



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

DANIEL ALENCAR BARDAL

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA PÚBLICA DOS FUNDOS PÚBLICOS DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS**

Palmas, TO

2023

Daniel Alencar Bardal

**Análise da governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico
do Estado do Tocantins**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ana Lúcia de Medeiros

Palmas, TO

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- B245a Bardal, Daniel Alencar.
Análise da governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins. / Daniel Alencar Bardal. – Palmas, TO, 2023.
166 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.
Orientadora : Ana Lúcia de Medeiros
1. Governança pública. 2. Fundos públicos. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Tocantins. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico este trabalho à minha família, pelo exemplo de honradez de meu pai (*in memoriam*) e minha mãe, pelo amor de minha esposa Maria Luiza e minha filha Marina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao Governo do Estado do Tocantins, representado pelo Excelentíssimo Governador Wanderlei Barbosa, por possibilitar o oferecimento do mestrado em Desenvolvimento Regional a um servidor público da Unitins. Este gesto exemplar é um testemunho brilhante de como o Estado pode investir no desenvolvimento de seus servidores e contribuir para o avanço do conhecimento em suas respectivas áreas de atuação, evidenciando um compromisso sincero com a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados à sociedade, devendo ser celebrada e servir de exemplo para outras entidades públicas.

Expresso meu especial agradecimento à Universidade Estadual do Tocantins, representada pelo Magnífico Reitor Augusto de Rezende Campos, minha instituição de origem e beneficiária direta do mestrado em Desenvolvimento Regional. Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, representado pelo Conselheiro-Presidente Dr. André de Matos, por seu comprometimento com a excelência no serviço público e por reconhecer a importância de investir na capacitação dos servidores públicos.

À Universidade Federal do Tocantins, na pessoa do Magnífico Reitor Luís Eduardo Bovolato, dirijo meu sincero agradecimento por disponibilizar este programa de mestrado, que proporciona conhecimentos e habilidades que serão aplicados na melhoria dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. Expresso ainda minha gratidão à coordenação do Programa de Desenvolvimento Regional, representada pelo Professor Dr. Waldecy Rodrigues, por oferecer essa oportunidade aos servidores públicos. Esse programa é uma prova incontestável da importância da ciência para o desenvolvimento do Estado e do país como um todo.

Por fim, expresso minha gratidão à banca examinadora, em especial à Professora Dra. Elisabeth Aparecida Correia Menezes, pelo tempo dedicado, conhecimento compartilhado e orientação oferecida durante a avaliação da minha dissertação de mestrado. Muito obrigado por tornarem essa jornada de pesquisa enriquecedora e inspiradora.

E, de maneira enfática, agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Ana Lúcia de Medeiros, pela extrema competência, dedicação, atenção, compreensão e profissionalismo ao longo da orientação do mestrado e no desenvolvimento das aulas ministradas.

“Quando os justos governam, alegra-se o povo; mas quando o ímpio domina, o povo geme.” (Provérbios 29:2)

RESUMO

O orçamento público do Estado do Tocantins é composto, dentre outras unidades orçamentárias, por 40 fundos públicos, conforme LOA de 2021, sendo 5 deles destinados ao desenvolvimento econômico. O presente trabalho tem como objetivo avaliar o nível de governança pública desses fundos públicos de desenvolvimento econômico, considerando que em 1º de fevereiro de 2022 foi estabelecida no Estado do Tocantins a Política de Governança Pública e Compliance do Poder Executivo Estadual. Para responder ao objetivo de pesquisa foi usada a pesquisa documental, que é um tipo de pesquisa que utiliza fontes primárias, ou seja, o pesquisador extrai informações de documentos oficiais. Os resultados indicaram baixa execução orçamentária, de 10,70% no acumulado de 2018 a 2021, e inexpressivas práticas de liderança, estratégia e controle sobre os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins.

Palavras-chave: Governança pública, fundos públicos de desenvolvimento econômico, Tocantins

ABSTRACT

The public budget of the State of Tocantins is composed, among other budgetary units, of 40 public funds, according to the LOA of 2021, 5 of which are intended for economic development. The present work aims to evaluate the level of public governance of these public funds for economic development, considering that on February 1, 2022, the Public Governance and Compliance Policy of the State of Tocantins. To respond to the research objective, documentary research was used, which is a type of research that uses primary sources, that is, the researcher extracts information from official documents. The results indicated low budget execution, of 10.70% in the accumulated from 2018 to 2021, and inexpressive practices of leadership, strategy and control over public funds for economic development in the State of Tocantins.

Keywords: Public governance, public funds for economic development, Tocantins

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre a governança e a gestão organizacional.....	45
Figura 2 - Exemplo da base de dados quanto ao desempenho dos fundos públicos.	60
Figura 3 - Categorização das respostas do questionário sobre GovPub.....	65
Figura 4 – Proposta de estrutura de Governança Pública do Fundo de Desenvolvimento Econômico.....	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do orçamento dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins no período de 2018 a 2023 (preço corrente em Reais – R\$).....	74
Gráfico 2 – Evolução da execução orçamentária dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins no período de 2018 a 2021 (preço corrente em Reais – R\$)	75
Gráfico 3 - Comparação entre orçamento autorizado e executado do FUNDES no período de 2018 a 2021 (preço corrente em Reais – R\$).....	81
Gráfico 4 - Comparativo entre receita, despesa e saldo financeiro para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FUNDES (preço corrente em Reais – R\$)..	82
Gráfico 5 - Orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FECT (preço corrente em Reais – R\$).....	86
Gráfico 6 - Comparativo entre receita, despesa e saldo financeiro para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FECT (preço corrente em Reais – R\$).....	87
Gráfico 7 - Relação entre orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FDE (preço corrente em Reais – R\$).....	91
Gráfico 8 - Evolução de receita, despesa e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FDE (preço corrente em Reais – R\$).....	92
Gráfico 9 - Relação entre o orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FTES (preço corrente em Reais – R\$).....	98
Gráfico 10 - Evolução de receita, despesa e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FTES (preço corrente em Reais – R\$).....	99
Gráfico 11 -Relação entre o orçamento autorizado x empenhado no período de 2020 a 2021 do FEDSTO (preço corrente em Reais – R\$).....	102
Gráfico 12 - Evolução de receita, despesa, e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FEDSTO (preço corrente em Reais – R\$).....	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais concepções sobre governança pública à luz da categorização de Gomes e Teixeira (2019).....	41
Tabela 2 – Vantagens dos fundos públicos.....	53
Tabela 3 - Desvantagens dos fundos públicos	54
Tabela 4 - Metodologia para se alcançar o objetivo específico de apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021.....	57
Tabela 5 - Meios para se alcançar o objetivo específico de avaliação e classificação da governança pública.....	60
Tabela 6 - Meios para se alcançar o objetivo específico discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins.....	66
Tabela 7 – Etapa percorrida para se alcançar o objetivo específico de discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins.....	66
Tabela 8 – Fundos Públicos do Estado do Tocantins com seus valores e identificação do poder vinculado, conforme LOA 2023, em Reais (R\$)	68
Tabela 9 – Valores e percentuais empenhados em relação ao orçamento autorizado dos fundos públicos no período de 2018 a 2021, em Reais (R\$).....	73
Tabela 10 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FUNDES.....	82
Tabela 11 – Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FUNDES no período de 2018 a 2021.....	83

Tabela 12 - Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FECT	87
Tabela 13 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FECT no período de 2018 a 2021.....	88
Tabela 14 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FDE.....	93
Tabela 15 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FDE no período de 2018 a 2021.....	94
Tabela 16 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FTES	100
Tabela 17 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FTES no período de 2018 a 2021.....	100
Tabela 18 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2020 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FEDSTO	104
Tabela 19 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FEDSTO no período de 2020 a 2021.....	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultado da avaliação da liderança aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins.....	106
Quadro 2 - Resultado da avaliação da estratégia aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins.....	114
Quadro 3 - Resultado da avaliação do controle aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins.....	120

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1. Justificativa.....	20
1.2. Definição do problema.....	24
1.3. Objetivo geral.....	25
1.3.1. Objetivo específico.....	25
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	26
2.1. Bases teóricas para a governança pública.....	31
2.1.1. Aspectos conceituais da governança pública.....	34
2.1.2. Governança pública: estado da arte.....	38
2.2. Fundos públicos.....	47
3. METODOLOGIA.....	57
3.1. Etapas realizadas para identificar e caracterizar os fundos públicos de desenvolvimento econômico.....	57
3.2. Etapas realizadas para avaliar e classificar a governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico.....	60
3.3. Etapas realizadas para analisar os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico.....	65
3.4. Etapas realizadas para o desenvolvimento da proposta de um arranjo institucional.....	66
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	68
4.1. Aspectos gerais dos fundos públicos.....	68
4.2. Execução orçamentária dos Fundos de desenvolvimento econômico...79	79
4.2.1. O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES).....	79
4.2.2. O Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT).....	84
4.2.3. O Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE).....	90
4.2.4. O Fundo Tocantinense de Economia Solidária (FTES).....	96
4.2.5. O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins (FEDSTO).....	101
4.3. Avaliação da governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico.....	105
4.3.1. Mecanismo da liderança dos fundos públicos.....	105

4.3.2. Mecanismo da estratégia dos fundos públicos.....	113
4.3.3. Mecanismo do controle dos fundos públicos	119
4.4. Análise dos resultados do desempenho e da governança pública dos fundos sob a perspectiva da teoria institucional.....	125
5. PROPOSTA DE UM MODELO DE ARRANJO INSTITUCIONAL DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	129
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	139
ANEXO A - Questionário para avaliação da governança pública – TCU.....	146

1 INTRODUÇÃO

A origem etimológica do termo governança vem do grego *kubernan*, que significa dirigir um navio, no sentido que é utilizado por Platão, na República. Do grego derivou-se para o latim, *gubernare*, e então para o francês *gouverner* e finalmente para o inglês, *governance*, Fukuyama (2016).

Talvez a primeira exploração sobre a qualidade de governança tenha aparecido em imagens visuais em 1338 quando o Conselho da cidade de Siena encomendou dois conjuntos de afrescos para decorar o salão do conselho (*Sala dei Nove*) ao artista local Ambrogio Lorenzetti, que produziu a série de afrescos conhecida como *Allegory of Good and Bad Government*, que ainda hoje se encontram no *Palazzo Pubblico*, que refletem ideias normativas de boa e má governança, ainda importantes quase sete séculos depois. O painel central retrata o *Bom Governo*, com a figura central representando a personificação da Justiça, ladeada por outras figuras alegóricas que representam a Paz, a Fortaleza e a Prudência. Os painéis laterais representam o *Mau Governo* e suas consequências, com figuras alegóricas que representam a Tirania, a Crueldade e a Traição, deixando explícito, assim, os frutos do mau governo na sociedade e a responsabilidade dos governantes (GEL'MAN,2022).

A governança pública (GovPub) é um termo que se contextualiza nas ações de direção do Estado. Peters (2013) introduz o tema afirmando que o termo governança tem sido usado em discussões sobre como o setor público e outras instituições se administram e como gerenciam as suas relações com a sociedade mais ampla, e reflete as preocupações sobre a capacidade de os sistemas políticos agirem de forma efetiva e decisiva para resolver problemas públicos.

Quando debatemos sobre como o Estado administra e como os cidadãos são administrados adentramos em uma discussão do papel do Estado na sociedade contemporânea. Baer *et al* (1973) afirma que a presença do Estado na economia brasileira não resulta de um planejamento, mas de várias circunstâncias que forçaram o governo a intervir de maneira crescente no sistema econômico tais como crises econômicas, o desejo de controlar atividades do capital estrangeiro e a vontade de industrializar rapidamente o país.

Bresser-Pereira (2005) identifica o Estado como uma instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos por meio da constituição nacional e demais instituições legais que o constituem. Nessa perspectiva, ele atua, dentre outras funções, na função econômica institucionalizando formalmente o mercado, por meio do mecanismo de regulação, induzindo o desenvolvimento econômico e garantindo segurança econômica para seus cidadãos. Dessa forma, para que o Estado cumpra essa função econômica é necessário criar um modelo de organização que possa dar garantias de uma boa gestão pública. Bresser-Pereira (2007) reforça esse entendimento ao defender que o desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz.

A forma de gerir o Estado pode assumir diversas características a depender do momento histórico na nação. Enquanto monarquia, o Brasil adotou o modelo patrimonialista. No século XIX essa administração se mostrou incompatível com o capitalismo industrial e as democracias populares, passou-se para a administração pública burocrática clássica. E no século XX, quando o Estado se transformou em Estado Social e econômico, assumindo diversos serviços sociais e papéis econômicos, foi necessária uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Essas mudanças ou evoluções de modelos de gestão vinculadas à história são confirmadas também por Frederickson (2018), que argumenta que as organizações e as práticas de negócios no contexto coletivo ou público são certamente tão antigas quanto a civilização, e mudanças significativas nessas práticas, tendem a acompanhar alterações históricas na organização social.

Bresser-Pereira (2005) entende que no contexto histórico do século XXI é necessário um Estado forte e democrático, um Estado de direito baseado em uma constituição legítima e efetiva, com instituições adequadas às estruturas sociais e econômicas, que permitam a eleição de seus governos com legitimidade política, um Estado fiscal e monetariamente forte, com equilíbrio fiscal, moeda estável, e com uma estrutura administrativa e serviços públicos fortes, com objetivo central de reconstruir a capacidade do Estado.

O cenário atual nacional e mundial tem mostrado que é necessária uma reforma nas instituições do Estado. Ansell *et al* (2021) afirma que a pandemia pelo

COVID-19 deixou claro que problemas turbulentos, aqueles caracterizados pela surpresa, inconsistência, imprevisibilidade e incerteza, podem afetar persistentemente nossa sociedade e desafiar o setor público.

Pandemia, guerras, corrupção, são exemplos de fatos que tem a força de alterar instituições, pois afetam a vida de grande parte dos cidadãos, que vivenciam o desemprego, a desigualdade social, os problemas estatais, os desvios de dinheiro, as desinformações, enfim, fatos que podem gerar um senso comum de necessidade de mudança, de reforma de Estado e na administração pública, pois causam desconfiância da ação estatal no cumprimento de suas funções essenciais. Abrucio (1997) assinala que a maioria dos Estados contemporâneos passa por três grandes crises: uma fiscal, uma decisória, e uma de confiança, onde a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas.

Essa constatação de necessidade de reforma no modelo de gestão pública está sendo encampada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, no ano de 2013, firmou um Acordo de Cooperação Técnica com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização intergovernamental criada para promover políticas para melhorar o bem-estar econômico e social de pessoas em todo o mundo, visando o fortalecimento da governança e as boas práticas da administração pública e o papel de entidades fiscalizadoras superiores, tendo como objetivos a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (WATHIER, 2016).

O reflexo desse trabalho da OCDE e do Acordo de Cooperação Técnica com o TCU pode ser visto no Brasil com a edição do Decreto n.9.203 de 22 de novembro de 2017, que instituiu a Política da Governança Pública, definindo como princípios: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência (BRASIL, 2017).

Na exposição de motivos do Projeto de Lei n. 9.163-A de 2017, que dispõe sobre a política de governança pública, está expresso que a proposta normativa apresentada tem como referência as recomendações mais atuais de organizações internacionais, em especial a OCDE, e tem como objetivos elevar a confiança da população e do mercado em relação à gestão.

Nardes (2021), Ministro do TCU, afirma que com a governança pública é possível mitigar os problemas públicos, aliando-se liderança, estratégia e controle para a tomada de decisões dos gestores, apresentando-a como uma ferramenta de esperança para dias melhores.

A implementação de uma política de GovPub no executivo do Tocantins representa uma mudança institucional na forma de ser do Estado e na forma de gerenciar suas ações, buscando uma maior eficiência do poder público no contexto histórico atual.

No contexto do desenvolvimento econômico, o Estado do Tocantins utiliza fundos públicos para buscar a garantia da existência de orçamento e recursos financeiros para a execução de programas e ações com objetivos desenvolvimentistas. A utilização dos fundos públicos ocorre por se tratar de um instrumento de vinculação de recurso, ou seja, é um recurso existente que tem a destinação restringida a ações pré-definidas para se chegar a um objetivo.

Os fundos públicos são importantes instituições de promoção do desenvolvimento econômico e também exigem uma atuação planejada, controlada e liderada pela administração pública para melhor eficiência de sua atuação, proposta essa que está em consonância com as diretrizes dadas pela GovPub, “o termo do momento”, como apresenta Martins (2014), e que vem com uma conotação de transformação para algo positivo, propondo-se a enxergar o governo como processo amplo, plural e complexo da sociedade, e que busca integrar política, administração, gestão e políticas públicas.

1.1 Justificativa

A política de governança pública foi estabelecida no Tocantins no dia 1º de fevereiro de 2022, quando foi editado o Decreto Estadual n. 6.395, instituindo a Política de Governança Pública e Compliance do Poder Executivo Estadual.

A promulgação do decreto foi seguida por uma palestra do Ministro do Tribunal de Contas da União, Augusto Nardes, promovida pelo Governo do Estado do Tocantins com a participação da classe política, autoridades do Judiciário e secretariado.

Em seu discurso, proferido no auditório do Palácio Araguaia, o Governador do Tocantins, Wanderley Barbosa, ressaltou a capacidade de resposta estatal (“o ministro Augusto Nardes discute um projeto importante para o Brasil, importante para a esperança dos brasileiros, tantos brasileiros nos corredores dos hospitais, [...] precisamos dar uma resposta aos tocantinenses”), apontou o fator corrupção (“Não faremos um bom governo que vamos ficar o tempo inteiro nas páginas dos jornais como um governo que não faz o dever de casa.”) e destacou aspectos da governança pública como a coerência das ações, a transparência enquanto instrumento de controle social e a responsabilidade do gestor com o gasto público: “Portanto, eu vejo nessa visita do Ministro um divisor de águas, para que possamos, daqui pra frente, observando os critérios de coerência, transparência, de responsabilidade” (EGEFAZ, 2022).

Em citação de uma matéria jornalística, o Governador destacou outro aspecto da governança pública, o desenvolvimentista, quando ressaltou que: “visamos a uma solução inovadora dos problemas sociais e a criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todas as pessoas” (CONEXAOTO, 2022).

O Estado do Tocantins registra em sua história constantes instabilidades políticas decorrentes de renúncias e cassações dos mandatos dos Governadores em decorrência de ações vinculadas a improbidades administrativas. Desde 2006, os governadores eleitos não terminam o mandato (G1,2022) e, cada governador que assume, propõe um novo plano de governo, com novos secretários, com novas visões, e essa alternância de poder gera incertezas no mercado, o que pode afastar os investidores que porventura desejem implementar projetos privados no Tocantins.

Essa instabilidade política decorrente da corrupção afeta o desenvolvimento social e econômico de uma região. Gray e Kaufmann (1998) afirmam que o suborno aumenta os custos de transação e a incerteza de uma economia, e leva a resultados econômicos ineficientes, afasta investidores, desvia talentos, distorce prioridades setoriais, reduz a capacidade do Estado de arrecadar receitas, conduz a alíquotas cada vez mais elevadas e mina a legitimidade do Estado.

Medeiros, Oliveira e Caminha (2020), analisando os dados de 127 municípios do Tocantins no período de 2006 a 2013, concluiu que 92,13% dos municípios apresentaram gestão fiscal entre “em dificuldade” e “crítica”, apenas 7,87% se

enquadra em “boa gestão” e nenhum município se enquadra no conceito de excelência, nos levando a reflexão de que os gestores públicos municipais precisam ser capacitados para melhorar a gestão fiscal dos municípios. Ao fazer isso poderão encontrar alternativas para aumentar a captação de recursos públicos e privados para diminuir a dependência das transferências governamentais, e, na ausência disso, gerir melhor o recurso que dispõe. Esses dados trazem à tona também o questionamento quanto ao grau de maturidade da gestão fiscal do Estado do Tocantins, que é outro fator que enfraquece a capacidade de desenvolvimento regional. Thorstensen (2020) enfatiza que uma boa governança pública é essencial para o ambiente de investimentos, que reflete em maior entrada de divisas, que gera melhoria nos níveis de desenvolvimento social e econômico.

O Estado do Tocantins já implementou diversas políticas públicas que não obtiveram êxito por ausência de boas práticas de governança e de gestão pública, como demonstra o trabalho de Rodrigues e Araújo (2016) que analisou a percepção dos atores institucionais sobre a política de concessão de incentivos fiscais no Estado do Tocantins e chegou aos seguintes resultados: 1- a tática de atração de empreendimentos não tem eficácia; 2- estratégia para qualificação da mão de obra fraca; 3 – política de inovação é ineficaz; 4 – política de incentivos fiscais é boa; 5 – investimento em infraestrutura é ineficaz; 6 – insegurança jurídica na concessão dos benefícios; em outra pesquisa, esta sobre a indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado da região do Jalapão, Silva e Rodrigues (2017) constataram que os trabalhos para proteção e sustentabilidade da indicação geográfica fracassaria se não fosse formada uma estrutura de governança justa e transparente que fortalecesse a representação dos artesãos. Em um estudo sobre piscicultura no Tocantins, Alves (2018) concluiu que para desenvolver um território em torno da piscicultura deve haver a articulação inteligente e a interação entre atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, caso contrário se fica em uma caixa escura, sem conhecimento do funcionamento da indústria da piscicultura. Outro estudo realizado a partir de políticas públicas implementadas no Tocantins foi em relação ao turismo no Jalapão por meio do Programa Proecotur/TO. Fonseca (2013) chegou ao resultado de que o planejamento do ecoturismo requer uma participação e envolvimento da comunidade de modo mais efetivo nas discussões e tomadas de decisão e que é necessário reformular os planos elaborados, porque ficaram desatualizados, sendo

necessário ainda capacitar as pessoas para melhor atender o turista e promover a ampliação e criação de novos negócios.

Para a promoção do desenvolvimento econômico, e para outras finalidades, o Estado do Tocantins cria fundos públicos, buscando garantir que determinadas finalidades e ações específicas sejam atendidas, e esses fundos precisam ser geridos de maneira eficaz para que cumpram seus objetivos.

A introdução de uma política de governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico representa uma evolução institucional desse instrumento, que carece de planejamento, controle e liderança para que gere valor público e cumpra seus propósitos desenvolvimentistas.

O vínculo entre desenvolvimento econômico e governança pública pode ser encontrado quando se analisa o desempenho dos fundos públicos aliada às práticas de boa governança que praticam. Uma boa governança dos fundos de desenvolvimento econômico gera um ambiente seguro e confiável para o investimento em projetos que podem alavancar o desenvolvimento regional do Estado do Tocantins. Segundo Carneiro Neto *et al* (2019), as boas práticas de governança pública podem contribuir para melhorar o ambiente organizacional e promover a melhoria contínua nos processos, e, conseqüentemente, nos resultados auferidos pelas políticas públicas.

O Estado do Tocantins possui aptidões que podem ser desenvolvidos para gerar melhores indicadores econômicos e sociais, mas para isso necessita de uma estrutura de governança pública que possa orientar as ações da gestão pública e, em especial, orientar o gerenciamento dos fundos públicos relacionados ao desenvolvimento econômico. Os temas que foram aqui identificados podem ser expressos como: corrupção, má gestão fiscal, má gestão administrativa, ausência de apoio estatal para criar ambientes de negócio, regulação deficiente, deficiência no diálogo com os cidadãos e ausência de monitoramento da avaliação das políticas públicas. Acredita-se que essas deficiências estatais, ou falhas de governo, podem ser melhoradas quando se implementam uma estrutura de governança pública alicerçada na liderança, estratégia e controle que resultarão em uma aplicação melhor dos recursos públicos, e daqueles advindos dos fundos públicos, promovendo o desenvolvimento econômico (CARNEIRO *et al*, 2019).

De acordo com as diretrizes da OCDE, que culminaram com o Decreto Federal e agora com o Decreto Estadual de Política de Governança Pública e Compliance no Estado do Tocantins, a governança pública apresenta as diretrizes para que um governo possa realizar as mudanças necessárias para promover um melhor ambiente de investimentos e, dessa forma, melhorar o desenvolvimento econômico e social.

Conforme relatado, o Estado do Tocantins ao longo de sua história já propôs diversas ações com a intenção de mitigar seus problemas, no entanto as ações são descontinuadas, não sofrem revisões ou monitoramentos adequados, não há uma coordenação das ações implementadas, fazendo com que o Estado perca a credibilidade de investidores e da sociedade.

O período definido pela pesquisa, que abrange de 2018 a 2021, representa um período de mudança política no Estado do Tocantins, quando o então governador Marcelo Mirando foi cassado em 2018, assumindo Mauro Carlesse, Presidente da Assembleia Legislativa, eleito governador para o período de 2019 a 2022, tendo como vice Wanderlei Barbosa, que assumiu o governo após afastamento judicial de Mauro Carlesse em outubro de 2021 e foi eleito governador para o período de 2023 a 2026 e responsável pela edição do Decreto de Governança Pública do Estado do Tocantins.

A implementação de uma Política de Governança Pública no Estado do Tocantins se propõe a utilização das ferramentas gerenciais e atuação de acordo com valores que propiciem um planejamento estratégico, um monitoramento e avaliação das ações, uma gestão baseada em evidências e com conhecimento dos riscos a que está submetida, adiantando-se às necessidades dos cidadãos, coordenando e manejando adequadamente os fundos públicos para o desenvolvimento econômico do Estado.

1.2 Definição do problema

Quando o Poder Executivo do Estado do Tocantins estabelece novas instituições, no caso a GovPub, essa ação representa evolução institucional com objetivo de tornar a oferta pública de bens e serviços mais eficiente, eficaz e efetiva.

O Poder Executivo Estadual possui diversos órgãos e cada órgão possui suas competências, organização administrativa e orçamento, assim como possui diversas políticas públicas, programas, projetos e ações instituídas com finalidades específicas.

Os fundos públicos também são uma unidade orçamentária e representam uma vinculação orçamentária com programas, ações e metas próprias buscando o alcance de objetivos específicos do Estado.

Com a edição do Decreto de Governança, o Poder Executivo do Estado do Tocantins propõe a alteração das regras de condução de suas ações, estabelecendo como diretrizes uma simplificação administrativa, um monitoramento de políticas públicas, a conduta ética de seus gestores, um governo aberto, dentre outras diretrizes (TOCANTINS, 2022).

A governança, tal como posta pelo Decreto Estadual, exige uma atuação coordenada dos órgãos, adotando-se decisões baseadas em evidências. Essa mudança institucional afeta toda a estrutura de governança pública do Estado do Tocantins, tendo em vista que estabelece novas regras para a atuação estatal (TOCANTINS, 2022).

Considerando, portanto, a edição do decreto de GovPub pelo Estado do Tocantins, o presente trabalho pretende responder ao seguinte problema: Qual o nível de governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins?

1.3 Objetivo geral

Analisar os mecanismos de governança pública aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins.

1.3.1 Objetivos específicos

a) apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021;

b) avaliar os mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados aos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins;

c) discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins;

d) propor um modelo de arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins sob a perspectiva da GovPub.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A publicação do artigo "*Why is Economics not an Evolutionary Science?*" de Thorstein Veblen em 1898 marcou o início da teoria institucional. Neste artigo o autor criticou os pressupostos metodológicos da economia clássica, de hipóteses irrealistas, argumentando a favor de uma ciência empírica da economia e que fosse amparada pelos fundamentos de uma ciência evolucionária (CAVALCANTE, 2014), que seria capaz de "explicar a história de produção material e de consumo dos indivíduos como um processo de adaptação de meios e fins que mudam cumulativamente" (MOURA, 2017, p.3). Em seu trabalho, Veblen rejeita o conceito de *homo economicus*, que considera o indivíduo como um agente racional e maximizador de seus interesses, e argumenta que as convenções e costumes moldam o comportamento econômico e que a ação individual é influenciada pelas circunstâncias e pelas relações institucionais (CARVALHO *et al*, 2005).

Na visão de Veblen, os agentes econômicos não são simplesmente dados, mas sim ativamente moldados e moldadores (tanto reformados quanto reformadores) no processo histórico de evolução da Economia e as decisões tomadas por esses agentes podem reforçar as instituições vigentes ou induzir mudanças nelas, tornando-se, portanto, agentes de evolução que produzem um resultado que não pode ser previsto com precisão ou que conduzirá a um estado ótimo ou perfeito (SALLES, 2019).

