
PROGRAMA DE APERFEIÇOAMENTO PARA CARREIRAS - 2019



PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Brasília – abril 2019

Enap

Escola Nacional de
Administração Pública

1 Desafios do Estado contemporâneo: o reposicionamento da função planejamento e gestão

Modernização do Estado e reposicionamento conceitual da função planejamento

2 Planejamento em sociedades complexas e democráticas

A gestão multiatores/interesses e o déficit crônico de coordenação

3 Planejamento e gestão estratégica como capacidade de governo

Uma organização não pode ser melhor que o seu projeto

4 Governança para resultados: planejamento como compromisso

Compromissos para implementação

5 Planejamento e gestão estratégica no Governo Federal

PPA, Planejamento setorial, planejamento territorial e o longo prazo

Governança: “Governar com”, num modelo de geometria variável, onde a regulação política, de Estado, e a social, na sociedade cooperam caso a caso



Desafios do Estado Contemporâneo e o reposicionamento da função planejamento e gestão - Parte 4

Governar com governança para resultados

- ❑ O tema governança ganha destaque na gestão corporativa e pública, anos 2000:



*Martins, Humberto, 2010 e Bourgon, Jocelyne, 2010

Enap

Escola Nacional de
Administração Pública

Governar com governança para resultados*

- ❑ O tema governança ganha destaque nos modelos de aperfeiçoamento do Estado, anos 2000, **porque?**:
 - O Estado faz cada vez mais com os outros: governança sobre contratos sobre a égide da consensualidade
 - O **cidadão e a democracia se tornam protagonistas** da ação do Estado, referências primordiais para as políticas públicas - **governança externa**
 - A sociedade do conhecimento, da criatividade e da inovação impõem **novas formas de gestão de pessoas** - **governança interna** às organizações



*Martins, Humberto, 2010 e Bourgon, Jocelyne, 2010

Governar com governança para resultados*

- ❑ O plano ou agenda estratégica ganham centralidade no modelo de governança para resultados porque ele é um **contrato social**, um “**acordo entre o Estado e a sociedade**” entre as partes interessadas, no front externo, e com os colaboradores, no front interno à organização



*Martins, Humberto, 2010 e Bourgon, Jocelyne, 2010

Governar com governança para resultados*

- ❑ **Redefine o conceito de gestão por desempenho previsto na Nova Gestão Pública** (reformas de Estado dos anos 80 e 90, com foco na eficiência e menos na efetividade) e introduz o conceito de **governança para resultados*** (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE)

