com a geração das informações sobre desempenho. As boas práticas de administração de processos internos irão:

- assegurar o encadeamento entre o relatório de desempenho da Pasta Ministerial (*Ministerial Portfolio Statements – MPS*) e o relatório da administração;

- integrar as informações de desempenho com os processos da administração interna e responsabilidades;
- informar à administração, de forma compreensiva, as medidas de desempenho do MPS, para dar sustentação aos dados que compõem o relatório de desempenho;
- respeitar os interesses dos *stakeholders*, provendo informações suficientes, regulares e fidedignas; e
- divulgar o relatório de desempenho junto a todos os níveis da agência, promovendo uma cultura de responsabilidade compartilhada para desempenho e ajudar a assegurar que as informações de desempenho sejam integralmente compiladas, com precisão e objetividade.

2 Sistemas

Para alcançar sistemas efetivos de coleta, validação e uso do relatório de desempenho, as agências do setor de orçamento devem considerar e adotar as melhores práticas dos seguintes atributos de mensuração dos sistemas:

2.1 Assegurar os dados para composição das informações de desempenho, incluindo documentação adequada, fontes de dados, métodos de coleta, padrões e procedimentos claros dos cálculos. Boas práticas de garantia do programa de ação irão:

- incluir a documentação adequada, métodos de coleta de dados, padrões e procedimentos para as medidas de desempenho, ajudando na compilação dos dados, e um uniforme entendimento da medição do desempenho;
- estabelecer diretrizes para os tratamentos e cálculos dos dados;
- fixar sistemas de informações adequados, com acesso e controle;
- revisar regularmente a precisão e integridade dos dados; e
- divulgar a segurança dos dados e promover uma consistente compreensão do que está sendo medido e como essas medidas serão empreendidas.

2.2 Aprovar a metodologia de apuração de custos estabelecida e apoiar as suposições apropriadas e a documentação adequada. A boa prática da metodologia de custo irá:

- consolidar o direcionamento dos custos pela entrega dos serviços e a relação com as várias atividades de produção, para ajudar no processo decisório dos níveis de produção;
- incluir sistemas de custos adequados para alocar os custos totais da produção, identificar os custos associados aos tipos de atividades dos serviços individuais e aos custos baseados em atividades;
- documentar a lógica e a metodologia utilizadas na apuração dos custos de produção; e
- avaliar periodicamente as suposições subjacentes utilizadas na metodologia de apuração de custos para assegurar a continuidade da relevância e conveniência.

A determinação da complexidade do sistema de custos é importante para que as agências analisem os custos e benefícios de sua implantação. Porém, o ganho dos benefícios adicionais de implementação esperados de um complexo sistema devem exceder os custos adicionais de implementação e manutenção do sistema.

2.3 Estabelecimento de controles na coleta de dados e no processamento, para assegurar a precisão, a perfeição e a confiabilidade da informação, desde a entrada, validação e monitoramento dos controles. A boa prática de validação e monitoramento de controles irá:

- avaliar e administrar o risco da qualidade dos dados;
- automatizar a interface dos sistemas de informação, para reduzir o risco de erro dos dados;
- estabelecer padrões de uso, controle e monitoramento dos processos pela agência, particularmente onde a entrada dos dados é descentralizada; e
- revisar e avaliar periodicamente a validação e o monitoramento dos arranjos.

2.4 Análise contínua e avaliação do processo de geração da informação sobre medidas de desempenho e análise das discrepâncias. A prática estabelece processos para análise regular, avaliação e revisão contínua do desempenho da produção que:

- transforme os dados em significativa informação de desempenho;

- facilite a compreensão do desempenho e inclua as razões para as diferenças entre o planejamento e o desempenho alcançado, explicando as discrepâncias compreensivelmente; a identificação das tendências de desempenho e irregularidades; e a análise das negligências ocorridas no desempenho ou nos objetivos estabelecidos;
- haja continuamente, melhorando os processos de administração e assegurando melhoria contínua;
- faça *benchmark* e avaliação das informações de desempenho;
- regularmente faça revisão das medidas de desempenho, para se ter relevância, efetividade e qualidade nos processos administrativos; e
- faça uma contínua auto-avaliação, analisando e avaliando as informações de desempenho.

3 Relatórios

Para alcançar uma apresentação apropriada e um relatório de desempenho, uma agência de setor do orçamento deverá considerar e adotar as seguintes práticas:

3.1 uma administração adequada para apoiar o MPS na geração das informações de desempenho. Essa prática:

- conduz à evidência de apoiar cada medida de desempenho no MPS, incluindo a documentação detalhada da forma como os dados foram coletados e calculados; e facilitando o acesso às informações dos usuários e revisores;
- possibilita a terceiros uma avaliação válida da produção de desempenho de uma agência, e a chegar às mesmas conclusões; e
- inclui indícios de revisão e autorização dos funcionários da agência, de acordo com o nível de cada.

3.2 Apresentação justa das informações de desempenho ao MPS, incluindo as notas explicativas, as discrepâncias e qualquer limitação com os dados informados. A prática inclui:

- uma abrangente e equilibrada cobertura do desempenho da agência, de modo que possibilite aos *stakeholders* avaliar o desempenho de uma agência contra a consolidação de dívida; seja consistente e não parcial ou suscetível de manipulação individual; compare qualitativa e quantitativamente o desempenho dos objetivos ou metas; e explique as razões para as discrepâncias entre objetivos planejados e o desempenho alcançado;
- o *disclosure* no acompanhamento das áreas define os dados e usa o contexto dos dados como padrões estatísticos e convenções usadas;
- esboça as mudanças ocorridas para medição do desempenho planejado e a estruturada na atualidade;
- uso da linguagem clara (diagramas, gráficos ou outros efeitos visuais) para ajudar na compreensão dos usuários.

3.3 Adequada ligação e alinhamento das informações do desempenho relatadas ao MPS com as informações do relatório anual de uma agência. Assim, será necessário:

- realçar a ligação entre as informações de desempenho relatadas ao MPS e o relatório anual de uma agência, para, por exemplo, evidenciar a consistência e o alinhamento das metas de desempenho realizadas e informadas no relatório anual com as metas programadas. A prática completa a compreensão das informações por todas as partes interessadas;
- reconhecer as necessidades de compreensão das informações por parte do público (*stakeholders*), dando um visão geral do nível da estratégia de uma agência, cobrindo as medidas de economia, de eficácia, de eficiência e as formas de administração;
- integrar medidas de desempenho na estratégia da agência, no planejamento dos processos operacionais e na estrutura de desempenho da gerência.

4.3 Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides – BPG*) do *Audit Office of New South Wales – AONSW* (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales)

Na análise das melhores práticas realizadas pelo *Audit Office of New South Wales* – AONSW (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales), elegendo como base os modelos de governança utilizados por diversos segmentos do setor público, como, por exemplo, universidades, Autoridades Regulatórias, Companhias do Setor de Orçamento, Corporações pertencentes ao Estado (*The State Owned Corporations* – SOC), e Empresas Governamentais (*Government Trading Enterprises* – GTE), foram identificadas duas condições essenciais para a boa prática da governança no setor público (*AUDIT OFFICE OF NEW SOUTH WALES* – AONSW, 1997):

- 1) se as regras são eficientes e efetivas para subsidiar decisões nos processos, e se o administrador tem poderes claros para se responsabilizar pelas suas ações;
- 2) se as regras estabelecem poderes, e se os administradores são responsáveis pelos seus atos.

A análise dos modelos mostra que uma grande variedade de arranjos de alguns modelos pode minimizar ou pode maximizar oportunidades e agregar valor. Por exemplo, fatores no setor público que podem limitar ou são capazes de agregar valor incluem (AONSW, 1997):

- a habilidade do governo para controlar e dirigir o processo decisório de muitos conselhos;
- imprecisão na definição de papéis e responsabilidades entre os ministros, conselhos e *Chief Executive Officers* (CEO) para assegurar o desempenho organizacional;
- a falta de poder do conselho sobre o controle dos recursos das organizações do setor público;
- limitações das regras que administram as relações com *stakeholders*;
- incerteza das responsabilidades dos conselhos diante das conseqüências das suas ações e decisões;
- chefe, conselhos e CEOs com poder e responsabilidade inadequados;
- organizações centrais com o papel dominante, especialmente Tesouraria, fixando políticas e monitorando o desempenho empresarial com regras excessivas; e
- falta de transparência nos processos do conselho.

A lista de indicadores reúne as exigências mínimas para as efetivas medidas de desempenho. Assim, para alcançar a mensuração das medidas de desempenho das melhores práticas da governança, as recomendações do guia para uma efetiva governança enfocam:

1) A Estrutura

Em busca do *accountability* (responsabilização), as regras de governança devem demonstrar valor e efetividade. Isso requer um modelo operacional efetivo e eficiente para fortalecer as funções de governança. As regras de governança no setor público operam em um ambiente que inclui o parlamento (Assembléia Legislativa, o não-Executivo), o gabinete, os ministros e os departamentos (o Executivo).

2) Auditoria

O princípio que suporta a relação entre as regras de governança, o ministro, o CEO e agências centrais significa que deveria haver a separação de poderes e a definição de papéis, funções e responsabilidades compartilhadas entre eles. Especificamente para avaliar as realizações de práticas de governança.

3) Responsabilização (*accountability*)

O conselho deve ser publicamente responsável por suas decisões, responsabilidades estatutárias, pelas despesas realizadas com os recursos públicos; e pela prática de governança.

De acordo com a análise do AONSW (1997), de um modo geral, a maioria dos modelos de governança gera confusão e tensões nos papéis, responsabilidades e processo decisório, por não proverem regras claras do papel da governança, acompanhado por poderes suficientes para igualar as responsabilidades dos decisores. A consequência é que muitos conselhos voltam-se para os níveis mais altos da administração, em vez de se dirigir ao verdadeiro administrador.

4.4 Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides* – BPG) do *World Bank Institute* (Instituto do Banco Mundial)

De acordo com o *World Bank Institute* (2006), a governança no setor público pode ser medida, analisada e monitorada. A dedução baseia-se nos indicadores do programa de pesquisa do Instituto do Banco Mundial e do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, implementado na década de 90 por Daniel Kaufmann e Aart Kraay, com assistência de Pablo Zoido-Lobaton e Massimo Mastruzzi. Os indicadores foram compilados desde 1996, para medir a qualidade da governança em mais de duzentos países, com base em 31 fontes de dados, produzidas através de 25 diferentes organizações de todo o mundo. Assim, são seis os fatores indicados pelo instituto para utilização no processo de mensuração das práticas de governança no setor público:

- **liberdade de voto e de voz:** influência da opinião pública e prestação de contas responsável do governo à sociedade. A mensuração se dá pela análise de até que ponto em um país os cidadãos podem participar na seleção do seu governo, como também pela liberdade de expressão, pela liberdade de associação e pela estabilidade política e institucional;
- **estabilidade política e ausência de violência:** percepção de indícios de que o governo será desestabilizado ou subvertido por inconstitucionalidade ou meios violentos, incluindo a violência doméstica e o terrorismo;
- **efetividade governamental:** refere-se à qualidade do serviço público e ao grau de sua independência em relação às pressões políticas, à qualidade de formulação e implementação das políticas e à credibilidade do compromisso do governo para tais políticas;
- **qualidade dos regulamentos:** diz respeito à habilidade do governo para formular e implementar regulamentos que promovam o desenvolvimento do setor privado;

- **efetiva aplicação das leis:** até que ponto os agentes têm confiança em cumprir as regras de sociedade, e, em particular, a qualidade da execução do contrato, a manutenção da ordem, assim como a probabilidade de crime, da violência e do controle da corrupção, em todas as suas manifestações; e
- **controle de corrupção:** até que ponto o poder público é exercido pelo setor privado, como forma principal de corrupção, bem como o comando do Estado por elites e interesses privados.

4.5 Guia de Melhores Práticas (*Better Practice Guides – BPG*) da *International Federation of Accountants – IFAC* (Federação Internacional de Contadores)

As recomendações das melhores práticas da governança desenvolvidas pela IFAC a partir dos princípios da transparência, integridade e responsabilidade enfocam especificamente a responsabilidade do corpo administrativo, representada por quatro dimensões, conforme apresentado no Quadro 3 (IFAC, 2001).

Dimensões da Governança no Setor Público			
Padrões de Comportamento	Estrutura e Processos Organizacionais	Controle	Relatórios Externos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liderança ▪ Código de conduta <ul style="list-style-type: none"> - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade - Relacionamento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilidade de prestar conta estatutária ▪ Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público ▪ Comunicação com as partes interessadas ▪ Papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> - Equilíbrio de poder e autoridade - O grupo governante - O presidente do grupo de governo - O grupo governante não executivo - Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão de risco ▪ Auditoria interna <ul style="list-style-type: none"> - Comitês de auditoria - Controle interno - Orçamento - Administração financeira - Treinamento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios anuais ▪ Normas contábeis apropriadas ▪ Medidas de desempenho ▪ Auditores externos

Quadro 3 – Recomendações das práticas de governança no setor público.
Fonte: IFAC (2001, p. 14).

As dimensões da governança no setor público, compreendendo padrão de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos, apresentadas pelo IFAC, são orientadoras das práticas da boa governança no setor público, que podem confirmar a efetividade da governança nas organizações públicas, conforme detalhado a seguir:

1 Padrão de comportamento

A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante, empregados e agentes contratados. Procedimentos efetivos e a necessidade de proteção devem ser praticados para assegurar a todos os funcionários: (i) o comprometimento com elevado padrão de comportamento pessoal; e (ii) um relacionamento aberto, transparente e honesto com o público, com as pessoas de outras organizações e com outros empregados e membros do grupo governante.

1.1 Liderança

Os membros da diretoria têm necessidade de exercitar a liderança para se conduzirem de acordo com o alto padrão de comportamento, servindo de modelo para os demais membros da entidade. Os membros são responsáveis pela determinação dos valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e direcionar o comportamento de seus integrantes. Isso reforça a necessidade de políticas de recursos humanos, incluindo os procedimentos de recrutamento, seguindo pela conscientização de treinamento contínuo, para assegurar que os membros da direção da organização tenham a exata compreensão de suas responsabilidades e dos padrões de comportamento esperados deles.

1.2 Códigos de conduta

Adaptar um código formal de conduta e definir padrões de comportamento com os quais os membros da diretoria e todos os empregados sejam solicitados a concordar são necessidades que se fazem presentes no estabelecimento da boa governança. A existência de um código de conduta do governo pode dar origem a outro, servindo de base para construção

de um código adaptado à realidade da entidade, considerando que um código de conduta se faz necessário para:

- comprometer a entidade com os padrões de comportamento;
- desenvolver de forma consultiva e envolver todos os *stakeholders* da organização para formar a cultura da entidade;
- comprometer todos os membros da diretoria e o presidente da organização, para que eles dêem exemplo aos demais integrantes da entidade;
- detalhar de forma clara e objetiva o comportamento esperado dos empregados.

O código de conduta deve refletir os princípios fundamentais da transparência, da integridade e da responsabilidade de prestar contas, e ainda discutir:

- a probidade e a propriedade;
- a objetividade, a integridade e a honestidade; e
- o relacionamento.

Nesse contexto, a boa conduta pode ser definida como a responsabilidade das pessoas para o ato impessoal e a boa-fé, e também o caminho para conhecer os objetivos específicos da entidade para a qual foram indicadas ou eleitas, considerando a:

1.2.1 Probidade e a propriedade

Todos os servidores públicos devem adotar sua conduta de acordo com os elevados padrões de comportamento, de modo a refletir a sua reputação ou a da entidade. Em particular, devem ser confiáveis no controle dos recursos públicos, procurando demonstrar:

- probidade no controle dos ativos e recursos que lhe são confiados;
- cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados;
- a observância das normas e procedimentos da entidade, particularmente com relação à contabilidade;
- economia, evitando gastos e extravagâncias;

- honestidade pessoal na reivindicação de despesas, assegurando que os ativos e recursos oficiais não sejam desviados para vantagens particulares.

1.2.2 Objetividade, integridade e honestidade

Torna-se necessário estabelecer mecanismos apropriados para garantir que seus membros e empregados não sejam influenciados por preconceitos e conflitos de interesses.

Os membros da diretoria e os empregados da entidade envolvidos no processo decisório devem ser objetivos e colocar os interesses da entidade acima dos seus próprios interesses. Isso impõe a obrigação de serem justos, honestos e livres de conflitos de interesses, ou seja, não devem usar sua posição no setor público para obter ganhos pessoais.

Para evitar os conflitos de interesses, as contratações de membros não-executivos, para exercerem atividades na entidade devem ser previstas nas diretrizes e normas da entidade, observando-se um processo transparente, com completa evidenciação.

Os servidores públicos não devem oferecer ou receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar (ou parecer influenciar) uma ação oficial.

1.2.3 Relacionamento

O público em geral deve ser tratado de maneira cordial, justa, oportuna e com eficiência. Os servidores públicos têm o dever de tratar os colegas com respeito, franqueza, honestidade e cautela, tendo a devida consideração pela saúde, segurança e bem-estar pessoal dos outros, evitando o assédio, discriminação ou abuso de algum tipo. Nesse caso, os membros da diretoria, o grupo governante, devem estabelecer um clima cultural público, em que os servidores tenham confiança na justiça e imparcialidade de procedimentos para registrarem ou negociarem seus interesses e preocupações. É recomendável determinar-se uma pessoa como responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta.

Todos os servidores públicos devem manter a reputação da entidade honrando contratos e outros acordos, implicando na aquisição da confiança através de procedimentos

justos, francos e consistentes. Ao se relacionar com os fornecedores, os servidores públicos devem cumprir a lei, as normas e os procedimentos internos da entidade, assim como suas obrigações junto aos fornecedores no prazo estabelecido.

2 Estruturas e processos organizacionais

Faz-se necessário estabelecer estruturas e processos organizacionais efetivos, para assegurar a responsabilidade estatutária, propor a responsabilidade pelo dinheiro público e criar comunicação com as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades dos principais gestores.

2.1 Responsabilidade de prestar contas estatutárias

Uma das funções da diretoria da organização pública consiste em estabelecer planos efetivos para assegurar a conformidade de todos os estatutos e regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes das melhores práticas. A entidade deve estabelecer mecanismos para assegurar que o grupo não exceda seus poderes ou funções e seus membros concordem com as obrigações impostas pelo estatuto.

Faz-se necessário identificar um responsável para assegurar que é dada a recomendação apropriada para a diretoria da organização pública, em conformidade com os estatutos e regulamentações aplicáveis. Além de se estabelecer mecanismos para prevenção das ações e correções de possíveis violações da lei.

2.2 Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público

Outra função da diretoria da organização pública é estabelecer plano apropriado para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam protegidos e usados de forma econômica, eficiente, efetiva, com a devida propriedade e de acordo com o estatuto ou outras autorizações que controlam seu uso.

A responsabilidade para o público resume-se em: confiança de administrar os recursos e ativos; desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na

deliberação dos serviços; e aspectos não financeiros de desempenho, incluindo a responsabilidade pelas prioridades da entidade e a qualidade dos serviços.

Desse modo, a responsabilidade pelo dinheiro público estará assegurada pela estabilidade de uma estrutura efetiva de controle interno e desempenhada por meio de relatórios pontuais, objetivos, equilibrados e compreensíveis pelas partes interessadas.

2.3 Comunicação com as partes interessadas

A diretoria da organização pública deve estabelecer canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre a missão, papéis, objetivos, desempenho da entidade e procedimentos para assegurar que tais canais efetivamente operem na prática. Para a efetiva comunicação com a sociedade, o setor público deve:

- estabelecer e publicar formas predeterminadas de padrões e medidas de desempenho, bem como relatórios reais;
- informar a sociedade dos seus direitos sobre informações e serviços;
- informar a sociedade sobre os planos de contratos e parcerias, e como se desenvolvem;
- desenvolver e publicar formas de procedimentos para investigações e reclamações internas e externas e assegurar que sejam consideradas prontas e efetivas;
- assegurar procedimentos claros aos empregados, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão suportados e protegidos contra represálias.