A teoria institucional tinha como objetivo analisar o processo de mudança, transformação e inovação no sistema econômico, reconhecendo sua complexidade e instabilidade. Isso colocou a teoria em confronto com o pensamento clássico, cujo foco principal eram as condições de equilíbrio e sobrevivência do sistema. Inicialmente o institucionalismo afirmava a incerteza do processo econômico e que ele ocorre dentro da estrutura social, considerando-se forças culturais e históricas (CARVALHO *et al*,2005).

Nesse sentido, a evolução das sociedades humanas consistiria no processo de mudança das instituições ao longo do tempo, caracterizada por mudanças cumulativas nas estruturas de reprodução material das pessoas, que compreendem as atividades necessárias para garantir a manutenção da vida humana. Esse conceito foi inspirado por Veblen a partir da abordagem evolucionária de Darwin na Biologia,

que estabeleceu uma conexão entre os princípios de variação (mudanças nas estruturas), seleção e herança, e a evolução dos sistemas socioeconômicos, ou seja, assim como as espécies evoluem devido às variações sujeitas a mecanismos de seleção, que são transmitidas através da hereditariedade entre indivíduos, os sistemas socioeconômicos também são afetados por variações, seleção e transmissão de componentes fundamentais de seu funcionamento ao longo do tempo (SALLES, 2019).

Na década de 1970, a teoria institucional ressurgiu com os trabalhos de Williamson e North, considerados os principais representantes do novo institucionalismo econômico (CARVALHO *et al*,2005).

Segundo Conceição (2008), nessa fase o institucionalismo busca a formulação de uma teoria da dinâmica econômica, para compreender e sistematizar o processo de mudança, tendo em vista que as trajetórias das mudanças institucionais são elementos essenciais na definição das diferentes formas de crescimento econômico.

A interpretação neo-institucional destaca que a teoria tradicional não leva em conta os problemas na alocação de recursos que podem impedir o funcionamento adequado dos mercados, em outras palavras, a teoria não considera a existência de custos de informação e incerteza, bem como os custos de transação associados, que podem impedir investimentos, o aumento do estoque de capital e o melhor desempenho econômico (LOPES, 2013).

North (2018) sustenta a ideia de que os mercados são imperfeitos, porque os indivíduos não possuem acesso a todas as informações disponíveis de maneira igualitária (assimetria de informações) e, dessa forma, existem diversas incertezas no mercado que são responsáveis pela geração do custo de transação, que consiste no custo de se criar um ambiente seguro para se reduzir as incertezas existentes. Nesse sentido, as instituições são responsáveis por diminuir as incertezas e, conseqüentemente, os custos, aumentando assim a eficiência das ações dos indivíduos. Portanto, as instituições têm o papel de minimizar incertezas, fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana e servindo como um guia para a interação humana. Essas instituições englobam todo tipo de limitação criada pelos seres humanos para moldar essa interação (AREND *et al*,2012).

Segundo North (2018), as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico, porque definem o ambiente em que funciona a economia e promovem a interação entre as pessoas, destacando porque a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo. Dessa forma, a mudança econômica de longo prazo é uma consequência cumulativa de inúmeras decisões de curto prazo tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente, determinam os resultados econômicos (CONCEIÇÃO, 2008).

As instituições e as mudanças institucionais afetam a economia, uma vez que elas existem devido à incerteza que resulta da interação humana, pois a teoria econômica formal, embora cada vez mais matemática, elegante e precisa, seria insuficiente para entender os problemas econômicos das sociedades, especialmente considerando o dinamismo dos tempos atuais (CARVALHO *et al*, 2005). Necessário, portanto, compreender o processo de mudança econômica (e institucional) que deve, necessariamente, considerar as incertezas de um mundo não ergódico (variante), os sistemas de crenças e cultura, a consciência e a intencionalidade humanas, definindo assim, em conjunto, o arcabouço de interações humanas que permitem a construção da estrutura institucional (CONCEIÇÃO, 2008).

Par o neoinstitucionalismo, o homem não é dotado de uma racionalidade plena capaz de sempre escolher a decisão mais eficiente, e conceito de racionalidade possui papel fundamental na construção de sua dinâmica institucional, pois é impossível que o homem conheça todas as informações necessárias para a tomada de decisões ótimas em razão da complexidade e das mudanças da realidade e, como não se conhece o mundo, se constrói um mundo subjetivo e atua a partir dele (GALA,2020).

A racionalidade humana não escolhe sempre a melhor decisão tendo em vista que o processo de escolha depende da motivação do agente e da decifração do ambiente, reconhecendo impossível que se tenham todas as informações necessárias para a tomada de decisões (NORTH, 2018). Racionalidade não é “atingir uma situação ótima, mas sim agir da maneira mais razoável possível na busca de determinados fins, dada a pobreza informacional, buscando aproximar sua visão de mundo da realidade objetiva” (GALA, 2020, p. 281).

Na visão de North (2018), instituição são invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo, havendo

dois tipos básicos de instituições: as ditas formais e aquelas informais. Instituições formais referem-se às leis existentes em uma sociedade. As instituições informais, por sua vez, estão relacionadas às tradições e aos costumes da sociedade. North atribui concepções diferentes entre instituições e organizações para explicar o desempenho econômico. Ele tratou as instituições como restrições formais e informais que os seres humanos criam para limitar seu comportamento e viver em sociedade, são as regras. As organizações são as pessoas jurídicas, as empresas, os órgãos públicos e as associações civis que, ao mesmo tempo em que são influenciadas pelo ambiente institucional, influenciam a mudança do ambiente em etapas que vão moldando a evolução institucional. “Instituição e organização se assemelham enquanto estrutura para interação humana, no entanto, as organizações são grupos de indivíduos vinculados por algum propósito comum” (North, 2018, p. 16). Enquanto as instituições são as regras do jogo, as organizações se identificam com os jogadores (NORTH, 2018).

Uma instituição, seja ela formal ou informal, se identifica por três características: “1- pessoas praticando; 2 – regras garantindo a repetição, estabilidade e previsibilidade; 3- senso comum” (SALLES, 2019, p. 90). Consolidando-se essas, tem-se uma instituição.

A concepção institucional de North também se baseia em dois conceitos: *locked in* e *path dependence*, que são mecanismos auto reforçantes da matriz institucional. *Locked in* (trancada por dentro) significa que quando se cria uma instituição que dá retornos crescentes, a tendência é que ela continue a existir, mesmo que não seja a mais eficiente e *path dependence* (dependência da trajetória) é um termo “utilizado para descrever a poderosa influência do passado sobre o presente e o futuro” (AREND *et al*, 2012, p. 9), sustentando que o desempenho econômico está estreitamente ligado à compreensão do processo de aprendizado, da formação de modelos mentais compartilhados e das crenças que se desenvolvem ao longo da história, influenciando na formação e mudança institucional (LOPES, 2013). A atividade econômica, portanto, não se trata de sequências temporais de pontos de ótimo independentes, mas como um processo cumulativo que cria trajetórias dependentes das condições prévias (SALLES, 2019).

Para North (2018) existe uma correlação entre os diferentes níveis de desempenho de uma sociedade e seu processo de mudança institucional, que é

indissociável da trajetória histórica. “A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica” (NORTH, 2018, p. 3).

De acordo com a concepção neo-institucionalista, o baixo dinamismo na economia é, em grande parte, resultado da ineficiência das instituições públicas em regular os direitos de propriedade e manter uma adequada ordem social. A Teoria Institucional afirma que a evolução histórica, o crescimento de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições, sendo a “instituição até mesmo mais importante que a inovação tecnológica, e por isso as instituições afetam o desempenho da economia mediante o seu efeito sobre os custos de transação e de produção” (NORTH, 2018, p. 17).

O institucionalismo de North apresenta o Estado como responsável pela manutenção e formação de regras formais, definindo e cuidando do *enforcement* (execução) da base legal de uma sociedade (GALA, 2020) e o “principal agente capaz de promover mudanças da matriz institucional de uma sociedade e, portanto, alterar a sua trajetória de desenvolvimento” (DA COSTA, 2020, p. 80).

O entendimento sobre o papel institucional do Estado para North vai se alterando, iniciando por um modelo neoclássico de Estado, entendendo o Estado como um governante maximizador de utilidade, e depois apresentando uma concepção de Estado mais complexa, envolvendo a economia e a política, composta por governantes e legisladores, que buscam maximizar suas receitas a partir de regras sobre a propriedade e a produção da sociedade, e seus representantes, que cedem parte de seus direitos ao Estado em troca de serviços como proteção e justiça (GALA, 2020).

Assim, o Estado não serve apenas como garantidor da proteção dos direitos de propriedade, mas como organização que define os direitos que determinados agentes possuem, direitos esses estabelecidos por legisladores e grupos de interesse que negociam entre si (FIANI, 2020).

Apesar da importância das instituições formais postas pelo Estado, a teoria de North atribui à cultura um papel fundamental no processo de determinação das trajetórias sociais de longo prazo. Isso ocorre porque a estrutura que governa a interação social diária, seja nas relações familiares, no campo de trabalho ou nos

negócios, é amplamente definida por restrições informais, códigos de conduta, normas comportamentais e convenções. Esses elementos, que fazem parte da herança cultural, influenciam a forma como as pessoas processam e utilizam informações e tomam decisões com base em seus modelos mentais. E nesse sentido, as regras informais acabam se tornando mais importantes do que as formais (DA COSTA, 2020), afinal as instituições “são criadas pelos seres humanos e são por eles alteradas à medida que evoluem; por conseguinte, a nossa teoria precisa começar pelo indivíduo” (NORTH, 2018, p. 17).

2.1 Bases teóricas para a Governança Pública

Dada a base institucionalista e evolucionária, é necessário percorrer pelo caminho histórico vivenciado pelo Estado brasileiro no campo da administração pública. No Brasil os modelos adotados pela administração pública são classificados como: patrimonialista, burocrático e gerencial e cada modelo foi justificado pelo momento histórico.

Costa (2008, p.41) evidencia as constantes mudanças da administração pública enfatizando que “à medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a administração pública se ampliava, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços”, mostrando o vínculo que existe entre os modelos da administração pública e o momento social e político em que se encontra a sociedade.

Santos (2017) elabora uma breve evolução da administração Pública no Brasil, passando de um modelo patrimonialista para um burocrático e então para o modelo gerencial. Segundo o autor, o patrimonialismo ocorreu do período colonial até a República Velha e se baseava nos modelos de Estados Absolutistas do século XVIII, quando não havia diferenciação do público com o privado, prevalecendo, portanto, os interesses privados, a troca de favores e o clientelismo, com cargos ocupados por amigos, apoiadores e parentes do governante, sendo assim um modelo com forte tendência à corrupção e ao nepotismo.

Nos ensinamentos de Faoro (2021), devemos entender o patrimonialismo como uma forma básica de organização política que se fecha em si mesma por meio do estamento, que é caracterizado por uma burocracia, não a moderna, no sentido de ser racionalizada, mas sim a que se baseia na apropriação do cargo, articulado com

o príncipe e carregado de poder próprio. “Nessa fase o Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados” (FAORO, 2021, p.101).

Esclarece Santos (2017) que com o advento da Revolução Francesa o ideal democrático exige uma gestão pública profissional e que distinga o público do privado, surgindo então o modelo burocrático que tem como características a impessoalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública, porém com uma desconfiança excessiva em relação aos servidores criando-se um controle rígido dos processos, da seleção de servidores, contratações de serviços e produtos, e das atividades de atendimento ao público, essas características podem ser encontradas na Constituição Federal e no atual sistema de direito administrativo.

Ensina Filgueiras e Aranha (2011) que o ponto central da burocracia reside no fato de que todas as atividades dos burocratas são controladas através da hierarquia funcional e validadas pelo texto legal, tornando-se um meio de socialização do poder. A burocracia, portanto, se caracteriza como uma instituição universal, baseada na premissa de uma abordagem funcional e racional de regulamentações e códigos que reconhecem a igualdade formal de seus sujeitos, promovendo, assim, a igualdade formal dos cidadãos como um princípio constitutivo. “A burocracia é uma forma impessoal do poder, legitimada pela legalidade e não pela vontade do soberano” (FILGUEIRAS, ARANHA, 2011, p. 352).

O modelo burocrático pode ter avançado em algumas questões, prevendo uma separação do público do privado e um rigor para realizar contratações públicas, seleção de servidores e de atendimento ao público (SANTOS, 2017), porém ainda não representava o ideal de uma gestão pública, pois, a administração burocrática é “lenta, cara, voltada para si e pouco ou nada orientada para os cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.4).

Bresser-Pereira (1996) afirma que a crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas, também, porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, por meio da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta

administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.

Do modelo burocrático evoluiu-se para o modelo gerencial, com base na utilização de ferramentas de gestão provenientes da administração privada e pensamentos neoliberais que defendem o estado mínimo e o preceito de que o mercado e a economia possuem regras próprias (SANTOS, 2017). Ao longo do tempo e com os avanços gerados dentro da administração pública, é possível identificar três fases: o modelo gerencial puro, o *New Public Management* e o *Public Service Orientation*.

O modelo gerencial puro, *managerialism*, foi adotado inicialmente na Inglaterra, no governo Thatcher em 1979, e visava redução de custos e aumento da eficiência. A fase do *New Public Service (NPS)*, surgiu na década de 80 e introduziu a premissa da efetividade e a busca pela qualidade dos serviços prestados a sociedade, considerando a satisfação das necessidades dos usuários e não as da máquina pública, apoiando-se na descentralização, incentivo à competitividade e flexibilização dos modelos contratuais (SANTOS, 2017).

O NPS foi uma forma de pensar prevalente nos Estados Unidos entre as décadas de 1980 e 2000 que afirmava serem necessárias reformas em direção ao mercado para o Estado melhorar seu desempenho; tais reformas incluíam a diminuição da estrutura estatal, assim como a concepção de que os cidadãos são consumidores (BERVIR, 2011).

E na terceira fase, do *Public Service Orientation (PSO)*, destaca-se durante os anos 90, passando a considerar o usuário como cidadão, ou seja, não somente com direitos, mas também com deveres. Tem como premissas centrais a transparência, accountability, equidade, justiça e participação popular, questões praticamente ausentes do debate do modelo gerencial, visando aproximar o cidadão do Estado, e não apenas a melhoria na prestação dos serviços, mas também a participação popular na formulação das políticas de Estado (ABRUCIO, 1997).

Do modelo PSO, extraímos que não basta ser eficiente – fazer mais com menos, é necessário fazer o que deve ser feito, com políticas voltadas para o cidadão que permitam a cobrança de resultados e a participação destes cidadãos nas políticas públicas, atuando de forma mais ativa perante o Estado (SANTOS, 2017).

Todos os modelos de administração pública apresentados tem críticas e não conseguiram resolver as falhas do Estado, revelando que o governo tem perdido seu poder de resolver assuntos de interesse geral, e parece ter perdido também a capacidade cognitiva, ficando confuso e indeciso diante das tendências econômicas contemporâneas e tensões domésticas, muitas vezes devido a sua visão ideológica (neoliberal ou socialista-populista) que não podem ou não querem rever as suas práticas, e a governança pública se apresenta como uma resposta ao contexto atual (AGUILAR, 2007).

2.1.1 Aspectos conceituais da Governança

Há diferentes formas de conhecer o mundo e a base epistemológica da teoria da governança e a teoria institucional é percebida por alguns teóricos como sendo evolucionária. Quando se analisa um quadro econômico ou de gestão onde indivíduos estão dentro dele, os elementos sociais e culturais são muito ligados, uma vez que o interesse econômico influencia o crescimento cultural e as instituições econômicas se desenvolvem cumulativamente (SALLES, 2019). Não é o propósito deste trabalho discutir a base epistemológica e ontológica de ambas as teorias, mas simplesmente colocar em evidência que ambas carregam em si as mesmas categorias de análise.

Logo no início do trabalho apresentamos a origem etimológica do termo governança, que vem do grego *kubernan*, significando dirigir um navio, e Fukuyama (2016) reforça o conceito nos remetendo a ideia de direção, e seguindo a mesma vertente, Peters (2013, p.2) afirma que o “significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. ”

Como apresentado anteriormente, em cada momento histórico de uma sociedade há uma estrutura diferente de estado, um modelo distinto de administração pública, com valores e características específicas, uma governança própria dirigindo a sociedade. Essas mudanças na sociedade ficam cada vez mais difíceis de serem compreendidas, seja pela complexidade social, seja pela rapidez em que os eventos ocorrem. E uma visão parcial e ideológica da interação entre os mecanismos que impulsionam a evolução da governança sustenta essa dificuldade em se compreender a realidade, a falta de uma perspectiva evolutiva leva a uma série de problemas interligados (VAN ASSCHE *et al*, 2013).

Assevera Van Assche *et al* (2013) que os problemas nem sempre são reconhecidos como problemas de governança e o não reconhecimento de problemas de governança como evolutivos, leva a uma variedade de cortinas de fumaça de pretensa utilidade e relevância social, elaborando-se preceitos fadados ao fracasso, a modelagem de sistemas de apoio a decisão inúteis, como por exemplo a construção de um modelo estável de governança ou modelos detalhados para serem reconhecido na realidade e estrutura para serem passíveis de análise.

Reconhece Van Assche *et al* (2013) que cada sociedade tem narrativas e conceitos sobre a comunidade ideal e que isso está entrelaçado com construções teóricas, no entanto essas narrativas não podem levar à conclusão de que existe um modelo ideal de governança, assim como não podem ser usados como modelos teóricos na análise da governança. Os modelos existentes devem ser considerados auto atribuições de comunidades que podem introduzir dependências de objetivos no caminho da governança. Tenha-se como exemplo utilizar o atual modelo de democracia para se analisar a idade média, ou uma comunidade ocidental, esse modelo não pode ser usado para compreender toda a complexidade da governança, pois representam uma camada de estrutura, e não a unicidade de um caminho de governança.

A governança pode assumir muitas formas diferentes. Atores, redes e instituições fazem parte da governança e podem ser acoplados de diferentes maneiras. A governança é sempre multi-ator e frequentemente multinível. Todos esses aspectos podem ser estudados por meio de teorias específicas, mas os aspectos não podem ser equiparados ao fenômeno de governança mais amplo do qual fazem parte. E embora o estudo desses aspectos permita uma tradução valiosa para a compreensão de formas específicas de organizar a governança, por exemplo, por meio de redes ou mercados, tais cursos de ação evoluem dentro de uma rede mais ampla de processos e mecanismos, que podem produzir efeitos muito diferentes do que foi inicialmente pretendido. Governança, em outras palavras, é uma questão de sistemas que merecem ser estudados como um todo (VAN ASSCHE *et al*, 2013).

Conclui Van Assche *et al* (2013) que apenas esse padrão único de autotransformação da governança pode fornecer uma visão das opções de transformação social, e resolver problemas sociais ou criar novas qualidades, o que implica, em muitos casos, mudar a governança.

A concepção evolucionária da governança de Beunen *et al* (2016) apresenta uma nova perspectiva de como mercado, instituições e sociedade evoluem juntos, buscando a criação de uma teoria que esclareça a natureza e o funcionamento das dependências que marcam as evoluções da governança. Essa concepção entende que a governança sempre existiu em qualquer governo, e não está amarrada a concepção democrática, pois independente de ser um rei, faraó ou um grupo de milionários, haverá atores que devem cumprir regras, cooperar e sempre haverá uma pessoa com influência e poderá ser encontrada uma forma de coordenação na tomada de decisões (BEUNEN *et al*, 2016).

Pela Teoria Evolucionária da Governança (TEG), as instituições de governança podem não atingir seus objetivos e fracassam, e a complexidade das questões sociais, políticas, econômicas e ecológicas, somadas ao histórico de fracassos, devem nos fazer pensar sobre as limitações de uma mudança (BEUNEN *et al*, 2016).

O essencial da TEG são dois pontos, nos ensinamentos de Beunen *et al* (2016): primeiro, qualquer tentativa de intervir na governança pressupõe uma compreensão completa do contexto que se espera intervir e novas políticas ou regras podem ser ignoradas, distorcidas, a depender do interesse da comunidade e de seu histórico, assim, qualquer ação de governança deve considerar esse contexto. Segundo, governança é um conceito radicalmente evolucionário, o que significa dizer que a mudança não ocorre de maneira aleatória, mas de maneira coordenada e considerando a sociedade e a governança existente.

Na concepção da teoria evolucionária, governança diz respeito a qualquer tentativa coordenada de governar uma realidade (BEUNEN *et al*, 2016) e também diz respeito à forma como cada sociedade dá sentido à realidade, considerando todos os elementos sociais, econômicos, históricos, políticas entrelaçadas no processo decisório e aptos a mudança de uma maneira coordenada com liderança, estratégia e controles com foco no cidadão (BEUNEN *et al*, 2016).

A concepção evolucionária da governança e da teoria institucional, especialmente de Douglas North, nos leva a afirmar que ambos têm uma premissa central de que a ação humana e as interações são resultantes de hábitos de ação e de pensamento, rejeitando o princípio de maximização enquanto processo de caracterização da forma como os homens agem. Portanto quando se aborda a

governança enquanto processo evolucionário, assim como o institucionalismo, considera-se o homem com racionalidade limitada, que não dispõe de todas as informações necessárias para a tomada de decisões e que, para isso, usa de costumes, hábitos e modelos mentais para o estabelecimento da governança (no sentido de uma direção escolhida).

A governança, enquanto elemento de direção, deve criar instituições com o propósito de reduzir as incertezas de mercado, provocadas pelas assimetrias de informações. Uma matriz institucional eficiente é aquela que conseguem reduzir ao máximo as incertezas, aproximando-as de um mercado perfeito, onde o acesso à informação é homogêneo e completo, o que irá reduzir os custos de transação, maximizando os lucros das atividades econômicas praticadas, ou conforme explica Gala (2020, p.284), “uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais”. O papel da governança seria, portanto, maximizar os lucros com a definição de instituições eficientes que reduzem as incertezas de mercado, promovendo assim as condições necessárias para um ambiente estável e propício ao desenvolvimento (GALA, 2020).

Adentrando um pouco mais na aproximação sobre o caráter evolucionário da governança e das instituições, quando se define uma estrutura de governança a partir de um determinado período histórico, cria-se uma dependência de trajetória (*path dependence*) naquela sociedade, que ficará trancada (*locked in*), vinculada a essa escolha, conforme explica a teoria institucional. E mesmo sendo uma decisão ineficiente, em razão do *path dependence*, ela permanecerá na sociedade em razão da influência do passado sobre o presente e o futuro, demonstrando assim que a governança está estreitamente ligada à compreensão do processo de aprendizado, da formação de modelos mentais compartilhados e das crenças que se desenvolvem ao longo da história.

A governança, numa análise institucional e evolucionária, deve se atentar às restrições informais, pois são instituições que governam a interação social diária, as relações familiares e profissionais. A herança cultural, as convenções sociais e as normas comportamentais influenciam a forma como as pessoas processam e utilizam informações e tomam decisões com base em seus modelos mentais, e nesse sentido, as regras informais acabam se tornando “até mesmo mais importantes do que as

formais” (DA COSTA, 2020, p. 73). Dessa forma, eventuais propostas de mudanças institucionais relacionadas ao desenvolvimento econômico devem considerar também instituições informais, como a cultura e os costumes, e não apenas buscar o desenvolvimento com alterações de instituições formais, como decretos de boa governança aplicados a organizações.

2.1.2. Governança: estado da arte

A governança possui múltiplos significados, a depender da contextualização onde está inserida. Fukuyama (2016) acredita que não é possível revisar o estado da arte sobre governança sem antes definir o termo, pois não há uma compreensão consistente sobre, indicando certo grau de desordem nesse campo.

O campo de estudo sobre a governança é bastante amplo, pois transcende um único sistema social ou ciência, podendo o termo governança ser “utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a sociologia, a política, a administração, a economia e a geografia, porém, nem sempre com o mesmo sentido” (DALLABRIDA, 2011, p.15).

Diante da multiplicidade de problemáticas que a governança pode assumir, diversas teorias científicas a embasam. Osborne (2006) não apresenta um conceito, mas contextualiza a GovPub como fundamentada nas teorias organizacional, sociológica e de redes, com foco inter-organizacional e ênfase nos processos de serviços e resultados.

Beunen *et al* (2016), ao formular a teoria evolucionária da governança, aponta em sua abordagem a teoria da economia institucional e do desenvolvimento, teorias de sistemas, pós-estruturalismo, teorias ator-rede, teorias do discurso, teoria do planejamento e estudos jurídicos, e defende que o fenômeno evolutivo da governança, em razão da multiplicidade de perspectivas e prescrições, deve fazer parte de uma teoria da governança.

Já Ansell e Torfing (2022) cita como bases teóricas da governança a teoria da ação coletiva, a teoria das organizações, a teoria da administração pública, a teoria do planejamento, a teoria do Estado, a teoria da democracia, a teoria da regulação, a teoria do desenvolvimento e a teoria das relações internacionais. Esclarecem os

autores que as teorias de governança são lentes analíticas que nos ajudam a entender nosso mundo contemporâneo, e cada uma possui um propósito diferente.

Algumas teorias destacam como diferentes atores, jurisdições, níveis e arenas institucionais interagem para trocar conhecimentos e ideias, coordenar ações e colaborar na tomada de decisões que produzem resultados coletivos; outras ajudam a entender o papel desempenhado por diferentes atores públicos, privados e da sociedade civil nos processos de governo em diferentes níveis e em diferentes países ou partes do mundo; há teorias que ajudam a analisar como a governança é projetada, organizada e orquestrada, ou como ela evolui ao longo do tempo e entre setores e domínios; outras medem a governança, estudam o seu impacto e efeitos ou ajudam a compreender como diferentes tipos de governança contribuem para formas mais eficazes, democráticas ou inovadoras de resolver problemas sociais, prestar serviços públicos ou regular a vida social e econômica e outras ainda analisam falhas de governança ou como melhorar a governança para garantir resultados desejáveis. Reunidas, essas teorias de governança fornecem um arsenal de ferramentas analíticas para refletir e participar da produção de regras ordenadas em nossa sociedade cada vez mais complexa, fragmentada e dinâmica (ANSELL e TORFING, 2022).

As diversidades de inter-relações existentes no campo da governança revelam sua complexidade, e essa característica pode justificar a dificuldade em se estabilizar um conceito sobre governança.

Para Rhodes (1996) há seis diferentes usos do conceito de governança. O primeiro, "Governança como um Estado Mínimo", propõe a privatização de funções do Estado. Já a "Governança Corporativa" se refere ao sistema de direção e controle das organizações, com três princípios fundamentais: abertura, integridade e responsabilidade. O terceiro uso é a "Nova Gestão Pública", que adota práticas do setor privado e incentivos estruturais como a competição de mercado. A "Boa Governança" é um uso mais amplo, envolvendo distribuição política e econômica, com a necessidade de um serviço público eficiente e respeito pelos direitos humanos. A "Governança como um sistema sócio-cibernético" enfatiza a interação entre pessoas e tecnologia. Por fim, a "Governança como Redes Auto-organizadas" promove a colaboração entre indivíduos e organizações. Rhodes (1996) argumenta que nenhum

desses usos é intrinsecamente "bom" ou "mau" e o Estado deve escolher aquele que melhor se adapta ao seu objetivo pretendido.

Em uma análise mais específica sobre o que seria a boa governança, elucida Gel'man (2022) que uma boa governança está amparada em quatro elementos: desempenho efetivo do governo, qualidade regulatória decente do estado, adesão aos princípios básicos do estado de direito e restrições políticas e institucionais à corrupção; e uma *bad governance* pode ser entendida como uma combinação de falta de estado de direito e/ou perversão de seus princípios básicos, alto grau de corrupção, uma combinação de alta densidade, baixa qualidade e implementação seletiva de regulamentos estaduais ("estado super regulado") e ineficácia do governo geral, exceto para certas áreas políticas cruciais e/ou projetos e programas prioritários (GEL'MAN, 2022).