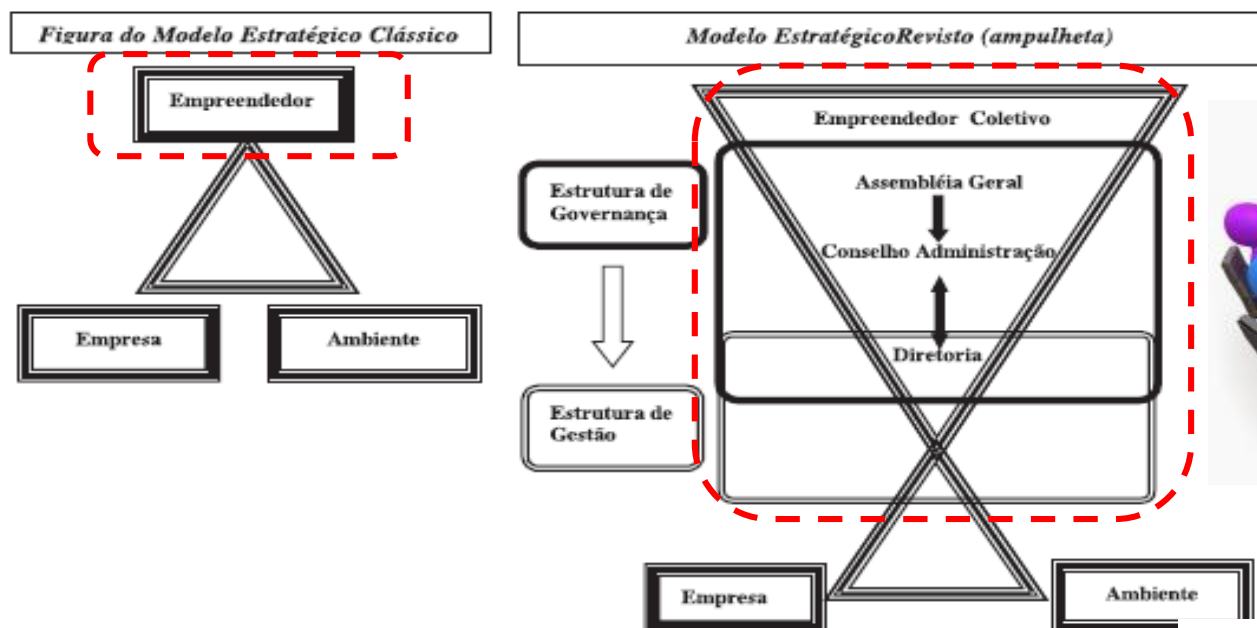


*Martins, Humberto, 2010 e Bourgon, Jocelyne, 2010

Governar com governança para resultados

- ❑ O tema governança redefine profundamente a forma e o conteúdo de conduzir a gestão pública com a presença do **empreendedor coletivo**: as **partes interessadas** e os **colaboradores**, este também parte interessada

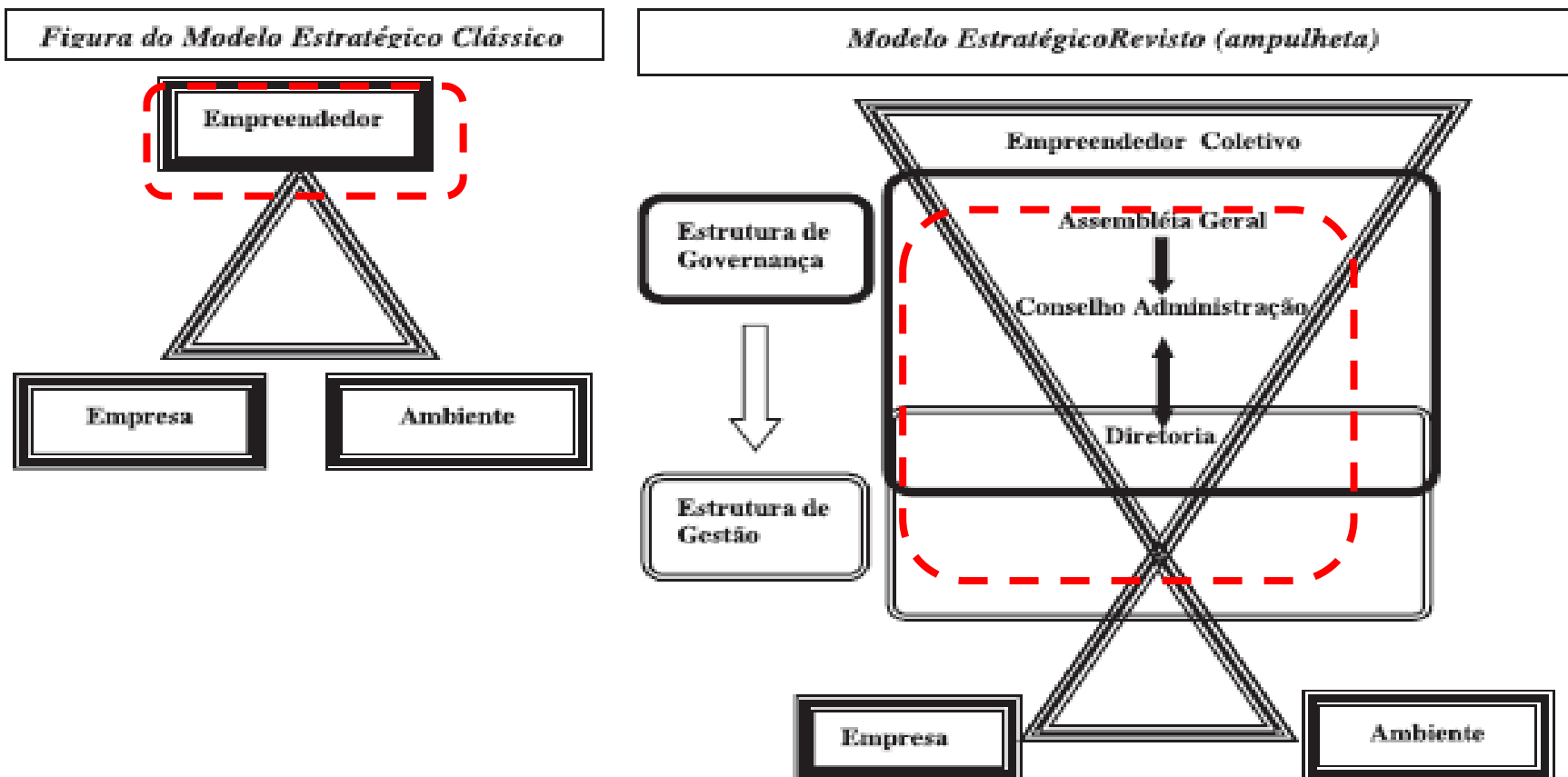
Quadro 2: Modelos Estratégicos Clássico (Triângulo) e Revisto (Ampulheta), Segundo Proposta de Estrutura de Governança de Malo (2001, 2000b)