Assim, a comunicação precisa ter um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades da entidade, salvo quando os assuntos forem confidenciais. A comunicação deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna.

É necessário relatar publicamente o processo de nomeação da diretoria da organização e tornar disponíveis os nomes de todos os membros da diretoria, junto com sua relevância e outros interesses.

2.4 Papéis e responsabilidades

Compete a diretoria da organização o estabelecimento de canais de comunicação com as partes interessadas, deixando claros a missão, papéis, objetivos, desempenho da entidade e procedimentos apropriados para assegurar que os responsáveis efetivamente operem na prática.

Aos diretores de departamento competem a responsabilidade operacional pelo desempenho e a autoridade delegada a eles de forma proporcional. Nesses termos, os ministros podem ser considerados responsáveis pelos resultados dos programas e suas mudanças, enquanto os diretores dos departamentos e entidades são responsáveis pelas próprias decisões.

A clara definição de responsabilidades e a compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos constituem requisitos para a boa governança. Esses dois valores devem basear-se na aceitação de todos os envolvidos na gestão, de que altos padrões de integridade são esperados e que todas as suas ações devem ser claras e visíveis. Para essa prática, fazem-se necessários:

2.4.1 Equilíbrio de poder e autoridade

Há a necessidade de serem claramente definidas as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade, para se assegurar um equilíbrio de poder e autoridade. Uma forma de manter o equilíbrio de poder e autoridade é estabelecer um número igual de executivos e não-executivos no grupo de decisores.

2.4.2 A Diretoria da organização pública

Muitas entidades do setor público precisam ser chefiadas por uma diretoria efetiva, para conduzir e controlar a entidade e monitorar a administração. A reavaliação das funções e da efetividade da diretoria da organização pode contribuir para a transparência das mudanças e inovações, e não apenas para sustentar a estabilidade. A reavaliação deve ser aplicada para mensurar o desempenho dos membros da diretoria. A responsabilidade coletiva dos membros da diretoria pela administração da entidade requer:

- planejamento estratégico com a estrutura política e de recursos, definindo a visão, a missão, os objetivos a curto e longo prazo e os planos que possam ser realizados; e supervisionando os resultados alcançados pelo monitoramento do desempenho, para comparação com os objetivos estratégicos, de modo a assegurar a ação corretiva, quando necessário, vislumbrando as perspectivas futuras;
- nomeação, desenvolvimento e sucessão dos principais gestores;
- adaptação e aprovação formal do relatório anual da entidade, incluindo as demonstrações financeiras;
- implementação de uma efetiva política de comunicação;
- estabelecimento de um efetivo sistema de controle e informação interna;
- identificação e monitoramento dos principais riscos e oportunidades da entidade e disponibilização de sistemas apropriados para o gerenciamento desses riscos.

Na ocasião da nomeação dos membros da diretoria, estes devem receber treinamento inicial, e também depois, quando for necessário. No treinamento, devem ser informados os valores do setor público e seus padrões de probidade e responsabilidade.

É necessário estabelecer medidas apropriadas para assegurar que os membros possam ter acesso a todas as informações relevantes, aos avisos e recursos, quando for necessário, para efetivamente conscientizar-se da importância de seus papéis.

Para assegurar a direção e o controle da entidade, a diretoria precisa estabelecer e manter uma estrutura moderna de reserva ou delegação de poderes, que inclua um programa formal das matérias especificamente reservadas pelas decisões coletivas do grupo.

Compete a diretoria o estabelecimento de documentos claros, para dar suporte ao cumprimento de seus deveres e compreender os processos administrativos para o desenvolvimento, implementação, revisão política, processo decisório, monitoramento, controle, demonstrações, procedimentos formais e regulações financeiras para administrar a conduta das operações dos membros da diretoria.

É necessário que as nomeações sejam feitas de acordo com os critérios especificados de competência e com base no mérito e na habilidade individual, para que sejam vistas como um processo formal e transparente. A responsabilidade para assegurar as nomeações

transparentes dos membros da diretoria será diferente, dependendo da estrutura legislativa global que há em cada jurisdição.

2.4.3 O presidente da organização pública

O papel de presidente precisa ser formalmente definido, para incluir a responsabilidade de prover estratégia efetiva de liderança e assegurar a exoneração quando não houver a responsabilidade geral pelas atividades da entidade. Competem ao presidente eleito ou nomeado pelo governo as seguintes funções:

- prover a liderança de seu grupo, assegurando aos membros da diretoria condições de trabalho em equipe, para cumprimento de suas respectivas responsabilidades;
- assegurar um efetivo processo de revisão, relativo ao desempenho do grupo como um todo;
- assegurar a todos os membros da diretoria o acesso a todas as informações relevantes;
- assegurar que as medidas principais e apropriadas sejam discutidas pelo grupo de maneira pontual;
- assegurar que o grupo disponha do suporte adequado e seja provido de todas as informações necessárias para subsidiar as decisões;
- as recomendações da gestão são aceitas apenas quando o presidente está convencido de que o grupo tenha considerado totalmente as medidas.

2.4.4 Os membros da diretoria não-executiva

Os membros da diretoria não-executiva devem emitir um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta. É recomendável que eles sejam independentes da gestão e livres de outros relacionamentos que possam interferir materialmente no seu papel. Da mesma forma, é necessária a clara definição de seus deveres, funções, remuneração, e tudo isso deve passar por revisões periódicas. Os membros da diretoria não executiva não são empregados da organização pública.

2.4.6 Política de remuneração

Os níveis de remuneração dos membros da diretoria da organização pública devem ser atraentes, para mantê-los na gestão da entidade. A comissão de remuneração deve fornecer benefícios para atrair, conservar e motivar os executivos de qualidade, como recompensa pelo desempenho individual.

A entidade precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração dos executivos e para fixar os pacotes de remuneração individual. É recomendável que os membros não sejam envolvidos na decisão da sua própria remuneração.

Para evitar possíveis conflitos de interesses, a diretoria da organização pública deve estabelecer comissões de remuneração dos membros da diretoria não-executiva, para fazer recomendações ao grupo, discutir a estrutura da remuneração e seus custos, e ainda determinar seus interesses específicos no pacote de remuneração, incluindo altas pensões e alguns pagamentos de compensação.

O relatório anual da entidade precisa conter uma demonstração da política de remuneração e detalhes da remuneração dos membros. Tal evidenciação está suportada nos princípios da transparência e integridade, particularmente aos membros que têm habilidade para criar sua própria remuneração.

3 Controle

3.1 Gestão de risco

A diretoria da organização deve assegurar que efetivos sistemas de gestão de risco sejam estabelecidos como parte da estrutura de controle. O risco pode ser definido como uma medida de incerteza, e compreender esses fatores que podem facilitar ou prevenir a realização dos objetivos da organização. A gestão de risco pode ser vista como um processo para:

- compreender os objetivos organizacionais;
- identificar os riscos associados com a realização dos objetivos;
- avaliar os riscos, incluindo a probabilidade e o potencial impacto dos riscos específicos;

- desenvolver e implementar programas e procedimentos para corrigir os riscos identificados;
- monitorar e avaliar os riscos e seus programas e procedimentos.

Os controles não são estáticos. Assim como o ambiente passa por mudanças em seus objetivos e atividades, a diretoria da organização pública precisa estabelecer procedimentos para identificar e avaliar os riscos internos e oportunidades surgidas de novos objetivos ou fatores externos, rever os riscos passados e tentar prever os riscos e mudanças futuros, pelo monitoramento do ambiente interno e externo, para obter informações que possam ser necessárias à reavaliação dos objetivos e controles da entidade.

3.2 Auditoria interna

A diretoria da organização pública e seus auxiliares devem assegurar o efetivo estabelecimento da função de auditoria interna como parte da estrutura de controle, a menos que os custos de tal função excedam os benefícios dela derivados. Isso pode ocorrer quando o porte, a complexidade, a distribuição geográfica e a materialidade dos bens e serviços construídos não justifiquem os custos associados da função de auditoria interna.

A função de auditoria interna deve garantir a revisão sistemática, a avaliação e os relatórios da adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários, incluindo:

- a relevância das políticas, planos e procedimentos estabelecidos e seus efeitos financeiros;
- a adequação das orientações;
- a conveniência organizacional, pessoal e supervisão de acordos;
- revisão das operações e programas, para aceitar se os resultados são consistentes com os objetivos e metas estabelecidos e se as operações e programas estão sendo desempenhadas como planejadas;
- o registro dos ativos e passivos, para serem resguardados das perdas de todos os tipos, oriundas de desperdícios, extravagâncias, administração ineficiente, desvalorização do dinheiro, fraudes ou outras causas;

- a conveniência, confiança e integridade das finanças e outra informações gerenciais, e o significado usado para identificar, mensurar, classificar, registrar e obter as informações;
- a economia e eficiência na aplicação dos recursos;
- a integridade dos sistemas operacionais.

3.3 Comitês de auditoria

Estabelecido com a responsabilidade de rever as estruturas de controle e dos processos de auditoria externa, o comitê de auditoria deve ser independente da administração executiva da entidade, e dependerá de um presidente que tenha a confiança do governo, dos auditores internos e externos e da qualidade dos membros da diretoria não-executiva. Para que o comitê de auditoria venha a ser efetivo, compete-lhe:

- rever a adequabilidade das políticas e práticas para assegurar a conformidade com os estatutos, direções, orientações e políticas relevantes;
- rever a sua habilidade para monitorar em conformidade com os padrões e códigos relevantes de governança;
- rever a adequação das informações financeiras apresentadas ao grupo governante;
- rever as atividades da função de auditoria interna, incluindo o seu programa de trabalho anual;
- quando relevante, rever a amplitude, os resultados e os custos da auditoria e a independência e objetividade dos auditores;
- gerir, em nome da diretoria da organização pública, os aspectos relacionados com a entidade e com os auditores externos, incluindo a revisão dos relatórios de auditoria e outras comunicações com a gestão.

3.4 Controle interno

Deve-se assegurar que uma estrutura de controle interno seja estabelecida, operada na prática, e que uma demonstração seja incluída no relatório anual da entidade. Nesse contexto, o controle interno é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designadas para prover razoável garantia com relação à realização dos objetivos das seguintes categorias:

- efetividade e eficiência das operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos;
- confiabilidade dos relatórios financeiros;
- conformidade com leis e regulamentações aplicáveis.

O controle interno deve de ser revisado e testado regularmente. A revisão garante todas as atividades de controle, incluindo aquelas relativas à parte financeira, operacional, orçamentária, conformidade e gestão de risco.

3.5 Orçamento

O orçamento é um elemento essencial do planejamento financeiro, do controle e do processo de evolução da entidade do setor público. Pela sua natureza, ele é um meio de alocar recursos para alcançar os objetivos, é um instrumento de gestão e é, também, um meio de controlar os fundos para assegurar que os objetivos declarados possam ser conhecidos.

O orçamento anual é mais próspero, se é ligado a uma estrutura de médio prazo, contendo demonstrações mensuráveis dos objetivos, políticas e prioridades, estratégias para alcançar os objetivos e estrutura de recursos aos planos para o período. Para ser efetivo, o orçamento precisa ser integrado com a contabilidade.

Junto com o orçamento, deve-se elaborar o orçamento do fluxo de caixa, elemento essencial para a efetiva administração financeira, considerando-se que a previsão das entradas e saídas de caixa sempre será necessária.

3.6 Administração financeira

No setor público, o objetivo de um sistema de administração financeira é prover suporte administrativo no desenvolvimento dos recursos limitados, com o propósito de assegurar, econômica e eficientemente, a entrega do serviço. A administração financeira tem padrão elevado quando dispõe de um suporte de alto nível, complementado por uma estratégia de gestão por resultados, em vez de uma administração por complacência. Um sistema sólido de administração financeira deve ser suportado pela legislação, regulamentos, instrumentos e sistemas apropriados

A administração financeira engloba a gestão do caixa diário, bem como a formulação de objetivos financeiros, políticas e estratégias de médio e longo prazo, no suporte do plano operacional da entidade. Isso inclui o planejamento e controle das despesas de capital, a administração do capital de giro, as decisões de desempenho, a supervisão do suporte financeiro e das funções da contabilidade gerencial e do ambiente de controle interno, assim como dar suporte aos sistemas de informações financeiras.

3.7 Treinamento

Adequadas políticas de recrutamento, aceitáveis condições de trabalho e apropriados programas de treinamento podem contribuir para uma força de trabalho efetiva. A qualidade das demonstrações financeiras está diretamente relacionada à habilidade de obter e conservar gerentes financeiros, contadores e gerentes de programas qualificados. Os níveis salariais das entidades devem ser suficientes para atrair e manter os funcionários da administração financeira de alto padrão.

Para cumprir suas responsabilidades, os gerentes financeiros devem ser competentes nas áreas de administração estratégica, mensuração de desempenho, contabilidade gerencial, contabilidade financeira, planejamento e criação operacional, orçamento, controle interno, auditoria, governança, sistemas de informação, economia, preservação, análise, negociação, escrita, aconselhamento, facilitação e administração de conflitos. Porém, as áreas críticas para desempenhar a administração financeira são:

- planejamento estratégico;
- formulação de objetivos de resultado, mensuração de desempenho e planos operacionais;
- organização de pessoas, estruturas, processos e tecnologia operacional;
- relatórios financeiros e de desempenho;
- administração de fundos, capital circulante e outros ativos;
- contabilidade confiável e relevante e sistemas de informação;
- obtenção e contratação de bens e serviços.

4 Relatórios externos

4.1 Relatório anual

A publicação do relatório anual deve ocorrer logo após o fim do ano financeiro, incluindo as demonstrações financeiras, apresentando o objetivo da instituição, contas equilibradas e compreensíveis, realização e avaliação das atividades, a posição financeira, desempenho e prospecto do desempenho. A publicação desse relatório assegura ao governo o desempenho de sua responsabilidade de prestar contas dos recursos públicos, e deve incluir:

- demonstrações financeiras auditadas e relatório dos auditores;
- a demonstração dos objetivos da entidade, com a comparação do desempenho realizado no ano de referência do relatório anual, com a previsão das medidas de desempenho realizadas no exercício encerrado, e, ainda, uma comparação com a previsão do desempenho estimado, previsto, para o exercício seguinte;
- a demonstração sobre a forma como o presidente e outros membros são nomeados e os termos dessa nomeação, junto com a evidenciação da política de remuneração;
- a demonstração que represente o objetivo, comentários equilibrados e compreensíveis do desempenho e posição financeira da entidade, seu desempenho não-financeiro e suas habilidades futuras para conhecer as obrigações e os compromissos.

A administração deve, também, incluir em seu relatório anual uma demonstração explicando que tem a responsabilidade de:

- aprovar o orçamento ou o plano financeiro, para autorizar a obtenção ou uso de recursos financeiros;
- aprovar as demonstrações financeiras que apresentem o estado dos negócios da entidade e o resultado das operações;
- manter uma efetiva estrutura de controle;
- assegurar o uso consistente de políticas contábeis apropriadas, baseadas em julgamentos razoáveis e prudentes;
- assegurar a aplicabilidade das normas de contabilidade.

Deve-se incluir, também, no relatório anual, uma demonstração das eventuais adaptações da organização às normas e códigos de governança. Essa demonstração deve

identificar as normas e códigos adaptados, bem como confirmar a sua concordância ou a sua não-aceitação.

4.2 Uso de normas contábeis apropriadas

A diretoria da organização pública deve assegurar que as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual sejam preparadas de acordo com os *International Public Accounting Standards* – IPSAS (Padrões Internacionais de Contabilidade Pública) ou outros grupos de autoridade e reconhecidos de normas contábeis, e a legislação pertinente.

As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade de prestar contas e da conformidade com as normas contábeis promovedoras de confiança, consistência e transparência da informação financeira.

4.3 Medidas de desempenho

É necessário estabelecer e relatar as medidas de desempenho, para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e que são utilizados eficiente e efetivamente.

As medidas de desempenho são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade. Os usuários internos precisam de informações para fazer melhorias de maneira eficiente e com qualidade. As entidades do governo podem requerer informações de desempenho para decidir quando e onde gastar os recursos. Os usuários externos também precisam de informações de medida de desempenho, para avaliar se a entidade tem alcançado os objetivos eficientemente e empregado os recursos disponíveis com eficiência e economicidade, e se os investimentos são necessários.

Uma base de comparação é necessária para as medidas de desempenho, e, nesse contexto, as mais usadas são: comparação com as previsões anuais, comparação com entidades similares e comparação do realizado com a meta estabelecida.

As medidas de desempenho devem ser relevantes, entendíveis, realizáveis, completas, objetivas, neutras, oportunas e comparáveis. Devem, também, ser verificadas externamente,

ou seja, as informações de desempenho devem ser auditadas. Geralmente, as medidas de desempenho devem medir:

- **A economia:** refere-se à obtenção de recursos financeiros, humanos e físicos em um tempo e plano apropriados, com o menor custo possível e com a qualidade e quantidade apropriadas;
- **A eficiência:** refere-se ao uso de recursos logo que os resultados são maximizados por um grupo determinado de entradas de recursos, ou a entrada é maximizada por alguma quantidade e qualidade determinadas de saídas;
- **A efetividade:** refere-se à extensão da realização dos resultados predeterminados, objetivos ou outros efeitos planejados dos programas, operações, atividades ou processos;
- **A conveniência:** se os objetivos ou resultados dos programas, operações, atividades ou processos aderem às necessidades reais dos clientes.

O desempenho do *benchmarking* pode ser usado como uma metodologia para a melhoria organizacional, no desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho, na validação da posição operacional e para manter o desempenho de classificação mundial.

4.4 Auditoria externa

O gestor deve assegurar-se de que um objetivo e relacionamento profissional são mantidos com os auditores externos. É necessário um comitê de auditoria para responsabilizar-se pela administração do relacionamento com os auditores externos, com as atividades de discutir com o auditor externo, a extensão da confiança na auditoria interna e medidas significativas para a revisão das demonstrações financeiras, por seus gestores não-executivos e outros auditores, e algum outro trabalho compreendido ou supervisionado pelo comitê de auditoria.

4.6 Síntese das Recomendações das Melhores Práticas da Governança no Setor Público

A seguir, apresenta-se a síntese das recomendações das melhores práticas (*Better Practice Guides – BPG*) do *Australian National Audit Office – ANAO* (Escritório de Auditoria Nacional da Austrália), do *Queensland Audit Office – QAO* (Escritório de Auditoria de Queensland), do *Audit Office of New South Wales – AONSW* (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales), do *World Bank Institute* (Instituto do Banco Mundial) e do *International Federation of Accountants – IFAC* (Federação Internacional de Contadores).

No Quadro 4 foram listadas todas as recomendações de melhores práticas da governança evidenciadas no setor público, referente à dimensão Padrões de comportamento.