No mesmo sentido defende Escap (2009), afirmando que a governança é tão antiga quanto a civilização humana e significa o processo de como as decisões são tomadas e quais decisões serão implementadas ou não, e a boa governança tem oito principais características: é participativa, consensual, responsável, transparente, responsivo, eficaz e eficiente, equitativo e inclusivo e segue o estado de direito, garantindo, assim, que a corrupção seja minimizada, os pontos de vista das minorias sejam tidos em conta e que as vozes dos mais vulneráveis e a sociedade sejam ouvidas na tomada de decisões.

Diversos conceitos são encontrados na literatura e essa imprecisão científica sobre o conceito de governança pública foi exposta por Gomes e Teixeira (2019) que identificaram, dentre autores e instituições, trinta e seis (36) concepções. Gomes e Teixeira (2019) concluem que alguns princípios são comuns em todos os conceitos apresentados, como a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimam as escolhas públicas e direcionam a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público.

Essa quantidade de definições do termo governança pública demonstra que é mais produtivo buscar outras formas de se analisar a governança, que não seu conceito, como verificar suas diretrizes e funções. Nesse sentido, Peters (2013)

propõe uma abordagem geral focada nas funções básicas que devem ser realizadas para se governar, quais sejam: 1 – estabelecimento de metas, 2 – coordenação de metas, 3 – implementação, 4 – avaliação e responsabilização.

Tabela 1 - Principais concepções sobre governança pública à luz da categorização de Gomes e Teixeira (2019)

Autor	Conceito de Governança Pública
World Bank	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
Instituto Brasileiro de Governança Corporativa	Sistema de gestão pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas.
Bresser-Pereira	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	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.
Decreto 9.203/2017	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Fonte: Gomes e Teixeira (2019) adaptado.

Na formulação de conhecimentos sobre governança, a OCDE tem um papel relevante e vem desde 1990 discutindo sobre os princípios administrativos para se conseguir uma boa governança. Em 2001 apresentou uma agenda de reforma a partir de alguns questionamentos: “como os governos podem se preparar para mudanças? Como o setor público pode desenvolver uma cultura responsiva a mudanças? Quais os tipos de líderes são necessários?” (OCDE, 2013, p. 32). A OCDE (2013) chegou à conclusão de que se deve planejar para o futuro e que o governo precisa ser um

líder, e que o perigo é as reformas no setor público ficarem olhando para trás e não para frente.

A partir de então, conforme relata OCDE (2013) a organização vem atuando mundialmente para que os países possam melhorar seus governos, tanto em termos de maior eficiência na administração, como para fortalecer o quadro de iniciativa privada e desenvolvimento, propondo medidas para reforçar a qualidade da regulação, para definir com precisão a interface do público e privado, e garantir a confiança nas instituições públicas e no governo por meio da transparência, prestação de contas e altos padrões éticos dos gestores.

De acordo com a OCDE (2015), GovPub é definido como arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são tomadas e executadas, mantendo-se os valores constitucionais dentro de uma perspectiva de mudança de ambiente e problemas.

Segundo Thorstensen (2020), em 2018, a OCDE aprofundou suas diretrizes sobre GovPub e trouxe o conceito de *sound public governance*, ou governança pública sólida, vinculando a GovPub ao desenho, execução e avaliação das regras formais e informais, de processos e de interações entre as instituições e atores que fazem parte do Estado e entre Estado e cidadãos de uma forma que propicie uma antecipação e identificação de desafios e promova a prosperidade o bem-estar para todos, e, em 2020, vinculou a governança pública ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa .

De acordo com o Brasil-TCU (2020), o termo governança é amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, e suas definições mais conhecidas e utilizadas estão relacionadas à governança corporativa, pública e global.

A governança corporativa pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos que regem a direção e o controle das organizações. Esse conjunto de mecanismos tem como objetivo convergir interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações, protegendo os investidores externos da expropriação pelos internos, como gestores e acionistas controladores (BRASIL-TCU,2020).

A governança pública, por sua vez, é entendida como o sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores, visando a prevalecer o bem comum sobre os interesses de indivíduos ou grupos (BRASIL-TCU,2020).

Já a governança global abrange o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, que englobam o Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público. Esses mecanismos têm como objetivo articular interesses coletivos, estabelecer direitos e deveres e mediar diferenças (BRASIL-TCU,2020).

Assim como o TCU limitou sua abordagem sobre governança àquelas mais relevantes e Cavalcante e Pires (2018) segue a mesma sistematização, evitando-se abordar todo o universo dos conceitos de governança existente destacando duas perspectivas, a abordagem prescritiva-formal da boa governança e a perspectiva analítica.

A definição mais conhecida de governança é a que apresenta um aspecto normativo e prescritivo sobre a administração pública, sustentando a disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em instituições, ações e recursos necessários para um governo efetivo. A expressão “boa governança”, criada pelo Banco Mundial, identifica essa abordagem. No entanto, essa perspectiva recebe críticas por ser considerada ingênua e irrealista, com interpretações vagas e imprecisas, além de possuir uma alta carga de juízo de valor e supostamente sugerir consenso. Além disso, apresenta contradições inerentes entre as dimensões valoradas, como a ênfase excessiva na transparência e na ampliação da participação social, que podem gerar dificuldades na tomada de decisões céleres ou com abrangência de longo prazo (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

O outro aspecto destacado por Cavalcante e Pires (2018) é a governança em uma perspectiva analítica, que visa investigar o funcionamento do Estado e das políticas públicas. Essa abordagem se concentra em estudar a atuação de organizações e suas relações com os ambientes em que se inserem. A governança como perspectiva analítica busca compreender como operam os atores, interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na organização e condução do processo de formulação e implementação de políticas públicas, bem como as diferenças entre os

arranjos de governança e seus fatores subjacentes. A governança pública pode se configurar sob diferentes formas, a partir das relações entre três modos de governança: hierarquia (governo), mercado (setor privado) e redes (sociedade civil), que variam de acordo com o grau de voluntariado/coercividade e os papéis de cada setor (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

Já segundo Brasil -TCU (2020) a governança pública pode ser visualizada sob uma perspectiva “organizacional ou corporativa”, entendida como condições necessárias para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável; de “políticas públicas”, quando trata do desempenho dos programas das políticas públicas, considerando a rede de interações entre estruturas e setores, poderes, governo e sociedade civil organizada; de “Centro de Governo”, quando foca no direcionamento que o governo é capaz de dar a nação e de sua legitimidade perante as partes interessadas, criando condições estruturais de administração e controle do Estado.

É importante destacar que o conceito de GovPub adotado pela legislação brasileira se refere à perspectiva organizacional ou corporativa, e, se limita ao microambiente das organizações, que trata do desempenho individual das organizações públicas. Segundo Brasil-TCU (2020) essa delimitação claramente é apontada no conceito definido no Decreto n. 9.203/2017, que tem como foco a governança nas organizações públicas, não se confundindo com a governança de políticas públicas e nem de Centro de Governo, embora sejam relacionadas e interdependentes. Portanto o conceito e governança adotado no presente trabalho para se realizar as análises é o mesmo adotado pelo decreto federal e estadual.

A definição de GovPub adotado pelo Brasil, tanto no decreto federal quanto no do Estado do Tocantins, caracteriza a governança pública como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle de condução de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade, aplicados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão (BRASIL, 2017; TOCANTINS, 2022). Esse conceito foi criado em 2014 a partir de um grupo de trabalho do TCU tendo se baseado em artigos científicos e diversos documentos de organizações internacionais.

A GovPub no âmbito nacional foi instituída com a edição do Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trazendo conceitos, diretrizes, mecanismos, competências, e instituindo um Comitê Interministerial de Governança para auxiliar a Presidência da República na política de governança (BRASIL, 2017).

Brasil -TCU (2020) explica que quanto aos elementos da GovPub, em um primeiro aspecto, ela monitora a gestão e, a partir disso, tem-se uma hierarquia entre a estrutura de GovPub e a gestão, onde a governança direciona e a gestão realiza. Portanto a governança se encontra no nível estratégico de planejamento, enquanto que a gestão está no nível tático e operacional.

A Figura 1 identifica bem essa diferenciação e relação entre a governança e a gestão.

Figura 1 - Relação entre a governança e a gestão organizacional



Fonte: BRASIL-TCU, 2020

A GovPub no Estado do Tocantins foi criada pelo Decreto n. 6.395, de 1 de fevereiro de 2022 e define como princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - prestação de contas (accountability); V - responsabilidade; VI - relações de trabalho humanizadas; VII - transparência e controle social (TOCANTINS, 2022).

Os princípios servem para nortear todas as ações das organizações públicas, sejam relacionados a agentes internos quanto externos da organização. As diretrizes da GovPub são relacionadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, e estabelecem uma visão daquilo que se pretende. E quanto aos mecanismos para o exercício da GovPub, estabelece o Decreto três formas: a liderança, a estratégia e o controle (BRASIL, 2017).

Liderança é definida como o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas pelos ocupantes dos principais cargos de órgãos ou entidades para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, tais como integridade, competência, responsabilidade e motivação; estratégia é a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre os órgãos e entidades e as partes interessadas, de maneira que os serviços e produtos de responsabilidade do órgão ou entidade alcancem o resultado pretendido; e controle representa processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (TOCANTINS,2022).

O art. 4º do Decreto n. 6.395/2022 estabelece ainda as diretrizes da governança pública no Estado do Tocantins, quais sejam: I - promover a simplificação administrativa, a transformação da gestão pública e a integração dos serviços públicos; II - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; III - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; IV - incorporar padrões elevados de conduta aos ocupantes de cargos de direção e chefia, para orientar o comportamento dos agentes públicos em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e suas entidades; V - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VI - orientar o processo decisório pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; VII - editar e revisar os atos normativos de acordo com as boas práticas

regulatórias para alcançar a legitimidade, a estabilidade e a coerência do ordenamento jurídico; VIII - estabelecer relações humanizadas com os cidadãos e os servidores públicos; IX - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, para assegurar o acesso público e democrático à informação. Por fim, no art. 5º no mencionado dispositivo, apresenta a liderança, a estratégia e o controle como mecanismos para o exercício da governança pública (TOCANTINS, 2022).

No Estado do Tocantins diversos programas e ações das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico estão inseridos no orçamento dos fundos públicos e isso exige que os recursos sejam bem gerenciados para que consigam gerar valor público à sociedade. Portanto, uma boa governança sobre os fundos públicos é necessária para que se efetivem as políticas públicas desenvolvimentistas e para que o Estado consiga reduzir a pobreza e as desigualdades regionais, gerar empregos e melhorar a qualidade de vida dos tocantinenses.

2.2 Fundos Públicos

A utilização de fundos no setor público brasileiro ocorre desde o período colonial, 1624, quando se propôs um imposto sobre a caneca de vinho consumida vinculando o valor arrecadado a construção do Aqueduto da Carioca (BASSI,2019).

O uso dos fundos públicos pela administração pública sempre foi matéria controversa. Os anais do Senado transcrevem a sessão de 05 de novembro de 1926 uma discussão entre os Senadores sobre a instituição ou não de um fundo para assistência hospitalar, revelando que a discussão política sobre o uso ou não dos fundos na administração pública é antiga quando um dos Senadores diz que :”...si os fundos especiaes para a execução de serviços publicos já existiram nos orçamentos da Republica, si o proprio Congresso veio a reconhecer a alta inconveniencia da conservação desses fundos e por esse motivo os suprimiu (*sic*).”(Senado, 1926). Em 1933, por meio do Decreto n. 23.150, de 15/09/1933, chegou-se a proibir a criação de fundos especiais.

Os primeiros registros de fundos criados no Brasil, nos ensinamentos de Sanches (2002) são: o Decreto n. 4.382, de 08/04/1902, criou o Fundo de Amortização dos Empréstimos; o Decreto n. 20.923, de 08/01/1932 criou o Fundo Naval; o Decreto

n. 21.335, de 29/04/1932, que cria o Fundo Especial de Educação e Saúde, e, a partir dos anos setenta, sob o fundamento da flexibilização das normas sobre fundos realizada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nas disposições do art. 71 da Lei nº 4.320/64 e na norma do art. 172 do Decreto-lei 200/67, os fundos de natureza orçamentária se tornaram populares.

Segundo Sanches (2002), a baixa produção técnica e científica sobre os fundos dificulta a elucidação sobre confusões estabelecidas sobre o tema, ocasionadas pela ampla variedade desses instrumentos e diversas alterações que se sucederam no ordenamento jurídico que designam variados nomes a um mesmo instituto.

Os fundos são nomeados como fundos especiais, fundos especiais de natureza contábil, fundos especiais de natureza financeira, fundos de natureza contábil, fundos rotativos, fundos fiscais, fundos contábeis de instituições financeiras, fundos orçamentários, fundos de reserva e fundos de garantia, ou seja, há uma diversidade de fundos com diferentes designações legais, mas que muitas vezes não possuem uma caracterização precisa e diferenciada dos demais, o que pode gerar confusão e dificuldades na sua interpretação e aplicação (SANCHES, 2002)

Antes de se conceituar o fundo público, portanto, deve-se lembrar que essa instituição remete a ordenamentos anteriores a CF/88 e que cada legislador propunha designações diferentes. O Código de Contabilidade de 1922 previa a instituição de fundos especiais que eram “o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial.” (SANCHES, 2002, p. 295).

A Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define, em seu artigo 71, fundo especial como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964).

A Lei n. 4.320/64 é uma norma antiga e existe um projeto de Lei Complementar, n. 22/2020, que propõe normas gerais para o funcionamento de fundos públicos expondo que se faz necessário distinguir a vinculação de receitas e os fundos

públicos, vez que existe um entendimento equivocado dos parlamentares de que para atingir um objetivo específico é necessário o uso de fundos públicos pois, segundo Brasil-TCU (2020) muitas políticas públicas, financiadas por receitas vinculadas e implementadas pelos departamentos ministeriais, dispensam uma gestão por meio de fundo, restando o uso de fundos públicos a situações que exijam uma atuação específica.

Reis (1991) define fundo como uma restrição sobre um valor qualquer ou um conjunto de valores, conforme o caso, porque destinado a um objetivo específico.

As características dos fundos públicos, de acordo com os atuais dispositivos legais são: as regras devem ser fixadas por lei complementar, deve existir a prévia autorização legislativa para sua criação, não se pode vincular a receita de impostos a fundos, a programação deve estar inserida na LOA, as receitas devem ser especificadas, é vinculado a realização de objetivos e serviços determinados, podem possuir normas específicas de aplicação, controle e prestação de contas, o saldo patrimonial do exercício é preservado para o seguinte (salvo se a lei instituidora definir o contrário), os recursos e as demonstrações contábeis devem ser individualizada e devem obediência às regras previstas na LRF e a prévia autorização legislativa (COSTA,2017).

Quanto à classificação dos fundos, o Decreto n. 93.872/1986 apresentou duas categorias de fundos: 1 - os fundos especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional e; 2- fundos especiais de natureza financeira os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Sanches (2002) apresenta a definição do fundo especial contábil quando operarem ativos (moeda, títulos, direitos) destacados das disponibilidades do caixa do Tesouro para a realização de ações ou operações que representarem essencialmente imobilizações temporárias (empréstimos, aquisição de títulos, inversões financeiras, prestação de garantia) é de natureza financeira quando operarem apenas com dotações e recursos do caixa único do Tesouro para realização de programas típicos

do setor público detalhadas na LOA. E esclarece ainda que “vários dos fundos orçamentários realizam ações de ambas naturezas” (Sanches, 2002, p. 280), com múltiplas operações e uso de denominações que não mostram seus objetivos, sendo híbridos ou mistos.

O Projeto de Lei Complementar 22/2020, conforme apontado pelo Brasil-TCU (2020), prevê a seguinte classificação: a) fundos de gestão orçamentária, estabelecidos por vinculação de receita, com programação detalhada na lei orçamentária anual ou em crédito adicional e execução orçamentária e financeira obedecendo à legislação específica aplicável ao setor público; b) fundos de gestão especial, aqueles caracterizados, sem prejuízo de outros, como fundos de investimentos, seguros, aval, capitalização, garantia ou financiamento, capitalizados por meio de dotação específica na lei orçamentária anual ou créditos adicionais, sem programação detalhada na lei orçamentária anual ou em crédito adicional, e com execução financeira seguindo a lei específica que o instituir; c) fundos de transferências de receitas, destinados a operacionalizar as transferências decorrentes de compartilhamento intergovernamental de receitas com previsão nas constituições e leis orgânicas de cada ente federativo.

Os fundos públicos são submetidos às regras de execução orçamentária da administração pública, e a sua utilização remete a ideia de uma reserva financeira para realizar fins específicos, devendo os fundos estarem inseridos no orçamento público estatal (BRASIL, 1964).

Existe um debate acerca da natureza jurídica do orçamento público questionando se ele possui caráter autorizativo ou impositivo. Esse assunto é importante porque o orçamento envolve relações de poder e a Constituição estabelece um sistema de freios e contrapesos para equilibrar essas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. “No modelo autorizativo, o Poder Executivo se destaca no que tange às decisões de gasto; no modelo impositivo, o Poder Legislativo ganha força”, e no Brasil se adota o modelo autorizativo, em regra (SANTOS e GASPARINI, 2020, p. 2).

O orçamento público evoluiu em termos funcionais, conceituais e técnicos, acompanhando a evolução da Administração Pública. A evolução conceitual do

orçamento público é dividida em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

O orçamento tradicional era marcado pelo controle político e era influenciado pelo liberalismo econômico. A partir do século XX, desenvolveu-se a preocupação em tornar a Administração Pública mais eficiente, visando promover o desenvolvimento econômico e social. O orçamento passou a ser visto como um instrumento de administração para cumprir os programas de governo e não apenas uma previsão de receitas ou estimativa de despesa. Nesse sentido, no Brasil adotou-se o modelo de orçamento-programa que é aquele que é realizado em função do que se pretende realizar no futuro, ou seja, identifica os programas de trabalho, os objetivos, as metas, os custos e os resultados pretendidos, assim adota um caráter gerencial de orçamento público (CARVALHO, 2010).

No orçamento, os fundos se apresentam como unidade orçamentária, devendo ter um programa de trabalho, ações específicas e um gerenciamento eficaz e sistemático de suas ações (SANCHES, 2002).

O processo orçamentário é regulamentado pela Constituição Federal e tem como principais instrumentos de planejamento e execução o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), “esta tríade se liga hierarquicamente em diferentes etapas” (PEREIRA e MUELLER, 2022, p. 268).

O PPA é o primeiro passo para a construção de um planejamento integrado. Ele é um instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas pelo governo em um período de quatro anos (BRASIL, 1988). A partir do PPA pode-se elaborar a LDO, que estabelece as metas e prioridades do governo para o ano seguinte e orienta a LOA (BRASIL, 1988). A LOA é o instrumento que viabiliza a execução dos planos e projetos previstos no PPA e na LDO e estabelece a previsão de receita e a autorização de despesa para o ano seguinte. Esses instrumentos materializam o planejamento estatal, permitindo coordenação e a alocação de recursos para as áreas prioritárias e para a implementação de políticas públicas (CAVALCANTE, 2007).

Existe um procedimento de elaboração do orçamento que compreende as fases de elaboração, aprovação, execução, e acompanhamento e avaliação, e a todos

esses procedimentos pode-se conceituar como ciclo orçamentário (CARVALHO,2010). A fase de execução orçamentária consiste no processo de arrecadação das receitas e de realização das despesas autorizadas nos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado. Ao longo da execução orçamentária, podem surgir situações em que é necessário alterar o orçamento inicial devido à falta de recursos ou para a realização de despesas não previstas. Essas mudanças são conhecidas como créditos adicionais e podem ser classificadas como suplementares, especiais ou extraordinárias. Além disso, a descentralização é outra forma de alteração dos créditos orçamentários, que envolve a transferência do poder de utilizar recursos orçamentários de uma unidade gestora para outra (MARQUES, 2017).

Com o intuito de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, as unidades gestoras devem seguir os três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 1964). A despesa pública diz respeito aos gastos financeiros realizados pelo Estado para atender às necessidades e responsabilidades assumidas em prol da coletividade, bem como para cumprir outros compromissos, como cauções e fianças. O empenho é a etapa inicial, em que uma parcela do orçamento é reservada para a execução da despesa. É o ato da autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, condicionada ou não ao cumprimento de determinada condição (artigo 58 da Lei nº 4.320/64). A liquidação, por sua vez, consiste na verificação do direito do credor (cumprimento da condição), baseada em títulos e documentos comprobatórios do crédito correspondente. É o ato realizado pelo órgão de controle que, após análise da documentação, estabelece de forma preliminar o valor exato do crédito do credor contra o Estado (artigo 63 da Lei nº 4.320/64). Por fim, o pagamento é a ação pela qual a Fazenda Pública quita o valor devido ao credor e encerra a obrigação correspondente (art. 64 da Lei nº 4.320/64) (BRASIL, 1964).

Pela Lei n. 4.320/64 os fundos especiais são ferramentas de gestão e com o Decreto-Lei 93.872/1986 foram definidos como sendo “modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo” (BRASIL, 1986). A gestão dos fundos deve se basear em princípios como eficiência, eficácia e economicidade. A eficiência implica na otimização do uso dos recursos públicos, buscando sempre a melhor relação entre custo e benefício, e está

relacionada com os meios e não com os fins. Já a eficácia refere-se à relação entre as metas alcançadas e pretendidas. A efetividade é a avaliação das mudanças ocorridas em razão da ação (SANO e MONTENEGRO FILHO, 2013).

A utilização dos fundos públicos como ferramenta de gestão da parcela do Tesouro possui vantagens e desvantagens, conforme levantamentos de diversos autores, descritas nas Tabela 2 e Tabela 3.

Tabela 2 – Vantagens dos fundos públicos

Fundos Públicos - Vantagens
Melhor distribuição e gestão dos recursos
Identificação de responsabilidades por áreas
Melhor controle e avaliação de desempenho
Possibilidade de confronto das despesas com as receitas geradas pelo próprio serviço
Maior transparência na gestão dos recursos;
Possibilidade de relacionamentos entre os fundos, sem perigo de quebra da autonomia dos fundos
Produção de informações diferenciadas para auxiliar os usuários a avaliar o serviço prestado e a capacidade de continuar prestando-o
Justificativa para pedidos de ajustes ou atualização dos valores que são cobrados pelos preços dos serviços remunerados e não remunerados
Garantir a destinação de receitas para executar determinada programação ou viabilizar a realização de objetivos
Descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor
Viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades, pela possibilidade de adoção de normas peculiares de programação e controle
Possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre os resultados, em contraste com os seus principais custos
Preservar para o exercício seguinte os recursos financeiros não utilizados, o que evita desperdício de recursos pelo 'atabalhado' comprometimento dos saldos nos finais de exercício
A vinculação de recursos desempenha importante papel na manutenção do aporte de recursos para programas sociais, notadamente em períodos de ajustes econômicos
Os fundos seriam ferramentas de direcionamento de recursos para setores mais sensíveis da sociedade e da economia
Evita que a cada orçamento, o governo partira do zero, fazendo com que políticas públicas perdessem continuidade e eficácia

Fonte: Reis, 1991; Rocha, 1997; Sanches, 2002; Costa, 2017; Bassi, 2019; Brasil-TCU, 2020 adaptado

Dentre as principais vantagens pode-se evidenciar que os fundos públicos desempenham um importante papel para garantir que determinado setor ou um programa específico receba recursos, que a descentralização concede mais autonomia ao gestor do fundo, viabiliza melhores avaliações dos resultados, assegura que o saldo de um exercício financeiro seja preservado para o seguinte (SANCHES, 2002).

Tabela 3 - Desvantagens dos fundos públicos

Fundos Públicos - Desvantagens
A vinculação de receitas a determinadas finalidades refletiria uma realidade momentânea, que não se manteria inalterada ao longo do tempo
O 'represamento' de recursos por meio de leis enrijeceria o orçamento
A maioria dos fundos públicos - 165 - foi instituída antes da constituição de 1988, sendo incompatível com o ordenamento atual
A vinculação de receitas para implementação de políticas públicas não necessariamente exigiria a criação de um fundo público
Os fundos deveriam ser utilizados apenas em casos especiais, como um 'instrumento de gestão específico orientado por regras de governança específica
Economias avançadas, apenas 3% do produto interno bruto seria administrado por fundos públicos
Pulverização dos recursos entre os fundos
Dificuldades nos controles, inclusive do legislativo
Criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do governo
Possibilitar a constituição de feudos de poder, pois, caso a nomeação do gestor do fundo se dê por indicação política, isso poderá conduzir à adoção de linhas independentes de atuação, distintas daqueles fixadas pelo titular do órgão setorial
Impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo, em duplicidade com os atos regulares de registro no sistema geral de contabilidade
Transferir para a tecnoburocracia do poder executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao parlamento
Ensejar duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos tendem a ser fixados em termos muito gerais e seus programas de trabalho a serem pouco detalhados
Viabilizar ações ou práticas que reduzam a eficácia dos processos de controle ou dificultem o seu exercício
Alocação de recursos públicos em setores pouco estratégicos
Perda da capacidade do governo de definir prioridades e investir em áreas essenciais
Duplicação e sobreposição da atividade estatal devido a definição genérica de objetivos
Enfraquecimento do poder decisório do governo, pois, os gestores dos fundos seguiriam critérios próprios
Endividamento do governo enquanto haveria fundos com recursos ociosos
Falta de padronização na escrituração das contas dos fundos
Falta de transparência
Resistência ao controle
Existência de práticas alocativas 'criativas' ou de legalidade duvidosa
Elevar os custos operacionais da administração pública;
Em observância ao princípio da eficiência, os fundos públicos, notadamente os contábeis, deveriam ser substituídos por programas ou ações orçamentárias. A exceção seria quando houvesse necessidade de prazo indeterminado
Alto grau de vinculação de receitas é fenômeno que aumentou significativamente a partir da Constituição de 1988. O fenômeno constituiria uma 'corrida generalizada dos diversos interesses no sentido de garantir sua fatia do bolo orçamentário contra incertezas decorrentes do ambiente marcado por alto nível de instabilidade política e econômica
Inovações posteriores na gestão dos recursos públicos - notadamente a criação da conta única do Tesouro, em meados da década de 1980 - teriam tornado os fundos desnecessários tanto à vinculação de receitas como à acumulação dos saldos (superávit financeiro
A exposição ao contingenciamento de despesas, a constituição de reserva de contingência e a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) teriam feito com que a vinculação de receitas - por meio de fundos ou não - deixasse de representar garantia de recursos
São as obrigações, e não os vínculos, os maiores responsáveis pelo reduzido grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis

Fonte: Reis, 1991; Rocha, 1997; Sanches, 2002; Costa, 2017; Bassi, 2019; Brasil-TCU, 2020 adaptado

Como desvantagens pode-se destacar que os fundos públicos geram custos desnecessários (ineficiente) haja vista que a vinculação de receitas dos fundos não é mais uma garantia de recursos, sendo, portanto, dispensáveis; a acumulação de saldos patrimoniais para o exercício seguinte não assegura a disponibilidade do recurso, vez que pode haver a desvinculação da receita (BASSI,2019).

Dada a quantidade de desvantagens dos fundos públicos, tenta-se extingui-los, como ocorreu com a PEC n.187/2019, denominada PEC da Revisão dos Fundos, que propunha que todos os fundos públicos da União, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam ser extintos na data de promulgação da emenda constitucional, se não fossem ratificados por lei complementar, o que possibilitaria a extinção de 248 fundos e a desvinculação imediata de um superávit financeiro de 219 bilhões que poderiam ser utilizados na amortização da dívida pública da União (Proposta de Emenda à Constituição n. 187/2019).

A justificativa apresentada para a proposta de extinção dos fundos era de que “ao longo dos anos a reserva e vinculação de recursos públicos tornou-se excessiva, dificultando, e até mesmo engessando, a administração financeira dos entes”, conforme apresentado na Emenda a PEC do Senador Ciro Nogueira, que ainda ressalta que a partir da edição da Lei Complementar Federal n.101/2000 foi criado, para fins de previsão e execução orçamentária e financeira, escrituração e controle de maneira individualizada e padronizada, a sistemática de classificação por fonte/destinação de recursos, não sendo mais necessário a criação de fundos públicos. Vários outros argumentos para a extinção dos fundos públicos foram apresentados pela proposta legislativa: engessamento das receitas; superávit dos fundos, porém sem execução enquanto outras ações precisam de recursos financeiros; evolução da lei orçamentária que instituiu o programa-orçamento; aumento do gasto público pelo controle dos fundos e melhor gestão fiscal (Emenda a PEC,2019).