Fonte: Malo, 2001.

Governar com governança para resultados

Quadro 2: Modelos Estratégicos Clássico (Triângulo) e Revisto (Ampulheta), Segundo Proposta de Estrutura de Governança de Malo (2001, 2000b)



Fonte: Malo, 2001.

Os vários significados de governança

Pensada à partir da firma - Governança corporativa (1):

- ❑ Sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (gestores e acionistas controladores (Cadbury, 1992; e ABNT NBR ISO/IEC 38.500, 2009)
- ❑ Conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (Shleifer; Vishny, 1997)
- ❑ Mecanismos que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (La Porta et al., 2000)

Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ **Sistema de equilíbrio de poder entre os envolvidos** (arranjo institucional) – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração e gestores – com vistas a permitir que o **bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou de grupos** (Matias-Pereira, 2010)
- ❑ **Mecanismos de direção, avaliação e monitoramento;** interação entre instituições, processos e cultura relacional, as quais determinam como os cidadãos, outras partes interessadas são **ouvidos**, como as **decisões são tomadas** e como o **poder** e as **responsabilidades são exercidas** (Grahn; Amos; Plumtre, 2003)

Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ Governança é o exercício coerente de quatro funções (Peters, Guy, 2013):
 - Estabelecimento de metas
 - Coordenação das metas
 - Implementação
 - Avaliação, reação e comentários
- ❑ Novas formas de relacionamento Estado e sociedade, diante da existência crescente de problemas públicos complexos, típico das sociedades modernas; **governança em rede** de modo a facilitar a **coordenação, cooperação e comunicação** (Kijm e Joop Koppenjan, 2016)

Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ **Governança contemporânea é essencialmente um processo de colaboração** – por meio do qual se busca facilitar e operar em arranjos **multiorganizacionais** para resolver problemas que não podem ser resolvidos ou resolvidos facilmente por organizações isoladas (Agranoff, R 2012)
- ❑ **A colaboração parece o centro explicativo de sucesso da gestão pública contemporânea** – Isto porque as atividades públicas são também desempenhadas "fora" da burocracia (Agranoff, R. 2012)



Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ A **qualidade da política pública depende de governança colaborativa**, pois arranjos complexos, **multiatores**, exigem colaboração: administrar **competências interagências** estão na essência dos programas públicos, em que vários níveis de governo, ONGs e firmas são envolvidos em **redes complexas de interações**. (Agranoff, R. 2012)



Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ Face a gestão multiatores, os desenhos de governança podem ser lidos como “**colaborarquias**”, apontando o grande desafio da gestão: **combinar atributos hierárquicos e colaborativos**, posto que nenhum dos dois, por si só, representa nem o melhor nem o pior de um modelo de gestão em rede (Agranoff, R. 2012)



Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- ❑ A atividade colaborativa flui através de redes não organizadas e informais - Gestores públicos precisam ser capazes de se conectar com a rede, estabelecendo relações de reciprocidade (KIJM E JOOP KOPPENJAN, 2016)
- ❑ A prestação de serviços (atividade fim do Estado) tem uma característica eminentemente relacional, na qual os aspectos psicológicos e cognitivos devem ser considerados (KIJM E JOOP KOPPENJAN, 2016)



Governar com governança para resultados

- ❑ O exame da ação pública tem uma inflexão, nos anos 70, com o artigo clássico de Pressman e Wildavsky (1973), ao explicar o fracasso de políticas públicas a partir de **problemas de implementação**:
 - Busca **extrair leis gerais sobre processos, sobre a implementação**, sobre a dinâmica da ação pública,
 - Mostra como **atividades de pouca visibilidade, fruto da dialética público/sociedade, são determinantes** para o resultado
 - Está **no centro das atenções a produção de sistemas locais de ação pública**, no esforço para estabelecer coerência entre o programado e a ação

Os vários significados de governança

Pensada a partir dos não governados (3): Patrick Le Galès

- ❑ O conceito refere-se também a **novos modos de governar os não governados**
- Identifica capacidade política de grupos dentro do território para orientar, pilotar, mudar a sociedade urbana/rural a adaptar-se a pressões vindas de fora
- Mecanismo para ir além do mercado e das falhas deste que o Estado regula



Os vários significados de governança

Pensada à partir do Estado - Governança pública (2):

- “Conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por **ligações formais e informais** operando no processo de fazer políticas públicas e inseridos em **cenários institucionais específicos**”.
 - Não é um conceito normativo, decorre de práticas
 - Não significa menos governo
 - Não acaba com a hierarquia

(Stoker, 1998; Le Galès, 2011):

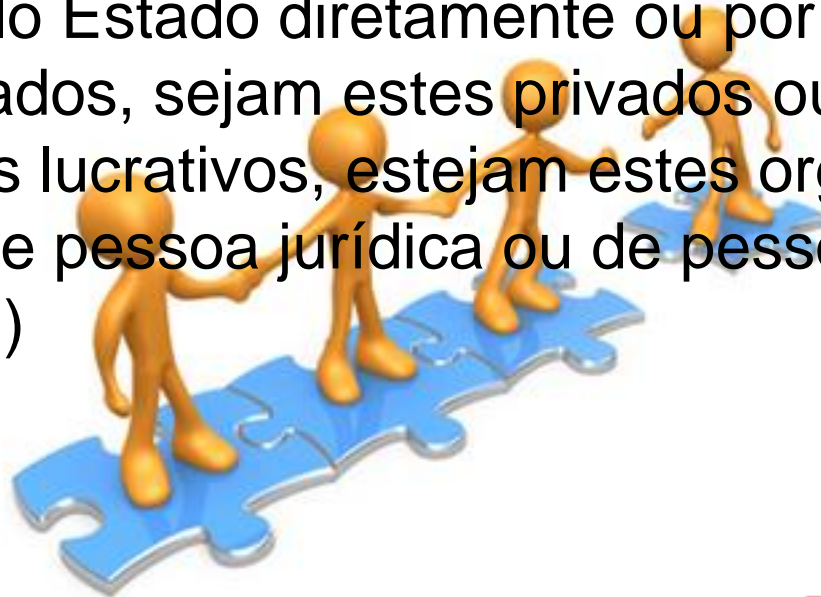
Governar com governança para resultados

- ❑ A **gestão das grandes cidades** são, ao nível local, prova da importância de criar e manter novos arranjos para governar para dar conta dos serviços públicos, **governos de proximidade** mostram três traços comuns:
 - **Interação** entre diferentes níveis de governo
 - **Diversidade** de atores e de interesses
 - Conjunto de instâncias e práticas de negociação que redundam **acordos com efeitos vinculantes**