	Melhores Práticas da Governança	ANAO	QAO	AONSW	WB	IFAC
1	Padrões de comportamento					x
1.1	Liderança					x
1.1.1	A organização assegura aos membros da diretoria o exercício da liderança, conduzindo-se com altos padrões de comportamento e servindo de modelo para os demais membros da entidade					x
1.2	Código de conduta					x
1.2.1	Probidade e propriedade					x
1.2.1.1	Existe um código de conduta implantado na organização					x
1.2.1.2	O código de conduta prevê altos padrões de comportamento dos servidores que possam refletir a reputação desses e/ou da entidade					x
1.2.1.3	O código de conduta do servidor público detalha de forma clara e objetiva o comportamento esperados dos empregados					x
1.2.1.4	A organização faz revisões periódicas do código de conduta					x
1.2.1.5	O código de conduta reflete os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas					x
1.2.1.6	Quanto ao relacionamento dos servidores públicos, o código prevê tratamento dos colegas com respeito, franqueza, honestidade, evitando assédio, discriminação ou qualquer tipo de abuso					x
1.2.1.7	A organização nomeia um responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta					x
1.2.2	Objetividade, integridade e honestidade					x
1.2.2.1	A organização estabelece mecanismos apropriados para					x

	assegurar que os servidores públicos não sejam influenciados por preconceitos ou conflitos de interesses					
1.2.2.2	As contratações de servidores não concursados estão previstas nas diretrizes e normas da organização, observando um processo transparente, com completa evidenciação					X
1.2.2.3	Os servidores públicos não devem receber pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar uma ação oficial					X
1.2.3	Relacionamento					X
1.2.3.1	O público deve ser tratado de maneira cordial, justa, oportuna e eficiente					X
1.2.3.2	Os servidores públicos devem tratar os colegas com respeito, franqueza, honestidade e cautela					X
1.2.3.3	Os membros da diretoria devem estabelecer um clima cultural público, em que os servidores tenham confiança na justiça e na imparcialidade de procedimentos					X
1.2.3.4	Os servidores devem manter a reputação da entidade em honrar contratos e outros acordos					X

Quadro 4 – Melhores práticas de governança no setor público: padrões de comportamento.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 5 estão relacionadas as recomendações de melhores práticas de governança relacionadas à dimensão Estrutura e processos.

	Melhores Práticas da Governança	ANAO	QAO	AONSW	WB	IFAC
2	Estruturas e processos organizacionais	X	X	X		X
2.1	Responsabilidade estatutária de prestar contas	X		X		X
2.1.1	Estabelece mecanismos para assegurar que os membros da diretoria não exceda em seus poderes e funções	X		X		X
2.1.2	Estabelece mecanismos para prevenção das ações e correções de eventuais violações da lei	X		X		X
2.2	Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público	X	X	X		X
2.2.1	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam completamente protegidos	X	X	X		X
2.2.2	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar que os fundos e recursos públicos sejam empregados de forma econômica, eficiente e efetiva	X	X	X		X
2.2.3	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar a utilização dos fundos e recursos públicos de acordo com o estatuto ou outras autorizações adotadas pelo governo	X	X	X		X
2.2.4	A organização dispõe de uma estrutura de controle interno com relatórios, objetivos, equilibrados e compreensíveis pela sociedade	X	X	X		X
2.3	Comunicação com as partes interessadas					X
2.3.1	A organização estabelece canais claros de comunicação com a sociedade quanto à missão, papéis, objetivos e desempenho					X

2.3.2	A organização estabelece processos apropriados para assegurar que tais canais efetivamente operam na prática					X
2.3.3	A organização tem compromisso explícito de franqueza e transparência					X
2.3.4	Os servidores da organização possuem mecanismos para expressar suas preocupações e reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, estando suportados e protegidos contra represálias					X
2.4	Papéis e responsabilidade		X	X		X
2.4.1	Equilíbrio de poder e autoridade		X	X		
2.4.1.1	Definição clara da divisão de responsabilidades dos principais cargos da entidade e monitoramento da administração executiva		X	X		X
2.4.2	A diretoria da organização pública					
2.4.2.1	A organização é gerenciada por uma diretoria efetiva, para conduzir e controlar a entidade e monitorar os gestores					X
2.4.2.2	Reavaliação das funções e da efetividade da diretoria, para contribuir com a transparência das mudanças e inovações					X
2.4.2.3	Reavaliação com o objetivo de mensurar o desempenho dos membros da diretoria					X
2.4.2.4	Estabelece medidas para assegurar o acesso a todas as informações relevantes, aos avisos e recursos, quando necessário, para conscientizar-se do eficiente cumprimento dos papéis					X
2.4.2.5	As nomeações são feitas de acordo com critérios especificados de competência e com base no mérito, e há habilidade individual deixando o processo formal e transparente					X
2.4.3	O presidente da organização pública					X
2.4.3.1	O papel do presidente é formalmente definido, incluindo a responsabilidade de prover estratégia de liderança e assegurar exoneração quando não houver a responsabilidade pelas atividades da entidade					X
2.4.3.2	O presidente é responsável pela liderança de seu grupo					X
2.4.3.3	Assegura que haja um processo de revisão do desempenho do grupo					X
2.4.3.4	Assegura que os membros da diretoria tenham acesso a informações relevantes e necessárias ao processo decisório					X
2.4.4	O membros da diretoria não-executiva					X
2.4.4.1	Os membros da diretoria não-executiva devem fazer um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta					X
2.4.4.2	É necessária a clara definição dos deveres, funções, remuneração dos membros da diretoria não-executiva, e revisões periódicas					X
2.4.5	Política de remuneração					X
2.4.5.1	A entidade precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração					X
2.4.5.2	Para evitar conflitos de interesses, a diretoria da organização pode estabelecer comissões de remuneração dos membros da diretoria não-executiva independentes, para fazer recomendações ao grupo					X

2.4.5.3	O Relatório Anual da entidade deve conter a demonstração da política de remuneração dos membros da diretoria e da diretoria não-executiva						x
---------	---	--	--	--	--	--	---

Quadro 5 – Melhores práticas de governança no setor público: estruturas e processos.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 6 estão relacionadas as recomendações de melhores práticas de governança relacionadas à dimensão Controle.

	Melhores Práticas de Governança	ANAO	QAO	AONSW	WB	IFAC
3	Controle	x				x
3.1	Gestão de risco	x				x
3.1.1	A organização deve assegurar o estabelecimento da gestão de risco como parte da estrutura de controle interno	x				x
3.1.2	Há procedimentos para identificar e avaliar os riscos internos e as oportunidades surgidas de fatores externos	x				x
3.1.3	A organização revê os riscos passados e prevê os riscos e mudanças futuros	x				
3.2	Auditoria interna	x		x		x
3.2.1	A organização possui uma função de auditoria interna como parte da estrutura do controle interno	x		x		x
3.2.2	A função de auditoria interna garante a revisão, a avaliação e os relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários	x		x		x
3.3	Comitês de auditoria					x
3.3.1	A organização possui comitê de auditoria estabelecido com a responsabilidade de rever as estruturas de controle e dos processos de auditoria externa					x
3.3.2	O comitê de auditoria deve ser independente da administração executiva da entidade					x
3.4	Controle interno		x			x
3.4.1	A organização toma medidas para assegurar o estabelecimento de uma estrutura interna de controle		x			x
3.4.2	A estrutura de controle interno da organização é periodicamente revisada e testada		x			x
3.5	Orçamento			x		x
3.5.1	A organização adota procedimentos para assegurar um orçamento efetivo e eficiente			x		x
3.6	Administração financeira					x
3.6.1	A organização possui um sistema sólido de administração financeira					x
3.6.2	O orçamento é integrado com a contabilidade					x
3.6.3	Junto com o orçamento, elabora-se o orçamento do fluxo de caixa					x
3.7	Treinamento					x
3.7.1	Há adequadas políticas de recrutamento e treinamento					x
3.7.2	Os níveis salariais das entidades atraem e mantêm os funcionários da administração financeira de alto padrão					x

Quadro 6 – Melhores práticas de governança no setor público: controle.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 7 estão relacionadas as recomendações de melhores práticas de governança relacionadas à dimensão Relatório.

	Melhores Práticas de Governança	ANAO	QAO	AONS	WB	IFAC
4	Relatórios externos	x	x			x
4.1	Relatórios anuais					x
4.1.1	A organização publica o relatório anual, demonstrações financeiras e o relatório de auditores, conforme determina a legislação					x
4.2	Uso de normas contábeis apropriadas					x
4.2.1	A organização assegura que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os padrões contábeis					x
4.3	Medidas de desempenho		x			x
4.2.1	A organização adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos são obtidos com economicidade e utilizados com eficiência		x			x
4.4	Auditores externos	x				x
4.4.1	As atividades da organização são auditadas por uma auditoria externa	x				x
4.4.2	A auditoria externa exerce suas atividades com independência	x				x

Quadro 7 – Melhores práticas de governança no setor público: relatório.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

Nesse estudo, as quatro dimensões das recomendações de melhores práticas de governança no setor público foram utilizadas como unidades de análise, com suas categorias e subcategorias, para analisar os dados colhidos nos documentos primários das empresas do M.A.P.A.

5 METODOLOGIA

O método científico demonstra a sua validade ao propor a compreensão dos produtos desta investigação científica e do próprio processo de investigação (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991).

O conjunto de técnicas aplicadas no processo da presente investigação científica tem como objetivo analisar a adoção das práticas de boa governança na gestão das empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (M.A.P.A.).

Para o alcance dos objetivos propostos, os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, envolvem a classificação da pesquisa, o delineamento, a natureza da pesquisa, as técnicas de coleta e a análise de dados.

5.1 Classificação da Pesquisa

Os elementos explicativos desta pesquisa científica classificam-se, quanto aos fins a que se destina, de conformidade com a prescrição de Barros e Lehfeld (1990, p. 33), em:

- **Pesquisa teórica:** com o objetivo de desvendar conceitos, discussões polêmicas e teóricas sobre a boa governança na administração pública.
- **Pesquisa empírica:** relacionada ao levantamento de dados empíricos dos documentos (relatórios anuais, relatórios de gestão, demonstrações financeiras, balanço social, estatuto social, código de ética e outros e informativos) pertencentes às empresas públicas federais vinculadas ao M.A.P.A., universo da pesquisa, voltados para a comprovação dos pressupostos levantados na problematização da pesquisa, ou seja, as práticas de boa governança são adotadas nessas empresas e proporcionam diferencial para elas.

Ainda, segundo a classificação da pesquisa, e conforme prescrevem Barros e Lehfeld (1990, p. 34), este estudo caracteriza-se como uma:

- **Pesquisa aplicada ou pesquisa prática:** investiga as práticas da boa governança na administração pública e sua adoção nas empresas públicas brasileiras pertencentes ao M.A.P.A.

5.1.1 Quanto aos Objetivos Específicos

Com base nos objetivos gerais da pesquisa, e segundo a classificação de Barros e Lehfeld (1990, p. 34), Marconi e Lakatos (2005, p. 176) e Gil (1996, p. 45), quanto aos procedimentos adotados para investigar o problema levantado, utilizou-se a pesquisa exploratória.

Durante a pesquisa exploratória, o contato preliminar com o assunto boa governança no setor público serviu de *background* na construção do conhecimento sobre as práticas de boa governança nas empresas públicas federais vinculadas ao M.A.P.A., campo de interesse do estudo. A pesquisa evidenciou que o tema governança pública, notadamente nos países da OECD, é bastante explorado, mas no Brasil ainda não é bem difundido e amadurecido. Para a realização deste estudo, e com vistas a facilitar pesquisas futuras, os conceitos da governança no setor público, os seus pilares e as boas práticas da governança foram explorados assim como as recomendações do *Australian National Audit Office* – ANAO (Escritório Nacional de Auditoria Australiano), do *Queensland Audit Office* – QAO (Escritório de Auditoria de Queensland), do *Audit Office of New South Wales* – AONSW (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales), do *World Bank Institute* (Instituto do Banco Mundial), e da *International Federation of Accountants* – IFAC (Federação Internacional de Contadores).

5.1.2 O Delineamento da Pesquisa

Segundo Gil (1996), o delineamento, o modelo, a sinopse ou o plano da pesquisa refere-se ao planejamento da investigação numa abordagem abrangente. Esta envolve a diagramação, a previsão de análise, a interpretação de coleta de dados, o ambiente da coleta dos dados e a forma de controle das variáveis envolvidas.

Em linhas gerais, o delineamento expressa o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados, tornando-se possível, na prática, classificar as pesquisas em geral, segundo o seu delineamento, em dois grandes grupos, de acordo com a concepção de Gil (1996, p. 48):

- fontes de papel, cujos dados são gerados da pesquisa bibliográfica ou da pesquisa documental; e
- fontes de pessoas, cujos dados são fornecidos pela pesquisa experimental, pela pesquisa *ex-post-facto*, pelo levantamento ou pelo estudo de caso.

Neste estudo, o delineamento é enfatizado pela pesquisa bibliográfica, pela pesquisa documental e pelo estudo de caso múltiplo.

5.1.2.1 A Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, foi um meio de formação por excelência, essencial na coleta das informações e conhecimentos para a pesquisa deste estudo. Apresentou como vantagem a disponibilidade de informações sobre a boa governança no setor público catalogadas em bibliotecas, editoras, *internet*, etc., as quais não poderiam ser pesquisadas diretamente por outro tipo de fonte, para a realização desta investigação.

A pesquisa bibliográfica desta investigação foi realizada por meio da identificação, localização e reunião sistemática dos dados disponíveis em livros, dissertações, teses, revistas, anuários, planos de gestão e, notadamente, artigos científicos internacionais e guias de boas práticas disponibilizados na internet, em *sites* específicos da OECD, *World Bank*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *Journal*

Administration & Society, World Development, Journal of Management and Governance, Transparency International, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Australian National Audit Office – ANAO (Escritório Nacional de Auditoria Australiano), Queensland Audit Office – QAO (Escritório de Auditoria de Queensland), Audit Office of New South Wales – AONSW (Escritório de Auditoria Novo Sul do País de Gales), World Bank Institute (Instituto do Banco Mundial), International Federation of Accountants – IFAC (Federação Internacional de Contadores), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (M.A.P.A.), que serviram para embasar as discussões teóricas sobre a prática da boa governança na administração pública federal, evidenciada pelos fatos registrados nessas fontes (BARROS; LEHFELD, 1990; MARCONDI; LAKATOS, 2005).

5.1.2.2 A Pesquisa Documental

As vantagens apresentadas pela pesquisa documental, conforme preceitua Gil (2005, p. 52), devem-se à riqueza e à estabilidade dos dados, e também ao fato de não exigir o contato com sujeitos da pesquisa.

No presente estudo, os textos que serviram de fonte de informações para a investigação, de acordo com a concepção de Marcondi e Lakatos (2005, p. 180), foram documentos oficiais emitidos pelas empresas investigadas, constituídos pelos Relatórios Anuais, Relatórios de Gestão, Demonstrações Financeiras, Balanço Social, e pelos documentos jurídicos, o Estatuto Social e o Código de Ética, fonte esta que mostra como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais. Ainda serviram como fonte de informações o Regimento Interno e os informativos elaborados pelas empresas em estudo, visando investigar a adoção de práticas de boa governança.

A pesquisa foi realizada notadamente com os documentos oficiais e jurídicos disponibilizados nos *sites* das empresas analisadas, pela disponibilização dos documentos de forma impressa e por meio eletrônico: da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB),

da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), da Companhia de Entrepósitos e Armazéns de São Paulo (CEAGESP), da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG) e a Central de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA/MG).

Para o alcance do objetivo proposto nesta pesquisa, foram utilizados formulários pré-confeccionados, estruturados pelos elementos que representam as melhores práticas da governança no setor público, que serviram para a coleta, verificação, análise, interpretação dos dados e apresentação dos resultados.

5.1.2.3 Estudo de Caso Múltiplo

O estudo de caso é caracterizado como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, notadamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. O método possibilita uma investigação abrangente e detalhada da realidade, constituindo-se em poderoso instrumento de envolvimento com uma experiência de aprendizagem, análise e julgamento de uma unidade de análise relacionada com a definição das questões da pesquisa, com o objetivo de testar a validade das hipóteses ou estabelecer bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa (BRUYNE et al, 1991; GIL, 1996; YIN, 2001; HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2005).

O estudo de caso, na forma exemplificada por Yin (2001, p. 44), pode ser a economia de um país, uma indústria no mercado global, uma política econômica, o comércio ou o fluxo de capital entre dois países. Na presente pesquisa, o estudo de caso foi concentrado na adoção das práticas da boa governança pelas empresas vinculadas ao M.A.P.A. – a CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS.

Conforme preceitua Yin (2001, p. 33), o estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos. A aplicação do método do estudo de caso múltiplo nesta investigação possibilita a análise dos fatos por diferentes pontos de vista, e a partir de

diferentes vieses se conclui algo consistente, o qual possibilita o reconhecimento de padrões (JOIA, 2004). Os resultados das análises de casos múltiplos são considerados mais convincentes e o estudo global é visto como mais robusto. Essa lógica é análoga àquela utilizada em experimentos múltiplos, cuja obtenção de resultados semelhantes é denominada replicação (HERRIOT; FIRESTONE, 1983 apud YIN, 2001).

5.2 Classificação da Pesquisa Quanto à Natureza

A classificação desta investigação quanto à natureza é representada pela pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa é baseada na descrição detalhada dos fenômenos, a realidade é socialmente construída, e dedica-se à compreensão dos depoimentos dos atores envolvidos, dos discursos, dos significados e do contexto. Caracteriza-se, também, pela cientificidade, pelo rigor e pela confiabilidade (VIEIRA, 2004).

5.2.1 Pesquisa Qualitativa

A forte característica da pesquisa qualitativa é a análise dos dados sem a utilização de instrumentos estatísticos, sem a quantificação de dados. A pesquisa qualitativa proporciona a compreensão fundamental da linguagem e das percepções, e capacita para se tomar decisões quanto às informações requeridas para resolver o problema de pesquisa e interpretar as informações (RAFFEL, 2006 apud MALHOTRA, 2006, p. 152).

Esta pesquisa classifica-se como qualitativa, por descrever detalhadamente as práticas de boa governança evidenciadas no Relatório de Gestão, no Código de Ética, no Estatuto Social, no Balanço Patrimonial e nas Demonstrações Contábeis emitidos pelas organizações que integram as unidades de análise do estudo de caso, e está fundamentada na pesquisa exploratória, no levantamento bibliográfico e documental, bem como apoiada na significação das categorias de análises formatadas para orientar a investigação.

5.3 Técnica de Coleta de Dados

Considera-se que um dado só tem utilidade quando está relacionado com uma problemática, uma teoria ou uma técnica, ou seja, com uma pesquisa (BRUYNE et al, 1991). A escolha das informações, bem como a forma como foi organizada a coleta de dados desta pesquisa, pressupõem os elementos de interpretação e de explicação das práticas da boa governança no setor público.

Os dados os quais evidenciavam a adoção das práticas de boa governança foram colhidos de cada empresa e classificados nas quatro dimensões do IFAC, apresentadas nos quadros 4 a 7 do capítulo anterior.

As unidades de análise, as categorias de análise e as subcategorias que serviram para coleta de dados desta investigação foram agrupadas em formulários, instrumento da coleta de dados. Os dados foram coletados em documentos primários internos, ou seja, dos Relatórios Anuais, Relatórios de Gestão, Demonstrações Financeiras, Balanço Social, Estatuto Social, Código de Ética e outros relatórios e informativos elaborados pelas empresas públicas federais vinculadas ao M.A.P.A., disponibilizados nos respectivos *sites*.

5.4 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo é definida por Bardin (1977) como uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifestado por meio da comunicação. A análise possibilita a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção das mensagens. Ela procura descrever a frequência com o objetivo de identificar ou construir estruturas para elaborar modelos (CORTES, 2002, p. 250).