A proposta de extinção dos fundos não foi aceita, porém culminou na edição da EC n. 109, de 15 de março de 2021, que veta, dentre outras alterações, a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública (BRASIL, 2021).

Portanto há diversas vantagens e desvantagens no uso de fundos públicos na gestão orçamentária, o que revela a complexidade da discussão e a importância de uma análise dos fundos públicos sob o prisma da governança pública.

3 METODOLOGIA

O objetivo geral do trabalho foi analisar a GovPub dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins focando-se nos mecanismos de liderança, estratégia e controle que devem ser observados pela administração pública.

Foi uma pesquisa descritiva e exploratória, tendo em vista que se realizou uma análise para conhecer os fundos públicos de desenvolvimento econômicos e os mecanismos de liderança, estratégia e controle exercidos pela Administração Pública. Partiu-se da definição de GovPub do TCU para estudar a governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins. Para isso utilizou-se o questionário de governança e gestão pública, versão 2021, elaborado pelo TCU, conforme Anexo I, e a sua metodologia de avaliação.

A pesquisa foi dividida em cinco etapas, sendo a etapa 1 para identificar e caracterizar os fundos públicos existentes no Estado do Tocantins; a etapa 2 para aplicar o questionário do TCU quanto aos mecanismos de liderança, estratégia e controle; a etapa 3 para consolidar as respostas do questionário, classificando-se o nível de prática dos mecanismos de liderança, estratégia e controle; a etapa 4 para analisar os fundos públicos de desenvolvimento econômico sob a ótica da governança pública e; a etapa 5 para apresentar uma proposta de arranjo institucional para melhor desempenho dos fundos de desenvolvimento econômico do Tocantins.

3.1 Etapas realizadas para identificar e caracterizar os fundos públicos de desenvolvimento econômico

A Tabela 4 representa as etapas para se alcançar o objetivo específico de apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021, etapa 1 da pesquisa.

Tabela 4 - Metodologia para se alcançar o objetivo específico de apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021

Etapa 1				
Objetivo específico : apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
Localizar as leis	Encontrar os fundos públicos	https://www.to.gov.br/cge/oa-lei-orcamentaria-anual/7flc13dkp7e0	Leitura das leis e uso de ferramenta de busca usando o termo <fundo>	Lei n. 3.344/2017 – LOA 2018; Lei n. 3.434/2019 – LOA 2019;

Etapa 1				
Objetivo específico : apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
orçamentárias	existentes no período de 2018 a 2021			Lei n. 3.622/2019 – LOA 2020; Lei n. 3.781/2021 – LOA 2021.
Identificar os fundos de desenvolvimento econômico	Destacar quais fundos tem em suas finalidades o desenvolvimento econômico	https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual	Uso de ferramenta de busca usando o termo <fundo>	FUNDES; FECT; FDE; FTES; FEDSTO.
Identificar gestor do fundo, fonte de receitas, finalidades	Expor o responsável pela gestão do fundo, sua fonte de receitas e suas finalidades	FUNDES: 856, de 26/07/1996; 867, de 16/10/1996; 1.197, de 13/12/2000; 1.271, de 04/12/2001; 2.215, de 11/11/2009; 3.585, de 17/12/2019; 3.664, de 12/05/2020; FECT: 780, de 02/10/1995; 1039, de 22/12/1996; 1.664, de 22/02/2006; FDE: 1.746, de 15/12/2006; 2.613, de 26/07/2012; 3.013, de 30/09/2015; FTES: 2.493, de 25/08/2011; FEDSTO: 3.665, de 12/05/2020.	Leitura das leis.	Identificados os gestores, fonte de receitas e finalidades.
Identificar existência de regulamentos dos fundos	Verificar se os fundos foram regulamentados quanto aos procedimentos internos, estabelecimentos de critérios e/ou competências	https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual https://diariooficial.to.gov.br/busca?por=edicao&edicao=	Uso da ferramenta de busca com o termo <regimento do fundo 'x'> e <regulamento do fundo 'x'>	FDE: DECRETO 3.012, DE 26/04/2007; FEDSTO: Decreto 6.135, 11/08/2020
Levantar dados sobre o desempenho orçamentário dos fundos no período de 2018 a 2021	Obter dados para verificar o montante gerenciado pelos fundos de desenvolvimento econômico	https://www.tceto.tc.br/contas/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=182 https://sgd.to.gov.br/ https://www.to.gov.br/cge/prestacao-de-contas/7ick119o9qd1	Busca usando <nome do fundo> e verificando os processos de Prestação de Contas do Ordenador de Despesas; Leitura dos processos de prestação de contas e do Relatório de Auditoria da CGE/TO.	FUNDES: 3189/2019-TCE; 01919/2020-TCE; 1699/2021-TCE; 02418/2022-TCE. FECT: 03161/2019-TCE; 01952/2020-TCE; 1721/2021-TCE; 202219010000034-SGD; FDE: 201919010000007-SGD; 01936/2020-TCE; 01811/2021-TCE; 202219010000034-SGD; FTES: 03197/2019-TCE; 01930/2020-TCE; 01697/2021 TCETO; 02415/2022 – TCE; FEDSTO: 01827/20.21 – TCE; 2558/2022 – TCE
Analisar o desempenho dos fundos públicos	Verificar o desempenho dos fundos em relação a IN 02/2013 do TCE/TO.	FUNDES: 3189/2019-TCE; 01919/2020-TCE; 1699/2021-TCE; 02418/2022-TCE. FECT: 03161/2019-TCE; 01952/2020-TCE; 1721/2021-TCE; 202219010000034-SGD; FDE: 201919010000007-SGD; 01936/2020-TCE; 01811/2021-TCE; 202219010000034-SGD; FTES: 03197/2019-TCE; 01930/2020-TCE;	Elaboração de planilha Excel com os dados orçamentários dos fundos (orçamento anual previsto, orçamento autorizado, orçamento executado em relação ao autorizado, metas físicas previstas, metas físicas executadas, os programas e ações definidos no orçamento, o saldo financeiro ao final do exercício, o total das transferências realizadas e	Verificou-se o montante do orçamento previsto e executado dos fundos quanto as metas físicas e financeiras, os programas ao longo do período, o saldo final do exercício e as justificativas dos responsáveis das ações.

Etapa 1				
Objetivo específico : apresentar os fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins existentes nos anos de 2018 a 2021				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
		01697/2021 TCETO; 02415/2022 – TCE; FEDSTO: 01827/20.21 – TCE; 2558/2022 – TCE	recebidas, o saldo total das transferência e as justificativas dos responsáveis pelas ações)	

Fonte: Elaboração própria.

Na etapa 1 buscou-se identificar e caracterizar os fundos públicos existentes no Estado do Tocantins analisando as leis orçamentárias anuais de 2018, 2019, 2020 e 2021 e, depois de identificados, foi analisada suas leis de criação para destacar aqueles com objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico. A análise do objetivo do fundo foi o critério utilizado para se classificar o fundo como de desenvolvimento econômico, objetivo esse encontrado na lei que o criou.

Encontrados os fundos de desenvolvimento econômico, foi feita a caracterização de cada um expondo-se o de criação, leis de criação e alteração, fontes das receitas, gestor do fundo público, existência de conselho gestor, composição do conselho gestor, finalidades do fundo público e, pela existência de regulamentos. Passou-se então para a análise do desempenho dos fundos, e, para isso, buscou-se as informações nos processos de prestação de contas anuais de 2018, 2019, 2020, e 2021 junto ao TCE/TO, pelo site do TCE/TO, onde se analisou o orçamento anual previsto, orçamento anual autorizado, orçamento executado em relação ao autorizado, metas físicas previstas, metas físicas executadas, os programas e ações definidos no orçamento, o saldo financeiro ao final do exercício, o total das transferências realizadas e recebidas, o saldo total das transferência e as justificativas dos responsáveis pelas ações.

Importante esclarecer o que se define nessa pesquisa como orçamento autorizado. Após o orçamento ser aprovado e publicado, durante a fase de execução algumas ações podem sofrer modificações de valor financeiro, para mais ou para menos, alterando o orçamento inicial. Dessa forma, quando nesse trabalho se fala em orçamento autorizado significa que se trata do resultado do montante do orçamento inicial, equacionando as alterações.

Colaciona-se a Figura 2 para melhor elucidação sobre o orçamento autorizado, que exemplifica como o sistema de acompanhamento da execução orçamentária identifica o orçamento autorizado.

Figura 2 - Exemplo da base de dados quanto ao desempenho dos fundos públicos
Ações Temáticas por Programa

Meta Financeira								Metas Físicas				
Ação	Orç. Inicial	Alteração	Autorizado	Empenhado	Liquidado	E/A (%)	L/A (%)	Produto	Prevista	Realizado	Execução (%)	
Programa 1148 – Desenvolvimento Agropecuário												
4071	1.200.000,00	0,00	1.200.000,00	24.361,00	16.054,02	2,03	1,33	Arranjos produtivos estruturados	2	1	50	
4001	67.000,00	0,00	67.000,00	6.757,50	6.757,50	10,08	10,08	Empresa acompanhada	30	27	90	
4064	8.507.335,00	0,00	8.507.335,00	34.561,00	31.823,32	0,40	0,37	Atividade Empresarial Fortalecida	8	8	100	
3037	16.528.500,00	0,00	16.528.500,00	13.978,00	9.082,93	0,08	0,05	Área Empresarial Estruturada e Infraestrutura Logística Implantada	3	0	0	
3026	3.760.000,00	0,00	3.760.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Equipamento de desenvolvimento concebido	1	1	100	
4031	700.000,00	0,00	700.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Mineração estruturada	30	0	0	
4142	982.000,00	0,00	982.000,00	82.210,11	76.469,53	8,37	7,78	Promoção realizada.	5	5	100	
Total	31.744.835,00	0,00	31.744.835,00	161.867,61	140.187,30	0,50	0,44					

FONTE: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e do PPA

Fonte: Relatório de Auditoria da CGE/TO - Prestação de Contas do FDE de 2020

Para fins de parâmetro do desempenho, utilizou-se a IN 02/2013 do TCE/TO que fixa em 65% a execução mínima de cada unidade orçamentária, considerando-se como inexistente a execução igual a zero, baixa a execução abaixo de 65% e regular a execução acima de 65%.

3.2 Etapas realizadas para avaliar e classificar a governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico

A Tabela 5 mostra as etapas seguidas para se alcançar o objetivo específico de avaliar os mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados aos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, etapas 2 e 3 da pesquisa.

Tabela 5 - Meios para se alcançar o objetivo específico de avaliação e classificação da governança pública

Etapas 2 e 3				
Objetivo específico : avaliar os mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados aos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
Aplicação do questionário do TCU	Obter dados para verificar o nível de governança dos	https://diariooficial.to.gov.br/busca?por=edicao&edicao= https://www.to.gov.br/sics https://www.to.gov.br/setas	O questionário do TCU foi respondido por meio de pesquisas exploratórias nos sites, buscando-se evidências da	Questionário respondido

Etapas 2 e 3				
Objetivo específico : avaliar os mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados aos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
	fundos de desenvolvimento econômico	https://www.to.gov.br/fapt http://www.fomento.to.gov.br/ https://www.to.gov.br/louvidoria/	adoção das práticas de governança. Foi utilizada uma planilha Excel para organização dos dados.	
Consolidar os dados do questionário do TCU	Classificar o nível de governança de cada fundo público	Planilha de Excel do questionário respondida.	Verificação dos dados e enquadramento na classificação conforme parâmetros do TCU	Classificação dos níveis de governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômicos em inexistente, iniciado, intermediário e avançado.

Fonte: Elaboração própria.

Na etapa 2, realizou-se a aplicação do questionário do TCU quanto aos mecanismos de liderança, estratégia e controle. O questionário foi respondido pelo próprio pesquisador considerando as informações encontradas nas prestações de contas, nos sítios oficiais do Estado e em pesquisas ao Diário Oficial do Estado do Tocantins;

Para se conhecer a governança pública dos fundos públicos foi utilizado o questionário de Governança e Gestão Pública do TCU (versão 2021), Apêndice I, quanto aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, totalizando duzentas e quarenta e cinco (245) questões sendo 51 referente à liderança, 121 à estratégia e 73 ao controle. Para a pesquisa foram suprimidos do questionário do TCU os itens sobre gestão de pessoas, gestão da tecnologia e da segurança da informação, gestão de contratações e gestão orçamentária.

As questões foram respondidas pelo pesquisador a partir das informações que estavam disponíveis nos sites oficiais do Governo no ano de 2022 e início de 2023 (janeiro e fevereiro) e também pela ferramenta de busca no site do Diário Oficial do Estado do Tocantins. Descartou-se a possibilidade de o gestor do fundo público responder o questionário e de se fazer entrevistas por duas razões: primeiro, a instabilidade política do Estado do Tocantins durante o período da pesquisa ocasionando a troca de gestores e, segundo, a grande possibilidade de

preenchimento equivocado pelos gestores dado a complexidade do questionário em sua metodologia e conceitos.

Com a pesquisa nos sites oficiais do Governo se buscou encontrar a adoção de boas práticas de governança, considerando como evidências documentos e instituições formais tais como: códigos, normas, regulamentos, regimentos, instruções normativas, planos, relatórios, estudos, agendas, atas disponibilizadas nos portais dos órgãos a que estão vinculados os fundos.

Na liderança foi verificado se o gestor do fundo público: 1 – estabelece o modelo de governança; 2 – promove a integridade e; 3 – promove a capacidade de liderança. O estabelecimento do modelo de governança é analisado a partir da :1.1 - estrutura de governança da organização e; 1.2 – se a organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas. A promoção da integridade é analisada se: 2.1 – os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade; 2.2 – há gestão de ética para a organização; 2.3 – o programa de integridade da organização está estabelecido e; 2.4 – medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidos. Na promoção da capacidade de liderança é analisada se: 3.1 – a escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos; 3.2 – o desempenho dos membros da alta administração é avaliado e; 3.3 – as competências dos membros são aprimoradas.

Na estratégia foi verificado se o gestor do fundo público: 1 – gere riscos; 2 – estabelece a estratégia; 3 – monitora os resultados organizacionais; 4 – monitora o desempenho das funções de gestão. Na gerência de riscos é analisada se: 1.1 – a estrutura da gestão de riscos está definida; 1.2 – as atividades típicas de segunda linha estão definidas; 1.3 – o processo de gestão de riscos da organização está implantado; 1.4 – os riscos considerados críticos para a organização são geridos; 1.5 – a organização executa processo de gestão de continuidade do negócio. No estabelecimento da estratégia é verificado se: 2.1 – o modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido; 2.2 – a estratégia da organização está definida; 2.3 – a organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários do serviço público; 2.4 – a alta administração estabelece modelo de gestão dos processos finalísticos; 2.5 – a alta administração estabelece modelo de gestão de pessoas; 2.6 – a alta administração estabelece modelo de gestão de tecnologia da

informação e; 2.7 – a alta administração estabelece modelo de gestão orçamentária e financeira. Na monitoria dos resultados organizacionais é analisado se: 3.1 – a execução da estratégia é monitorada (eficácia); 3.2 – a eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada e avaliada e; 3.3 – os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade). No monitoramento do desempenho das funções de gestão são analisados se: 4.1 – a liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos; 4.2 – a liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas; 4.3 – a liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação; 4.4 – a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações e; 4.5 – a liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira.

No controle foi analisado se o gestor do fundo: 1 - promove a transparência; 2 – garante a accountability; 3 – monitora a satisfação dos usuários; 4 – assegura a efetividade da auditoria interna. A promoção da transparência é analisada se: 1.1 – as transparências ativas e passivas são asseguradas às partes interessadas e; 1.2 – a organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. Na garantia da accountability é analisado se: 2.1 – a organização presta contas diretamente à sociedade; 2.2 – a organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento; 2.3 – o canal de denúncias está estabelecido e; 2.4 – os mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promoção de responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos. No monitoramento da satisfação dos usuários é verificado se: 3.1 – se a organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado; 3.2 - a organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas e; 3.3 - a organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. Para assegurar a efetividade da auditoria interna é analisado se: 4.1 - a instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna; 4.2 - a instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização; 4.3 - a organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna e; 4.4 - a instância

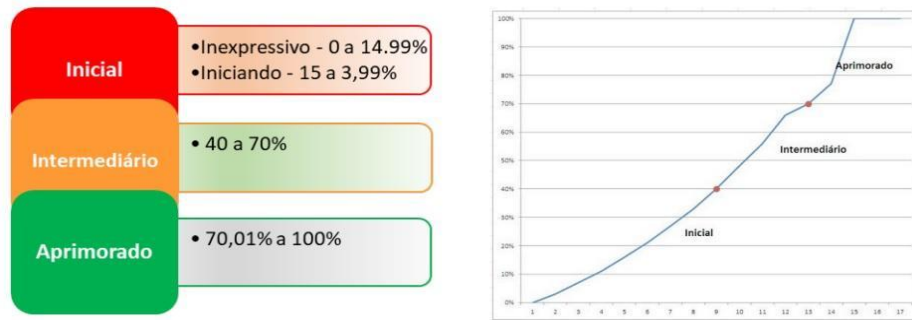
superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

A metodologia seguiu o padrão elaborado pelo TCU. As perguntas iniciais do questionário utilizam a seguinte escala gradativa de adoção: “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “não se aplica”, “adota em menor parte”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”. Para orientar as respostas, utilizou-se faixas de percentuais (categorias) de adoção de prática sendo: não adota (0% de adoção); adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção); adota parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção); adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção). Caso a resposta fosse “adota”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”, perguntas adicionais deveriam ser respondidas, que diziam respeito aos detalhes da adoção da prática, e essas perguntas adicionais influenciam o valor das questões principais, descontando a nota. Para as respostas com valor 1, o desconto nas questões principais variou de 0 a 0,85, sendo 0 quando se marcou todas as adicionais, e 0,85 quando não marcou nenhuma; para as respostas com valor 0,5, o desconto nas questões adicionais variou de 0 a 0,35, sendo 0 quando o respondente marcou todas as adicionais e 0,35 quando não marcou nenhuma. As respostas com valor 0,15; 0,05 ou 0, os valores das questões adicionais foram fixados em 0, tendo em vista que não era necessário responder as adicionais nesse caso, assim, o valor principal permaneceu inalterado (BRASIL-TCU-2019).

Calculadas as notas finais, passou-se a etapa 3, de consolidação das respostas do questionário. Os níveis das práticas foram expressos de acordo com os seguintes valores limítrofes: 40% é o limite inferior do nível intermediário (as repostas com valores menores que 40% foram classificadas no nível inicial); valores menores que 15% foram classificados como inexpressivo; valores maiores de 15% e menores que 40% foram classificados como Iniciando; de 40% a 70% foi considerado em estágio intermediário e; acima de 70% considerou-se nível aprimorado (BRASIL-TCU-2019). Classificou-se então o nível ou estágio de prática dos mecanismos de liderança, estratégia e controle da seguinte forma: as respostas de cada questão foram convertidas em valores numéricos entre 0 e 1, sendo: 0 (não adota); 0,05 (há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la); 0,15 (adota em menor parte); 0,5 (adota parcialmente); 1 (adota em grande parte ou totalmente). E então se categorizou os

estágios liderança, estratégia e controle dos fundos públicos em: a) “inicial” – subdividido em “inexpressivo” e “iniciando”; b) “intermediário” e c) “aprimorado” (BRASIL-TCU-2019), conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 – Categorização das respostas do questionário sobre GovPub



Fonte: Brasil-TCU,2019

É importante esclarecer que, conforme orientação do TCU, o questionário ora instrumento desta pesquisa não deve ser entendido como uma medida precisa de governança pública, mas sim como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área e como um guia no processo de melhoria (BRASIL-TCU,2019), dessa forma todos os dados colhidos, seja em relação às características e desempenho, seja em relação a governança pública dos fundo públicos, auxiliam na análise da relevância dos fundos públicos para o Estado do Tocantins e na visualização das capacidades de liderança, estratégia e controle existente nos fundos públicos, possibilitando assim identificar quais mecanismos de governança pública precisam ser instituídos e fortalecidos e também permitindo-se visualizar as características negativas do gerenciamento dos fundos para se propor instituições (normas, regras, arranjos) para o melhor gerenciamento desses fundos e, conseqüentemente, gerar desenvolvimento econômico ao Estado do Tocantins.

3.3 Etapas realizadas para analisar os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico

A Tabela 6 representa a metodologia para se alcançar o objetivo específico de discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins, etapa 4 da pesquisa.

Tabela 6 - Meios para se alcançar o objetivo específico discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins

Etapa 4				
Objetivo específico: discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
Analisar os fundos públicos sob a ótica da governança pública	Discorrer sobre os achados dos níveis de governança pública	Dados da pesquisa.	Análise dos dados encontrados usando fundamentação teórica	Análise realizada.

Fonte: Elaboração própria

Na etapa 4 foi feita uma análise dos resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins analisados sob a ótica da governança pública e com a utilização de fundamentação teórica sobre os temas liderança, estratégia e controle.

3.4 Etapas realizadas para o desenvolvimento da proposta de um arranjo institucional

A Tabela 7 mostra as etapas usadas para se alcançar o objetivo específico de propor um modelo de arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins sob a perspectiva da GovPub, etapa 5 da pesquisa.

Tabela 7 – Etapa percorrida para se alcançar o objetivo específico de discutir os resultados de desempenho e governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins

Etapa 5				
Objetivo específico: propor um modelo de arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins sob a perspectiva da GovPub				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
Propor um arranjo institucional	Apresentar um arranjo institucional que atenda aos princípios de	Dados da pesquisa.	Construção do arranjo institucional a partir do referencial teórico de Governança do TCU	Arranjo institucional apresentado

Etapa 5				
Objetivo específico: propor um modelo de arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins sob a perspectiva da GovPub				
Ação	Finalidade	Local da pesquisa	Procedimento	Resultado
	governanç a pública			

Fonte: Elaboração própria.

Na etapa 5 foi feita uma proposta de arranjo institucional para melhor desempenho dos fundos de desenvolvimento econômico a partir dos dados da pesquisa e utilizando o referencial teórico básico de Governança Pública do TCU.

Com o resultado do trabalho evidenciou-se as características e o desempenho dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins e avaliou-se os mecanismos de liderança, estratégia e controle existentes sobre os fundos, dentro da perspectiva da GovPub. O resultado da análise poderá servir de base científica para o desenvolvimento de outros trabalhos relacionados a GovPub e desenvolvimento regional.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

A discussão analisa as características e desempenho dos fundos públicos, abordando a classificação dos fundos, analisando o ciclo orçamentário, os objetivos, e as vantagens e desvantagens dos fundos públicos de desenvolvimento econômico.

No segundo momento analisa-se as práticas de governança pública dos fundos públicos, quando se discutirá sobre os mecanismos de liderança, estratégia e controle. E, por fim, analisa-se os resultados da pesquisa sob a ótica evolucionária e institucional e apresenta-se uma proposta de um arranjo institucional para melhorar a governança e a gestão dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins.

4.1 Aspectos gerais dos fundos

No Estado do Tocantins haviam 32 fundos públicos no ano de 2018, 33 em 2019, 33 em 2020 e 40 em 2021, de acordo com os orçamentos iniciais estabelecidos nas LOA's (Tabela 8).

Tabela 8 – Fundos Públicos do Estado do Tocantins com seus valores e identificação do poder vinculado, conforme LOA's de 2018, 2019, 2020, 2021, em Reais (\$)

Fundos Públicos	2018	2019	2020	2021
Poder Executivo				
↳ Fundo e Modernização e Aparelhamento do CBMTO - FUCBM/TO	1.245.449,00	1.167.782,00	1.448.690,00	3.200.000,00
↻ Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil – FUNDPEC	520.000,00	120.000,00	20.000,00	20.000,00
↻ Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES	21.229.268,00	19.013.730,00	16.029.000,00	2.360.000,00
↳ Fundo de Fardamento do Corpo de Bombeiros - FUNFARDA/CBMTO	150.000,00	477.000,00	480.000,00	480.000,00

	Fundos Públicos	2018	2019	2020	2021
5	Fundo de Modernização da Polícia Militar – FUMPM	500.000,00	1.940.000,00	7.400.000,00	11.844.072,00
6	Fundo de Fardamento da Polícia Militar - FUNFARDA/PM	100.000,00	3.100.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00
7	Fundo para as Relações de Consumo – PROCON	8.750.000,00	11.250.000,00	9.745.493,00	6.548.133,00
8	Fundo Estadual para a Criança, o Adolescente e o Jovem - FECA	472.569,00	550.000,00	540.000,00	770.000,00
9	Fundo Estadual Sobre Drogas	4.296.009,00	3.050.000,00	1.550.000,00	1.700.000,00
10	Fundo Penitenciário Estadual - FUNPES	44.413.000,00	7.500.000,00	27.920.000,00	1.930.000,00
11	Fundo Rotativo				253.000,00
12	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia – FECT	25.251.641,00	16.960.777,00	16.648.767,00	15.187.975,00
13	Fundo de Desenvolvimento Econômico - FDE	25.815.037,00	33.974.835,00	34.579.888,00	38.158.187,00
14	Fundo Cultural	16.309.185,00	13.457.777,00	14.016.767,00	14.641.975,00
15	Fundo Financeiro	1.051.730.000,00	1.178.045.929,00	1.332.576.466,00	1.439.989.360,00

	Fundos Públicos	2018	2019	2020	2021
16	Fundo Previdenciário – FUNPREV	2.102.040,00	2.361.852,00	2.727.463,00	3.150.000,00
17	Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos - FUNSAÚDE	349.706.965,00	298.150.000,00	301.356.624,00	281.851.733,00
18	Fundo de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio - FUNGERP	5.610.000,00	4.801.200,00	4.801.200,00	4.801.200,00
19	Fundo de Modernização e Desenvolvimento Fazendário – FUNSEFAZ	6.813.231,00	6.556.431,00	4.003.217,00	4.003.217,00
20	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP TO	40.000.000,00	50.580.437,00	52.779.665,00	52.779.665,00
21	Fundo Estadual de Transporte - FET				12.000.000,00
22	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins –FDESTO				500.000,00
23	Fundo Estadual de Saúde – FES	1.579.633.573,00	1.566.424.090,00	1.713.196.009,00	1.903.845.997,00
24	Fundo para Modernização da Polícia Civil - FUMPOL	2.200.000,00	3.000.000,00	1.500.000,00	2.000.000,00
25	Fundo de Segurança Pública do Estado do Tocantins - FUSPTO				30.536.288,00
26	Fundo de Defesa Agropecuária – FUNPEC	10.536.370,00	11.210.806,00	11.983.454,00	12.087.951,00

	Fundos Públicos	2018	2019	2020	2021
27	Fundo de Apoio à Moradia Popular, Desenvolvimento Urbano e Preservação Ambiental – FUNDEPAM	1.460.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
28	Fundo Estadual do Meio Ambiente - FUEMA	26.489.864,00	27.152.464,00	13.177.000,00	7.068.000,00
29	Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH	8.100.000,00	4.300.000,00	3.100.000,00	3.600.000,00
30	Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS	10.134.640,00	6.527.640,00	3.007.000,00	2.218.000,00
31	Fundo Tocantinense de Economia Solidária – FTES	5.143.000,00	2.904.000,00	2.595.000,00	2.680.000,00
32	Fundo Estadual do Trabalho - FET/TO				1.980.596,00
33	Fundo Social de Solidariedade do Estado do Tocantins - FUST	2.278.000,00	1.298.000,00	1.030.000,00	4.290.000,00
PODER LEGISLATIVO					
34	Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas	4.070.000,00	4.200.000,00	4.465.554,00	4.160.779,00
PODER JUDICIÁRIO					
35	Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento do Poder Judiciário - FUNJURIS-TO	64.894.145,00	62.894.140,00	64.823.282,00	73.321.730,00
36	Fundo Estadual de Segurança dos Magistrados – FUNSEG				240.483,00

Fundos Públicos		2018	2019	2020	2021
37	Fundo Especial de Compensação da Gratuidade dos Atos do Registro Civil de Pessoas Naturais – FUNCIVIL		2.000.000,00	11.510.124,00	11.667.645,00
38	Fundo Especial de Compensação e Eletronização de Serventias Extrajudiciais – FUNCESE				1.500.000,00
MINISTÉRIO PÚBLICO					
39	Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins – FUMP	2.427.800,00	145.600,00	152.600,00	801.600,00
DEFENSORIA PÚBLICA					
40	Fundo Estadual da Defensoria Pública – FUNDEP	2.427.800,00	626.878,00	680.772,00	671.450,00

Fonte: Elaboração própria a partir das LOA's de 2018, 2019, 2020, 2021.