Os vários significados de governança

Pensada a partir do governo que governa com os agentes externos (3): o **experimentalismo institucional e democrático**

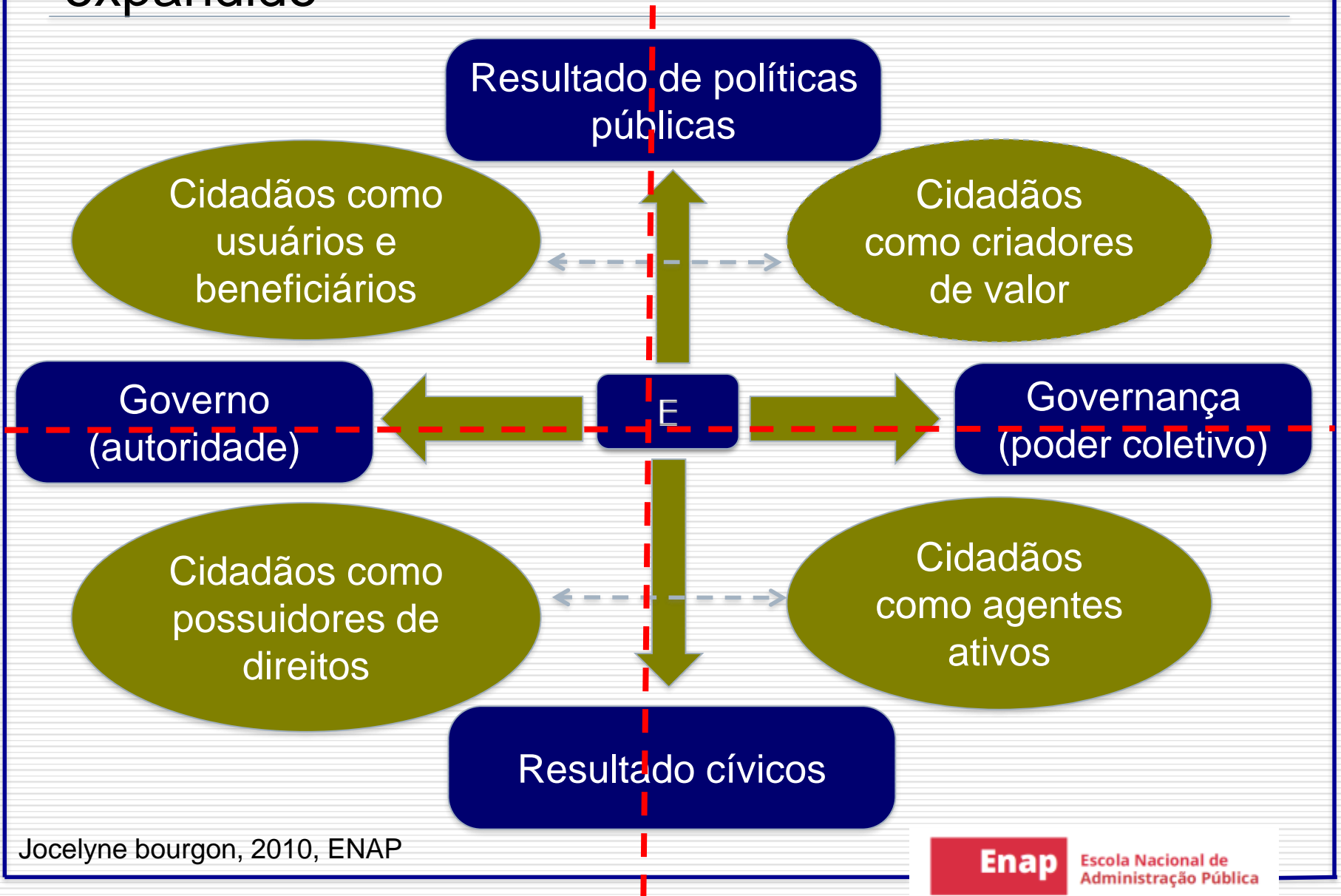
- ❑ O Estado weberiano se reinventa:
 - **Emerge o Estado contratual**, cuja meta é conseguir a melhor prestação de serviços públicos possível, seja feita pelo Estado diretamente ou por terceiros contratados, sejam estes privados ou organizações sem fins lucrativos, estejam estes organizados na forma de pessoa jurídica ou de pessoa física (Trosa, S. 2001)