O emprego da análise de conteúdo neste estudo exploratório facilita a análise da identificação de ausências e presenças de palavras que possibilitam a inferência de expressões

relatadas que identifiquem as práticas da boa governança no setor público. Assim, o processo analítico realizado com a utilização da análise de conteúdo nesta pesquisa é identificado pela definição das unidades de análise e das categorias de análise (BARDIN, 1977; CORTES, 2002; BARROS; LEHFELD, 1990):

- i) **as unidades de análise de conteúdo** foram identificadas por quatro unidades básicas para a realização da análise de conteúdo deste estudo, as quais representam as práticas da boa governança no setor público identificadas pelas dimensões **padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos**, analisadas nas empresas públicas federais vinculadas ao M.A.P.A.: CONAB, EMBRAPA, INMET, Ceplac, CEAGESP, CASEMG e Ceasa/MG. Essas dimensões congregam as recomendações das melhores práticas da governança das entidades internacionais já citadas – ANAO, QAO, AONSW, WBI e, notadamente, pelo IFAC –, a partir dos princípios da transparência, integridade e responsabilidade, que demonstram ser a base orientadora para a prática da boa governança das empresas públicas investigadas neste estudo, e apresentam maior identidade com o conjunto de princípios que alicerçam a administração pública no Brasil.

- ii) **as categorias de análise de conteúdo** compõe-se de elementos significativos das recomendações dos guias de melhores práticas (*Better Practice Guides – BPG*) do ANAO, do QAO, do AONSW, do Instituto do Banco Mundial e do IFAC, que serviram de objeto de análise de conteúdo das práticas de boa governança evidenciadas pelas empresas estudadas. A categorização objetiva o fornecimento, por condensação, da representação simplificada dos dados brutos das boas práticas da governança no setor público.

As unidades de análise de conteúdo e as categorias de análise de conteúdo são demonstradas nos Quadros de 8 a 11.

No Quadro 8, destaca-se a unidade de análise referente à dimensão Padrões de Comportamento, seguida pelas categorias de análise e subcategorias, que representam as boas práticas da governança evidenciadas no setor público.

Melhores Práticas de Governança	
1	Padrões de comportamento
1.1	Liderança
1.2	Código de conduta
1.2.1	Probidade e propriedade
1.2.2	Objetividade, integridade e honestidade
1.2.3	Relacionamento

Quadro 8 – Melhores práticas da governança no setor público: padrões de comportamento.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 9 estão relacionadas as categorias e subcategorias de análise que representam as boas práticas de governança no setor público, relacionadas à unidade de análise Estrutura e Processos.

Melhores Práticas de Governança	
2	Estruturas e processos organizacionais
2.1	Responsabilidade estatutária de prestar contas
2.2	Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público
2.3	Comunicação com as partes interessadas
2.4	Papéis e responsabilidades
2.4.1	Equilíbrio de poder e autoridade
2.4.2	A diretoria da organização pública
2.4.3	O presidente da organização pública
2.4.4	Os membros da diretoria não-executiva
2.4.5	Política de remuneração

Quadro 9 – Melhores práticas da governança no setor público: estrutura e processos.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 10 estão relacionadas as categorias e subcategorias que representam as melhores práticas de governança, relacionadas à unidade de análise do Controle.

Melhores Práticas de Governança	
3	Controle
3.1	Gestão de risco
3.2	Auditoria interna
3.2.1	Comitês de auditoria
3.2.2	Controle interno
3.2.3	Orçamento
3.2.4	Administração financeira
3.2.5	Treinamento

Quadro 10 – Melhores práticas da governança no setor público: controle.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

O Quadro 11 é relacionado à unidade de análise referente ao Relatório e às categorias de análise significativas das boas práticas de governança no setor público.

Melhores Práticas de Governança	
4	Relatórios externos
4.1	Relatórios anuais
4.2	Normas contábeis apropriadas
4.3	Medidas de desempenho
4.4	Audidores externos

Quadro 11 – Melhores práticas da governança no setor público: relatório

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

As práticas de boa governança estruturadas com base nas quatro dimensões definidas pela IFAC foram identificadas, neste estudo, por unidades de análise (1) categorias de análise (2) e subcategorias (3), conforme explicitado no Quadro 12.

Unidades de Análise, Categorias de Análise e Subcategorias de Análise			
Padrões de Comportamento (1)	Estruturas e Processos Organizacionais (1)	Controle (1)	Relatórios Externos (1)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liderança (2) ▪ Código de Conduta (2) <ul style="list-style-type: none"> - Probidade e Propriedade (3) - Objetividade, Integridade e Honestidade (3) - Relacionamento (3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilidade estatutária de prestar contas (2) ▪ Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público (2) ▪ Comunicação com as partes interessadas (2) ▪ Papéis e responsabilidades (2) <ul style="list-style-type: none"> - Equilíbrio de poder e autoridade (3) - O grupo governante (3) - O presidente do grupo de governo (3) - O grupo de governantes não executivos (3) - Administração executiva (3) - Política de remuneração (3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão de Risco (2) ▪ Auditoria Interna (2) <ul style="list-style-type: none"> - Comitês de Auditoria (3) - Controle Interno (3) - Orçamento (3) - Administração Financeira (3) - Treinamento (3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios Anuais (2) ▪ Normas Contábeis Apropriadas (2) ▪ Medidas de Desempenho (2) ▪ Auditores Externos (2)

Quadro 12 – Unidades, Categorias e Subcategorias de Análises das Práticas da Governança no Setor Público.

Fonte: IFAC (2001). Adaptado pela autora.

6 AS PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA NA GESTÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO: UM ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO

6.1 O Agronegócio Brasileiro

O agronegócio é uma cadeia produtiva que tem início na fabricação de insumos, passa pela produção nos estabelecimentos agropecuários e pela transformação, finalizando com o consumo. A cadeia incorpora os serviços de apoio: pesquisa e assistência técnica, processamento, transporte, comercialização, crédito, exportação, serviços portuários, distribuidores (*dealers*), bolsas e o consumidor. O valor agregado do complexo agroindustrial passa, obrigatoriamente, por cinco mercados: o de suprimento, o da produção, o do processamento, o da distribuição e o do consumidor final (BRASIL, 2007c).

O agronegócio brasileiro é uma atividade próspera, segura e rentável. De acordo com estudo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Brasil possui trezentos milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e de alta produtividade, dos quais noventa milhões ainda não foram explorados (SEIBEL, 2007). O país tem condição de chegar facilmente a uma área plantada de 140 milhões de hectares, com a expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste e no Nordeste (BRASIL, 2007c).

A produção brasileira estimada para colheita em 2007 foi de 134 milhões de toneladas de grãos, um recorde histórico, enquanto a produção na década de 80 girava em torno de 50 milhões de toneladas por safra (SEIBEL, 2007; STEPHANES, 2007). O setor também foi o campeão de exportações, com venda de 9,1 bilhões de reais no ano 2006 e faturamento total de 402 bilhões de reais, com geração de 586 mil empregos diretos. Com apenas trinta milhões de brasileiro vivendo no campo, o agronegócio é responsável por 30% do PIB do país (SEIBEL, 2007; ANTUNES, 2007).

As exportações do agronegócio em 2007 tiveram como principais destinos os Estados Unidos (US\$6,4 bilhões), os Países Baixos (US\$5,4 bilhões), a China (US\$4,6 bilhões), a Rússia (US\$3,3 bilhões), a Itália (US\$2,6 bilhões) e a Alemanha (US\$2,4 bilhões), totalizando US\$58,415 bilhões, um recorde histórico para o setor, representado no Gráfico 1. Em relação a 2006, as exportações apresentaram um aumento de US\$8,992 bilhões, o que significou um crescimento de 18,2%. Com isso, as exportações do agronegócio corresponderam a 36,4% das exportações totais brasileiras no período, da ordem de US\$160 bilhões. As importações apresentaram crescimento anual de 30,2%, totalizando US\$8,719 bilhões. O superávit da balança comercial do agronegócio foi de US\$ 49,696 bilhões, um recorde histórico (BRASIL, 2007c).

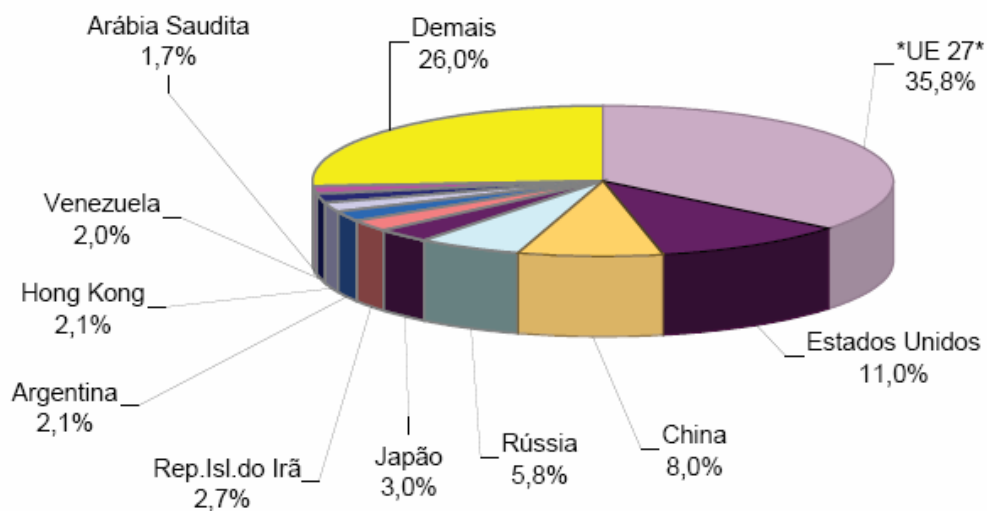


Gráfico 1 – Principais destinos das exportações do agronegócio em 2007.
Fonte: AgroStat Brasil (2007 apud BRASIL, 2007c).

O bom desempenho das exportações do setor e a oferta crescente de empregos na cadeia produtiva foram alcançados por meio de pesquisas e da expansão da indústria de máquinas e implementos, que contribuíram para transformar o país numa das mais respeitáveis plataformas mundiais do agronegócio.

Atualmente, o Brasil destaca-se como uma das maiores potências mundiais do agronegócio, sendo referência internacional em produtividade em zona de clima tropical, capaz de desenvolver uma agropecuária sustentável, preservando os recursos naturais e respeitando os direitos sociais.

6.2 As Empresas Investigadas

O M.A.P.A tem como missão formular e executar políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional (BRASIL, 2007a).

As empresas vinculadas ao M.A.P.A – CONAB, EMBRAPA, INMET, CEAGESP, CASEMG e CEASA/MINAS – também executam as políticas públicas voltados para o agronegócio.

Conforme preceitua o *World Bank Institute* (2006), a governança no setor público pode ser medida, analisada e monitorada. Assim, apresentam-se as empresas, unidades de análise do estudo de caso múltiplo, que serão objeto de estudo da identificação e evidência das práticas, dos princípios e das recomendações de boa governança nesse setor (BRASIL, 2007a).

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – Encarregada de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, mediante preservação e estimulação dos mecanismos de mercado. A CONAB tem como instrumentos básicos a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP), o Contrato de Opção, o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP), o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos (PESOJA) e as Vendas em Balcão – programa destinado aos pequenos criadores e agroindústrias de pequeno porte (BRASIL, 2007a).

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – Desempenha papel fundamental no desenvolvimento de pesquisas e na produção de novas técnicas agrícolas e pecuárias, além de contribuir com a agroindústria. Sua missão é viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração,

adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira (BRASIL, 2007a).

Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) – Tem a missão de prover informações meteorológicas confiáveis à sociedade brasileira e influir construtivamente no processo decisório, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país. Essa missão é atingida por meio do monitoramento, análise e previsão do tempo e do clima, fundamentados em pesquisa aplicada, no trabalho em parceria e no compartilhamento do conhecimento, com ênfase em resultados práticos e confiáveis. A máxima do INMET é a satisfação da sociedade, vendo atendidas as suas necessidades de informações em situações diversas, como no caso de desastres naturais relacionados com inundações e secas, que afetam as atividades rotineiras e limitam a sobrevivência (BRASIL, 2007a).

Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) – Centralizando o abastecimento de boa parte do país, rapidamente consolidou sua atuação nas áreas de comercialização de hortícolas e armazenagem de grãos. Tem por missão disponibilizar infra-estrutura de apoio ao sistema de abastecimento alimentar estadual e nacional, locando espaço nas centrais de abastecimento para a comercialização de hortifrutigranjeiros, bem como prestando serviços de beneficiamento, guarda e conservação de produtos agropecuários e derivados, por meio de armazéns gerais. É considerado um dos maiores centros de comercialização atacadista do mundo. Nos anos 80, a empresa também investiu no atendimento ao consumidor (BRASIL, 2007a).

Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG) – É uma sociedade de economia mista que viabiliza soluções para ampliar a competitividade do agronegócio e sua ação social. A empresa é um braço do Governo Federal em Minas Gerais, para contribuir e dar sustentação às políticas agrícolas e seus mecanismos de comercialização, colocando à disposição de seus clientes serviços como armazenagem convencional e a granel, pré-limpeza e limpeza de grãos, secagem, tratamento fitossanitário, testes de transgenia, pesagem e transbordo de produtos do agronegócio (BRASIL, 2007a).

Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASAMINAS) – Possui e administra diretamente o entreposto da Grande Belo Horizonte, localizado em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte e outras cinco unidades, instaladas em Uberlândia,

no Triângulo Mineiro; em Juiz de Fora, na Zona da Mata; em Barbacena, no Campo das Vertentes; e em Governador Valadares e Caratinga, ambas no Vale do Rio Doce. A CEASAMINAS contribui de modo efetivo para a política de segurança alimentar do Governo Federal. O movimento anual de negócios nos seus entrepostos aproxima-se do Produto Interno Bruto de um município do porte de Uberaba, no Triângulo Mineiro, que ocupa o sétimo lugar no total das riquezas geradas em Minas Gerais (BRASIL, 2007a).

6.3 A Evidenciação das Práticas de Boa Governança nas Empresas Públicas Federais Vinculadas ao M.A.P.A

As práticas de boa governança evidenciadas nos documentos da CONAB, EMBRAPA, INMET, CEAGESP, CASEMG e CEASAMINAS são apresentadas com base nas dimensões das práticas da boa governança recomendadas pela IFAC mais as práticas recomendadas pelos guias do ANAO, do QAO, do AONSW e do *World Bank Institute*, classificadas segundo aquelas dimensões.

Para cada subcategoria de análise, foi assinalado o algarismo “1” no quadrante correspondente à prática da boa governança quando a empresa evidenciava a informação, e o número “0” quando a empresa não fazia a evidenciação da prática, conforme registrado nos Quadros 13, 14, 15 e 16.

No Quadro 13, são evidenciadas as melhores práticas de governança relacionadas aos padrões de comportamento. Essa unidade de análise, padrões de comportamento, é composta por quinze subcategorias de análise. As práticas de boa governança efetivamente realizadas pelas empresas são totalizadas por subcategorias de análise e categorias, para cada empresa investigada.

1.2.3.1	O público deve ser tratado de maneira cordial, justa, oportuna e eficiente	1	1	1	1	1	1
1.2.3.2	Os servidores públicos devem tratar os colegas com respeito, franqueza, honestidade e cautela	1	1	1	1	1	1
1.2.3.3	Os membros da diretoria devem estabelecer um clima cultural público, em que os servidores tenham confiança na justiça e na imparcialidade de procedimentos	1	1	1	1	1	1
1.2.3.4	Os servidores devem manter a reputação da entidade honrando contratos e outros acordos	1	1	1	1	1	1

Quadro 13 – Melhores práticas da governança no setor público: padrões de comportamento.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 14, são evidenciadas as melhores práticas de governança relacionadas a estruturas e processos organizacionais. Essa unidade de análise é composta por vinte e cinco subcategorias de análise. As práticas de boa governança efetivamente realizadas pelas empresas são totalizadas por subcategorias de análise e categorias, para cada empresa investigada.

	Melhores Práticas da Governança	Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
2	Estruturas e processos organizacionais	28	28	20	24	24	25
2.1	Responsabilidade estatutária de prestar contas	2	2	2	2	2	2
2.1.1	Estabelece mecanismos para assegurar que os membros da diretoria não excedam seus poderes e funções	1	1	1	1	1	1
2.1.2	Estabelece mecanismos para prevenção das ações e correções de eventuais violações da lei	1	1	1	1	1	1
2.2	Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público	4	4	4	3	4	4
2.2.1	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar a completa proteção dos fundos e recursos públicos	1	1	1	1	1	1
2.2.2	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar o uso econômico, eficiente e efetivo dos fundos e recursos públicos	1	1	1	1	1	1
2.2.3	A organização estabelece mecanismos apropriados para assegurar o uso fundos e recursos públicos de acordo com o estatuto ou outras autorizações adotadas pelo governo	1	1	1	1	1	1
2.2.4	A organização dispõe de uma estrutura de controle interno com relatórios, objetivos, equilibrados e	1	1	1	0	1	1

	compreensíveis pela sociedade						
2.3	Comunicação com as partes interessadas	5	5	3	4	4	4
2.3.1	A organização estabelece canais claros de comunicação com a sociedade quanto a missão, papéis, objetivos e desempenho	1	1	1	1	1	1
2.3.2	A organização estabelece processos apropriados para assegurar que tais canais operam efetivamente na prática	1	1	1	1	1	1
2.3.3	A organização tem compromisso explícito de franqueza e transparência	1	1	0	1	1	1
2.3.4	Os servidores da organização possuem mecanismos para expressar suas preocupações e reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, estando suportados e protegidos contra represálias	1	1	0	1	1	1
2.4	Papéis e responsabilidade	17	17	11	15	14	15
2.4.1	Equilíbrio de poder e autoridade	1	1	1	1	1	1
2.4.1.1	Definição clara da divisão de responsabilidades dos principais cargos da entidade e monitoramento dos gestores executivos	1	1	1	1	1	1
2.4.2	A diretoria da organização pública	5	5	3	3	3	4
2.4.2.1	A organização é gerenciada por uma diretoria efetiva, para, para conduzir e controlar a entidade e monitorar os gestores	1	1	1	1	1	1
2.4.2.2	Reavaliação das funções e da efetividade da diretoria, para contribuir com a transparência das mudanças e inovações	1	1	0	0	0	0
2.4.2.3	Reavaliação com o objetivo de mensurar o desempenho dos membros da diretoria	1	1	0	0	0	1
2.4.2.4	Estabelece medidas para assegurar o acesso a todas as informações relevantes, aos avisos e recursos, quando necessário, para conscientizar-se da importância do eficiente cumprimento dos papéis	1	1	1	1	1	1
2.4.2.5	As nomeações são feitas de acordo com os critérios especificados de competência e com base no mérito, e há habilidade individual deixando o processo formal e transparente	1	1	1	1	1	1
2.4.3	O Presidente da organização pública	4	4	4	4	3	3
2.4.3.1	O papel do presidente é formalmente definido, incluindo a responsabilidade de prover estratégia de liderança e assegurar exoneração quando não houver a responsabilidade pelas atividades da entidade	1	1	1	1	1	1
2.4.3.2	O presidente é responsável pela liderança de seu grupo	1	1	1	1	1	1

2.4.3.3	Assegurar que haja um processo de revisão do desempenho do grupo	1	1	1	1	0	0
2.4.3.4	Assegurar que os membros da diretoria tenham acesso a informações relevantes e necessárias ao processo decisório	1	1	1	1	1	1
2.4.4	Os membros da diretoria não-executiva	2	2	0	2	2	2
2.4.4.1	Os membros da diretoria não-executiva devem fazer um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta	1	1	0	1	1	1
2.4.4.2	É necessária a clara definição dos deveres, funções, remuneração dos membros da diretoria não-executiva, e revisões periódicas	1	1	0	1	1	1
2.4.5	Política de Remuneração	3	3	1	3	3	3
2.4.5.1	A entidade precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração	1	1	1	1	1	1
2.4.5.2	Para evitar conflitos de interesses, a diretoria da organização pode estabelecer comissões de remuneração dos membros da diretoria não-executiva, para fazer recomendações ao grupo	1	1	0	1	1	1
2.4.5.3	O relatório anual da entidade deve conter a demonstração da política de remuneração dos membros da diretoria e da diretoria não executiva	1	1	0	1	1	1

Quadro 14 – Melhores Práticas da Governança no Setor Público: estruturas e processos.