A partir de uma análise dos objetivos desses fundos, buscou-se aqueles que visam o desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, assim, dentre os fundos públicos, cinco (05) deles possuem objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento econômico do Estado, quais sejam: 1- Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) que tem como objetivo financiar programas e projetos considerados relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins; 2 – Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT) que possui como finalidade o atendimento de despesa total ou parcial, com programas e projetos de pesquisa; qualificação de recursos humanos; edição de obras científicas; realização de seminários, congressos, encontros e outros eventos de natureza tecnológica e científica.; 3 – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins (FEDSTO) cujo objetivo é fomentar a economia, com vistas a desenvolver a produção e a comercialização de produtos e serviços, nos setores da indústria, agroindústria, piscicultura e comércio, por meio de financiamento orientado a micro, pequenos e médios empreendimentos; 4- Fundo Tocantinense de Economia Solidária (FTES) que tem como objetivo implementar as diretrizes da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária; 5 – Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) com

o objetivo de atribuir o suporte financeiro necessário a projetos, empreendimentos e ações de reconhecido interesse para o desenvolvimento econômico do Estado.

Os demais fundos públicos são relacionados a outros objetivos estatais como saúde, assistência social, segurança pública, previdência e outros tantos relacionados à modernização de setores específicos como poder judiciário, ministério público e Tribunal de Contas.

No período analisado, o valor total do orçamento autorizado dos fundos de desenvolvimento econômico foi de R\$ 59.898.660,00 para 2018, R\$ 59.803.352,00 para 2019, R\$ 53.483.622,00 para 2020 e de R\$ 64.503.793,00 para 2021, valores que, se comparados ao orçamento geral do Estado em cada ano, representam um percentual de 0,55%, 0,58%, 0,49% e 0,59% respectivamente.

Durante o período analisado do desempenho dos FundPub evidenciou-se a baixa execução orçamentária dos fundos públicos de desenvolvimento econômico, quando se compara os valores e percentuais empenhados em relação ao orçamento autorizado (Tabela 9).

Tabela 9 – Valores e percentuais empenhados em relação ao orçamento autorizado dos fundos públicos no período de 2018 a 2021, em Reais (R\$)

	2018	2019	2020	2021	
FDE	Orçamento autorizado	25.064.092,00	31.744.835,00	22.929.888,00	23.620.627,00
	Empenhado	3.545.610,87	161.867,61	2.405.190,18	1.954.754,28
	%	14,14	0,50	10,48	8,27
FEDSTO	Orçamento autorizado			10.000.000,00	16.000.000,00
	Empenhado			4.650.000,00	1.718.204,32
	%			40,65%	10,41%
FTEs	Orçamento autorizado	4.627.283,00	1.798.455,00	2.011.411,00	3.123.609,00
	Empenhado	8.282,25	240.038,25	419.893,93	3.098.426,91
	%	0,18	13,34	20,87	99,19
FUNDES	Orçamento autorizado	21.229.268,00	19.013.730,00	16.029.000,00	4.560.000,00
	Empenhado	2.591.579,59	7.886,01	43.145,57	232.752,55

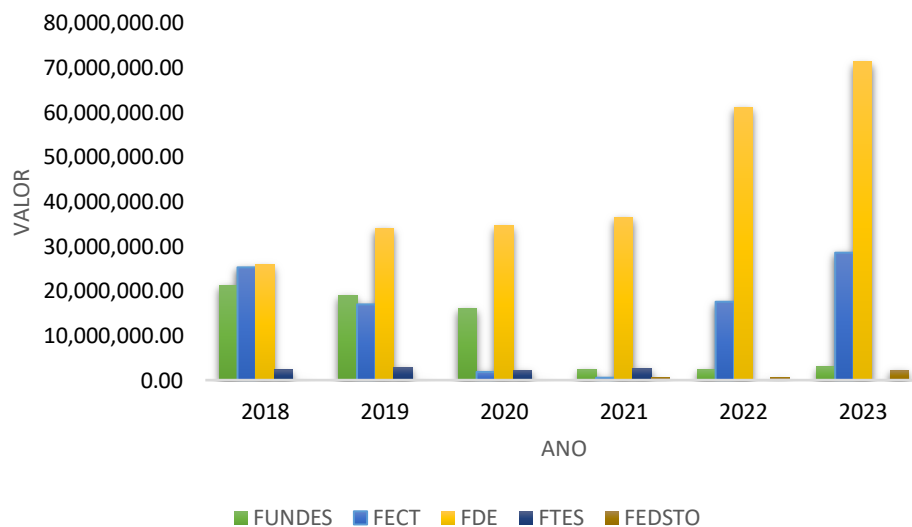
	2018	2019	2020	2021
%	12,21	0,04	0,26	5,10
Orçamento autorizado	8.978.017,00	7.246.332,00	2.513.323,00	17.199.557,00
FECT Empenhado	618.529,85	1.477.519,45	64.679,25	2.217.189,47
%	6,89	20,39	2,57	12,89

Fonte: Elaboração própria

Somando-se os orçamentos iniciais dos FundPub, tem-se um montante autorizado de R\$ 237.689.427,00, tendo sido executado R\$ 25.455.550,34 (10,70%), sendo que desse valor o FDE executou R\$ 8.067.422,94 (34,69%), o FEDSTO R\$ 6.368.204,32 (25,01%), o FECT R\$ 4.377.918,02, o FETS R\$ 3.766.641,34 (17,19%) e FUNDES R\$ 2.875.363,72 (11,29%).

Se adicionarmos aos dados a previsão orçamentária de 2022 e de 2023, Gráfico 1, se vê uma forte tendência de fortalecimento do FDE, do FECT e do FEDSTO, prevendo um orçamento de R\$ 71.234.434,00, R\$ 28.531.187,00 e R\$ 2.188.070,00, respectivamente, enquanto que o FUNDES e o FTES tem queda na previsão orçamentária.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins no período de 2018 a 2023, preço corrente em Reais (R\$)

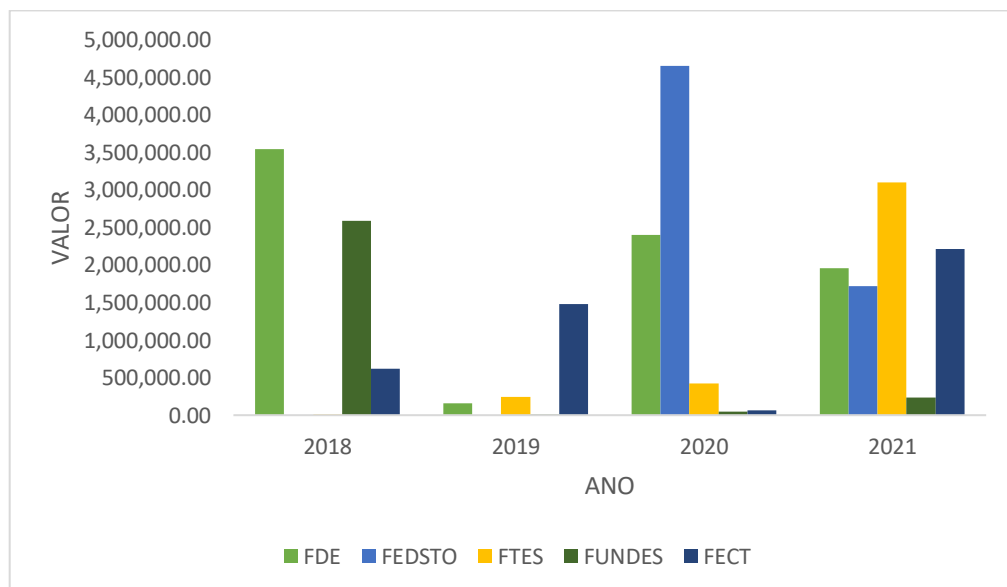


Fonte: Elaboração própria.

O incremento orçamentário visualizado nos anos de 2022 e 2023 para os fundos FDE, FECT e FEDSTO condizem com o maior valor investido por esses fundos e na melhor eficiência referente aos anos de 2018 a 2021.

Essa evolução da execução orçamentária pode ser visualizada graficamente, conforme Gráfico 2. O fundo que melhor executou as metas financeiras consolidadas foi o FEDSTO com 24,49%, seguido do FECT com 12,18%, FDE com 7,80%, FTES com 5,95% e o FUNDES com 4,72%.

Gráfico 2 – Evolução da execução orçamentária dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins no período de 2018 a 2021 (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

Todos os fundos apresentaram no decorrer dos anos uma execução orçamentária baixa, não sendo encontrado nenhum fundo que tenha se destacado.

A baixa execução orçamentária de um fundo ou de qualquer unidade orçamentária, pode gerar penalidades para o gestor do fundo. O TCE/TO fixou, por meio da IN 02/2013 (que estabelece critérios que devem ser observados para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e gestão) que a execução orçamentária abaixo de 65% é um fato grave, caracterizando elaboração de

orçamento superestimado. O gestor que não alcança o mínimo de 65% de execução está sujeito a multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e a declaração de inabilidade de cinco a oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública (arts. 37 e 41 da Lei estadual n. 1.284/2001). Portanto, todos os gestores dos fundos nesse período estão sujeitos às penalidades legais em razão da sua baixa execução orçamentária.

Na Consolidação das Contas do Governador de 2020 há uma justificativa quanto a baixa execução orçamentária dos fundos (em geral, e não apenas dos fundos de desenvolvimento econômico) explicando que a reserva de contingência foi um fator relevante para a baixa execução orçamentária “visto que os recursos nela dotados não passam pela execução, mas servem como fonte para abertura de créditos adicionais” (TOCANTINS, 2020, p. 47)

Essa justificativa denota o entendimento do poder executivo de que os fundos são meramente contábeis, isto é, não ordenam nem executam recursos, evidencia ainda a irrelevância dos programas, ações e metas definidos na LOA para os fundos públicos de desenvolvimento econômico sob a alegação de que não são executados, servindo para a abertura de créditos adicionais. A justificativa apresentada na Consolidação das Contas do Governador, para a baixa execução, também revela a fragilidade da utilização do fundo público como instrumento para assegurar que recursos fiquem vinculados a objetivos específicos, uma vez que servem como reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais durante o exercício financeiro, ou seja, não servem ao propósito inicial definido na lei que cria o fundo.

Ademais, a Lei de Desvinculação Estadual (Lei n. 3.585, de 17 de dezembro de 2019) e a existência do Grupo Gestor para o Equilíbrio do Gasto Público (instituído pelo Decreto n° 6.330/2021), é responsável por analisar, acompanhar, definir diretrizes e propor medidas relacionadas à contenção ou racionalização dos gastos públicos e ao desempenho da gestão por resultados, da gestão fiscal e da gestão de contas do Estado. Ainda assim, podem interferir na garantia de vinculação do recurso ao objetivo, haja vista a possibilidade de transferências dos saldos dos fundos para o tesouro do Estado ao final do exercício financeiro e a possibilidade da interferência do Grupo Gestor na liberação de recursos financeiros para execução das ações e programas definidos na LOA, e assim se desvirtua a finalidade dos recursos destinados a cumprir a missão de desenvolvimento econômico do Estado.

Pode-se argumentar que os fundos precisam de uma receita vinculada para garantir sua efetividade, no entanto, a baixa execução da despesa orçamentária observada nos fundos estudados comprova que “a segurança das aplicações não depende da existência de fundos, mas sim da vinculação de receitas, por norma legal de hierarquia apropriada, a programas, setores, objetivos ou ações” (SANCHES, 2002, p. 293).

E mesmo com a vinculação de receitas, existe a possibilidade de não execução ou desvirtuamento da finalidade, como se observa com o FDE, que possui parte de sua arrecadação provida por receita vinculada, sendo alimentado pelas empresas detentoras de incentivos fiscais e devem contribuir com 3% da receita, mas isso não garante eficiência ao fundo, porque ele pode simplesmente não ser utilizado por uma decisão política, ou pode não ser usado por uma questão estratégica orçamentária para possibilitar a abertura de créditos adicionais em outras ações desejadas pelo governo, ou pode sofrer uma desvinculação, por força da Lei Estadual n. 3.585/2019, ou ser contingenciado. Portanto, ter o recurso financeiro em caixa não garante a execução da ação orçamentária prevista.

Existe um mito de que com a criação de fundos públicos se garante um determinado fim. “Esse mito era verdade no passado, antes da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento” (COSTA, 2011, p. 49-50). Atualmente, com a utilização do orçamento-programa, um programa ou ação do orçamento pode vincular os recursos, sem usar necessariamente um fundo. Portanto cai, ou deveria cair, o mito de que os fundos são criados para vincular recursos, no sentido de garanti-los para determinados fins, haja vista que no sistema orçamentário vigente predomina a fonte do recurso, vinculada ou não, e é indiferente o uso de fundo ou programa se for considerada a vinculação de recursos pela fonte (COSTA, 2011).

Portanto, a lógica do vínculo da receita dos fundos hoje perdeu sentido, porque é possível controlar as entradas e os destinos de recursos para cada ação orçamentária. A vantagem do acúmulo do superávit atualmente também não faz sentido, porque o art. 8º da LC n. 101 garante que os saldos de receitas vinculadas acumulem, mesmo inexistindo fundo e a possibilidade de desvinculação das receitas (Lei n. 3.585/2019) possibilita ao estado transferir o saldo dos fundos ao tesouro. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados ao desenvolvimento

econômico em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário (BASSI, 2019).

Dentre as vantagens da existência desses fundos estaria a possibilidade do acúmulo de receitas para o exercício financeiro seguinte (acúmulo do superávit financeiro) e essa possibilidade foi verificada na análise dos fundos do Tocantins, mas não para atender aos objetivos do fundo, mas sim para possibilitar a abertura de créditos adicionais.

De acordo com o art. 74 da Lei n. 4.320/64, a lei poderia determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas dos fundos, no entanto o fundo segue as regras gerais pois não existe uma lei dando tratamentos próprios aos fundos, enfraquecendo seu propósito de ser um instrumento que possibilitasse uma melhor gestão dos recursos públicos, portanto a vantagem não tem efeitos práticos por inércia legislativa.

A utilização dos fundos é uma importante ferramenta de gestão e destinação de recursos orçamentários ao desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, pois o Estado e suas políticas públicas são desorganizadas e sem coordenação e a extinção eliminaria diversas fontes de financiamento de políticas públicas e atenderia apenas interesse dos congressistas e do mercado financeiro (e não do social), afinal um fundo não tem prazo de término, ao contrário dos programas que tem um prazo vinculado a vigência do PPA, que é de quatro anos, podendo não existir no orçamento seguinte (COSTA,2011).

Considerando as desvantagens dos fundos públicos em relação às suas vantagens, existe uma ideia recorrente de extinção dos fundos, com o propósito de destravar, desvincular os fundos e usar os recursos para qualquer coisa, a exemplo da PEC 187/2019, que se tivesse sido acolhida extingiria todos os fundos públicos no Estado do Tocantins, com exceção do FECT, por ter sido criado na Constituição Estadual. Um ponto negativo da extinção dos fundos públicos seria a não participação da sociedade civil na gestão dos fundos, por meio dos conselhos existentes, mas a sociedade poderia continuar participando da construção do orçamento e do controle sobre as ações do Estado (ABOUCHEDID e RAIMUNDO, 2020).

No entanto, a extinção dos fundos não prejudicaria a existência de programas orçamentários em secretarias do Estado, ademais, a manutenção dos fundos, que

poderiam ser substituídos por programas, gera custos, uma vez que para cada fundo uma nova prestação de contas é autuada, abarrotando as mesas dos Conselheiros dos tribunais de conta e todos os demais custos operacionais do fundo poderiam ser apontados como aumento de custos dos fundos, tornando a gestão dos fundos ineficientes e com altos custos de transação.

A Emenda Constitucional n. 109, de 2021 trouxe uma inovação em relação aos fundos públicos, proibindo-se a criação daqueles cujos objetivos podem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou por meio de execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública (art. 167, CF). Dessa forma, o Estado do Tocantins, em atendimento a política de governança adotada, poderia adotar uma gestão eficiente dos fundos públicos, buscando evitar a instituição de novos fundos com objetivos que poderiam ser executados por órgãos da administração pública utilizando-se a programação orçamentária ou vinculação de receitas específicas e ainda unificando os fundos para se maximizar o uso da máquina pública e reduzir os custos de transação.

Feito a análise geral dos fundos públicos, no item a seguir individualizou-se o desempenho e análise de cada fundo público, deixando um tópico específico para a análise conjunta da governança pública dos fundos.

4.2 Execução orçamentária dos Fundos de desenvolvimento econômico

4.2.1 O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - Fundes

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) foi criado em 1996 com a edição da Lei n. 857, de 26 de julho de 1996 e sofreu alterações com as leis n. 867, de 16/10/1996; n.1.197, de 13/12/2000; n.1.271, de 04/12/2001; n. 2.215, de 11/11/2009; n.3.585, de 17/12/2019; n.3.664, de 12/05/2020.

A partir da classificação dos fundos em contábil, financeiro ou misto, podemos concluir que o FUNDES é um fundo misto, pois apresenta características de fundo contábil e financeiro. O contábil é voltado para a execução de um programa de governo. O financeiro é um fundo rotativo ou de financiamento, cujos desembolsos retornam a carteira de empréstimo pelo pagamento de juros e do principal; é alocado em estabelecimento oficial de crédito.

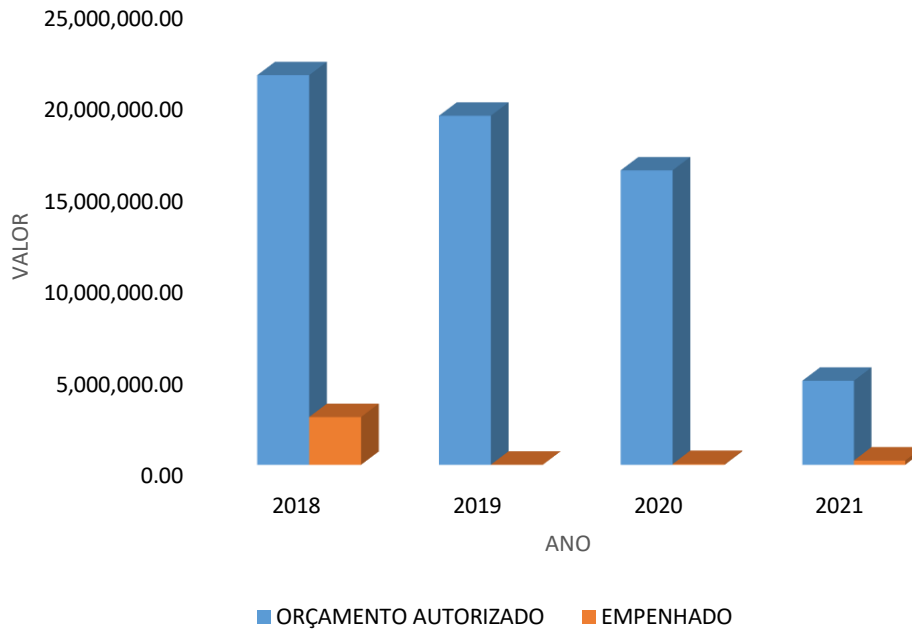
As fontes de receita do FUNDES são: III - das dotações orçamentárias anualmente consignadas; IV - das doações e contribuições de pessoas físicas, e de empresas e organizações não governamentais; V - dos convênios com órgãos e entes públicos e privados, inclusive com organizações não-governamentais; VI - dos resultados de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo; VIII- das amortizações monetariamente corrigidas, juros, retornos e quaisquer rendas resultantes de operações realizadas com recursos do Fundo que não constituam participação societária.

O gestor do fundo é o Secretário de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social e não há conselho instituído para gerir esse fundo. A finalidade do FUNDES é financiar programas e projetos considerados relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins, de forma a reduzir as desigualdades regionais e sociais por meio de: I - financiamento ao setor público para a elaboração de planos e diretrizes de desenvolvimento e execução de projetos de infraestruturas econômica e social; II - programas de geração de renda, por meio de atividades produtivas em comunidades carentes; III - aquisição de máquinas, instrumentos e equipamentos de trabalho; IV - promoção de cursos de qualificação de mão-de-obra; V - aquisição de lotes urbanos; VI - cestas básicas de materiais de construção; VII - reforma e ampliação de moradia; VIII- empreendimentos de lazer e turismo; IX – política de microcrédito do Estado; X - suporte financeiro a: b) indústrias, agroindústrias; c) associações e cooperativas; d) micro e pequenas empresas constituídas sob firmas individuais ou por cotas de responsabilidade limitada; e) sociedades anônimas; f) micro, pequenos e médios produtores rurais; XI - concessão de empréstimos aos servidores públicos estadual; XII - aumento de capital para Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A. - FomenTO, no qual o Estado do Tocantins é acionista majoritário.

Não há regulamento instituído para a gestão do FUNDES, sendo que as leis de criação e alteração as únicas regras definidas para a gestão do fundo.

O orçamento e a execução financeira do FUNDES do período de 2018 a 2021 é representado pelo Gráfico 3.

Gráfico 3 – Comparação entre orçamento autorizado e executado do FUNDES no período de 2018 a 2021 (preço corrente em Reais – R\$)



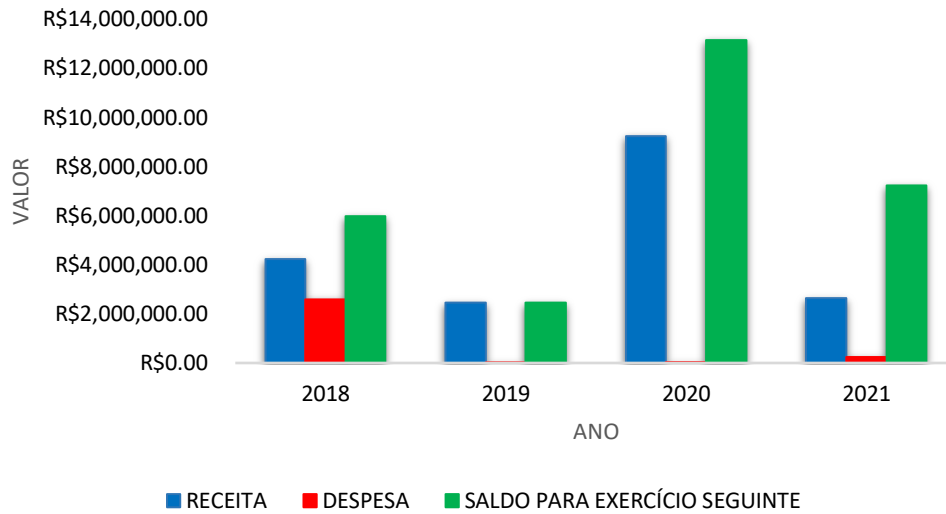
Fonte: Elaboração própria

A execução do FUNDES foi de 12,21% (2018), 0,04% (2019), 0,26%(2020), 5,10%(2021). Em 2018 o orçamento autorizado foi de R\$ 21.229.268,00, com execução de R\$ 2.591.579,59. No ano de 2019 foi de R\$ 19.013.730,00, executando-se R\$ 7.886,01. Em 2020, autorizou-se R\$ 16.029.000,00 de orçamento e executou-se R\$ 43.145,57. Já em 2021, o montante de R\$ 4.560.000,00 foi autorizado, com execução de R\$232.752,55.

O FUNDES executou a quantia consolidada de R\$ 2.875.363,72 (dois milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, trezentos e sessenta e três reais e setenta e dois centavos), frente a um orçamento autorizado de R\$ 60.831.998,00 (sessenta milhões, oitocentos e trinta e um mil, novecentos e noventa e oito reais), o que representa 4,72% de meta financeira consolidada executada no período de 2018 a 2021.

Ao final de cada exercício financeiro o FUNDES apresenta superávit ou déficit, no entanto sempre se mantém saldo para o exercício seguinte por meio de transferências para execução orçamentária, conforme o Gráfico 4 revela.

Gráfico 4 – Comparativo entre receita, despesa e saldo financeiro para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FUNDES (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A existência de saldo no fim do exercício comprova que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros. A execução orçamentária e financeira caminha juntas, pois havendo orçamento e não existindo financeiro, não poderá ocorrer a despesa e, por outro lado, havendo o recurso financeiro, porém sem disponibilidade orçamentária, também a despesa não poderá ser executada (CREPALDI *et al*, 2017).

As metas financeiras do FUNDES no período de 2018 a 2021 estavam vinculadas às ações identificadas na Tabela 10, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Tabela 10 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FUNDES

Programa	Autorizado (A)	Executado(E)	%E/A
4023 – Concessão de empréstimos a pequenos empreendedores urbanos e rurais	14.866.368,00	373.611,16	2,51%

Programa	Autorizado (A)	Executado(E)	%E/A
4024 – Concessão de empréstimos consignados aos servidores públicos	30.071.630,00	2.285.345,90	6,87%
4351 - Manutenção operacional da cobrança integrada	1.384.000,00	216.406,66	15,63%
6040 - Aumento de capital da Agência de Fomento do Estado do Tocantins	14.000.000,00	0,00	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

O FUNDES tem sua execução de metas físicas representado pela Tabela 11.

Tabela 11 – Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FUNDES no período de 2018 a 2021

Ano	Produto	%Execução Física	%Execução Finan.
2018	Empréstimos concedidos – 4024	17,23%	16,03%
2018	Créditos orientados concedidos - 4023	4,43%	5,04%
2019	Empréstimos Concedidos - 4024	0,00%	0,05%
2019	Créditos Orientados – 4023	0,00%	0,00%
2020	Empreendedor atendido - 4023	0,00%	0,00%
2020	Servidor Atendido – 4024	0,00%	1,71%
2020	Crédito Recuperado – 4351	60,00%	0,76%
2020	Recurso Disponibilizado -6040	0,00%	0,00%
2021	Empreendedor atendido - 4023	0,00%	0,00%
2021	Servidor Atendido – 4024	12%	4,46%
2021	Crédito Recuperado – 4351	316%	38,18%
2021	Recurso Disponibilizado -6040	0,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria

Considerando que objetivo do FUNDES é financiar programas e projetos relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins, durante o período, executou-se apenas duas metas físicas com ações vinculadas ao seu objetivo, sendo que a recuperação de crédito e o aumento de capital da Agência de Fomento não impactam diretamente no desenvolvimento econômico

O FUNDES executou, de forma consolidada, 1,08% da meta física relacionada a ação de conceder créditos a pequenos empreendedores urbanos e rural, 10% de conceder empréstimos consignados aos servidores públicos, 458% de recuperar crédito mediante cobrança integrada e 0% em disponibilizar recurso para o aumento de capital da Agência de Fomento. No total foram 12 ações físicas acumuladas, sendo que 11 foram executadas com metas físicas baixas ou zero e uma ação com regular desempenho.

As execuções das metas físicas correspondem a baixa execução financeira, portanto o planejamento orçamentário está sendo superestimado nas metas financeira e física. Em todos os anos analisados, apesar da baixa execução, as metas físicas não sofreram alterações significativas (exceto a concessão de empréstimo consignado a servidores de 2019 para 2020), denotando ausência de revisão daquilo que foi planejado e executado em um ano para o planejamento do ano seguinte e evidenciando ausência de projeção do planejamento para o desenvolvimento econômico.

As justificativas dos responsáveis pelas ações orçamentárias quanto a baixa execução foram: em 2018, falta de liberação dos recursos disponíveis; em 2019, extinção do Banco Empreendedor e demora quanto a elucidação da nova gestão do FUNDES; em 2020, transferência dos recursos para o tesouro o que impossibilitou de atingir o objetivo; em 2021, pandemia do Covid19, sendo que os esforços foram para minimizar os impactos da doença na sociedade tocantinense.