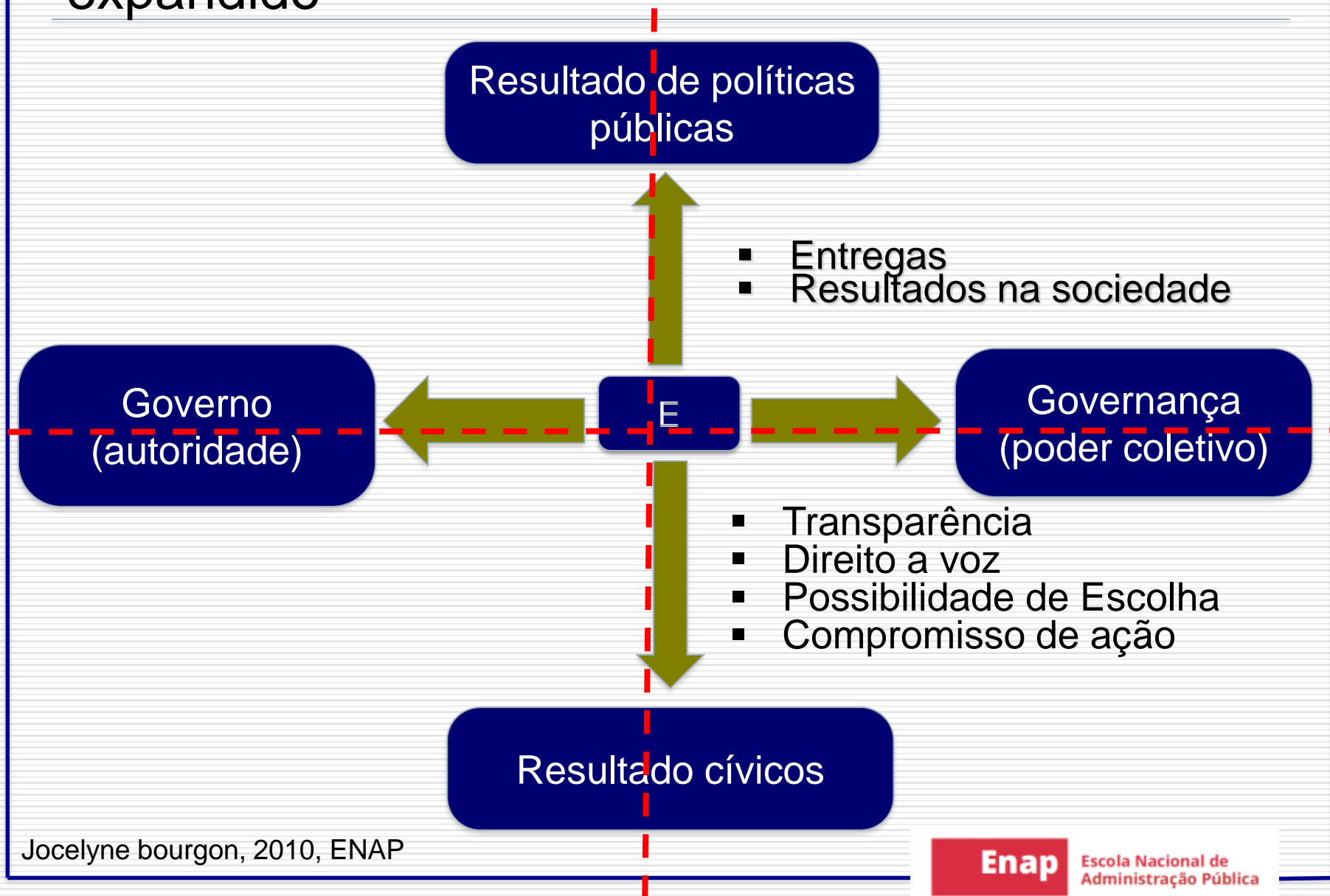
Administração pública como um governo expandido