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 14, são evidenciadas as melhores práticas de governança relacionadas ao controle. Essa unidade de análise é composta por quinze subcategorias de análise. Segue-se o mesmo procedimento aplicado aos quadros 12 e 13. As práticas de boa governança efetivamente realizadas pelas empresas são totalizadas por subcategorias e categorias de análise, para cada empresa investigada.

	Melhores Práticas de Governança	Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
3	Controle	15	16	15	16	15	15
3.1	Gestão de Risco	3	3	3	3	3	3
3.1.1	A organização assegura o estabelecimento da gestão de risco como parte da estrutura de controle interno	1	1	1	1	0	1
3.1.2	Há procedimentos para identificar e avaliar os riscos internos e as	1	1	1	1	0	1

	oportunidades oriundas de fatores externos						
3.1.3	A organização revê os riscos passados e faz previsão dos riscos e mudanças futuras	1	1	1	1	0	1
3.2	Auditoria Interna	2	2	2	2	2	2
3.2.1	A organização possui uma função de auditoria interna, como parte da estrutura do controle interno	1	1	1	1	1	1
3.2.2	A função de auditoria interna garante a revisão, a avaliação e os relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários	1	1	1	1	1	1
3.4	Comitês de auditoria	2	2	2	2	2	2
3.4.1	A organização possui comitê de auditoria estabelecido com a responsabilidade de rever as estruturas de controle e dos processos de auditoria externa	1	1	1	1	1	1
3.4.2	O comitê de auditoria é independente da administração executiva da entidade	1	1	1	1	1	1
3.5	Controle interno	2	3	2	3	2	2
3.5.1	A organização toma medidas para assegurar o estabelecimento de uma estrutura interna de controle	1	1	1	1	1	1
3.5.2	A estrutura de controle interno da organização é revisada e testada periodicamente	0	1	0	1	0	0
3.6	Orçamento	1	1	1	1	1	1
3.6.1	A organização adota procedimentos para assegurar um orçamento efetivo e eficiente	1	1	1	1	1	1
3.7	Administração Financeira	3	3	3	3	3	3
3.7.1	A organização possui um sistema sólido de administração financeira	1	1	1	1	1	1
3.7.2	O orçamento é integrado com a contabilidade	1	1	1	1	1	1
3.7.3	Junto com o orçamento, elabora-se o orçamento do fluxo de caixa	1	1	1	1	1	1
3.8	Treinamento	2	2	2	2	2	2
3.8.1	Há adequadas políticas de recrutamento e treinamento	1	1	1	1	1	1
3.8.2	Os níveis salariais das entidades atraem e retêm os funcionários da administração financeira de alto padrão	1	1	1	1	1	1

Quadro 15 – Melhores práticas de governança no setor público: controle

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

No Quadro 15, são evidenciadas as melhores práticas de governança relacionadas ao relatório externos. Essa unidade de análise é composta por cinco subcategorias de análise.

Aplicando-se a metodologia dos quadros 12, 13 e 14, as práticas de boa governança efetivamente realizadas pelas empresas são totalizadas por subcategorias e categorias de análise, para cada empresa investigada.

	Melhores Práticas de Governança	Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
4	Relatórios Externos	5	5	5	5	5	5
4.1	Relatórios Anuais	1	1	1	1	1	1
4.1.1	A organização publica o relatório anual, as demonstrações financeiras e o relatório de auditores, conforme determina a legislação	1	1	1	1	1	1
4.2	Uso de Normas Contábeis Apropriadas	1	1	1	1	1	1
4.2.1	A organização assegura que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os padrões contábeis	1	1	1	1	1	1
4.3	Medidas de Desempenho	1	1	1	1	1	1
4.3.1	A organização adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos são obtidos com economicidade e utilizados com eficiência	1	1	1	1	1	1
4.4	Auditores Externos	2	2	2	2	2	2
4.4.1	As atividades da organização são auditadas por uma auditoria externa	1	1	1	1	1	1
4.4.2	A auditoria externa exerce suas atividades com independência	1	1	1	1	1	1

Quadro 16 – Melhores práticas de governança no setor público: relatório

Fonte: ANAO (2005), QAO (2006), AONSW (1997), WBI (2006), IFAC (2001). Adaptado pela autora.

6.3.1 Análise das Práticas de Boa Governança na Gestão das Empresas Vinculadas ao M.A.P.A

As quatro dimensões das práticas de boa governança recomendadas pelo IFAC - Padrões de Comportamento, Estruturas e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios Externos - serviram de parâmetro para a apresentação da análise das práticas de boa governança adotadas pela CONAB, pela EMBRAPA, pelo INMET, pela CEAGESP, pela CASEMG e pela CEASAMINAS, com a descrição objetiva dos documentos analisados.

As dimensões das práticas de boa governança, identificadas pelas unidades de análise de conteúdo, foram apresentadas pelo número de práticas adotadas, segundo as categorias e subcategorias de análise, por cada empresa pesquisada.

O Quadro 17 apresenta as práticas de boa governança evidenciadas e totalizadas pela unidade de análise de conteúdo Padrões de Comportamento.

	Melhores Práticas de Governança	Práticas nas Empresas					
		Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	CeasaMinas
1	Padrões de Comportamento	15	15	14	15	15	15
1.1	Liderança	1	1	0	1	1	1
1.2	Código de Conduta	14	14	14	14	14	14
1.2.1	Probidade e Propriedade	7	7	7	7	7	7
1.2.2	Objetividade, Integridade e Honestidade	3	3	3	3	3	3
1.2.3	Relacionamento	4	4	4	4	4	4

Quadro 17 – As Práticas da Governança no Setor Público: padrões de comportamento.

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que na CONAB, na EMBRAPA, na CEAGESP, na CASEMG e na CEASAMINAS, a unidade de análise Padrões de Comportamento é evidenciada na categoria Liderança em todas as suas subcategorias. No INMET não houve a evidenciação da prática de governança, nos documentos analisados, nessa unidade de análise. Na categoria de análise Código de Conduta a CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS evidenciam a prática nas quatorze subcategorias de análise apontadas pelo referencial teórico que subsidiou a análise de conteúdo da pesquisa.

A seguir, discute-se as práticas de boa governança evidenciadas pelas empresas públicas brasileiras integrantes dessa unidade de análise de conteúdo e suas categorias.

1 Padrões de Comportamento

1.1 Liderança

A Liderança na administração da CONAB, da EMBRAPA, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS, evidenciada nos Estatutos Sociais das organizações aborda a maneira como está estruturado o sistema de liderança da organização, ou seja, a composição e

funcionamento das empresas públicas brasileiras analisadas. Discorre sobre o modo como, a partir das macro-orientações de governo, a alta administração, a diretoria e a presidência de cada uma dessas organizações atua para definir e disseminar entre os colaboradores os valores, as políticas e as orientações estratégicas, considerando as necessidades de todas as partes interessadas, orientando-as na busca do desenvolvimento institucional e do desenvolvimento individual, estimulando a iniciativa e a criatividade e estabelecendo uma cultura da excelência que permeie toda a organização.

No Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é evidenciado o incentivo ao crescimento profissional e pessoal de seus integrantes e prescreve aos gestores uma conduta compatível com os preceitos da lei, do código de ética e das normas internas. A categoria de análise de conteúdo Liderança também é abordada pela forma como a alta administração deve analisar o desempenho global da organização e como devem ser avaliadas e aperfeiçoadas as práticas relativas ao sistema de liderança, como forma de fortalecer a imagem das organizações junto à sociedade.

Pela análise de conteúdo realizada no Estatuto Social e no Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS foi identificada a recomendação do IFAC, subcategoria 1.1.1 do quadro 13. A recomendação, porém, não é identificada no INMET.

1.2 Códigos de Conduta

1.2. 1 Proibição e Propriedade

No Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é evidenciado o sistema de gestão da ética. As organizações públicas brasileiras estudadas enfatizam a importância da ética como diferencial competitivo e indicador de responsabilidade social. O código de ética está definitivamente incorporado como instrumento de gestão na CONAB, na EMBRAPA, no INMET, na CEAGESP, na CASEMG e na CEASAMINAS.

O Código de Ética da CONAB fundamenta a ética na organização como o resulta dos preceitos morais de seus administradores e empregados, que devem seguir os princípios

morais universais, caracterizadas pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e equidade, consubstanciadas na transparência, na integridade, na responsabilidade de prestar contas, no padrão de comportamento que sirva de exemplo aos colaboradores da organização, nas suas relações interpessoais, profissionais, sociais, ambientais, e que contribua para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes. A organização tem o Comitê de Ética como responsável pela avaliação periódica e atualização do código de ética, bem como para receber sugestões e propostas para a reformulação e modernização do código.

O Código de Ética da EMBRAPA explicita o padrão de comportamento que serve de guia para a conduta dos empregados da empresa, não sendo um manual de comportamentos preestabelecidos. O Código de Ética se constitui em instrumento orientador e educativo do comportamento ético desejado pelos integrantes da organização. Sem distinção ou discriminação quanto à etnia, gênero, posição social, nacionalidade, cor, idade, religião, orientação político-partidária ou pertencimento a grupos. A organização obedece aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A Comissão de Ética da empresa é encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional dos empregados, apurar fatos, apontar e propor soluções corretivas concernentes a atos ou omissões que atentem contra os princípios do Código de Ética da empresa. O Código de Ética da Embrapa é reforçado pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

O IMET tem o Código de Ética do Servidor Público como instrumento para explicitar a postura ética da organização. O código se constitui num conjunto de princípios norteadores para a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais. Direciona os atos, comportamentos e atitudes dos servidores da organização para a preservação da honra, da probidade, da lealdade, da justiça, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social. À Comissão de Ética da organização compete à orientação e o aconselhamento sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público.

O código de ética da CEAGESP tem como princípio ético a honestidade, a justiça, a responsabilidade, a dignidade, a civilidade, a confiança, o respeito, a lealdade, o decoro, o

zelo, a eficácia e a consciência dos princípios éticos, para fortalecer a sua imagem junto à sociedade visando uma relação de respeito e transparência com seus empregados e a sociedade. A adoção desses princípios e o comportamento ético possibilitam à Companhia o contínuo aperfeiçoamento das Normas de Conduta Profissional e um elevado padrão ético. O Código de Conduta orienta a conduta pessoal e profissional de todos os empregados da empresa, independentemente de cargo ou função que ocupem e regula seu relacionamento com colegas de trabalho, clientes e demais segmentos da sociedade dentro do princípio do respeito pelas diferenças individuais e a preocupação com o bem comum. É subsidiado pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, cuja comissão de ética é prescrita com a finalidade fornecer aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre a conduta do empregado para efeito de instruir e fundamentar os procedimentos próprios da carreira.

No código de ética da CASEMG evidencia-se o objetivo de criar a cultura do comportamento ético, criando condições e instrumentos para avaliar e acompanhar o desenvolvimento de seus princípios, preservando a dignidade humana e a moral administrativa. No código, prescreve-se que as decisões e ações dos empregados da CASEMG sejam pautadas pela honestidade, integridade, lealdade, responsabilidade e pela disciplina, princípios éticos universais, caracterizando-se, assim, pelo respeito e compromisso com o bem social e a valorização do ser humano, pautados na integridade, na transparência e na responsabilidade pelos atos praticados. Compete aos empregados, no exercício do cargo ou da função, promover o bem estar do ambiente de trabalho, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade. À Comissão de Ética Setorial da organização tem a finalidade de promover o cumprimento do Código Interno de Ética, analisando, acompanhando, orientando a empresa na condução de ações a serem adotadas pelos empregados da Companhia.

Na CASEMINAS, o código de ética está presente na empresa, dando suporte à visibilidade e à credibilidade da organização, cujas ações são pautadas em princípios éticos precisos, compartilhados entre seus dirigentes e servidores. O código de conduta ou ética da organização possui princípios norteados pela integridade, confiança, lealdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dignidade e tratamento atencioso e prestativo de todos que integram a empresa. A revisão periódica das regras de comportamento é de responsabilidade da comissão de ética

Concluiu-se nessa categoria de análise que as empresas analisadas evidenciam as práticas de boa governança em todas as subcategorias apresentadas para análise, conforme apresentadas no Quadro 13.

1.2.2 Objetividade, Integridade e Honestidade

No código de ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é evidenciado por essas organizações o estabelecimento de normas de conduta pautadas pelos princípios éticos da integridade e da honestidade em todas as relações, sejam profissionais ou pessoais sem distinção ou discriminação quanto à etnia, gênero, posição social, nacionalidade, cor, idade, religião, orientação político-partidária ou pertencimento a grupos.

O Código de Ética da CONAB prescreve a seus administradores e empregados um comportamento consubstanciado na transparência e na integridade, orientado pelo respeito e compromisso e pela valorização do ser humano, em sua privacidade, individualidade e dignidade.

O Código de Ética da EMBRAPA estabelece a não distinção ou discriminação quanto à etnia, ao gênero, a posição social, a nacionalidade, a cor, a idade, a religião, a orientação político-partidária ou pertencimento a grupos.

O Código de Ética do INMET, como instrumento gerencial, orienta o comportamento dos servidores da organização com respeito à capacidade e as limitações individuais dos usuários dos serviços da organização, sem qualquer preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião e posição social.

O Código de Ética da CEAGESP evidencia-se a orientação a conduta pessoal e profissional de todos os empregados da organização dentro do princípio do respeito pelas diferenças individuais e a preocupação com o bem comum.

O código de ética da CASEMG evidencia o objetivo de preservar a dignidade humana e a moral administrativa e a valorização do ser humano promovendo o bem estar do ambiente de trabalho, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade.

Na CEASAMINAS, o Código de Ética evidencia o estabelecimento de tratamento atencioso e prestativo a todos que integram a empresa.

Regimento Interno da CONAB, no Estatuto Social da EMBRAPA, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS e no Relatório de Gestão do INMET evidencia-se que a contratação de servidores não concursados se dá mediante processo licitatório, observando um processo transparente.

Na CONAB é evidenciada no Regimento Interno da empresa que para a contratação de serviços de terceirizados se faz necessário a emissão de pré-empenho para a realização da licitação do serviços e do empenho para a contratação dos serviços.

Na EMBRAPA a realização de despesas da organização é submetida ao cumprimento das diretrizes orçamentárias do Governo Federal, prescrito no Estatuto Social.

O INMET evidencia no Relatório de Gestão 2006 que a contratação de mão de obra, para serviço de apoio administrativo e apoio operacional no INMET é realizada por processo licitatório na modalidade de Pregão.

A CEAGESP evidencia no Estatuto Social da empresa que a contratação de serviços e obras, é procedida com observância das normas próprias da Companhia, reguladoras de licitações, elaboradas em consonância com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores.

No Estatuto Social da CASEMG, a empresa é denominada como uma sociedade por ações, cujas regras de contratação de serviços são regidas pela legislação pertinente, além do Estatuto Social da empresa.

A CEASAMINAS evidencia no seu Estatuto Social que a designação, a contratação, e a renovação de despesas com a contratação de mão de obra são realizadas de acordo com as normas regulamentares.

No código de ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS está explicitamente evidenciado a vedação do uso do cargo

ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem. A adoção da prática é voltada para o bem-comum, comprometendo-se a preservar, em sua conduta, a dignidade de cada cargo ou função e exercer as atividades profissionais, de cada organização analisada, com honestidade, decoro, dignidade e boa-fé, visando à realização do compromisso e preservação da imagem institucional de cada empresa.

Na CONAB a linha de conduta dos colaboradores deverá ser pautada no fiel cumprimento das suas responsabilidades. De forma não abusiva, devem usar o poder a eles delegado e/ou inerente às suas funções, orientando para a consecução dos objetivos da empresa e não para obtenção de quaisquer vantagens pessoais.

Na EMBRAPA os empregados deverão comprometer-se em abster-se de atuar em favor de interesses particularizados, alheios à missão da Empresa, que visem quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas para si, para outros indivíduos, grupos de interesse ou empresas públicas ou privadas.

No INMET é vedado ao servidor público o uso de cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem.

Quanto às vantagens pessoais na CEAGESP, o empregado não deverá manter relações comerciais privadas com clientes, usuários, fornecedores, parceiros e concorrentes da CEAGESP nas quais venham a obter privilégios pessoais em razão de cargo ou função ocupado na empresa.

Na CASEMG é dever do empregado recusar presentes e brindes de valor superior a R\$ 100,00 (cem reais) e não se utilizar de sua função para atividades de natureza partidária ou para auferir vantagem pessoal.

Na CEASAMINAS é vedado receber qualquer tipo de doação ou vantagem, para sim, familiares ou qualquer pessoa tendo como fim o atendimento a interesse particular.

1.3 Relacionamentos

No código de ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS evidencia-se um conjunto de princípios norteadores que servem para moldar o comportamento da empresa em relação à sociedade e aos trabalhadores. A valorização da ética como instrumento de gestão na administração dessas organizações tem como objetivo tornar explícito à sociedade que o fim da adoção do código de conduta é o bem comum.

A CONAB evidencia que são deveres dos colaboradores e administradores da empresa, a manutenção da relação com os clientes pautada no respeito e no zelo, proporcionando ao seu público um serviço e apoio eficiente e eficaz.

A EMBRAPA enfatiza que o relacionamento com o público seja fundamentado no comprometimento com a conduta ética no tratamento com todos os grupos da sociedade e com a devida atenção.

O INMET prevê um tratar cuidadosamente os usuários dos serviços do instituto, aperfeiçoando o contato com o público, além de ser cortês, ter urbanidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público.

A CEAGESP orienta a sua relação com os usuários, clientes, parceiros e fornecedores pautada na honestidade, na justiça e na responsabilidade buscando atingir o bem comum e a função social no desenvolvimento do sistema de abastecimento nacional.

A CASEMG prescreve o atendimento aos clientes de forma respeitosa e cordial buscando a viabilização dos anseios e as aspirações dos clientes, parceiros com vistas à consecução dos objetivos estratégicos e ao apoio ao desenvolvimento dos negócios da empresa.

A CEASAMINAS evidencia um relacionamento com o público baseado na lealdade, na justiça buscando a melhor e mais vantajosa opção o bem comum, com a finalidade de evitar dano moral ao usuário.

No Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é evidenciado que os colegas de trabalho das empresas analisadas sejam tratados com cortesia, franqueza, honestidade e respeito

A CONAB evidencia a importância do comportamento conduzido com respeito e cortesia do relacionamento dos colegas de trabalho, cuja relação no ambiente de trabalho deve predominar o espírito de equipe, a lealdade e a confiança.

A EMBRAPA prevê o comportamento dos seus empregados com atitudes em prol do bem comum, comprometendo-se a preservar, em sua conduta, a dignidade de seu cargo ou função em harmonia com a imagem institucional.

O INMET prescreve um relacionamento entre colegas de trabalho pautado na harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas de trabalho.

A CEAGESP evidencia que o empregado da empresa deverá buscar o melhor resultado, mantendo sempre a atitude de respeito e colaboração com os colegas de trabalho e reconhecer os méritos relativos aos trabalhos desenvolvidos pelos colegas.

A CASEMG prescreve como dever do empregado a busca de um melhor resultado global, respeitando e tratando com dignidade os colegas de trabalho e colaborando com ele.

A CEASAMINAS orienta a seus colaboradores o relacionamento dos colegas de trabalho pautado no respeito, na lealdade e na justiça.

No Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é evidenciado que os membros da diretoria estabeleçam um clima cultural público de confiança e de imparcialidade de procedimentos.