4.2.2 O Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia – FECT

O Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT) foi criado em 1995 com a edição da Lei n. 780, de 02 de outubro de 1995 e sofreu alterações com as leis n. 1.039, de 22 de dezembro de 1996 e n. 1.664, de 22 de fevereiro de 2006.

A partir da classificação dos fundos em contábil, financeiro ou misto, podemos concluir que o FECT é um fundo misto, com características financeiras e contábeis. O contábil é voltado para a execução de um programa de governo. O financeiro é um fundo rotativo ou de financiamento, cujos desembolsos retornam a carteira de empréstimo pelo pagamento de juros e do principal; é alocado em estabelecimento oficial de crédito.

As fontes de receita do FECT são: I - dotações e recursos orçamentários que lhe forem destinados pelo Tesouro do Estado, conforme estabelecido no § 5o do art. 142 da Constituição Estadual; II - convênios, contratos e acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; III - juros, dividendos, indenizações e quaisquer outras receitas decorrentes de aplicação de recursos do Fundo; IV - os valores recebidos a título de crédito educativo; V - as doações, repasses e subvenções da União, do Estado, de entidades públicas ou privadas, de pessoas físicas e agências de fomento nacionais ou estrangeiras; VI - empréstimos, financiamentos e recursos a fundo perdido de qualquer origem; VIII - outras fontes de captação.

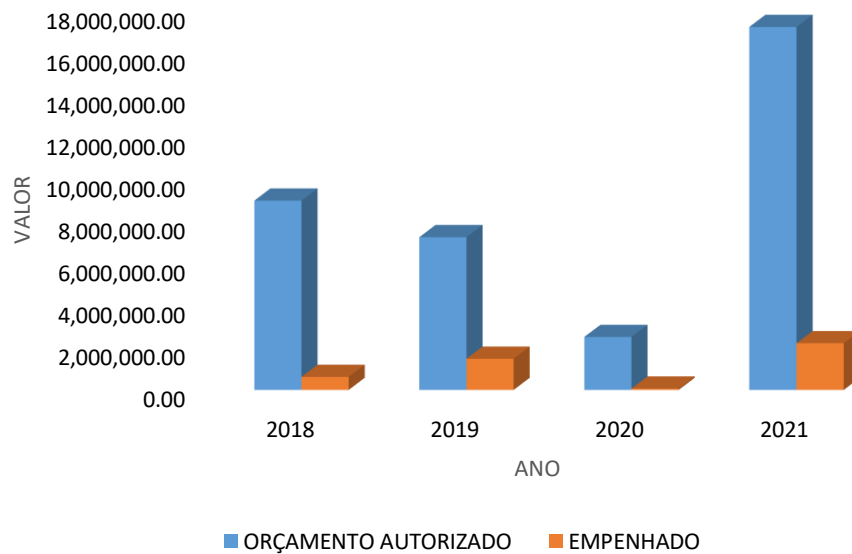
O gestor do fundo é o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – CECT que é integrado pelos seguintes membros: I - Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, que o preside; II - Secretário de Estado do Planejamento e Meio Ambiente; III - Secretário de Estado da Educação e Cultura; IV - Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; V - Secretário de Estado da Fazenda; VI - Secretário de Estado da Juventude; VII- Secretário de Estado da Saúde; VIII- Reitor da Universidade do Tocantins – UNITINS; IX - cinco representantes de instituições integrantes do Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia, sendo: a) dois representantes de entidades que atuem em produção de ciência e tecnologia; b) três representantes de usuários de ciência e tecnologia.

A finalidade do FECT é o atendimento de despesa total ou parcial, com: I - programas e projetos de pesquisa; II - qualificação de recursos humanos; III -edição de obras científicas; IV - realização de seminários, congressos, encontros e outros eventos de natureza tecnológica e científica.

Não há regulamento instituído para a gestão do FECT, sendo que as leis de criação e alteração as únicas regras definidas para a gestão do fundo.

O orçamento e a execução financeira do FECT do período de 2018 a 2021 é representado pelo Gráfico 5.

Gráfico 5 – Orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FECT (preço corrente em Reais – R\$)



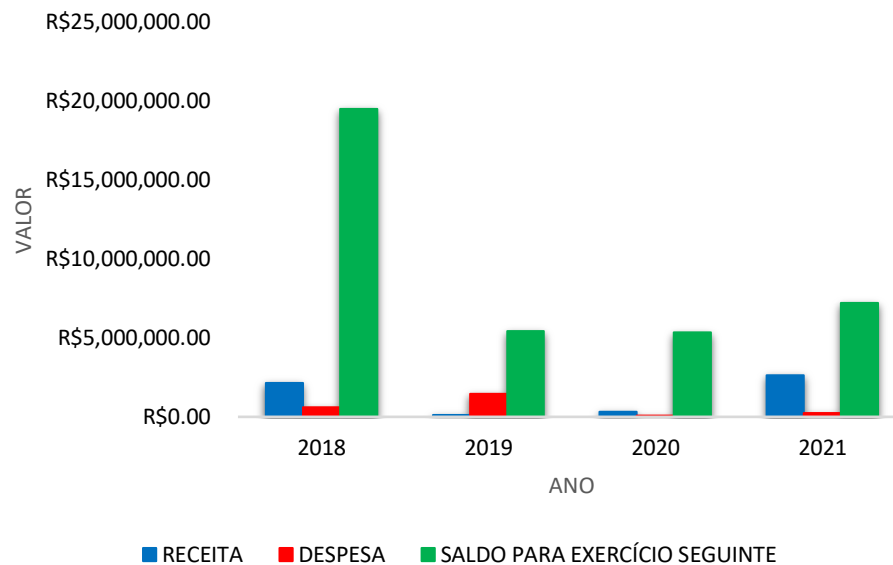
Fonte: Elaboração própria.

A execução do FECT foi de 6,89%(2018), 20,39%(2019), 2,57%(2020), 12,89%(2021). Em 2018 o orçamento autorizado foi de R\$ 8.978.017,00, com execução de R\$ 618.529,85. No ano de 2019 foi de R\$ 7.246.332,00, executando-se R\$ 1.477.519,45. Em 2020 autorizou-se R\$ 2.513.323,00 de orçamento e executou-se R\$ 64.679,25. Já em 2021, o montante de R\$ 17.199.557,00 foi autorizado, com execução de R\$ 2.217.189,47.

O FECT executou a quantia consolidada de R\$ 4.377.918,02, frente a um orçamento autorizado de R\$ 35.937.229,00, o que representa 12,18% de meta financeira consolidada executada no período de 2018 a 2021.

Ao final de cada exercício financeiro o FECT apresenta superávit ou déficit, no entanto sempre se mantém saldo para o exercício seguinte por meio de transferências para execução orçamentária, conforme o Gráfico 6 revela.

Gráfico 6 – Comparativo entre receita, despesa e saldo financeiro para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FECT (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria

A existência de saldo no fim do exercício comprova que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros. A execução orçamentária e financeira caminha juntas, pois havendo orçamento e não existindo financeiro, não poderá ocorrer a despesa e, por outro lado, havendo o recurso financeiro, porém sem disponibilidade orçamentária, também a despesa não poderá ser executada (CREPALDI et al, 2017).

As metas financeiras do FECT no período de 2018 a 2021 estavam vinculadas às ações identificadas na Tabela 12, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Tabela 12 - Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FECT

Programa	Autorizado(A)	Executado(E)	%E/A
3094 - Implantação do projeto de energia solar – usina fotovoltaica para redução dos gastos da administração pública estadual	0,00	0,00	0,00%
3095 - Implantação do parque tecnológico	500.000,00	0,00	0,00%
4021 - Governança do Programa de Créditos Educativo	6.825.000,00	0,00	0,00%

Programa	Autorizado(A)	Executado(E)	%E/A
4022 - Concessão de bolsas em CT&I e bolsas de capacitação/qualificação de pessoal	510.000,00	22.752,55	4,46%
4055 – Fomento a projetos estratégicos em CT&I	1.118.161,00	0,00	0,00%
4056 - Fomento a projetos de pesquisa científicos, tecnológicos e de inovação	9.271.947,00	2.349.888,32	25,34%
4145 – Promoção a difusão e popularização da ciência e tecnologia	5.490.980,00	6.240,23	0,11%
4349 - Fortalecimento da atuação em rede do sistema estadual de ciência, tecnologia e inovação do Tocantins	450.000,00	0,00	0,00%
4350 - Fortalecimento e modernização das infraestruturas de CT&I das instituições de ensino superior e de pesquisa do Estado	2.766.577,00	906.200,00	32,75%

Fonte: Elaboração própria

O FECT tem sua execução de metas físicas representado pela Tabela 13.

O objetivo do FECT é o atendimento de despesa total ou parcial, com programas e projetos de pesquisa, qualificação de recursos humanos, edição de obras científicas, realização de seminários, congressos, encontros e outros eventos de natureza tecnológica e científica. Das 21 ações acumuladas durante o período, apenas a de governança na gestão de bolsa e créditos educacionais está apartada de seu objetivo.

Tabela 13 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FECT no período de 2018 a 2021

Ano	Produto	%Execução Física	%Execução Finan.
2018	Crédito Concedido – 4021	0,00%	0,55%
	Projeto Apoiado – 4055	100%	0,00%
	Atividade Apoiada – 4145	100%	0,30%
	Pesquisa Fomentada – 4056	100%	18,59%
2019	Pagamento do crédito concedido aos estudantes	0,00%	0,00%
	Atividade Apoiada – 4145	80%	0,00%
	Pesquisa Fomentada – 4056	80%	33,78%
2020	Relatório Situacional do Proeducar-4021	100%	0,00%

Ano	Produto	%Execução Física	%Execução Finan.
	Bolsa Concedida – 4022	50%	0,00%
	Projeto de Pesquisa Fomentado – 4056	20%	5,59%
	Infraestruturas apoiadas – 4350	60%	0,00%
	Semanas de popularização da ciência e	78,75%	0,00%
	Projeto de Estudo realizado e implantado – 3094	0	0,00%
	Implantação do Parque Tecnológico e Construção do Centro de Integração – 3095	0	0,00%
	Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação fortalecido – 4349	80%	0,00%
2021	Implantação do Parque Tecnológico e Construção do Centro de Integração – 3095	0,00%	0,00%
	Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia	76%	0,00%
	Bolsa Concedida – 4022	109%	20,63%
	Projeto de pesquisa fomentado – 4056	73%	36,24%
	Infraestruturas apoiadas – 4350	100%	32,75%
	Semanas de popularização da ciência e	63%	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

O FECT executou, de forma consolidada, 0% da meta física relacionada à ação de governança na gestão de bolsa e créditos educacionais, 100% de fomento a projetos estratégicos e CT&I, 80% na promoção a difusão e popularização da ciência e tecnologia, 49,04% no fomento às pesquisas científicas e tecnológicas e de inovação, 100% na governança na gestão de bolsa e créditos educacionais, 79,5% na concessão de bolsas em CT&I e bolsas de capacitação/qualificação de pessoal, 80% no fortalecimento e modernização das infraestruturas de CT&I das instituições de ensino superior e de pesquisa do estado, 77% na promoção à difusão e popularização da ciência, tecnologia e inovação, 0% na implantação do projeto de energia solar – usina fotovoltaica para redução dos gastos da administração pública estadual, 0% de implantação do parque tecnológico, 78% no fortalecimento da atuação em rede do sistema estadual de ciência, tecnologia e inovação do Tocantins.

Das metas físicas, 9 ações têm baixo ou zero desempenho e 12 bom ou ótimo desempenho. As execuções das metas físicas não correspondem com a execução financeira, portanto o planejamento entre as metas físicas e financeiras não estão condizentes e a meta financeira está superestimada. Há casos em que as metas físicas do FECT foram realizadas sem execução financeira.

Nos anos analisados, as metas físicas tiveram uma variação maior em 2018 e 2019 e foram semelhantes em 2020 e 2021, mostrando que existe uma revisão daquilo

que foi planejado e executado em um ano para o planejamento do ano seguinte, porém não há uma projeção do planejamento para o desenvolvimento econômico.

As justificativas dos responsáveis pelas ações orçamentárias quanto a baixa execução foram: em 2018, projeto paralisado e dificuldade de liberação de recurso financeiro; em 2019, programa inativo; em 2020, calamidade pública, COVID-19, com serviços não essenciais suspensos, pois a ação exigia intenso trabalho de campo; em 2021, não há justificativas.

4.2.3 O Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE

O Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) foi criado em 2006 com a edição da Lei n. 1.746, de 15 de dezembro de 2006 e sofreu alterações com as leis n. 2.613, de 26 de julho de 2012 e n. 3.013, de 30 de setembro de 2015. A partir da classificação dos fundos em contábil, financeiro ou misto, pode-se concluir que o FDE é contábil, pois é voltado para a execução de um programa de governo.

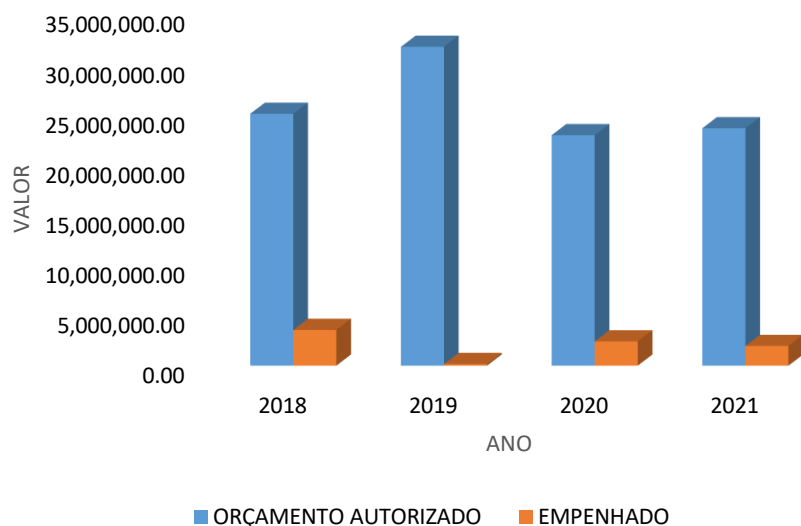
As fontes de receita do FDE são: I - as dotações que lhe forem consignadas no Orçamento Geral do Estado II - os rendimentos da execução dos programas de benefícios e incentivos fiscais, compreendendo emolumentos, comissões, tarifas, juros e reembolso de capital e contribuições, inclusive as de custeio e as antecipações de financiamentos; III - as doações, legados auxílios, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; IV - os repasses de fundos constitucionais, resguardadas suas normas e condições operacionais; V - as transferências e repasses da União; VI - os recursos provenientes de convênios firmados e empréstimos contraídos com finalidade específica.

A contribuição de custeio para o Fundo de Desenvolvimento Econômico, devida pelas empresas beneficiárias de programa de benefícios fiscais, é de 0,3% sobre o faturamento mensal incentivado.

O gestor do fundo é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, que é constituído pelo: I – Secretário da Indústria, Comércio e Serviços; II – Secretário da Fazenda; III- Secretário do Planejamento; IV- Secretário da Agricultura; V- Secretário do Trabalho e Assistência Social; VI- Secretário da Habitação; VII- Presidente da FIETO; VIII- Presidente da Fecomércio; IX- Presidente da Faciet; X- Presidente da FAET.

A finalidade do FDE é atribuir o suporte financeiro necessário a projeto, empreendimento e ação de reconhecido interesse para o desenvolvimento econômico do Estado. Não há regulamento instituído para a gestão do FDE, sendo que as leis de criação e alteração, as únicas regras definidas para a gestão do fundo. O orçamento e a execução financeira do FDE do período de 2018 a 2021 é representado pelo Gráfico 7.

Gráfico 7 – Relação entre orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FDE (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A execução do FDE foi de 14,14% (2018), 0,50% (2019), 10,48% (2020), 8,27% (2021).

Em 2018 o orçamento autorizado foi de R\$ 25.064.092,00, com execução de R\$ 3.545.610,87. No ano de 2019 foi de R\$ 31.744.835,00, executando-se R\$ 161.867,61. Em 2020 autorizou-se R\$ 22.929.888,00 de orçamento e executou-se R\$ 2.405.190,18. Já em 2021, o montante de R\$ 23.620.627,00 foi autorizado, com execução de R\$ 1.954.754,28.

O FDE executou a quantia de R\$ 8.067.422,94, frente a um orçamento autorizado de R\$ 103.359.442,00, o que representa 7,80% de meta financeira consolidada executada no período de 2018 a 2021.

Ao final de cada exercício financeiro o FDE apresenta superávit ou déficit, no entanto sempre se mantém saldo para o exercício seguinte por meio de transferências para execução orçamentária, conforme o Gráfico 8 revela.

Gráfico 8 – Evolução de receita, despesa e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FDE (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A existência de saldo no fim do exercício comprova que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros. A execução orçamentária e financeira caminha juntas, pois havendo orçamento e não existindo financeiro, não poderá ocorrer a despesa e, por outro lado, havendo o recurso financeiro, porém sem disponibilidade orçamentária, também a despesa não poderá ser executada (CREPALDI et al, 2017).

As metas financeiras do FDE no período de 2018 a 2021 estavam vinculadas às ações identificadas na Tabela 14, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Tabela 14 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FDE

Ações consolidadas	Autorizado Total	Executado Total	%
Idealização e concepção de equipamentos de desenvolvimento econômico para o Tocantins	R\$ 4.370.000,00	R\$ 65.000,00	1,48%
Fomentar empreendimentos estratégicos de desenvolvimento econômico para o Tocantins	R\$ 11.210.000,00	R\$ 0,00	0,00%
Acompanhamento das empresas beneficiadas por programas de incentivos	R\$ 228.000,00	R\$ 29.403,00	12,89%
Fortalecimento de cadeias e arranjos produtivos	R\$ 10.492.000,00	R\$ 652.165,07	6,21%
Promoção do Estado do Tocantins	R\$ 3.564.082,00	R\$ 261.029,21	7,32%
Desenvolvimento da infraestrutura empresarial e logística	R\$ 39.236.466,00	R\$ 1.105.900,33	2,81%
Desenvolvimento da mineração no estado do Tocantins	R\$ 1.549.411,00	R\$ 9.933,00	0,64%
Fortalecimento da atividade empresarial	R\$ 31.491.705,00	R\$ 5.943.991,89	18,87%
Promoção do comércio exterior do Tocantins	R\$ 1.117.778,00	R\$ 0,00	0,00%
Disponibilização de crédito para projetos de desenvolvimento do Tocantins	R\$ 100.000,00	R\$ 0,00	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

O FDE tem sua execução de metas físicas representado pela Tabela 15.

A finalidade do FDE é atribuir o suporte financeiro necessário a projeto, empreendimento e ação de reconhecido interesse para o desenvolvimento econômico do Estado. Todas as 30 metas físicas acumuladas estão orientadas ao objetivo do fundo. Há 17 ações com metas físicas com desempenho baixo ou zero e 13 com bom ou ótimo desempenho.

Tabela 15 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FDE no período de 2018 a 2021

	PRODUTO	%Execução física	% Execução Finan.
2018	Arranjos produtivos estruturados – 4071	0,00%	18,96%
	Atividade Empresarial fortalecida – 4064	50%	33,93%
	Empresa acompanhada- 4001	70%	5,93%
	Área empresarial estruturada e infraestrutura logística implantada – 3037	0,00%	6,79%
	Equipamento de desenvolvimento concebido – 3026	100%	10,65%
	Mineração estruturada – 4031	0,00%	1,16%
	Promoção realizada – 4142	60%	4,98%
2019	Arranjos produtivos estruturados – 4071	50%	2,03%
	Atividade Empresarial fortalecida – 4064	100%	0,4%
	Empresa acompanhada- 4001	90%	10,08%
	Área empresarial estruturada e infraestrutura logística implantada – 3037	0%	0,08%
	Equipamento de desenvolvimento concebido – 3026	100%	0,00%
	Mineração estruturada – 4031	0%	0,00%
2020	Promoção realizada – 4142	100%	8,37%
	Arranjo Produtivo estruturado – 4071	0%	0,71%
	Comercio Exterior promovido – 4337	60%	0,00%
	Empreendimento estratégico fomentado – 3026	50%	0,00%
	Empreendimento estratégico promovido – 4142	200%	19,73
	Infraestrutura empresarial e logística estruturada – 3037	0%	1,73%
2021	Empresa Acompanhada – 4001	144%	15,36%
	Atividade empresarial fortalecida – 4064	106,66%	29,84%
	Crédito disponibilizado – 4341	0%	0,00%
	Arranjo Produtivo estruturado – 4071	0%	5,17%
	Comercio Exterior promovido – 4337	40%	0,00%
	Empreendimento estratégico fomentado – 3026	100%	0,00%

PRODUTO	%Execução física	% Execução Finan.
Empreendimento estratégico promovido – 4142	120%	2,20%
Infraestrutura empresarial e logística estruturada – 3037	0%	0,23%
Empresa Acompanhada – 4001	212%	24,35%
Atividade empresarial fortalecida – 4064	400,80%	17,02%
Crédito disponibilizado – 4341	0%	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

O FDE executou, de forma consolidada, 20% no fortalecimento de cadeias e arranjos produtivos, 282,21% no fortalecimento da atividade empresarial, 103,33% no acompanhamento das empresas beneficiadas por programas de incentivo, 0% na infraestrutura empresarial e logística, 80% na idealização e concepção de equipamentos de desenvolvimento econômico para o Tocantins, 0% no desenvolvimento da mineração do Estado do Tocantins, 120% na promoção e divulgação do Estado, 70% na promoção do comércio exterior, 0% na disponibilidade de crédito para projetos de desenvolvimento do Tocantins.

A execução das metas físicas não corresponde à execução financeira, portanto o planejamento entre as metas físicas e financeiras não estão condizentes e a meta financeira está superestimada. Há casos em que as metas físicas do FDE foram realizadas sem execução financeira. A ação de desenvolver a mineração permaneceu na LOA por dois exercícios seguidos (2018 e 2019), mesmo com a transferência da ação para outra unidade orçamentária.

Nos anos analisados, as metas físicas tiveram uma variação principalmente no fortalecimento da atividade empresarial, mas as demais não tiveram variação significativa, mostrando que existe uma revisão mínima daquilo que foi planejado e executado em um ano para o planejamento do ano seguinte e evidenciando uma ausência de uma projeção do planejamento para o desenvolvimento econômico.

As justificativas dos responsáveis pelas ações orçamentárias quanto a baixa execução foram: em 2018, medidas de redução e controle de despesas, com proibição de gastos oriundo de fonte de recursos próprios, cassação do governador, governo interino com ação restritiva, eleição suplementar impediram o fluxo de execução

financeira, instabilidade política que gerou insegurança e redução de solicitação de benefícios fiscais, impossibilidade de realizar todas as visitas às empresas para concluir o processo de isenção fiscal, reestruturação administrativa com mudança de competência da ação para a AMETO, trocas sucessivas de gestão da Secretaria, priorização de outras áreas pelo Governo; em 2019, ações de enquadramento do Governo na LRF e contenção de despesas, tardia aprovação da LOA e liberação do orçamento, secretaria sem gestor de nov./2018 até Jan/19, instabilidade política que gerou insegurança jurídica e redução de solicitações de benefícios fiscais, impossibilidade de realizar todas as visitas às empresas para concluir o processo de isenção fiscal, reestruturação administrativa com mudança de competência da ação para a AMETO, priorização de outras áreas pelo Governo que não autorizou o início do processo licitatório, desvinculação de R\$ 83.214.671,12 amparado por superávit financeiro de 2018; em 2020, pandemia Covid 19, restrição de gastos, revisão do projeto do parque tecnológico, decisão política, orçamento liberado apenas nos período de 10/02 a 18/03; em 2021, o Governo decretou contenção de despesas de custeio e pessoal e indeferiu a liberação financeira, a Pandemia Covid19, o Governo buscou se manter enquadrado na LRF, instabilidade social e econômica gerada pela crise da pandemia Covid19.

4.2.4 O Fundo Tocantinense de Economia Solidária – FTES

O Fundo Tocantinense de Economia Solidária (FTES) foi criado em 2011 com a edição da Lei n. 2.493, de 25 de agosto de 2011.

A partir da classificação dos fundos em contábil, financeiro ou misto, pode-se concluir que o FECT é misto, pois apresenta características de fundo financeiro e contábil. O contábil é voltado para a execução de um programa de governo e o financeiro é um fundo rotativo ou de financiamento, cujos desembolsos retornam a carteira de empréstimo pelo pagamento de juros e do principal e é alocado em estabelecimento oficial de crédito

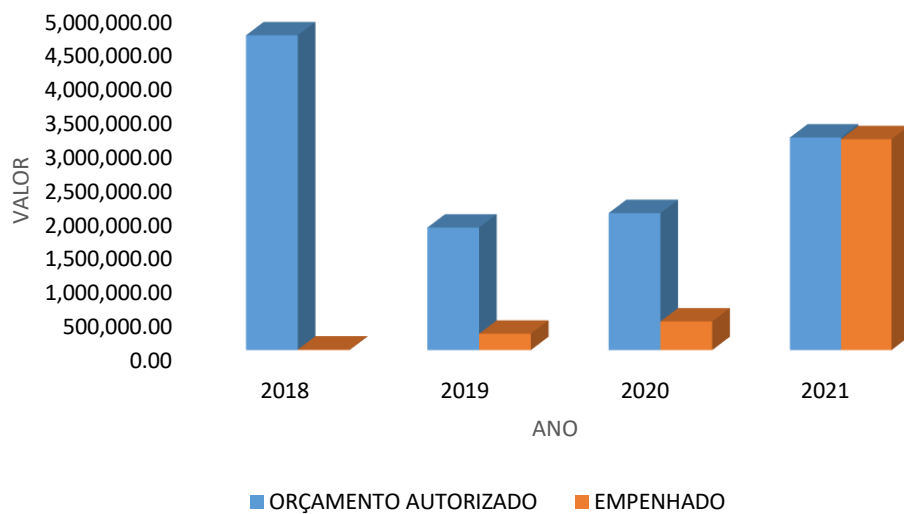
As fontes de receita do FTES são: I - as doações, os legados, as contribuições, os auxílios, as subvenções, os empréstimos, os incentivos e as contribuições de pessoas naturais e jurídicas públicas e privadas, nacionais, internacionais e estrangeiras; II - de recursos repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; III - as provenientes de: a) convênios, contratos e acordos; b) dotações

orçamentárias que lhe sejam destinadas; c) incentivos fiscais; IV - o resultado de suas aplicações financeiras; V - outros bens e rendas, eventuais e permanentes, destinados, transferidos e incorporados.

O gestor do fundo é o Conselho Estadual de Economia Solidária – CEES, que é composto pelos seguintes membros: I- um representante da secretaria do Trabalho e da Assistência Social; II- um representante da secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário; III- um representante da secretaria da Ciência e Tecnologia; IV- um representante da secretaria da Cultura; V- um representante da secretaria da Educação; VI- um representante da secretaria da Indústria e do Comércio; VII- um representante da secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos; VIII- um representante da secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública; IX- um representante da secretaria do Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS; X - um membro da Agência de Fomento do Estado do Tocantins – FomenTO; XI - dez membros oriundos de Empreendimentos Econômicos Solidários e/ou Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária; XII - um Deputado Estadual.

A finalidade do FTES é o implemento das diretrizes da PEFES (Política Estadual de Fomento à Economia Solidária). Não há regulamento instituído para a gestão do FTES, sendo que a lei de criação é a única regra definida para a gestão do fundo. O orçamento e a execução financeira do FTES do período de 2018 a 2021 é representado pelo Gráfico 9.

Gráfico 9 – Relação entre o orçamento autorizado x empenhado no período de 2018 a 2021 do FTES (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A execução do FTES foi de 0,18% (2018), 13,34% (2019), 20,87% (2020), 99,19% (2021). Em 2018 o orçamento autorizado foi de R\$ 4.627.283,00, com execução de R\$ 8.282,25. No ano de 2019 foi de R\$ 1.798.455,00, executando-se R\$ 240.038,25. Em 2020 autorizou-se R\$ 2.011.411,00 de orçamento e executou-se R\$ 419.893,93. Já em 2021, o montante de R\$ 3.123.609,00 foi autorizado, com execução de R\$ 3.098.426,91.