- ❑ Novo ambiente organizacional e operacional, segundo a OCDE, expresso por Jocelyne Bourgon – **Governança para resultados**
 - O cidadão como pedra angular da ação do Estado
 - ✓ Possuidores de direitos – **assegurar legitimidade**
 - ✓ Usuários e beneficiários – **assegurar acesso, prazo de atenção e qualidade**
 - ✓ criador de valor – **perseguir a coprodução**
 - ✓ agentes ativos – **assegurar participação, engajamento e resiliência das comunidades**
 - Inteligência coletiva: cidadania ativa e coprodutor
 - Desafios da participação cidadã, como assegurar representatividade

Administração pública como um governo expandido



Administração pública como um governo expandido



Administração pública como um governo expandido

- ❑ Sistema de **desempenho ampliado** – Estado faz cada vez mais com os outros - consequências:
 - **Conceito de qualidade** está em questão - por não considerar adequadamente os **resultados cívicos**
 - **Conceito de participação** está em questão- por não considerar adequadamente o princípio da **corresponsabilidade** na implementação das políticas
 - **Conceito de produção** está em questão - por não considerar o **Estado ampliado** de parcerias/**coprodução** e criação de valor público com a sociedade
 - **Conceito de desempenho de pessoas** está em questão – por não considerar adequadamente o conceito de gestão por competências e o ambiente de trabalho

Governar com governança para resultados



- ❑ **Governança colaborativa**: processo no qual, dado um problema, considerando as capacidades e qualidades institucionais, **agentes públicos e privados buscam coproduzir valor público sustentável**

Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) - conceito:

- "Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de **liderança** (reconhecimento), **estratégia** (plano) e **controle** (monitoramento e avaliação) postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade." (TCU, 2014)



Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) - conceitos:

Combinação



Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) - **conceito:**

- ❑ Mecanismo de **liderança** refere-se:
 - **Conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental**, que assegura a existência das condições mínimas **para o exercício da boa governança**, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho

Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) - **conceito:**

- Mecanismo de **estratégia** consiste em:
 - Estabelecer **política de gestão**, que permita o **alinhamento das operações à estratégia** e possibilite **aferir** o alcance de benefícios: **resultados e metas**

Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) - **conceito:**

- ❑ Mecanismo de **accountability** :
 - Conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas, atividade desempenhada a partir de duas práticas:
 - Promover **transparência ativa**, responsabilidade e **prestação de contas**
 - Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna

Os vários significados de governança

Governança pública: Tribunal de Contas da União (TCU) – três funções básicas:

- ❑ **Avaliar** o ambiente, cenários, desempenho, resultados atuais e futuros
- ❑ **Direcionar** é orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (Congresso Nacional, Jurisdicionados e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos
- ❑ **Monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas

Accountability + governança



Governança pública: Iniciativas recentes:

- ❑ **Decreto nº 9.203**, de 22/11/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional
- ❑ **Lei nº 13.303**, de 30/06/2016, Governança das Estatais
- ❑ **Lei 12.527**, de 18/11/2011, de Acesso a Informação (LAI)
- ❑ Refletem o estado da arte em matéria de boas práticas de governança cuja intenção é **fortalecer a relação de confiança recíproca governo e sociedade**