A CONAB expõe a fundamentação ética da organização como resultado dos preceitos morais dos administradores que devem seguir um conjunto de normas e princípios de conduta exemplar e irrepreensível voltada à maior visibilidade e credibilidade dos atos da diretoria.

A EMBRAPA prevê que os empregados deverão preservar em sua conduta, a dignidade de seu cargo para exercer suas atividades profissionais com honestidade, decoro, veracidade, dignidade e boa-fé visando a realização do compromisso institucional.

O INMET evidencia que como dever do servidor público, no desempenho das atribuições do cargo, deve ser probo, reto e justo, abstendo-se de contrariar os legítimos interesses dos colaboradores.

A CEAGESP prescreve que o empregado, no exercício do seu cargo, não deve criar dificuldades com o objetivo de supervalorizar a sua atuação profissional.

A CASEMG determina como dever do empregado, no exercício do cargo, a promoção do bem estar do ambiente de trabalho evitando situações de assédio moral, ameaças e aliciamentos.

A CEASAMINAS evidencia que o servidor, no exercício do seu cargo, não deve prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores que deles dependam.

É evidenciado no Código de Ética da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS que os servidores devem manter a reputação da organização honrando contratos e outros acordos.

A CONAB prevê o relacionamento com os fornecedores de forma a honrar integralmente os compromissos assumidos com os seus fornecedores, e verificar integralmente o cumprimento, por partes destes, das cláusulas definidas contratualmente.

A EMBRAPA prescreve que as atividades profissionais dos seus empregados sejam pautadas na honestidade, no decoro, na veracidade, na dignidade e na boa-fé visando a realização do compromisso institucional da empresa.

O INMET orienta aos empregados o dever de prestar toda atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, evitando uma conduta negligente e imprudente no desempenho da função pública.

A CEAGESP evidencia que o direito dos clientes, usuários, parceiros e fornecedores sejam respeitados, permitindo melhor decisão nos negócios sem deixá-los à espera de solução, mantendo-os informados das ações que estão em curso para atendê-los.

A CASEMG observa que os servidores devem exercer suas atividades, conforme as ordens legais da organização, de forma a evitar condutas negligentes;

Na CEASAMINAS é dever do servidor público desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função, evitando qualquer espécie de atraso, bem como ser probo, reto e leal demonstrando toda a integridade do seu caráter.

2 Estruturas e Processos Organizacionais

A estrutura organizacional dos controles internos das empresas, do conjunto de forma que a organização adota para coordenar o trabalho, abrange a gestão dos responsáveis que desempenham as atribuições relativas às naturezas de gerenciamento e responsabilidade. O gerenciamento de um processo envolve o planejamento, o desenvolvimento, a execução das atividades, a avaliação, a análise e a melhoria dos resultados da gestão, possibilitando a transformação das organizações para atuarem com alto padrão de desempenho. A seguir são apresentados os valores referentes às práticas evidenciadas.

	Melhores Práticas de Governança	Práticas nas Empresas					
		Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
2	Estruturas e Processos	25	22	20	22	24	21
2.1	Responsabilidade estatutária de prestar contas	2	2	2	2	2	2
2.2	Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro Público	4	4	4	4	4	4
2.3	Comunicação com as Partes Interessadas	4	4	3	4	4	4
2.4	Papéis e Responsabilidade	15	12	11	12	14	11
2.4.1	Equilíbrio de Poder e Autoridade	1	1	1	1	1	1
2.4.2	A Diretoria da Organização Pública	5	3	3	3	3	3
2.4.3	O Presidente da Organização Pública	4	4	4	4	3	3
2.4.4	Os Membros da Diretoria não-Executiva	2	2	2	2	2	2
2.4.5	Política de Remuneração	3	2	1	2	2	2

Quadro 18 – As Práticas da Governança no Setor Público: estruturas e processos.

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise de conteúdo realizada no Estatuto Social da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS possibilitou a identificação das práticas de boa governança relacionada à estrutura e processos das organizações analisadas, registradas pelo total das subcategorias representativa da adoção das práticas, conforme explicitado no Quadro 18.

2.1 Responsabilidade Estatutária de Prestar Contas

São evidenciadas no Estatuto Social da CONAB, assim como no da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CeasaMinas a regulamentação das atribuições orientadoras e as responsabilidades dos membros da administração de cada organização, visando à obtenção do melhor desempenho e para melhor atender às necessidades dos cidadãos.

A estrutura da organização da CONAB compreende o Conselho de Administração, a Diretoria Colegiada, a Presidência e a Auditoria Interna e o Conselho Fiscal.

A estrutura básica da administração e da organização geral da EMBRAPA compreende o Conselho de Administração, o Diretor-Presidente, a Diretoria Executiva, as Unidades Centrais e as Unidades Descentralizadas.

A administração e a organização geral do INMET compreendem uma ampla estrutura organizacional, composta por uma Diretoria, com cinco Coordenações e dez Distritos de Meteorologia (DISME), visando ao estabelecimento de parcerias, para melhor atender aos usuários no país.

A CEAGESP e a CASEMG tem sua estrutura de administração exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva.

A estrutura da administração e da organização geral da CEASAMINAS compreende a Assembléia Geral de Acionistas, o Conselho de Administração, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal.

Assim, a estrutura da organização e da administração das empresas analisadas estabelece competência à diretoria, ao presidente e aos membros da diretoria não-executiva das organizações públicas, esses evidenciados na administração pública brasileira pelo conselho de administração e pelo conselho fiscal, para que a alta administração não exceda os poderes e funções estabelecidos pela Estatuto Social de cada organização.

2.2 Responsabilidade de Prestar Contas pelo Dinheiro Público

O Relatório de Gestão, que integra a Prestação de Contas da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS, ao Tribunal de Contas da União - TCU, relativo ao exercício fiscal de 2006 é elaborado em conformidade com a Instrução Normativa TCU n.º 47, de 27 de outubro de 2004, Decisão Normativa TCU n. 81, de 06 de dezembro de 2006 e Portaria CGU nº 555, de 28 de dezembro de 2006 (Norma de Execução CGU n. 03/06). As empresas analisadas evidenciam a prestação de contas das atividades desenvolvidas durante o ano de 2006, inseridas nas diversas ações que compõem os Programas do Governo inscritos no PPA 2004-2007 e nos Planos Internos das organizações.

O relatório de gestão das organizações enfoca as atividades condizentes com o Estatuto Social e alinhadas com o Planejamento Estratégico demonstrando de forma quantitativa e qualitativa as atividades desenvolvidas, para cumprir a missão institucional. O relatório evidencia a performance de cada organização, levando-se em conta as ações efetivamente realizadas e os resultados apresentados, bem como a utilização dos recursos públicos com a máxima cautela, a fim de evitar o desperdício de dinheiro e de bens públicos.

2.3 Comunicação com as Partes Interessadas

Identifica-se no Relatório de Gestão da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS as políticas de comunicação das empresas, as quais têm como objetivo contribuir para o cumprimento das missões institucionais das organizações analisadas e norteiam as ações de comunicação das empresas, agregando valor ao desempenho organizacional. As políticas pressupõem fluxos de comunicação para facilitar a interação das empresas com os cidadãos, a sociedade e os *stakeholders* e gera reciprocidade no processo de comunicação.

O relacionamento da **CONAB** com as partes interessadas tem uma atuação transparente e decisiva no âmbito da governança. Ela estabelece um relacionamento próximo às partes interessadas, de modo a assegurar o equilíbrio entre as metas priorizadas pela alta administração. A CONAB evidencia, no Relatório de Gestão 2006, o cultivo de fortes elos com os agentes da cadeia do agronegócio, voltados para o atendimento de necessidades imediatas dos produtores rurais, com apoio à produção, à comercialização e à manutenção da renda.

Utiliza-se da rede mundial de computadores para fazer circular o “Via CONAB”, com o objetivo de facilitar a comunicação interna e o desenvolvimento das atividades da empresa, informando e orientando o público interno sobre a missão, políticas, diretrizes, metas e ações internas e externas, além de fornecer notícias diárias.

A “Folha da CONAB” é um jornal impresso, mas com circulação também na internet, com circulação mensal de matérias de interesse geral e enviado a todos os empregados ativos, à disposição de outros órgãos e aposentados. Na comunicação com os órgãos do governo, clientes e a sociedade em geral, a CONAB estabelece diálogo por meio dos seguintes instrumentos:

- Portal eletrônico www.conab.gov.br, por meio do qual disponibiliza informações acerca dos produtos e serviços ofertados pela Companhia.
- Balanço Social, demonstrativo publicado anualmente, com informações sobre os projetos, benefícios e ações dirigidas aos empregados, governo e à comunidade, no âmbito da Responsabilidade Social e do Desenvolvimento Sustentável.
- Relatório da Administração, peça integrante das demonstrações financeiras, que complementa as peças contábeis e notas explicativas, observada a coerência com a situação nelas espelhada, forma um quadro completo das posturas e do desempenho da administração na gestão e alocação de recursos a ela confiados. É encaminhado ao Tribunal de Contas da União, e divulgado na mídia impressa e na Internet, o que o torna de conhecimento público.
- Relatório de Gestão, também, peça integrante de processos de tomada e prestação de contas detalha o desenvolvimento das ações e os resultados obtidos, cotejando-os com as metas estabelecidas; apresenta as medidas adotadas para o saneamento

de disfunções que inviabilizaram a consecução dos objetivos e afere a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa.

- Central de Relacionamento, um canal de comunicação de âmbito nacional, destinado ao público em geral, para encaminhamento de reclamações, sugestões, denúncias e elogios.

Por meio da publicidade de utilidade pública, a CONAB coordena, supervisiona e classifica as informações de interesse do governo, que são veiculadas, assim como efetua a contratação e a realização de pesquisas de opinião e de campanhas publicitárias das ações governamentais, voltadas para a publicidade de utilidade pública. A empresa tem ainda participação em feiras do agronegócio, confecção de pôsteres, vídeos institucionais e publicações.

A Política de Comunicação da **EMBRAPA**, evidenciada no Relatório de Gestão 2006, mantém e reforça a disposição de integrar as ações e estratégias de comunicação voltadas para os ambientes interno e externo, respaldada no conceito de comunicação como um processo de gerenciamento vital, que permeia toda a organização. Para a organização, no sentido de revigorar seus vínculos e compromissos com a sociedade, é essencial tornar pública a sua missão e a competência institucional. Tem como fim o cliente e o cidadão, no ambiente externo. No ambiente interno, contribui para o incremento dos fluxos de comunicação horizontal e vertical, estimula a participação, a pluralidade de idéias e o espírito crítico, transformando os empregados em sujeitos, como objetos do processo de comunicação. Busca-se uma comunicação empresarial integrada com a adoção de diretrizes, valores e princípios que sejam compartilhados por toda a equipe.

No Relatório de Gestão 2006 da EMBRAPA é evidenciado que a comunicação é apoiada no planejamento, no monitoramento sistemático e contínuo, seja das atividades de comunicação que desenvolve, seja da inserção da empresa no ambiente externo. Fundamenta-se em valores sólidos de comunicação, como:

- **Transparência** – a empresa coloca-se de maneira transparente para o mercado e para a sociedade em geral, priorizando canais que promovam essa interação.

- **Atualidade** – a atualização do sistema de comunicação possibilita a apropriação dos recursos viabilizados pelas novas tecnologias. A permanente atualização do sistema de comunicação da empresa possibilita-lhe apropriar-se dos recursos viabilizados pelas novas tecnologias.
- **Pró-atividade** – a atual conjuntura requer ações imediatas e adequadas, proporcionando a uma empresa pró-ativa a antecipação na identificação das necessidades do seu público.
- **Agilidade** – no cenário de muitas mudanças, o processo de comunicação da EMBRAPA é ágil, para atender com presteza às demandas da sociedade brasileira.
- **Participação** – o processo de comunicação envolve os empregados e os parceiros.
- **Ética e Responsabilidade Social** – a ação de comunicação é caracterizada pelo compromisso ético e pelo exercício de responsabilidade social.
- **Profissionalismo** – nas interações internas e externas, os empregados da EMBRAPA devem assegurar-se de que sua ação é profissional, com prioridade nos direitos de seus públicos de interesse (clientes, usuários, etc.), de modo a garantir a satisfação de suas expectativas quanto a comunicação.
- **Credibilidade** – toda a ação de comunicação deve ser desenvolvida para preservar e ampliar a credibilidade da EMBRAPA perante a sociedade, já que, como instituição científica comprometida com o bem-estar social, a empresa é um referencial de consulta para quem busca a elucidação daquilo que não compreende.
- **Qualidade** – suas práticas de comunicação são caracterizadas pela qualidade, eficácia, eficiência e adequação às demandas dos seus públicos de interesse e da própria sociedade.

O processo de comunicação de transferência de conhecimentos da EMBRAPA, evidenciado no Relatório de Gestão 2006, vale-se de publicações técnicas elaboradas em linguagem adequada aos diferentes públicos da EMBRAPA e sobre temas de relevância tanto

para a agricultura familiar quando para a agricultura empresarial e estudantes de Ciências Agrárias.

O programa de rádio Prosa Rural inclui entrevistas, enquetes, radiodramas, músicas, dicas culturais, histórias, receitas e notícias em linguagem coloquial, aproximando a informação científica do pequeno produtor familiar.

O Dia de Campo na TV apresenta semanalmente uma tecnologia gerada ou adaptada por unidades da EMBRAPA e instituições parceiras, sendo transmitido direto dos estúdios da EMBRAPA para cooperativas, sindicatos, prefeituras, associações de produtores e, mesmo, propriedades, possibilitando aos mais diversos segmentos o acesso às informações de que necessitem.

O portal eletrônico da EMBRAPA (www.embrapa.br) é utilizado como um meio de democratizar o acesso ao conhecimento gerado pela instituição. Os *sites* das trinta Unidades da Embrapa, distribuídas por todo o país, padronizados possibilitam atingir um grande número de usuários, compreendendo tanto aqueles ligados diretamente à produção, quanto os integrantes da assistência técnica e extensão rural, que atuam como multiplicadores.

A Agência de Informação EMBRAPA (www.agencia.cnptia.embrapa.br) é um banco de dados tecnocientíficos e socioeconômicos gerados pela EMBRAPA e de interesse da agricultura, disponíveis para a sociedade em geral. Seu principal objetivo é prover e ampliar o acesso à informação necessária ao processo de difusão do conhecimento e à promoção de ganhos de competitividade no setor agropecuário.

As Minibibliotecas da EMBRAPA atendem às demandas do programa Fome Zero, com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que instalou minibibliotecas em escolas do semi-árido nordestino, do Vale do Jequitinhonha e do estado do Maranhão.

A transferência de tecnologias constitui uma forma efetiva de conscientizar a população em geral e públicos específicos sobre o papel e os benefícios do desenvolvimento tecnológico na solução dos problemas da sociedade e sobre as tecnologias colocadas à sua disposição. Em parceria com universidades, órgãos públicos, empresas privadas, organizações

estaduais e organismos internacionais de pesquisa a EMBRAPA oferece a Ciência para a Vida, uma plataforma de transferência de tecnologia, onde ocorrem exposições, palestras, cursos, eventos culturais e se realizam negócios para lançamento e disponibilização dos avanços tecnológicos. O programa EMBRAPA & Escola é levado até as escolas de ensino fundamental e médio, onde os alunos vivenciam experiências a partir de brincadeiras.

Os atos dos chefes de Unidades Centrais ou Descentralizadas, evidenciado no Relatório de Gestão 2006, são divulgados de forma rápida e ampla entre os interessados, sendo estimulado um sistema de crítica interna, com a participação espontânea, ampla e democrática dos empregados, com o objetivo de detectar ruídos e distorções nos procedimentos da gestão e na prática da comunicação.

No Relatório de Gestão 2006 do INMET é evidenciado que a produção e divulgação das informações meteorológicas e climatológicas são realizadas por meio do desenvolvimento e divulgação de boletins agroclimatológicos e agrometeorológicos, de alertas especiais disponibilizados via Internet e publicações do Instituto, além dos produtos gerados para a sociedade ou governo, os quais subsidiam o desenvolvimento dos instrumentos de garantia da produção com foco na minimização de riscos na agricultura. A organização evidencia ter compromisso explícito com a produção e divulgação das informações publicando no Relatório de Gestão a programação e a realização das metas sobre a produção de informações meteorológicas.

A CEAGESP evidencia no Relatório de Gestão 2006 da empresa, a manutenção de canais de atendimento as cartas e e-mails que servem de indicadores de receptividade do público. O canal “Fale Conosco” serve de indicador das necessidades dos cidadãos-usuários, baliza ações e serve de condução para a página de “Perguntas Frequentes”, disponível no portal. Em 2006 a organização ampliou a seção de notícias da Intranet às unidades de interior, ampliou a comunicação antes restrita a dois jornais da empresa.

O plano estratégico de comunicação se dá no ambiente interno, que tem como objetivo à integração das áreas administrativas e operacionais da capital e das unidades do interior, e a comunicação externa, que procura manter a comunidade informada sobre as atividades-fim da organização, seus serviços e seu papel social.

Na estratégia de comunicação interna destaca-se a regularidade dos informativos, a linguagem objetiva e direta, a constante observação das críticas e sugestões ao conteúdo e a forma dos canais de comunicação, além da escolha plural das abordagens e a rotatividade das áreas enfocadas. Para a formulação de estratégia de comunicação externa destacam-se:

- O portal da CEAGESP como canal permanente de pesquisa e divulgação de informações sobre a organização e temas relacionadas à cadeia alimentar.
- Manutenção do bom relacionamento com a mídia, a partir da elaboração e distribuição periódica de releases institucionais e de serviços, releases relativos a datas especiais para o comércio e releases específicos para divulgação de medidas e ações novas.
- O contato com profissionais da grande imprensa (via e-mail e telefone), para a troca de informações.

A CEAGESP possui também canais de atendimento pela Comissão Permanente de Licitações, atendimento telefônico e fax, cujos esclarecimentos sobre os questionamentos relativos aos editais são divulgados através da internet para que todos possam ter acesso às informações.

A CASEMG não evidencia no Relatório de Administração 2006 a prática de comunicação com as partes interessadas.

A CEASAMINAS evidencia no Relatório de Gestão 2006 da empresa, o investimento no fortalecimento da sua imagem através da criação de novos meios de comunicação com seus públicos. A empresa lançou o informativo “CEASAMINAS Faz” e criou uma Ouvidoria, a qual já se tornou o principal elo entre a Administração e o conjunto dos usuários da estatal. A empresa divulga em um programa da Rádio UFMG as informações sobre os produtos comercializados em seus entrepostos.

A CEASAMINAS marcou presença em diversos eventos nacionais e internacionais, ao saber: “Encontro Mundial de Mercados Atacadistas (WMWU) e a Feira de Frutas, Legumes e Verduras (FLV), ambos realizados em São Paulo; WUWM Conference, realizado

em 2006, na Alemanha, no qual a empresa foi representada pelo seu Diretor-Presidente, Amarildo de Oliveira, que visitou também entrepostos na Itália, França e Portugal e ressaltou a importância da viagem para a divulgação dos trabalhos realizados na CEASAMINAS, bem como para a realização de *benchmarking*; a Feira SuperMinas, evento da AMIS realizado em Belo Horizonte; e o encontro da Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN).

2.4 Papéis e Responsabilidades

Compete à administração superior das empresas deixar claro a missão, os papéis, os objetivos, o desempenho da entidade e os procedimentos apropriados para assegurar que os responsáveis efetivamente operem na prática.

2.4.1 Equilíbrio de Poder e Autoridade

A definição da responsabilidade gerencial implica a existência de mecanismos formais de controle do desempenho do dirigente. Os mecanismos podem ser considerados contrapontos à existência de estruturas descentralizadas, nas quais o gestor desempenha suas funções com certa margem de poder de decisão. O controle é próprio das funções de direção. Assim, a CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS, por meio dos seus Estatutos Sociais e Regimentos Internos, regulam e limitam o poder dos membros da diretoria, para que eles possam operar com efetividade, nos cargos ou funções de órgãos.