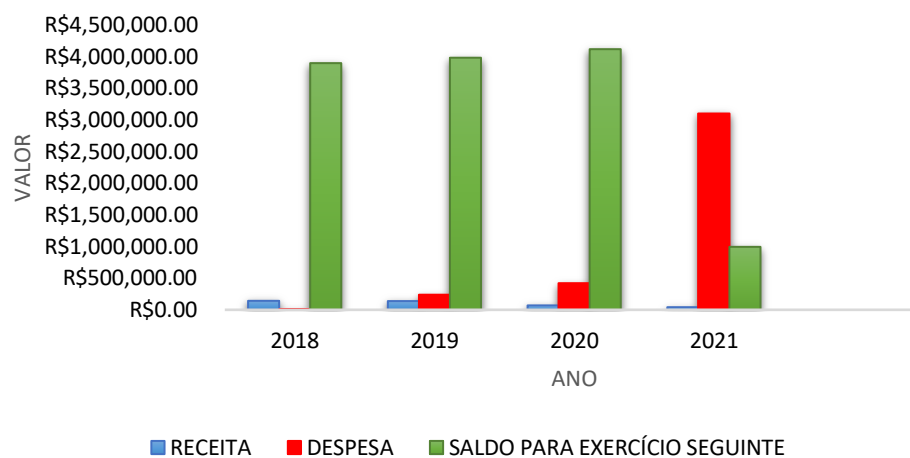
A execução no ano de 2021 atingiu o percentual de 99,19% não em razão do cumprimento das ações previstas, mas sim pela devolução de recursos de convênio não executado no montante R\$ 3.078.693,71 (Convênio MTE/SENAES/021/2013 - SICONV 782755/2013 – Processo sgd n. 2021/4100/00325, onde o valor de R\$ 2.891.948,58 foi devolvido para a Secretaria Nacional de Economia Solidária e R\$ 186.745,13 para a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social).

O FTES executou a quantia de R\$ 687.947,63 (excluindo-se a devolução de recursos), frente a um orçamento autorizado de R\$ 11.545.758,00, o que representa 5,95% de meta financeira consolidada executada no período de 2018 a 2021. As metas financeiras do FTES no período de 2018 a 2021 estavam vinculadas às ações

identificadas na Tabela 16, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Ao final de cada exercício financeiro o FTES apresenta superávit ou déficit, no entanto sempre se mantém saldo para o exercício seguinte por meio de transferências para execução orçamentária, conforme o Gráfico 10 revela.

Gráfico 10 – Evolução de receita, despesa e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FTES (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A existência de saldo no fim do exercício comprova que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros. A execução orçamentária e financeira caminha juntas, pois havendo orçamento e não existindo financeiro, não poderá ocorrer a despesa e, por outro lado, havendo o recurso financeiro, porém sem disponibilidade orçamentária, também a despesa não poderá ser executada (CREPALDI *et al*, 2017).

As metas financeiras do FTES no período de 2018 a 2021 estavam vinculadas às ações identificadas na Tabela 16, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Tabela 16 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2018 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FTES

Programa	Autorizado	Executado	%E/A
Fortalecimento das instâncias de controle social de economia solidária – 4069	R\$ 15.000,00	0	0
Promoção da economia solidaria e do empreendedorismo – 4129	R\$ 11.545.758,00	R\$ 3.766.641,34	32,62%

Fonte: Elaboração própria.

O FTES tem sua execução de metas físicas representado pela Tabela 17.

Tabela 17 - Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FTES no período de 2018 a 2021

FTES			
	PRODUTO	% Execução física	% Execução Finan.
2018	Empreendimento Fortalecido – 4129	0%	0,18%
	Conselho Fortalecido – 4069	0%	0,00%
2019	Empreendimento Fortalecido – 4129	0%	13,34
	Conselho Fortalecido – 4069	20%	0,00%
2020	Empreendimento Fortalecido – 4129	0%	21,03%
	Conselho Fortalecido – 4069	2,94%	0,00%
2021	Empreendimento Fortalecido – 4129	0,00%	99,19%
	Conselho Fortalecido – 4069	0%	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

A finalidade do FTES é o implemento das diretrizes da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária. Das 8 ações acumuladas, todas estão relacionadas ao objetivo do fundo.

O FTES executou, de forma consolidada, 6,77% das metas físicas vinculadas a ação de fortalecimento das instâncias de controle social de economia solidária e 0,69% da promoção da economia solidária e do empreendedorismo. Todas as 8 ações tiveram execução física mínima ou zero.

Existe execução financeira, porém sem resultado nas metas físicas em três casos. Nos anos analisados, as metas físicas não tiveram variação, mostrando que

não existe uma revisão daquilo que foi planejado e executado em um ano, para o planejamento do ano seguinte e evidenciando uma ausência de uma projeção do planejamento para o desenvolvimento econômico.

As justificativas dos responsáveis pelas ações orçamentárias quanto a baixa execução foram: em 2018, três períodos eleitorais (impedimentos legais) e decreto de redução e controle das despesas de custeio; em 2019, licitação não finalizada; em 2020, estado de calamidade pública que impossibilitou a realização das atividades; em 2021, estado de calamidade pública que impossibilitou a realização das atividades.

4.2.5 O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins - FEDSTO

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins (FEDSTO) foi criado em 2020, com a edição da Lei n. 3.665, de 12 de maio de 2020.

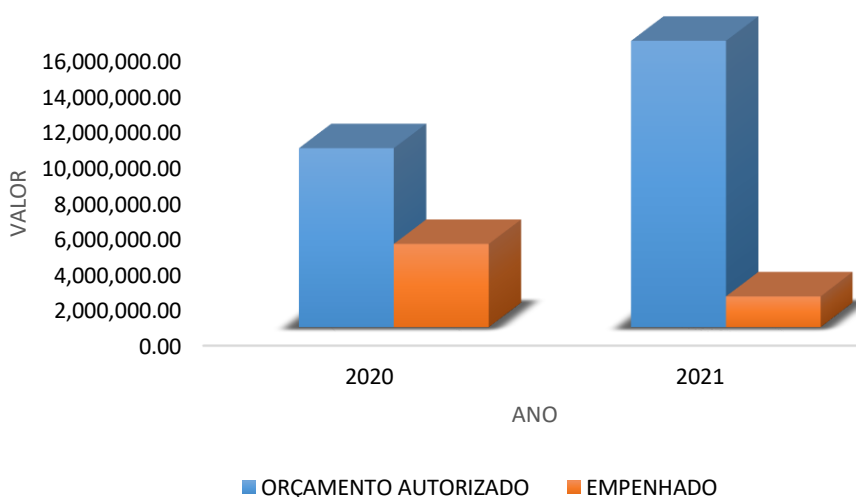
A partir da classificação dos fundos em contábil, financeiro ou misto, podemos concluir que o FEDSTO é financeiro, pois é um fundo rotativo ou de financiamento, cujos desembolsos retornam a carteira de empréstimo pelo pagamento de juros e do principal e é alocado em estabelecimento oficial de crédito.

As fontes de receita do FEDSTO são constituídas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico - FDE, instituído pela Lei n.1.746, de 15 de dezembro de 2006, e posteriores alterações, assim como de outros recursos orçamentários, tais como: I - receitas provenientes de aplicação, no mercado financeiro, de disponibilidade do Tesouro Estadual, nos limites consignados na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais; II - receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos, inclusive no mercado financeiro; III - recursos de natureza orçamentária e extra orçamentária que lhe forem destinados pela União, Estado e Municípios; IV - retornos decorrentes das aplicações em operações, programa e os relativos ao principal e aos encargos de financiamentos concedidos com seus recursos; V - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; VI - outras que lhe forem destinadas ou arrecadadas.

O gestor do fundo é a Agência de Fomento do Estado do Tocantins e existe um Conselho Diretor do FEDSTO constituído pelos seguintes membros: I- Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento; II- Diretor-Presidente da FomenTO; III- Secretário de Estado da Indústria e Comércio; IV- Presidente da Companhia Imobiliária do Tocantins; V- Presidente do Instituto de Terras do Estado do Tocantins.

A finalidade do FEDSTO é fomentar a economia, com vistas a desenvolver a produção e a comercialização de produtos e serviços, nos setores da indústria, agroindústria, piscicultura e comércio, por meio de financiamento orientado a micro, pequenos e médios empreendimentos, considerados relevantes para o desenvolvimento com sustentabilidade do Estado, com enfoque econômico. Foi editado o Decreto n. 6.136, de 11 de agosto de 2020 para regulamentar o FEDSTO. O orçamento e a execução financeira do FEDSTO do período de 2020 e 2021 é representado pelo Gráfico 11.

Gráfico 11 – Relação entre o orçamento autorizado x empenhado no período de 2020 a 2021 do FEDSTO (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

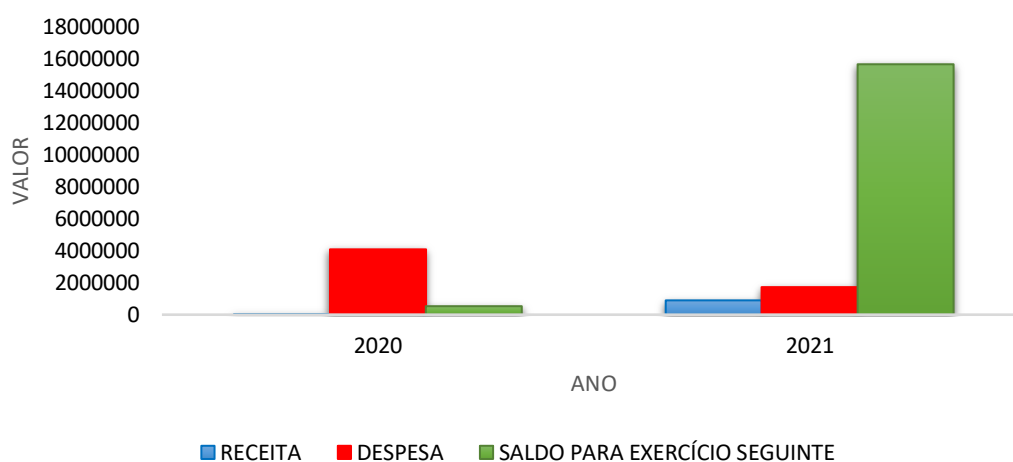
A execução do FEDSTO foi de 40,65%(2020) e 10,41%(2021).

Em 2020 autorizou-se R\$10.000.000,00 de orçamento e executou-se R\$4.650.000,00. Já em 2021, o montante de R\$16.000.000,00 foi autorizado, com execução de R\$1.718.204,32.

O FEDSTO executou a quantia de R\$ 6.368.204,32, frente a um orçamento autorizado de R\$ 26.000.000,00, o que representa 24,49% de meta financeira consolidada executada no período de 2020 e 2021.

Ao final de cada exercício financeiro o FEDSTO apresenta superávit ou déficit, no entanto sempre se mantém saldo para o exercício seguinte por meio de transferências para execução orçamentária, conforme o Gráfico 12 revela.

Gráfico 12 – Evolução de receita, despesa, e saldo para o exercício seguinte no período de 2018 a 2021 do FEDSTO (preço corrente em Reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria.

A existência de saldo no fim do exercício comprova que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros. A execução orçamentária e financeira caminha juntas, pois havendo orçamento e não existindo financeiro, não poderá ocorrer a despesa e, por outro lado, havendo o recurso financeiro, porém sem disponibilidade orçamentária, também a despesa não poderá ser executada (CREPALDI *et al*, 2017).

As metas financeiras do FEDSTO no período de 2020 e 2021 estavam vinculadas às ações identificadas na Tabela 18, que consolida o orçamento autorizado e executado por ação.

Tabela 18 – Comparação do orçamento autorizado e executado por programa das metas financeiras acumuladas de 2020 a 2021, em Reais (R\$), e a porcentagem de execução do FEDSTO

Programa	Autorizado	Executado	%E/A
Operacionalização da Concessão de Empréstimos aos Empreendedores do Estado do Tocantins	R\$ 26.000.000,00	R\$ 6.368.204,32	24,49%

Fonte: Elaboração própria.

Ao FEDSTO foi aberto crédito adicional no valor de 16.000.000,00, proveniente de cancelamento das Unidades Gestoras – 10110 - Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES e 20600 - Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE.

O FEDSTO tem sua execução de metas físicas representado pela Tabela 19.

Tabela 19- Porcentagem de execução dos produtos das metas físicas e a porcentagem do executado da meta financeira de cada produto do FEDSTO no período de 2020 a 2021

	PRODUTO	% Execução Física	% Execução Financeira
2020	Operacionalização da Concessão de Empréstimo aos Empreendedores do Estado do Tocantins - 4369	---	40,65%
2021	Recurso Financeiro Transferido - 4369	286%	10,41%

Fonte: Elaboração própria.

O objetivo do FESDSTO é fomentar a economia, com vistas a desenvolver a produção e a comercialização de produtos e serviços, nos setores da indústria, agroindústria, piscicultura e comércio, por meio de financiamento orientado a micro, pequenos e médios empreendimentos, considerados relevantes para o

desenvolvimento com sustentabilidade do Estado, com enfoque econômico. Todas as duas metas físicas estão relacionadas ao seu objetivo.

O FEDSTO executou, de forma consolidada, 286% da meta física vinculada à ação de operacionalização da concessão de empréstimos aos empreendedores do Estado do Tocantins.

A execução das metas físicas não corresponde à execução financeira, portanto o planejamento entre as metas físicas e financeiras não estão condizentes e a meta financeira está superestimada. O FESDSTO foi criado em 2020, as metas físicas tiveram variação, mostrando que existe uma revisão daquilo que foi planejado e executado em um ano, para o planejamento do ano seguinte.

As justificativas dos responsáveis pelas ações orçamentárias quanto à baixa execução foram: em 2018 e 2019 o fundo não existia; em 2020, não há justificativa; em 2021, crise no comando Executivo Estadual, inundações, persistência da pandemia.

4.3 Governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico

O conceito de governança pública adotado no presente trabalho segue a definição trazida pelo TCU de que a governança pública compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse a sociedade (BRASIL-TCU, 2020).

Para se analisar a governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins foi utilizada a metodologia do TCU, com a aplicação do questionário de governança e gestão pública, versão 2021, para se descobrir a capacidade de liderança, estratégia e controle adotados para o cumprimento das finalidades dos fundos.

4.3.1 Mecanismo de liderança dos fundos públicos

A definição de liderança adotado pelo Estado do Tocantins em sua política de governança pública é o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas pelos ocupantes dos principais cargos de órgãos ou entidades para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança,

tais como integridade, competência, responsabilidade e motivação (TOCANTINS,2022).

Nesse mecanismo, são avaliadas as práticas de estabelecer o modelo de governança, promover a integridade e a promoção da capacidade da liderança. A partir do conceito e da metodologia de avaliação da governança pública, se obteve, quanto a liderança, o resultado expresso no Quadro 1.

Quadro 1 - Resultado da avaliação da liderança aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins

		FDE	FECT	FTES	FUNDES	FEDSTO	
LIDERANÇA	Modelo de Governança	A estrutura interna de governança da organização está estabelecida?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	Promover a Integridade	Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		Há gestão de ética para a organização?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		Programa de integridade da organização está estabelecido?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	Promover a Capacidade de Liderança	Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		O desempenho dos membros da alta administração é avaliado?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		As competências dos membros da alta administração são aprimoradas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a pesquisa, não estão estabelecidos estruturas internas de governança nos fundos; não há adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas; os membros da alta administração e do conselho não estão comprometidos com a integridade; não há gestão ética e programa de integridade estabelecido; não há medidas de identificação e tratamento de conflitos de interesses;

não há critérios e procedimentos definidos para a escolha dos membros da alta administração; não há avaliação do desempenho da alta administração e suas competências não são aprimoradas.

Nesse sentido, ficou evidente que para que os fundos públicos evoluam no mecanismo de liderança se faz necessário estabelecer a estrutura interna de governança, promover a integridade e a capacidade de liderança adotando ações como: definição formal de instâncias internas de governança e de apoio, estabelecimento de competências para que o conselho seja responsável pela estratégia, supervisão da gestão e accountability, estabelecimento de fluxos de comunicação, criação de um código de ética e programa de integridade para a alta administração e membros do conselho, estabelecer critérios gerais para seleção e avaliação de desempenho dos membros da alta administração e do conselho e desenvolver seus conhecimentos, habilidades e atitudes.

A prática de estabelecer o modelo de governança envolve a elaboração de diretrizes, valores, processos e estruturas para garantir a eficácia das atividades de governança, que incluem avaliar, dirigir e monitorar a gestão. “Isso permite que a organização alinhe seus objetivos com o interesse público, gerencie seus riscos e entregue valor de maneira íntegra, transparente e responsável” (BRASIL-TCU,2020, p. 55) e o resultado da análise desse item apresenta o nível inexpressivo nas práticas de estabelecer estrutura interna de governança e assegurar o balanceamento de poder para a tomada de decisões.

As instâncias internas de governança dos fundos e a definição de instâncias internas de apoio à governança possuem apenas uma decisão formal para criação de um comitê interno e pela existência de Conselhos, com exceção do FUNDES. O Decreto n. 6.395/2022 exige que cada secretaria crie seu comitê de governança em 180 dias da publicação do Decreto e nenhuma das secretarias cujos fundos estão vinculados (SICS, SETAS, FAPT, FOMENTO) instituiu o Comitê Interno de Governança, que poderia auxiliar no estabelecimento do modelo de governança e na adoção de boas práticas administrativas. Em pesquisa realizada no Diário Oficial do Estado, em dezembro de 2022, apenas nove órgãos constituíram o comitê interno de governança (Sefaz, SEPLAN, CGE/TO, Jucetins, Unitins, Secad, Seciju, PGE, Casa

Civil), e todas as demais secretarias e órgãos permaneceram inertes quanto ao primeiro passo determinado pelo governo.

Analisando a estrutura de governança existente nos fundos, à exceção do FUNDES, todos os demais fundos são geridos por um conselho, e apenas o conselho do FEDSTO não prevê a participação da sociedade civil, os demais (FDE, FECT e FTES) preveem a participação de atores externos à administração pública. Os conselhos poderiam servir de instância superior de governança dos fundos públicos, no entanto as práticas observadas, ou a ausência delas, revela a inexpressividade da atuação dos conselhos como instância de governança. Os conselhos dos fundos, quando existentes, não são responsáveis pela estratégia, políticas internas, supervisão e *accountability* dos fundos, assim como não adotam fluxos de comunicação, avaliação da estrutura de governança, identificação das decisões críticas, revisão das decisões críticas e revisão periódica dos processos de decisão não são adotados.

O FUNDES não possui conselho instituído e o FEDSTO não prevê a participação da sociedade civil em seu conselho, no entanto a governança pública exige como boa conduta a participação da sociedade civil para participar da gestão, seja no estabelecimento da estratégia ou do controle, buscando-se assim reduzir eventual conflito de interesse dos burocratas e o foco no atendimento dos interesses públicos (GOMES,2015).

Não foram encontradas evidências nos sites dos órgãos vinculados aos fundos que demonstrem a efetiva atuação dos membros dos conselhos na gestão dos fundos. Os conselhos não são atualizados conforme a alteração da organização administrativa do Estado, ficando enfraquecido e causando insegurança. Os membros dos conselhos não sofrem capacitações específicas que possam qualifica-los para atuar nessas instâncias e não há monitoramento do desempenho dos conselhos ou dos membros. Recomenda-se que os mesmos sejam capacitados para que todos tenham a visão geral da política e da administração, e, além disso, recebam também capacitações nas áreas de ética e política, pois assim poderão atuar considerando a diversidade cultural e vislumbrando mudanças social de médio e de longo prazo, e não apenas a ações imediatistas da conjuntura (DA GLÓRIA GOHN, 2006).

Nos fundos geridos por conselhos, o planejamento não é elaborado ou validado pelos membros do conselho, mas por servidores, ou seja, os gestores não participam do planejamento orçamentário, pois não há atribuições bem definidas. Da Glória Gohn (2006) aponta a falta de uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos como uma das necessidades e lacunas acerca dos problemas sobre os conselhos gestores.

Ressalta-se também que a IN 02/2013 do TCE/TO entende como um ato de natureza grave ou moderado a não criação e/ou atuação deficiente de conselhos diretores vinculados aos órgãos e fundos estaduais ou municipais. Também não foram localizadas publicações das atas de reuniões dos conselhos e regimentos internos com procedimentos e competências bem definidos para atuação e segregação de funções. A governança pressupõe um processo decisório coerente, com funções segregadas e apoio técnico e administrativo.

Na análise da composição dos membros dos conselhos dos fundos, muitas vezes os membros se repetem: a SETAS está FUNDES, FDE e FTES; a SICS está no FDE, FTES e FEDSTO; a SEPLAN está no FECT, FDE, FTES e FEDSTO; a SEFAZ está no FECT, FDE e FEDSTO; a Fomento está no FTES e FEDSTO; a SEAGRO está no FECT, FDE, FTES. A participação dos mesmos atores em diversos fundos evidencia um processo decisório deficiente, porque está centrado em um pequeno grupo de pessoas, aumentando a possibilidade de erros no alcance dos objetivos de todos os fundos públicos, além de representar uma baixa representação social. A composição dos conselhos por representantes estatais, da sociedade civil e prestadores de serviço torna o processo decisório mais receptível aos diversos interesses existentes na elaboração e execução de políticas públicas, favorecendo assim decisões justas e legítimas (ALMEIDA e TATAGIBA; 2012).

A atuação dos conselhos é essencial para o controle democrático do gasto público. Os fundos são geridos por conselhos, à exceção do FUNDES, e a gestão compreende as ações de planejar, executar e controlar, buscando eficiência e eficácia da organização e o controle do gasto público. Apesar da atribuição de gerir os fundos ser dos conselhos (conforme leis de criação dos fundos), o planejamento, a execução e o controle dos fundos não são por ele exercidos. Apenas no caso do FUNDES, em que não há conselho, a gestão é planejada, executada e monitorada por seu gestor, que é a Secretaria de Trabalho e Assistência Social. O conselho deve estar inserido

nas discussões sobre a elaboração do orçamento e, na fase de execução, devem monitorar a aplicação dos recursos e analisar os impactos sociais e econômicos das políticas públicas, verificando a concretização ou não dos objetivos do fundo (SALVADOR e TEIXEIRA; 2014).

A baixa execução orçamentária comprova a necessidade de estabelecimento de um modelo de governança para liderar e coordenar os fundos, para que o Estado execute suas ações e a sociedade participe e monitore o gasto público, e a adoção de conselhos eficientes é uma boa prática de governança. Os conselhos gestores representam uma importante evolução na relação Estado e sociedade como modelo alternativo de democracia, aplicando as modalidades de participação da sociedade civil na criação de instituições com maior potencial de legitimidade, justiça e eficácia das decisões políticas (ALMEIDA e TATAGIBA; 2012).

O resultado obtido no item estabelecer o modelo de governança evidencia que não há balanceamento de poder para a tomada de decisões críticas sobre o planejamento e gestão dos fundos, prática que poderia evitar a centralização do poder de decisão e o risco de que decisões de grande impacto sejam tomadas por um ou poucos indivíduos em desacordo com os interesses organizacionais e das partes interessadas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

Esse resultado sugere ainda que nas organizações não existem, ou são deficientes, os controles que diminuam o risco da concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes. Essa questão pressupõe a identificação das decisões críticas que deverão ser tomadas respeitando-se a segregação de funções, para mitigar o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas (BRASIL-TCU, 2020).

A prática de promover a integridade “consiste na definição e promoção dos valores e padrões de comportamento esperados dos membros da organização, começando pelo comprometimento da liderança com esses valores e condutas” (BRASIL-TCU, 2020, p. 60) e o resultado da análise desse item apresenta o nível inexistente nas práticas de comprometimento dos membros da alta administração,

gestão de ética, estabelecimento de um programa de integridade e estabelecimento de medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses.

A inexistência de programas de integridade e estabelecimento de medidas para tratar conflitos de interesse, práticas que reduzem, além dos riscos de fraude e corrupção, os riscos de imagem dessas organizações podem influenciar diretamente a credibilidade e a legitimidade da atuação dos fundos públicos. A integridade é requisito para aumentar a confiança da sociedade no Estado e suas instituições e visa assegurar a conformidade com princípios éticos e a observância das leis, prevenindo a corrupção e outros ilícitos e reforça a imagem e a reputação das organizações (VIEIRA e BARRETO, 2019).

O conflito de interesse surge no momento em que o interesse privado se sobressai ao interesse público. Algumas diretrizes foram estabelecidas na esfera federal na tentativa de coibir essa prática, como a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, e o Decreto n.7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito federal, no entanto não foi localizada nenhuma normativa do Estado do Tocantins para regulamentar práticas que evitem que membros dos conselhos dos fundos e a alta gestão atuem em conflito de interesses.

A promoção da capacidade de liderança, no contexto da governança, significa “mobilizar o conhecimento, as habilidades e as atitudes da liderança para otimizar os resultados da organização” (BRASIL-TCU, 2020, p.66). O resultado da análise desse item apresenta o nível inexistente nas práticas de escolher os membros da alta administração com base em critérios e procedimentos definidos, avaliar o desempenho da alta administração e aprimorar as competências da alta administração.

A inexistência de planos de capacitação de membros do conselho e alta gestão pode afetar o desempenho da organização, pois é essencial que se tenha programas de aperfeiçoamento de competências que contemplem ações preparatórias para exercício da função, preparo para as mudanças de cenário nos ambientes interno e externo, melhoria da capacidade dos membros de avaliar os planos e decisões propostos pela gestão, apresentando opções alternativas, identificando vieses e

reconhecendo quando será necessária a solicitação de consultoria externa (BRASIL-TCU, 2020).

Quando verificamos as justificativas apresentadas pelos responsáveis das ações orçamentárias se vê que o FDE apresenta a troca sucessiva da gestão e a ausência de gestor como uma das causas pela baixa execução. Os fundos são formados por membros que, em sua maioria, são secretários de Estado, e a ausência de uma estrutura de governança somada à ausência ou troca sucessiva de gestores interfere na execução orçamentária e, assim, afeta a realização de ações planejadas para alavancar o desenvolvimento do Estado. Uma sólida liderança é essencial para congregiar diferentes interesses, conduzir o processo, formar alianças, vencer as divergências do ambiente da gestão pública (REZENDE, 2010).

Os resultados mostram inexistência de critérios na seleção dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado, com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, podem interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização (DA GLÓRIA GOHN, 2006).

Tais resultados indicam que critérios subjetivos e não transparentes na seleção da alta gestão podem estar sendo adotados. Conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada, de maneira a afastar riscos de ações nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança. A utilização de um modelo de gestão baseado nas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) revela que a organização planeja, seleciona, desenvolve e remunera os recursos humanos com base nelas, identificando aquelas necessárias para se alcançar a visão da organização (DE AQUINO GUIMARÃES, 2000).

A análise feita por Medeiros, Oliveira e Caminha (2020), sobre a gestão fiscal de 127 municípios do Tocantins serve para compreender e analisar os dados sobre a governança pública dos fundos do Estado do Tocantins no eixo da liderança. Conforme os dados da pesquisa, não existe uma capacitação das lideranças

relacionadas aos fundos públicos, e como grande parte dos fundos é gerida por conselhos, não somente o gestor deve ser capacitado, mas todos os seus membros para que assim se alcance uma melhor governança e gestão dos fundos, possibilitando o aumento da captação de recursos públicos e privados para diminuir a dependência das transferências governamentais, e, na ausência disso, gerir melhor o recurso que dispõe.

Para melhorar a capacidade de liderança dos fundos é importante que as instituições adotem práticas de governança pública, com a definição clara dos papéis e responsabilidades dos membros dos conselhos e a implementação de um código de conduta ético. Também é importante que a instituição invista em capacitação e treinamento para os membros do conselho, alta direção e equipe, de modo a melhorar suas habilidades de liderança e gestão (DA GLÓRIA GOHN, 2006).

O contexto social atual é de uma sociedade globalizada, complexa, desigual, diversa, com equidade de gênero, que exige do Estado uma boa governança, capacidade responsiva, reforma administrativa e empoderamento local e, para se vencer tantos desafios deve-se incrementar a inovação no ambiente organizacional por meio de liderança, que deve incentivar o aprendizado, o crescimento, a coordenação, o controle, a inovação, além de motivar, inspirar e dirigir os esforços e recursos em direção ao desempenho ótimo da organização (SCHWELLA, 2005).