Os vários significados de governança

Definição de Sistema de Governança adotado pelo TCU, inteiramente reproduzido no Decreto nº 9.203/2017 :

- ❑ “Sistema de Governança” deve ser entendido, segundo o órgão, como o modo pelo qual os **diversos atores se organizam, interagem e procedem** para obter boa governança, englobando as estruturas administrativas (**instâncias internas e externas**), os **processos de trabalho, fluxo de informações** e atividades relacionadas a **avaliação, direcionamento e monitoramento** da organização”

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



São princípios da governança pública Elaborado a partir de recomendações do TCU:

- ❑ Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, :
 - Capacidade de resposta;
 - Integridade;
 - Confiabilidade;
 - Melhoria regulatória;
 - Prestação de contas e responsabilidade; e
 - Transparência.

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



- ❑ São diretrizes de governança pública:
 - I. Busca de **resultados** para a sociedade;
 - II. Promover a **simplificação administrativa**, modernização da gestão pública e **integração dos serviços** especialmente **por meio de TI**;
 - III. **Monitorar** o desempenho, e avaliar a concepção, a implementação e os resultados;
 - IV. **Articular** instituições e **coordenar** processos de **integração** entre os níveis e esferas do setor público;

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



□ São diretrizes de governança pública:

- V. Implementar **controles internos**, política de **gestão de riscos**;
- VI. Processos decisórios **orientados pelas evidências**
- VII. Definir formalmente funções, competências e responsabilidades: **estruturas** e **arranjos institucionais**
- VIII. Promover a **comunicação** aberta, voluntária e **transparente** das **atividades** e dos **resultados** da organização para **fortalecer o acesso público à informação**

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



□ São mecanismos para o exercício da governança pública :

- Fortalecimento da **liderança**
- Existência de **estratégia** de ação clara e transparente – **plano de resultados anuais**
- Prática generalizada de **gestão de riscos**
- Fortalecimento da **auditoria interna**
- Metodologia de implementação de **monitoramento e avaliação** de resultados
- Criação do **Comitê Interministerial Governança**
- Criação de **Comitês de Governança em cada Ministério e entidades**

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



❑ Propósito imediato para o exercício da governança pública :

- **Instalar Comitês setoriais** e definir diretrizes, para um sistema de governança e gestão de riscos em cada órgão e entidade
- **Mapear processos e identificar os riscos críticos** da organização e que os controles internos para mitigá-los estejam implantados
- **Determinar o quanto de risco é aceitável** na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas
- Colocar a auditoria interna para **avaliar a eficácia dos controles internos** implantados nos órgãos e entidades

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



❑ Passo adiante:

- Expandir a temática ao Estado brasileiro por meio da tramitação da propositura de Lei do TCU, apresentado à Câmara do Deputados PL nº 9.163/2017

Decreto nº 9.203, de 22/11/2017



❑ Exame crítico: ausências

- Elementos de **coordenação** clara e ampla
- Elementos de **governança colaborativa**, desconsidera a interação, os princípios de interação com a sociedade
- Modelo de **coordenação hierarquizada**, Comitê Interministerial de Governança com **apenas três Ministérios**: Economia, Transparência e Casa Civil
- Prevalece a **perspectiva corporativa** de Agente X Principal, no lugar da colaboração e da cooperação pontos essenciais no modelo OCDE

Exercício



- ❑ **Delineando uma rede de governança:** Um roteiro e um exemplo de implementação de rede
 - Exame do problema e do serviço requerido
 - Plano ou programa de ação
 - Definir integrantes e seus papéis na rede
 - Definir atributos para uma gestão de/em rede
 - Definição de meios
 - Desenho do processo da cadeia de valor e riscos de não atingir resultados (a logística)
 - Estabelecer os atributos (regras) e valores para uma governança colaborativa
 - Monitoramento e avaliação (meios de comunicação)
 - Prestação de contas e cobrança de resultados

Obrigado
ariel.pares@gmail.com
(61) 99282-3237