2.4.2 A Diretoria da Organização Pública

As organizações do setor público são chefiadas por uma diretoria efetiva, que conduz, controla e monitora a entidade. Essa prática é evidenciada no Estatuto Social da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, CASEMG e CEASAMINAS.

Na CONAB, na EMBRAPA, no INMET, na CEAGESP, na CASEMG e na CEASAMINAS a indicação dos membros da diretoria é sustentada pela ilibada reputação e notórios conhecimentos técnicos. Na EMBRAPA, as responsabilidades específicas dos Diretores-Executivos são supervisionadas, principalmente no que concerne à coordenação e

supervisão de atividades previstas nos objetivos e na organização da empresa, há reavaliação das funções e da efetividade dos membros da diretoria. Essa prática, no entanto, não é evidenciada no Relatório de Gestão da CONAB, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS.

2.4.3 O Presidente da Organização Pública

A definição do papel do presidente da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS, evidenciada no Estatuto Social, possibilita a identificação das práticas de boa governança no setor público. Assim, é evidenciada a formalização e a definição das responsabilidades do presidente da organização pública na promoção de estratégias, na gestão de pessoas e na responsabilização pela prestação de contas.

2.4.4 Os Membros da Diretoria Não Executiva

Os membros da diretoria não-executiva na administração pública, evidenciado no Estatuto Social da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é identificado pela presença do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. O Conselho de Administração atua como um órgão consultivo, cujos membros são indicados pelo notório conhecimento e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada e designados pelo Presidente da República, para mandatos de três anos facultada uma recondução. A composição do Conselho de Administração das empresas da unidade do estudo de caso desse estudo é representada pelo Presidente da empresa, por membros do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e membros indicados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O Conselho Fiscal atua como órgão fiscalizador, bem com a elaboração de demonstrações financeiras ou contábeis especiais. A indicação dos membros do Conselho Fiscal é sustentada pela ilibada reputação e notórios conhecimentos técnicos e pela exigência de que os membros não sejam entre si, ou com relação aos membros da Diretoria, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, eleitos pela Assembléia Geral e por ela destituíveis a qualquer tempo. A remuneração dos membros do Conselho Fiscal é fixada pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2.4.5 Política de Remuneração

No Estatuto Social das organizações analisadas evidencia-se a prática de política de remuneração para a diretoria e para a diretoria não executiva (o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal). Para a diretoria da organização é estabelecido comissões de remuneração, para a diretoria não-executiva é estabelecido uma gratificação.

No Relatório de Administração 2006 a EMBRAPA apresenta o demonstrativo da remuneração paga aos membros do conselho de administração e do conselho fiscal da empresa. A CONAB, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CESAMINAS não evidenciam a adoção da política de remuneração no Relatório de Gestão das organizações.

3 Controle de Risco

	Melhores Práticas de Governança	Práticas nas Empresas						
		Conab	Embrapa	Inmet	Ceplac	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
3	Controle de Risco	15	16	15	0	16	15	15
3.1	Gestão de Risco	3	3	3	0	3	3	3
3.2	Auditoria Interna	2	2	2	0	2	2	2
3.3	Comitês de Auditoria	2	2	2	0	2	2	2
3.4	Controle Interno	2	3	2	0	3	2	2
3.5	Orçamento	1	1	1	0	1	1	1
3.6	Administração Financeira	3	3	3	0	3	3	3
3.7	Treinamento	2	2	2	0	2	2	2

Quadro 19 – As Práticas da Governança no Setor Público: controle.

Fonte: Dados da pesquisa.

3.1 Gestão de risco

A gestão de risco nas organizações brasileiras consiste em uma ferramenta de gestão que dá aos agentes públicos condições de mapear os processos organizacionais das instituições que são identificados como frágeis, e que venham a possibilitar a ocorrência de atos corruptos. Com a gestão, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem a vulnerabilidade e evitem a prática da corrupção, a exemplo de outros países na América Latina, como as experiências da Colômbia, Argentina e México. A prática ainda é piloto, mas já evidenciada nos relatórios das empresas analisadas.

As medidas adotadas para sanear as disfunções detectadas nas organizações públicas, evidenciadas na análise de conteúdo realizada no Relatório de Administração da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS, apresentam ações que possibilitam identificar medidas saneadoras.

O medida de Fiscalização dos Estoques Públicos de Produtos Agroalimentares da CONAB tem por finalidade a fiscalização dos estoques públicos como um importante instrumento de gestão, possibilitando identificar e inibir os desvios de produtos, perdas quantitativas e irregularidades nos armazéns e, por consequência, a adoção de medidas saneadoras. Em 2006, foram fiscalizados 99,9% dos estoques públicos vinculados aos programas executados pela CONAB, a saber: AGF, Contrato Público de Opção de Venda, Agricultura Familiar e Fome Zero.

Na EMBRAPA, a disfunção detectada no valor do saldo da prestação de contas relativa ao Convênio CPAC/MAARA/SDR n. 023/96, devolvido à SDC/M.A.P.A, antes da restituição integral dos recursos financeiros repassados, ocorreu com o pagamento de serviços sem a apresentação da respectiva nota fiscal. A medida adotada para sanear a disfunção foi o ressarcimento, à vista, do valor ao convênio, atualizado monetariamente até a data da devolução. Os valores R\$1.734,46 e R\$715,49 foram recolhidos em 14/08/2006.

Como medida para sanear disfunções detectadas pelo INMET, foi estabelecida meta de redução nas ressalvas de auditoria, com a elaboração de Notas Técnicas determinando a padronização e orientação dos ritos processuais e a centralização dos processos no INMET-sede, o que proporcionou maior segurança no acompanhamento contratual, além da redução de custos pela Administração centralizada. A medida proporcionou ainda um salto qualitativo nas atividades e rotinas do INMET, comprovado no Relatório de Gestão de 2006, e na crescente disseminação da informação meteorológica, com fortalecimento institucional do órgão.

O número de ocorrências com os serviços de segurança da CEAGESP foi reduzido após o incremento de estratégias de mapeamento dos locais com maior possibilidade de ocorrência de sinistros, e o direcionamento de vigilantes.

A disfunção detectada no desempenho econômico-financeiro da CEASAMINAS, que prejudicou o alcance dos objetivos e metas programados, ocorreu num cenário de transferências entre permissionários, proibidas, e de forte tensão frente à possibilidade de a empresa ser obrigada a licitar todas as suas áreas cujos contratos foram considerados irregulares, refletindo no desempenho organizacional. Houve resistência do mercado às licitações das áreas da empresa, mesmo as novas licitações estando de acordo com os ditames da Lei n. 8666/93. Tudo isso colaborou para uma sensível redução da receita, fazendo com que a empresa lançasse mão de seus recursos financeiros até então aplicados, para consolidar sua programação de investimentos para o exercício de 2006.

As medidas implementadas pela Assessoria Jurídica e pela Comissão Permanente de Licitações para solucionar o problema consistiu em estimar em R\$3.262.000,00 a receita a ser obtida com a licitação do Pavilhão, sendo R\$3.000.000,00 de luvas e R\$262.000,00 de acréscimo de receita da Tarifa de Uso, o que proporcionou o retorno do capital investido, já a partir de abril/2007.

3.2 Auditoria Interna

A auditoria interna no processo de gestão na administração pública, evidenciada no Relatório de Gestão, no Estatuto Social e no Regimento Interno da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS, exige um padrão de especialização do quadro de auditores, o que pressupõe uma equipe multidisciplinar, com atuação coordenada, com a finalidade de assessorar a administração por meio de exames e avaliação dos aspectos ligados à adequação e eficácia dos controles, à integridade e confiabilidade das informações e registros para assegurar a observância das políticas, metas, planos, procedimentos, leis, normas e regulamentos, bem como a utilização dos recursos de forma eficiente, eficaz e economicidade

A auditoria interna tem ênfase na avaliação da gestão de riscos operacionais, dos controles internos administrativos e do processo de governança, proporciona garantia de que os processos funcionem conforme planejado faz recomendações para a melhoria das operações das organizações, da composição do processo de prestação de contas; e implementações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo, e sobre a adequação dos controles internos administrativos.

3.3 Comitês de Auditoria

O comitê de auditoria da CONAB, assim como o da EMBRAPA, o do INMET, o da CEAGESP, o da CASEMG e o da CEASAMINAS, evidenciado no Relatório de Gestão, tem a responsabilidade de opinar sobre a prestação de contas anual em observância às Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União, referências para composição das informações solicitadas, orientadoras ao exercício findo em 31 de dezembro de cada ano. Assim, a prática é evidenciada no processo de análise de prestações de contas e determinações expedidas pela unidade de auditoria interna e pelos órgãos de controle interno e externo.

3.4 Controle Interno

A CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS, evidenciam, no Relatório de Gestão, a adoção de medidas e técnicas de acompanhamento e controle que minimizam falhas e evitam problemas que coloquem em risco a imagem da entidade, diante dos clientes, do mercado e dos *stakeholders* em geral. As organizações dispõem de sistemas de controle que são utilizados para executar, acompanhar, avaliar e auxiliar o processo decisório no âmbito estratégico, tático e operacional das organizações, bem como o alcance da missão e objetivos das organizações. Nesse contexto, o controle interno é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designadas para a realização dos objetivos das organizações.

3.5 Orçamento

Evidencia-se no Relatório de Gestão Anual que o orçamento das organizações, como instrumento de planejamento – composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) – é elaborado pela CONAB, pela EMBRAPA, pelo INMET, pela CEAGESP, pela CASEMG e pela CEASAMINAS, tendo como premissa a necessidade de criação de um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado do Brasil.

O orçamento como instrumento de gestão das organizações analisadas é totalmente integrado ao sistema de contabilidade. A execução orçamentária, financeira e contábil são

registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI de forma detalhada por cada organização pública.

As atividades desenvolvidas pela CONAB relacionadas à operacionalização do programa destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no PRONAF, estão em sintonia com outras ações implementadas pela organização e relacionadas ao programa Fome Zero.

A execução orçamentária do programa Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio Brasileiro gerenciado pela EMBRAPA, alcançou 95,32% do total previsto no limite orçamentário da Lei Orçamentária Anual (LOA 2006). As atividades da ação relacionadas ao comércio exterior e a agropecuária brasileira, sistemas e custos de produção da agropecuária brasileira, alternativas de associação de culturas anuais e pastagens foram realizadas dentro do programado.

No âmbito do INMET, além da necessidade de execução da avaliação quantitativa, foi dado destaque às ações de controle voltadas para uma avaliação qualitativa do poder de gasto da instituição, levando-se em conta a manutenção das Unidades, o cumprimento das metas físicas e operacionais e os benefícios sociais que os resultados do Governo Federal podem expressar, por meio das atividades desenvolvidas pelo órgão.

A CEAGESP faz o acompanhamento e avaliação periódica do Plano de Trabalho pelas áreas gestoras dos projetos e ações. As melhorias são incluídas no próprio plano em execução, ou no plano do ano seguinte.

Os resultados obtidos na CASEMG mantiveram-se em consonância com as estimativas contidas no orçamento de 2006, elaborado em cumprimento às disposições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Programa de Dispendios Globais (PDG) – Usos e Fontes da organização, onde considerou-se o histórico das receitas e despesas globais da Companhia e projetou-se o resultado do exercício a partir do esperado de cada uma das unidades que compõem a empresa.

A CEASAMINAS adota como indicador orçamentário o percentual de realização efetivamente aplicado em relação ao montante global aprovado pela Lei Orçamentária e

alterações ocorridas, o qual evidencia, em termos relativos, a eficiência da empresa na realização de cada programa.

3.6 Administração Financeira

A administração Financeira da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS é operacionalizado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O SIAFI é uma ferramenta para executar, acompanhar e controlar com eficiência e eficácia a correta utilização dos recursos da União. É o sistema oficial de dados e informações do Governo Federal, para todos os efeitos legais, que fornece rapidez, transparência e eficácia no controle e dá suporte às estratégias das organizações públicas.

3.7 Treinamento

Na busca para alcançar equipes continuamente capacitadas e compatíveis com as necessidades de um ambiente interno participativo, integrado e motivado, as organizações evidenciam a boa prática de forma a alcançar os objetivos e metas das organizações.

A CONAB procura desenvolver e aprimorar as habilidades do corpo funcional, com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho e à elevação dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade. Foca no crescimento profissional dos colaboradores, em qualificação e requalificação dos empregados, baseada nos objetivos definidos no Planejamento Estratégico da Companhia.

A EMBRAPA preocupa-se contínua e estrategicamente com a capacitação dos empregados para atender às demandas que recebe. Em 2006, foram aprovados 71 projetos para aperfeiçoamento coletivo e investe na formação e na manutenção de turmas de nível fundamental nas Unidades Descentralizadas, através da aprovação de 29 projetos de elevação de escolaridade. Para os empregados de nível superior, semestralmente, realiza processo seletivo para candidatos a cursos de especialização *lato sensu* e *stricto sensu*. As ações de aperfeiçoamento gerencial implementadas na EMBRAPA alcançaram 135 chefes-gerais e adjuntos em modernas técnicas de gestão, supervisionadas pela Fundação Dom Cabral.

O INMET busca o permanente aprimoramento e a capacitação dos empregados, procurando oferecer cursos, treinamentos e encontros para qualificação do quadro de pessoal, com vistas a integrar as áreas e efetuar trocas de experiências e conhecimentos. Para a empresa, o treinamento possibilita o desenvolvimento de novos produtos e técnicas de serviços de dados, de forma ágil e integrada. É instituído um indicador, para monitorar o nível de satisfação dos treinamentos. É garantido a todos os servidores o mínimo de atualização no decorrer do exercício.

A CEAGESP define o público a ser treinado de acordo com as funções exercidas, desenvolve a força de trabalho dentro dos cargos, adequa o desempenho no cargo e estende o conceito para um nivelamento intelectual, através da educação geral, através do qual as pessoas aprendem conhecimentos, habilidades e atitudes em função de objetivos e a obtenção de melhores resultados para a empresa. O treinamento interno é desenvolvido pelos facilitadores internos. O treinamento externo é desenvolvido por consultores contratados, com o objetivo de receber formação ou capacitação em cursos específicos.

A CEASAMINAS instituiu o Programa de Educação Continuada, o qual constitui importante ferramenta de evolução do padrão de qualidade dos serviços prestados pelos empregados, além de ser um fator de melhoria do clima organizacional e ajudar na retenção dos profissionais da organização, considerado como um grande desafio da gestão de pessoas.

4 Relatórios

De acordo com o teor do art. 3º da Lei n. 8.443, de 16/07/1992, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem a responsabilidade de regulamentar e expedir atos normativos sobre processos de prestação de contas das organizações que lhe são submetidos. Os atos obrigam ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, considerando as disposições contidas nos arts. 4º, 7º, 8º, 14, 15 e 19 da Instrução Normativa TCU n. 47/2004, tendo em vista os estudos e pareceres que constam do processo TC-025.452/2006-8 e a Decisão Normativa TCU n. 81, de 6/12/2006.

O Relatório de Gestão das organizações públicas brasileiras obedece às determinações expressas na Norma de Execução anexa à Portaria n. 555, de 28/12/2006, da Controladoria-

Geral da União (CGU) e aos termos da Instrução Normativa n. 47/2004 e da Decisão Normativa n. 81/2006, ambas do TCU.

	Melhores Práticas de Governança	Práticas nas Empresas					
		Conab	Embrapa	Inmet	Ceagesp	Casemg	Ceasa Minas
4	Relatórios Externos	5	5	3	5	5	5
4.1	Relatórios Anuais	1	1	1	1	1	1
4.2	Uso de Normas Contábeis Apropriadas	1	1	1	1	1	1
4.3	Medidas de Desempenho	1	1	1	1	1	1
4.4	Auditores Externos	2	2	2	2	2	2

Quadro 20 – As Práticas da Governança no Setor Público: relatório.

Fonte: Dados da Pesquisa.

4.1 Relatório Anual

Na unidade de análise Relatórios Externos, o total de prática apresentada para a realização da análise é evidenciado em todas as subcategorias de análise na CONAB, na EMBRAPA, na CEAGESP e na CEASAMINAS. O INMET evidencia uma adesão de duas práticas do total das subcategorias de análise.

A CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS apresentam o Relatório de Gestão, que além de ser um documento obrigatório da prestação de contas junto ao TCU, é um dos instrumentos de acompanhamento das atividades das empresas que possibilita ajustar-se a novas proposições exigidas pelo mercado cada vez mais competitivo, além de fornecer subsídios à correção de falhas e fraquezas. O Relatório Anual de Atividades segue as diretrizes da Diretoria Executiva de cada organização, composto por:

- objetivos e metas governamentais;
- indicadores ou parâmetros de gestão;
- análise crítica dos resultados alcançados;
- medidas adotadas para sanear disfunções detectadas;
- transferências de recursos (convênios e outros meios);
- controle das entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas;
- projetos e programas financiados com recursos externos;

- projetos de instituições beneficiadas por renúncia fiscal;
- avaliação socioeconômica das operações de fundos;
- gastos com cartão de crédito.

Ao Relatório Anual é acompanhado do Balanço Patrimonial, das Demonstrações Contábeis, do Relatório da Administração, das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, do Parecer dos Auditores Independentes, do Parecer da Unidade de Auditoria Interna e do Parecer do Conselho de Administração, referentes ao exercício financeiro de 2006. As empresas, obrigatoriamente, apresentam o Relatório Anual em 31 de dezembro de cada ano, para todos os fins de direito.

4.2 Uso de Normas Contábeis Apropriadas

O Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultado do Exercício, a Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, a Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados e as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis encontram-se revestidos dos Princípios Fundamentais da Contabilidade e das demais formalidades previstas na Lei n. 6.404/76, art. 176, e representam adequadamente, nos seus aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS em 31 de dezembro de 2006.

4.3 Medidas de Desempenho

O Sistema de Medidas de Desempenho visa ao aprimoramento das ferramentas de planejamento e da avaliação das ações das organizações, para garantir o efetivo monitoramento das atividades básicas e estratégicas e dar transparência ao desempenho institucional relacionado à economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, dimensões de interesse do TCU.

Os Indicadores ou Parâmetros de Gestão utilizados pela CONAB, pela EMBRAPA, pelo INMET, pela CEAGESP, pela CASEMG e pela CEASAMINAS são corporativos, e apresentam em comum o estabelecimento das mesmas medidas de desempenho. Os objetivos

e as metas são fixados de modo global. Os indicadores de desempenho de maior relevância são relacionados ao aspecto econômico-financeiro, e os vinculados ao Balanço Social, ao Plano Plurianual e ao Planejamento Estratégico são evidenciados como práticas de boa governança pelas empresas.

A implantação do Sistema de Avaliação Permanente do Desempenho da CONAB tem como objetivo o aprimoramento das ferramentas de planejamento e de controle das ações, como forma de garantir o efetivo monitoramento das atividades estratégicas, voltado para a transparência e para o desempenho institucional. Os Indicadores Econômico-financeiros da organização são constituídos pelos índices a seguir descritos: (a) quociente de liquidez; (b) indicadores de endividamento e estrutura; (c) indicadores de atividades e de rentabilidade; (d) indicadores vinculados ao PAA; (e) e indicadores vinculados ao planejamento estratégico.

O Sistema de Medidas de Desempenho da EMBRAPA tem como objetivo estabelecer procedimentos para o cálculo do Índice de Desempenho Institucional (IDI) das Unidades Centrais e das Unidades Descentralizadas, no ano-base objeto da avaliação, inclui, para cada uma das Unidades, a avaliação de crescimento de produtividade em relação a ela própria. O IDI da Unidade é representado pelo resultado da aferição numérica da avaliação do cumprimento de metas estabelecidas para o ano-base, complementado com a avaliação de crescimento de produtividade, comparada com a do ano anterior, observadas todas as particularidades descritas na norma de avaliação da empresa. Os indicadores de gestão da organização são representados pelos seguintes instrumentos de análise: (a) produção tecnocientífica; (b) produção de publicações técnicas; (c) desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos; (d) transferência de tecnologia ; (e) ações de apoio administrativo; e (f) ações de operações especiais .

O INMET acompanha o desempenho da empresa utilizando o indicador de eficiência e o indicador de efetividade. O indicador de eficiência tem como objetivo atender à sociedade com produtos e serviços de excelência e adequados às necessidades dos ramos que utilizam serviços oferecidos pelo INMET. O indicador de efetividade tem como finalidade a mensuração das informações meteorológicas e climáticas de qualidade, produzidas pela organização, contribuindo para a salvaguarda das vidas e integridade dos bens nacionais, procurando manter em todo o território nacional um elevado grau de eficiência/eficácia das atividades correlatas ao referido objetivo. O indicador mede o nível de acerto e precisão em

seus dados, previsões do tempo, produtos e serviços disponibilizados, de forma a gerar elevado grau de satisfação aos usuários, como tradução de efetividade e eficácia das atividades.

A CEAGESP apresenta o desempenho da empresa pelos principais indicadores, a saber:

- Assessoria de Comunicação – o resultado quantitativo é mensurado a partir de matérias publicadas na mídia impressa, em centímetros e colunas.
- Entrepasto – mensurado pelo volume de receita, despesas e o resultado operacional.
- Armazenagem – mensurada pelo índice de ocupação, rotação, volume de receita, despesas e resultados operacionais.
- Administração e Recursos Humanos – mensurada pela quantidade de homens/hora de treinamento de empregados.
- Planejamento – mensurada pela quantidade de participação em eventos externos e pelo número de acordos de cooperação técnica firmados com entidade nacionais ou internacionais.

Na CASEMG, a medida de desempenho das unidades é aferida em reuniões trimestrais de avaliação gerencial, mediante comparação dos resultados obtidos com as metas definidas no Plano Operacional, identificação dos fatores críticos e discussão das ações corretivas.

A CEASAMINAS faz uma análise crítica dos resultados alcançados. Comprometida com a busca de melhores resultados, com a ética e com a responsabilidade social, e em conformidade com os princípios legais, a organização foca nos programas, nas metas e nos valores realizados, cujos resultados são os pactuados pela Lei Orçamentária de 2006 e reajustados pelo Decreto Lei n. 5.971/2006, atualizados pelos índices de realização financeira percentual. O Desempenho Técnico-operacional da organização apresenta as variações ocorridas nos resultados da estatal. O desempenho econômico-financeiro do ano 2006 apresenta as intervenções na empresa, visando ao desenvolvimento das atividades, em especial nos investimentos de longo prazo, os quais serão revertidos em novas receitas.

4.4 Auditoria Externa

A prestação de contas da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS são submetidas a apreciação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do TCU, auditoria externa. A responsabilidade da auditoria externa consiste em expressar a opinião sobre a composição do processo de prestação de contas; do resultado do acompanhamento da implementação das recomendações e implementações expedidas pela auditoria interna e pelos órgãos de controle interno e sobre a adequação dos controles internos administrativos das organizações analisadas de forma independente.

CONCLUSÃO

Os resultados da análise neste estudo possibilitam confirmar a adoção das práticas de boa governança pela CONAB, pela EMBRAPA, pelo INMET, pela CEAGESP, pela CASEMG e pela CEASAMINAS. A adoção de boas práticas de governança diferencia as empresas, ao torná-las transparentes às partes interessadas e principalmente na prestação de contas. A *accountability* dessas empresas é normatizada com processos transparentes e definidas com base nos estatutos sociais e nos códigos de ética das organizações, atribuindo a responsabilização como um processo decisório na tomada de prestação de contas.

A governança no setor público é originária dos países ocidentais, onde a OECD realizou estudos que comprovaram que a forma de gerir a *res publica* proporcionava o desenvolvimento socioeconômico. A disseminação dos conceitos e das práticas de governança no setor público junto aos países subdesenvolvidos objetivava contribuir e alavancar o desenvolvimento sustentável.

A OCDE refere-se à governança como um conjunto de arranjos formais e informais que determina como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.

A boa governança no setor público diz respeito aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a responsabilização, a gestão, a liderança, a direção, a estrutura, as políticas e estratégias e a maneira como se relacionam as partes interessadas.

A boa governança promove a transparência, a responsabilização, a eficiência, a justiça, a participação e a propriedade, princípios constituídos na complexidade do setor público. Esses valores traduzem um amplo objetivo para melhorar a responsabilidade política, a participação, a eficácia da lei, a transparência e o fluxo de informações entre governo e cidadãos.

A administração pública é a mais evidente parte do governo. Constitui um fenômeno do Estado Moderno, no qual a burocracia, com o tipo de ação orientado pela crença dos princípios legais, passou a ser a estrutura predominante de administração.

A governança no setor público relaciona-se com a legalidade, a legitimidade e a interação do contexto político com o social, desempenhando um papel crucial. Assim, a governança pública constitui um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

A evidenciação da adoção de boas práticas de governança pelas empresas vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresentada pelas unidades de análises Padrões de Comportamento, Estruturas e Processos Organizacionais, Controle e Relatórios Externos.

A adoção de práticas de governança relacionadas aos **Padrões de Comportamento**, pela CONAB, pela EMBRAPA, pelo INMET, pela Ceplac, pela CEAGESP, pela CASEMG e pela CEASAMINAS é evidenciada no estatuto social das organizações nas quatorze subcategorias analisadas.

As empresas abordam, nos respectivos estatutos sociais, como está estruturado o sistema de liderança da organização, ou seja, sua composição e funcionamento. Discorrem sobre o modo como a alta administração atua para definir e disseminar entre os colaboradores os valores, as políticas e orientações estratégicas, considerando as necessidades de todas as partes interessadas, orientando-as na busca do desenvolvimento institucional e do desenvolvimento individual, estimulando a iniciativa e a criatividade e estabelecendo uma cultura de excelência que permeie toda a organização.

O código de ética, ou código comportamental, está incorporado nas organizações analisadas, as quais evidenciam a prática, como instrumento de gestão em que dão suporte à visibilidade e credibilidade das organizações, cujas ações são pautadas em objetivos empresariais e princípios éticos precisos, compartilhados entre os dirigentes e funcionários (colaboradores) norteados pela integridade, pela confiança, pela lealdade, pela legalidade, pela impessoalidade, pela moralidade, pela publicidade, pela eficiência e também pelo

respeito, pela valorização do ser humano, em sua privacidade, individualidade e dignidade, mediante tratamento de todos os grupos da sociedade com atenção e presteza.

A adoção de práticas de governança referente à unidade de análise das **Estruturas e Processos** é evidenciada pelo conjunto de forma que a organização adota para coordenar o trabalho, abrangendo a gestão dos responsáveis que desempenham as atribuições relativas às atividades de gerenciamento e responsabilidade. O funcionamento organizacional interno inclui a estruturação dos processos com base nas competências legais.

Na análise da prática de governança na unidade de análise **Controle**, evidencia-se a implementação de medidas adotadas para sanear as disfunções detectadas nas organizações públicas, evidenciadas na análise de conteúdo, realizada nos documentos da CONAB, da EMBRAPA e da CEASAMINAS apresentam ações que possibilitam identificar medidas saneadoras.

A análise realizada nos documentos da CONAB, da EMBRAPA, do INMET, da CEAGESP, da CASEMG e da CEASAMINAS possibilita a identificação das práticas de boa governança no setor público, que compõem a unidade de análise, registradas pelo total de subcategorias ali praticadas.

A prática de boa governança referente à análise de conteúdo **Relatório** das organizações públicas brasileiras obedece às determinações expressas na Norma de Execução anexa à Portaria n. 555, de 28/12/2006, da Controladoria-Geral da União e aos termos da Instrução Normativa n. 47/2004 e da Decisão Normativa n. 81/2006 do Tribunal de Contas da União (TCU).

A CONAB, a EMBRAPA, o INMET, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASAMINAS apresentam o **Relatório** de Gestão, que, além de ser um documento obrigatório da prestação de contas junto ao TCU, é um dos instrumentos de acompanhamento das atividades das empresas que possibilitam ajustar-se a novas proposições exigidas pelo mercado cada vez mais competitivo, além de fornecer subsídios à correção de falhas e fraquezas. O relatório anual de atividades das empresas segue as diretrizes da Diretoria Executiva.

Nessa unidade de análise, Relatórios Externos, as práticas apresentadas para a realização da análise são em 100% pela CONAB, pela EMBRAPA, pela CEAGESP e pela CEASAMINAS. O INMET evidencia uma adesão de 60%, enquanto a Ceplac não evidenciou nenhuma prática.

Espera-se que este estudo venha a agregar conhecimento sobre as práticas de governança no setor público. Considerando que a difusão dos elementos da governança nos países da América Latina ocorreu só recentemente, sendo, ainda, a governança no setor público um trabalho em desenvolvimento, sugere-se, para a implementação de outras investigações, que sejam aplicados estudos semelhantes, enfocando:

- outros setores com potencial de desenvolvimento para o país;
- a regulação no Brasil e formas de controle;
- a regulação de boas práticas de governança na administração pública;
- o processo de regulação dos órgãos de controle;
- os benefícios de boa governança para o Estado;
- os benefícios de boa governança para as organizações;
 - a função regulatória do Estado brasileiro.

Estudos realizados com mais profundidade podem esclarecer com maior precisão o processo e o nível de governança no setor público brasileiro, uma vez que esta investigação dá as diretrizes, baseadas no referencial teórico levantado, para que a governança no Brasil seja efetiva e eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos. *In*: LEITE, Antônio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O novo governo e os desafios do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

ANTUNES, Luciene. **Os retratos da transformação**: do Jeca Tatu ao agronegócio. Exame, n. 903, a. 41, n. 19. São Paulo: Abril, 2007.

AUDIT OFFICE OF NEW SOUTH WALES - AONSW. **Performance audit report: corporate governance**. Sydney: 1997.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE - ANAO. Public sector governance. **Better practices guide: framework, processes and practice**. v. 1. Commonwealth of Australia, 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/director/publications/betterpracguides.cfm?pageNumber=2>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE- ANAO. Better practice guide: public sector audit committees. **The Publications Manager**. Commonwealth of Australia 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE- ANAO. Fairness and transparency in purchasing decisions better practice guide. **Publications Manager Australian National Audit Office**, Australia, 2007. Disponível em: <<http://www.anao.org.br>>. Acesso em: 21 nov. 2007.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual de 2007 do Banco Mundial**. Washington: Office of the Publisher, Relações Exteriores, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 1977.

BARROS, Aidil de Jesus Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1990.

BOX, Richard C. et al. New public management and substantive democracy. **Public Administration Review**, ano 61, n. 5, p. 608-619, 2001.

BRASIL. Congresso. Senado. **Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de lei do Plano Plurianual 2004–2007 e do Orçamento 2004**. Brasília, 2004. 41 p. Disponível em:
<<http://www2.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2007.

BRASIL. **Constituição da república do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007b.

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil., Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em:
<www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf >
Acesso: 26 de mar. 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília-DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura**. Disponível em:
<<http://www.agricultura.org.br>>. Acesso em: 27 maio 2007a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. **Projeções do agronegócio mundial e Brasil 2006/07 a 2016/17**. Brasília: 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. **Balança comercial do agronegócio – 2007**. Disponível em:
<<http://www.agricultura.org.br>>. Acesso em: 27 jan. 2008.

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. **Projeções do agronegócio mundial e Brasil 2006/07 a 2016/17**. Brasília: 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. **Balança comercial do agronegócio – 2007c**. Disponível em: <<http://www.agricultura.org.br>>. Acesso em: 27 jan. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Plano Brasil de todos: participação e inclusão**. Orientação Estratégica de Governo: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília- DF: 2003a. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf)> Acesso em 27 jan. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula**. Brasília-DF: MP/SEGES, 2003b.

BRASIL. Congresso. Senado. **Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de lei do Plano Plurianual 2004–2007 e do Orçamento 2004**. maio, 2004a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de gestão do PPA 2004-2007**. Brasília: MP, 2004b.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

CAETANO, Rose Marie. **Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde: um ensaio**. Revista do Serviço Público, ano 58, n. 2, p. 181-211, abr./jun. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b.

CATALÁ, Joan Prats i. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil**. Revista do Serviço Público. Ano 58, n. 2, p. 181-211, abr./jun. Brasília: 2007.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Revista do Serviço Público. Ano 50, n. 1, jan./mar. Brasília: 1999.

CINTRA, Antônio Otávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007

CORTES, Soraya M. Vargas. **Como fazer análise qualitativa de dados**. In: BERNI, Duilio de Ávila. Técnicas de Pesquisa em Economia. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, V. M. **A dinâmica institucional da reforma do estado: um balanço do período FHC**. In: ABRÚCIO, F.; LOUREIRO, M. R. O estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília-DF: MP/SEGES, 2002.

COTRIM, Gilberto. **História para o ensino médio: Brasil e Geral**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CPA AUSTRÁLIA. **Excellence in governance for local government**. December, 2004. Disponível em: <<http://www.cpaaustralia.com.au>>. Acesso em: 24 jun. 2007.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Renan; Brasília: ENAP, 1998.

DORSET, P.; PARKER, Philip, M. **Webster's new universal dictionary**. London: 1979. Disponível em: <<http://www.webster-online-dictionary.org>>. Acesso em: 27 jun. 2007.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 3, set./dez.. Brasília-DF: 1996.

FIORI, José Luís. **O consenso ou a confusão de Washington?** Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 64, jul./set. 2000.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Brazil: report on observance of standards and codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module. December, 2001 (IMF Country Report n. 01/217).

FURTADO, Celso. **Transformação e crise na economia mundial**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GRAHAM, John; WILSON, Jake. **Aboriginal governance in the decade ahead: towards a new agenda for change**. A Framework Paper for the TANAGA Series, 2004.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública**. 11. ed. Brasília-DF: Vestcon, 2003.
HITT, Michael A; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. **Administração Estratégica**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.

HITT, Michael A; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica**. São Paulo: Pioneira, 2005.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. International Public Sector Study. Study 13. Nova York, 2001. Disponível em: < [http://: www.ifac.org](http://www.ifac.org) > . Acesso em: 20 de mai. 2006.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **International good practice guidance evaluating and improving governance in organizations**. Nova York, 2008. Disponível em: < <http://: www.ifac.org> > . Acesso em: 25 de jun. 2008.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: PEREIRA, Luiz Carlos . Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

JOIA, Luiz Antônio. **Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria à prática**. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Débora Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

JUDT, Tony. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KAMENSKY, John. **Role of the "reinventing government movement" in federal management reform.** Public Administration Review, ano 56, n. 3, p. 247-55, 1996.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Aggregating governance indicators.** World Bank Policy Research Working Paper 2195. Washington DC: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.htm>>. Acesso em: 16 maio 2007.

KAUFMAN, Robert R. **A política da reforma do estado: um exame de abordagens teóricas.** Revista do Serviço Público, n. 1, jan./mar. Brasília-DF: 1998.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KICKERT, Walter J. M. **Public governance in the Netherlands: in the alternative to angloamerican managerialism.** Public Administration, v. 75, p. 731-752, 1997.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, ano 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance.** Londres: Sage, 2006.

LÖFFER, E. **Governance: die neue generation von staats – und verwaltungs – modernisierung.** Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LONGO; Francisco. **A consolidação institucional do cargo de dirigente público.** Revista do Serviço Público, ano 54, n. 2, abr-jun. Brasília: ENAP, 2003

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada.** Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público.** Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 2, abr./jun. Rio de Janeiro: 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração.** Revista do Serviço Público, ano 48, n.1, jan./abr. Brasília-DF: 1997.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** (Cadernos ENAP; n.8). Brasília-DF: 1995.

MELO, Gilmar Ribeiro. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MINISTRY OF FINANCE THE NETHERLANDS. **Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The netherlands ministry of finance. 9th Fee Public Sector Conference. 11/2000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 3 jun. 2007.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes.** Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. São Paulo: 2006.

NAIM, Moisés. **O consenso ou a confusão de Washington?** Revista Brasileira do Comércio Exterior, v. 64, jul./ago./set. Rio de Janeiro-RJ: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 2000.

NEGRÃO, João José. **Consenso de Washington.** In: Para conhecer o neoliberalismo, São Paulo: Publisher Brasil: 1998.

NEW SOUTH WALES AUDIT OFFICE (NSWAO). **Performance Audit Report on Corporate Governance.** In Principle. Sydney: The Audit Office of New South Wales, 1997, v.1.

NUNES, Édson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

NUNES, M. A. **Agências executivas: estratégias de reforma administrativa.** Brasília: ENAP, 1997.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Governance in Transition**. Paris: OECD/PUMA, 1995.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **The challenge of capacity development: working towards good practice**. OECD: 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Initiative on capitalising on endogenous capacities for conflict prevention and governance**. Compilation of working documents presented at the Initiative's launching workshop. October 2005. Hôtel Mariador Palace Conakry (Guinea), 9 – 11 March, 2005, Volume 2. OECD: 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**. Reading. MA: Addison-Wesley, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo estado**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 47, n. 1, jan./abr. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: Autoria? **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina**, no entanto... Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 53, n. 1 jan./mar. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado**. In: Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

QUEENSLAND AUDIT OFFICE. **Better practice guide output: performance measurement and reporting**. February 2006. Disponível em: <<http://www.qao.qld.gov.au>>. Acesso em: 22 nov. 2007.

SANER, Marc; WILSON, Jake. **Stewardship, Good Governance and Ethics**. Ottawa: Institute On Governance, 2003. (Policy Brief, n.19). Disponível em: <<http://www.iog.ca>>. Acesso em: 2 maio 2007.

SCHWELLA, Erwin. **Inovação no governo e no setor público**: desafios e implicações para a liderança. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 56, n. 3, p. 259-276, jul./set. Brasília: ENAP, 2005.

SEIBEL, Felipe. **O novo salto do agronegócio**. In: Anuário Exame do Agronegócio 2007-2008. São Paulo: Editora Abril: 2007. In: Anuário Brasileiro da Fruticultura 2007. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2007. Disponível em: <www.anuarios.com.br>. Acesso em: 20 jan.2007.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

STEPHANES, Reinhold. **Os desafios do agronegócio brasileiro**. In: Anuário Brasileiro do Algodão 2007. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2007. Disponível em: <www.anuarios.com.br>. Acesso em: 20 jan. 2007.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. **Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos**. In: ENANPAD, 29. 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Débora Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILSON, Woodrow. **O estudo da administração**. In: Revista do Serviço Público, ano 56, n. 3, p. 349-366, jul./set. 2005. RSP revisitada, texto publicado na RSP de maio de 1946, ano 9, v. 2, n. 2.

WOODS, Ngaire. **The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves**. World Development, v. 28, n. 5, p. 823-841. Elsevier Science Ltd: 2000.

WORLD BANK. **Brazil planning for performance in the federal government review of pluriannual planning** (In two volumes). v. 1: Main Report, December 12, 2002.

WORLD BANK. **Strengthening world bank group engagement on governance & anticorruption:** an update on the consultations, 2007. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 25 maio 2007.

WORLD BANK INSTITUTE. **A decade measuring of quality the of governance.** Governance Matters 2006. Worldwide governance indicators. New Annual Indicators and Underlying data. Washington-DC, 2006.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso:** planejamento e método. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)