Conclui-se, portanto, que a falta de liderança efetiva pode estar afetando a capacidade da instituição de cumprir seus objetivos e responsabilidades de forma eficaz e ética. No contexto da governança, significando a coordenação de mudanças, é necessário que se tenha uma liderança que quebre padrões antigos de comportamento, levando a organização a uma mudança adaptativa para se encontrar soluções, envolvendo as pessoas no enfrentamento do desafio, alterando suas perspectivas para que criem novos hábitos (SCHWELLA, 2005).

A obtenção de uma boa governança e a melhoria dos resultados entregues à sociedade requerem o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público. É imperativo que estes líderes se empenhem no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários para alcançar tais objetivos (BRASIL-TCU, 2020).

4.3.2 Mecanismo de estratégia dos fundos públicos

No decreto que estabelece a política de governança pública no Estado, estratégia é definida como um conjunto de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre os órgãos e entidades e as partes interessadas, de maneira que os serviços e produtos de responsabilidade do órgão ou entidade alcancem o resultado pretendido (TOCANTINS,2022).

Nesse mecanismo são avaliadas as práticas de gestão de riscos, estabelecimento da estratégia, monitoramento dos resultados organizacionais e monitoramento do desempenho das funções de gestão.

O resultado da avaliação da governança pública sobre os fundos públicos quanto a estratégia está representada pelo Quadro 2.

Quadro 2 - Resultado da avaliação da estratégia aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins

		FDE	FECT	FTES	FUND ES	FEDS TO	
ESTRATÉGIA	Gerir Riscos	A estrutura da gestão de riscos está definida?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		O processo de gestão de riscos da organização está implantado?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		Os riscos considerados críticos para a organização são geridos?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	Estabelecer a Estratégia	O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A estratégia da organização está definida?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações?	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial
		A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
	Monitorar Resultados Organizacionais	A execução da estratégia é monitorada (eficácia)?	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial
		A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	Monitorar o Desempenho	A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos?	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial	Inicial
		A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo

	A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira?	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a pesquisa, a estrutura de gestão de riscos não está definida, as atividades típicas de segunda linha não estão estabelecidas; o processo de gestão de riscos não está implantado; os riscos críticos não são geridos; não se executa processo de gestão de continuidade do negócio; o modelo de gestão da estratégia não está estabelecido; a estratégia não está estabelecida; não há metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários; não; foi estabelecido um modelo de gestão de processos finalísticos; não foi estabelecido um modelo de gestão de pessoas; não foi estabelecido um modelo de gestão de tecnologia da informação; o modelo de gestão de contratações está na fase inicial; o modelo de gestão orçamentária e financeira está na fase intermediária; o monitoramento da estratégia está na fase inicial; não há avaliação da eficiência de implementação da estratégia; não há avaliação dos efeitos da estratégia; o monitoramento pela liderança do desempenho dos processos finalísticos está na fase inicial; o monitoramento pela liderança da gestão de pessoas, de tecnologia da informação e de contratações são inexpressivos; e o monitoramento pela liderança do desempenho da gestão orçamentária e financeira é aprimorado.

Os dados revelam que é necessário melhorar a nota desse instrumento e para isso se faz necessário gerir riscos, estabelecer a estratégia, monitorar os resultados organizacionais e o desempenho das funções de gestão adotando ações como criação e implementação de uma política de gestão de riscos, criação de um plano de continuidade do negócio, elaboração de planejamento estratégico, definição das atribuições e competências das unidades da organização, definição de metas, objetivos e indicadores dos processos finalísticos, de gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação, gestão de contratações e gestão orçamentária e financeira, criar rotinas de monitoramento do alcance de metas, publicizar os planejamentos e relatórios, monitorar o desempenho da gestão (BRASIL-TCU, 2020).

A gestão de riscos é essencial para identificar e compreender os riscos e manter as partes responsáveis informadas, de modo que as respostas aos riscos sejam apropriadas. “Para alcançar esse objetivo, a organização deve implementar uma estrutura de gestão de riscos adequada às suas necessidades [...] e integrá-lo à gestão e tomada de decisão” (BRASIL-TCU, 2020, p.71). Na análise dos resultados verifica-se que esse item está na fase inexistente em todas as práticas, quais sejam, definir a estrutura de gestão de riscos, estabelecer atividades típicas de segunda linha, implantar a gestão de riscos, gerir os riscos críticos e executar processo de gestão de continuidade do negócio. Quando se tem objetivos definidos, deve-se gerenciar os riscos para se alcançar aquele objetivo, buscando identificar os riscos e propondo medidas de mitigação do risco e uma boa governança pressupõe o gerenciamento de riscos (BRASIL-TCU, 2020).

A sociedade atual tem se tornado cada vez mais complexa, os problemas antes tidos por *wicked problems* (problemas complexo), hoje, em um mundo pós-pandemia do Covid-19 se apresenta como problemas turbulentos, aqueles caracterizados pela surpresa, inconsistência, imprevisibilidade e incerteza, podem afetar persistentemente nossa sociedade e desafiar o setor público, Ansell et al (2021). Os fundos de desenvolvimento econômico, bem geridos, podem ser usados como uma estratégia para a resposta do Estado aos problemas turbulentos, estabelecendo mecanismos para mitigar eventuais crises que impactam o desenvolvimento econômico.

Dada a importância de se mitigar os riscos estratégicos e operacionais, a inexistência de uma prática dessa natureza é preocupante quando se observa a governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado. A baixa maturidade nessa prática afeta as demais, pois pode dificultar ou impossibilitar a avaliação, pelas instâncias internas de governança, sobre a adequabilidade do modelo de governança e gestão adotado. É um fator que limita a identificação de controles desnecessários ou riscos não tratados (BRASIL-TCU, 2020).

Embora a gestão de riscos possa oferecer uma garantia razoável de que a agência está preparada para enfrentar os riscos que possam surgir, é importante lembrar que o futuro é sempre incerto e que eles podem surgir a qualquer momento. Por essa razão, a gestão de riscos nunca pode garantir completamente que os objetivos da agência serão atingidos. No entanto, ela pode ajudar a minimizar a

possibilidade de falhas e aumentar as chances de sucesso no cumprimento desses objetivos (VIEIRA e BARRETO, 2019)

O estabelecimento da estratégia apresenta o “resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas” (BRASIL-TCU, 2020, p. 77) e o resultado da análise desse item apresenta no nível inexpressivo quanto a prática estabelecer um modelo de gestão da estratégia, estabelecer a estratégia da organização, estabelecer metas para simplificação do atendimento aos usuários, de estabelecer um modelo de gestão de processos finalísticos, de gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação. Na prática de estabelecer modelo de gestão e estabelecer a gestão de contratações está no nível inicial. E na prática de estabelecer modelo de gestão orçamentária e financeira está no nível intermediário.

Pode-se afirmar que a gestão estratégica ainda é uma deficiência das organizações gerenciadoras dos fundos públicos. Para que a estratégia tenha resultados, é esperado que ela seja o guia da organização, fazendo com que todas as operações da organização sejam canalizadas para o fim esperado. Dessa forma, não basta apenas elaborar o planejamento estratégico, é preciso um efetivo gerenciamento estratégico para assegurar, periodicamente, que as ações daquela organização estejam em conformidade com a estratégia. O reflexo da inexistência de estratégia está na incapacidade de geração de resultados, hipótese que é confirmada quando se analisa o resultado do desempenho orçamentário dos fundos e a sua governança.

Esse resultado sugere ainda uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses das partes interessadas (BRASIL-TCU, 2020).

A estratégia existente é revelada pela LOA, onde se definem metas e indicadores dos fundos públicos, e a divulgação se limita à prestação de contas anual colocada à disposição de todos no site oficial do Estado. Os resultados

organizacionais são monitorados quadrimestralmente pela Controladoria Geral do Estado por meio de um sistema, ou seja, o monitoramento não é realizado pelo próprio gestor e se limita a acompanhar a execução das metas financeiras e físicas, não havendo interferências gerenciais para uma melhor execução.

Os resultados ora apresentados sobre o planejamento dos fundos são confirmados pela pesquisa de Fonseca e Rodrigues (2013), que chegaram ao resultado de que o planejamento do ecoturismo requer uma participação e envolvimento da comunidade de modo mais efetivo nas discussões e tomadas de decisão e que é necessário reformular os planos elaborados, porque ficaram desatualizados, sendo necessário ainda capacitar as pessoas para melhor atender o turista e promover a ampliação e criação de novos negócios.

Para incentivar a elaboração de planos estratégicos na esfera federal, a Lei n.13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2020 a 2023, adotou estrutura simplificada, em que cada programa possui apenas um objetivo, um único indicador e uma meta associada. Com um instrumento tão sucinto de planejamento, sem definição dos produtos e serviços que serão entregues anualmente ao longo dos quatro anos, o PPA não evidencia e nem possibilita transparência aos resultados pretendidos pela atuação governamental. Assim, a Lei 13.971/2019 dispôs que o desdobramento do PPA seria realizado por meio do plano estratégico de cada organização. Assim, na esfera federal, os planos estratégicos devem complementar o PPA, especificando as entregas de cada organização para o alcance dos objetivos governamentais. No entanto, no Estado do Tocantins não há uma lei que estimule as organizações públicas a elaborar o planejamento estratégico.

O monitoramento dos resultados organizacionais “permite acompanhar se os objetivos estabelecidos atendam às necessidades da sociedade e se estão sendo atingidos de forma econômica” (BRASIL-TCU, 2020, p. 85) e o resultado da análise desse item apresenta no nível inicial o monitoramento da estratégia e inexpressivo o monitoramento da eficiência e efetividade. Houve pontuação no monitoramento dos resultados organizacionais porque nos fundos públicos o alcance das metas definidas nas leis orçamentárias é aferido quadrimestralmente pela Controladoria Geral do Estado por meio de um sistema, ou seja, o monitoramento não é realizado pelo próprio gestor e se limita a acompanhar a execução das metas financeiras e físicas, não havendo interferências gerenciais para uma melhor execução.

O monitoramento do desempenho das funções de gestão está relacionado à gestão estratégica, haja vista que “pressupõem que os objetivos, indicadores e metas das unidades de negócio e de suporte estejam definidos e alinhados à estratégia organizacional” (BRASIL-TCU, 2020, p. 86) e no resultado da análise desse item apresenta no nível inicial a prática da liderança monitorar o desempenho da gestão dos processos finalísticos; inexpressivo as práticas da liderança monitorar o desempenho das pessoas, da gestão de tecnologia da informação e da gestão de contratações; e aprimorado no monitoramento do desempenho da área de gestão orçamentária e financeira.

Conclui-se, portanto que a ausência de uma estratégia pode estar impedindo que os fundos públicos se adaptem às mudanças no ambiente externo e de cumprir seus objetivos de forma efetiva, afinal não há uma gestão de riscos, não há uma estratégia definida, não há um monitoramento dos resultados e não há um monitoramento do desempenho das funções de gestão. Ficou evidenciado que os fundos públicos não realizam o monitoramento adequado de suas políticas públicas, mas apenas acompanham a execução orçamentária a cada quatro meses. Portanto os fundos não têm formalizado o procedimento de seleção das opções que guiarão as operações da organização, incluindo a escolha dos clientes a serem atendidos e suas respectivas necessidades, a determinação dos benefícios que serão oferecidos às partes interessadas (tangíveis e intangíveis), a alocação dos recursos disponíveis, bem como o desenvolvimento das redes de parcerias e capacidades internas necessárias para garantir a entrega desses benefícios (BRASIL-TCU, 2020).

4.3.3 Mecanismo de controle dos fundos públicos

No decreto de criação da política de governança pública do Estado, o controle representa processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (TOCANTINS, 2022).

Nesse mecanismo são avaliadas as práticas de promoção da transparência, garantia da *accountability*, monitoramento da satisfação dos usuários e assegurar a efetividade da auditoria interna.

O resultado da avaliação da governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico relacionado ao controle é apresentado pelo Quadro 3.

Quadro 3 - Resultado da avaliação do controle aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento do Tocantins

		FDE	FECT	FTES	FUNDES	FEDSTO	
CONTROLE	Promover a Transparência	Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
		A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
	Garantir a Accountability	A organização presta contas diretamente à sociedade?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
		A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		O canal de denúncias está estabelecido?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
		Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos?	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário
	Monitorar a satisfação dos Usuários	A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado?	Intermediário	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
	Assegurar a Efetividade da Auditoria	A instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo
		A instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna?	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo	Inexpressivo

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a pesquisa, a transparência ativa e passiva está na fase intermediária; a publicação dos dados de forma aderente aos princípios de dados abertos está na fase intermediária; a prestação de contas à sociedade está na fase intermediária; não há publicação de extratos dos planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento; o canal de denúncias está na fase intermediária; o estabelecimento de mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização está na fase intermediária; as cartas de serviços com informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado estão na fase inexpressiva (exceto a do FDE que está na fase intermediária); a prestação de serviços via internet não atendem aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços não são adequadamente protegidas; a organização não promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados; a instância superior de governança da organização não participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna; a instância superior de governança não recebe serviços de auditoria interna; a organização não acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna; a instância superior de governança da organização não opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

A partir da pesquisa ficou exposto que, para que os fundos públicos evoluam no mecanismo de controle devem manter a promoção de transparência e a *accountability* e melhorá-las, e incrementar monitoramento de satisfação dos usuários e assegurar a efetividade da auditoria, implementando ações como publicação da agenda da alta gestão e conselhos, publicando o plano de dados abertos da organização, atribuindo responsável pela publicação, manutenção e monitoramento da base de dados, expandindo, publicizando informações de gastos com cartão corporativo, colhendo informações da ouvidoria para embasar a melhoria do serviço público, elaborar e publicar plano de responsabilidade, estabelecer procedimento específico para denúncias contra a alta gestão e conselhos, estabelecer procedimento para orientar e tratar desvios éticos e disciplinares, observar as recomendações do Padrão Web em governo eletrônico, elaborar e publicar carta de serviços, garantir o acesso da pessoa deficiente aos serviços oferecidos pela internet, realizar pesquisas de satisfação e divulgar os resultados, estabelecer a auditoria interna e fluxos de comunicação com as instâncias de governança.

A promoção da transparência que se caracteriza “pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em uma linguagem cidadã, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil” (BRASIL-TCU, 2020, p. 45). O resultado da análise apresenta esse item no nível intermediário em todas as práticas, quais sejam, assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas e publicação dos dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.

Atualmente, existe uma crença generalizada de que aumentar a transparência pode não apenas levar a níveis mais significativos de *accountability*, mas também fazê-lo de forma mais eficaz em termos de custo (SPECK, 2002). A transparência pública pode ajudar a reduzir os custos de transação fornecendo informações claras, acessíveis e confiáveis tanto para os cidadãos quanto para o mercado, para que assim se reduza a assimetria de informações, reduzindo a incerteza e o risco de transações comerciais e financeiras, facilitando a confiança e a colaboração entre as partes envolvidas (FILGUEIRAS, 2011).

Apesar dos dados da pesquisa apresentar a transparência como uma das melhores práticas de governança pública dos fundos públicos, deve-se buscar o aprimoramento da transparência para reduzir custos de transação e integrar a sociedade ao controle do gasto público utilizando linguagem adequada e acessível às diversas categorias de usuários, afinal, “ninguém é obrigado a entender a linguagem técnica contábil ou até jurídica” (RAUSCH e SOARES, 2010, p. 33).

A garantia a *accountability* está “ligada a transparência e exige que os responsáveis informem e justifiquem suas decisões sobre a gestão dos recursos públicos e garantam que sejam responsabilizados por suas ações” (BRASIL-TCU, 2020, p. 92), e o resultado da análise apresenta esse item no nível intermediário em prestar contas diretamente à sociedade, estabelecimento de canal de denúncia e estabelecimento de mecanismos para apurar indícios de responsabilidade e promover a responsabilização. No entanto, na prática de publicar extratos dos planos de responsabilidade e relatórios de acompanhamento está no nível inexistente.

A prática de publicar extratos dos planos de responsabilidade dos fundos públicos ou das secretarias vinculadas precisa ser incrementada para a melhoria da *accountability*. No entanto, para que fosse publicado, esses planos deveriam ser

criados e não foi localizado nenhum plano estratégico organizacional ou plano de desenvolvimento regional do Tocantins que possibilitasse aos interessados obter informações sobre os objetivos, metas e estratégias para o gasto público decorrente dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins.

O gestor deveria ser o maior interessado na transparência, pois mostraria a todos que obteve sucesso em seu desempenho, mas somente fará isso o gestor responsável e que tenha o controle de seus atos (RAUSCH e SOARES, 2010).

Pode-se afirmar que, no geral, o controle é a prática mais bem avaliada, talvez por causa da herança da administração burocrática, que entende que o “controle da corrupção deve ser exercido fortalecendo a burocracia e reduzindo a margem de discricionariedade dos burocratas” (FILGUEIRAS, 2011, p.354), ou seja, a gestão dos fundos atualmente contém muito pouco dos valores da governança pública, onde se deveria observar um aumento da discricionariedade dos burocratas por meio do mecanismo de liderança.

O monitoramento da satisfação dos usuários consiste em “monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas da organização” (BRASIL-TCU, 2020, p. 99) e o resultado da análise apresenta esse item no nível inexpressivo quanto aos fundos FUNDES, FECT, FTES, FEDSTO e intermediário no FDE. Na prática de assegurar que os serviços acessíveis via internet atendam ao padrão de interoperabilidade, usabilidade, acessibilidade e proteção e promoção da participação dos usuários com vistas a melhoria da qualidade dos serviços públicos, os fundos estão no nível inexpressivo.

Apesar do controle ser a melhor das capacidades de governança apresentadas pelos fundos, existem ressalvas quanto às cartas de serviços. Nenhum dos fundos estudados possui uma carta de serviços própria, ou seja, somente do fundo. Os serviços disponibilizados para o cidadão com recursos do FDE estão inseridos na carta de serviços da secretaria vinculada (Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços). Já a Secretaria de Trabalho e Assistência Social, gestora do FUNDES e órgão vinculado ao FTES não inseriu os serviços decorrentes das finalidades dos fundos em sua carta de serviços. E a Agência de Fomento, gestora do FEDSTO, e a Fundação de Amparo à Pesquisa, órgão vinculado ao FECT, não possuem cartas de

serviços. Portanto, considerou-se que apenas o FDE informa aos usuários os seus serviços, e os demais fundos considerou-se não possuírem carta de serviços. Mas apesar do FDE disponibilizar sua carta de serviços, ela foi criada em 2019 e não sofreu nenhuma revisão até a conclusão deste trabalho.

A carta de serviços é uma exigência da Lei n. 13.460/2017 que obriga “absoluta transparência das ações organizacionais por meio de divulgação de carta de serviços ao usuário, documento que deve trazer informações claras e precisas de cada um dos serviços prestados e de padrões de qualidade prometidos” (BRASIL-TCU, 2020, p. 100), se caracterizando como um instrumento essencial para que os interessados avaliem se a organização está realizando os serviços a que se destina.

A função de auditoria interna tem como objetivo aumentar e proteger o valor organizacional, por meio da prestação de avaliação, assessoria e conhecimento imparciais e baseados em riscos. “A atividade de auditoria interna agrega valor quando oferece sugestões para melhorar os processos de governança, gestão de riscos e controle” (BRASIL-TCU, 2020, p.101) e o resultado da análise apresenta esse item no nível inexistente em todas as práticas, quais sejam, elaboração de plano anual de auditoria, recebimento de serviços de auditoria pela alta administração, acompanhamento dos resultados da auditoria e opinar sobre o desempenho da auditoria interna.

A auditoria interna é uma ferramenta importante de controle que permite detectar e propor correções para procedimentos equivocados e desperdícios. Ao antecipar tais ocorrências antes da fiscalização dos tribunais de contas, a auditoria interna desempenha um papel importante na prevenção de problemas e na garantia da eficiência dos processos internos. Além disso, dado que o objeto da auditoria interna é o bem público, essa função também pode ser considerada como uma forma de controle social que visa defender os interesses de toda a sociedade. Portanto, ela é uma ferramenta vital para os administradores públicos, bem como um agente de controle social que promove o bem comum (MARÇOLA, 2011).

Apesar da importância dessa prática, inexistiu essa garantia de efetividade da auditoria, na verdade, sequer houve alguma auditoria sobre os fundos no período de 2018 a 2021, assim, não há como avaliar a qualidade do seu trabalho nem mensurar o real impacto da atividade de auditoria interna nos fundos públicos.

Conclui-se que a exposição do nível de governança pública dos fundos de desenvolvimento do Tocantins evidencia a necessidade de melhorar e, principalmente, implementar as boas práticas de governança pública, haja vista que trouxeram à lume que as capacidades de liderança, estratégia e controle são em sua maioria, inexistentes. Para alcançar a boa governança, as organizações precisam assumir a responsabilidade de proteger os valores públicos e fortalecer aspectos cruciais, como responsabilidade fiscal, transparência, eficácia e eficiência dos resultados, Estado de Direito e processos democráticos (GOMES e TEIXEIRA, 2018).

4.4 Discussão dos resultados do desempenho e da governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico do Tocantins

A teoria institucional concebe o homem com racionalidade limitada dentro de um ambiente econômico complexo e instável onde o Estado, responsável pela segurança jurídica, define regras formais e a cultura, os costumes, as crenças definem as regras informais, regras essas que limitam o comportamento humano e influenciam o processo de mudança da economia e do desenvolvimento quando são institucionalizadas, legitimando assim a estrutura social e econômica do momento. A presença de incertezas no ambiente econômico e social resulta em custos de transação e para reduzir esses custos e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem instituições que formam a base institucional da sociedade, definindo, assim, os estímulos que impulsionam o surgimento de organizações, que interagem tanto entre si como com a matriz institucional. Dessa forma, as organizações são responsáveis pela evolução institucional e desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo (GALA, 2020).

A política de governança e *compliance* criada pelo Estado do Tocantins, por meio do Decreto n. 6.395/2022, é uma regra formal elaborada pelo poder público com diversas limitações de comportamentos organizacionais e institucionais. A política define que as organizações devem ter como princípios, ou seja, devem sempre atuar buscando: a capacidade de resposta aos problemas e demandas da sociedade, integridade em sua conduta, agindo em conformidade com a lei e bons costumes éticos; confiabilidade, exercendo suas funções com seriedade e competência; a prestação de contas à sociedade de todos os recursos que disponibiliza; a responsabilidade por seus atos, aplicando sanções a quem infringir normas legais; relações de trabalho humanizadas, zelando pela saúde dos trabalhadores; a

transparência e controle social de seus atos, divulgando de maneira acessível e fácil todos os seus atos.

O resultado da análise dos mecanismos de governança pública dos fundos demonstrou o grau de maturidade na gestão dos fundos, sendo inexpressiva na liderança, estratégia e controle. A instituição de uma política de governança pública no Estado do Tocantins significa uma tentativa de amenizar as incertezas da interação humana e assim criar um ambiente próprio para a economia, conforme ensina North (2018).

A governança pública busca a elevação da confiança da população e do mercado em relação ao Estado. Como dito por Abrucio (1997) a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas, e a confiança é a base para a criação de um ambiente seguro para a realização de negócios e assim fomentar a economia.

Implementar uma política de Governança Pública no Tocantins representa um estímulo a mudar a forma como as organizações públicas se relacionam entre si e com a sociedade, melhorando a eficiência, eficácia e efetividade do poder executivo para gerar um melhor ambiente econômico, menos incerto e mais estável, pois assim, poderá melhorar o desempenho econômico do Estado do Tocantins, haja vista que ambientes estáveis produzem uma melhor economia. Bresser-Pereira (2007) se alinha a esse entendimento ao defender que o desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz.

A teoria institucional ensina que a racionalidade humana não escolhe sempre a melhor decisão, trazendo a noção de incerteza a racionalidade, tendo em vista que o processo de escolha depende da motivação do agente e da decifração do ambiente, reconhecendo impossível que se tenham todas as informações necessárias para a tomada de decisões (GALA, 2020).

O desempenho dos fundos nos revela o quanto a gestão dos fundos precisa ser eficiente e eficaz, e, para isso, se faz necessário adotar mecanismos de liderança, estratégia e controle. Nesse sentido, promover uma gestão baseada em informações e guiada por resultados, transparente e devidamente monitorada e controlada afasta as interferências emocionais, políticas e pessoais dos gestores, reduz as incertezas da racionalidade humana por dados empíricos, melhorando as decisões e reduzindo também o conflito de agência. A transparência pública pode, portanto, ajudar a reduzir

os custos de transação fornecendo informações claras, acessíveis e confiáveis tanto para os cidadãos quanto para o mercado, para que assim se reduza a assimetria de informações, reduzindo a incerteza e o risco de transações comerciais e financeiras, facilitando a confiança e a colaboração entre as partes envolvidas (FILGUEIRAS, 2011).

Como ficou evidenciado na pesquisa, os fundos públicos têm uma execução orçamentária inexpressiva, no entanto, mesmo assim eles continuam a receber orçamento, com programas, ações e metas definidas, ano após ano, e muito pouco se muda no planejamento dos fundos existentes, apesar da comprovada ineficiência. E apesar de os fundos existentes se mostrarem ineficientes e ineficazes, o poder público continua a criar fundos, evidenciando que mesmo modelos ineficientes se submetem a dependência da trajetória (*path dependente*) da matriz institucional. No início de 2023 outros dois fundos foram criados (Fundo Clima do Estado do Tocantins, Lei n. 4.131/2023, e Fundo-Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Lei n. 4.108/2023), o que evidencia a afirmação de que se têm uma cultura de que se precisa de um fundo para executar ações específicas, o que não é verdade no modelo orçamentário utilizado atualmente que prevê o orçamento-programa, que possibilita vincular no orçamento as ações específicas (BASSI,2019).

A instituição de mecanismos robustos de governança pública pode auxiliar a romper com a *path dependence* instituída quanto ao uso dos fundos públicos, pois deixa evidente a ineficiência e ineficácia da utilização desse instrumento legal para o alcance de objetivos determinados e institui novas regras formais na matriz institucional. A governança propõe, então, uma mudança de trajetória. O fortalecimento do conselho, a designação de líderes capacitados, a definição de um plano estratégico, o gerenciamento de riscos, a responsabilização, a transparência e a presença da sociedade representam uma nova realidade que irá constranger a trajetória atual do desempenho dos fundos, que estão sendo utilizados como uma peça orçamentária para se possibilitar a abertura de créditos adicionais, nem nenhuma punição do agente regulador externo em razão da baixa execução e da ineficácia dos conselhos, e precisam começar a promover o desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins.

Mas apenas publicar um decreto instituindo uma política de governança pública não conseguirá mudar a atual realidade do desempenho dos fundos públicos e do

desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins. É amplamente reconhecido entre aqueles que buscam implementar princípios e práticas de boa governança pública que reformas legais são necessárias para a institucionalização, mas não são suficientes para garantir uma implementação efetiva, sendo essencial considerar simultaneamente três dimensões: a dimensão institucional (estrutural), a dimensão gerencial (métodos e habilidades técnicas) e a dimensão cultural (princípios e valores), pois soluções institucionais efetivas alinham normas, práticas e valores (VIEIRA e BARRETO, 2019).

Ou seja, para que os fundos públicos de desenvolvimento consigam desempenhar suas finalidades, deve-se buscar não somente as mudanças das instituições formais, como também mudanças das informais, vez que a herança cultural influencia a forma como as pessoas processam e utilizam informações e tomam decisões com base em seus modelos mentais, fazendo com que as regras informais acabam se tornando mais importantes do que as formais (DA COSTA, 2020).

Na prática, isso significa alinhar as normas, a cultura e as práticas de gestão por meio de instituições formais, como regras e processos, e informais, como práticas e valores. Reformar a lei e os regulamentos sem mudanças nos processos de gestão e um treinamento adequado dos agentes responsáveis não é suficiente, assim como é ineficiente o treinamento técnico se não houver mudanças nos valores e crenças dos agentes responsáveis por sua implementação (VIEIRA e BARRETO, 2019).

5 PROPOSTA DE UM MODELO DE ARRANJO INSTITUCIONAL DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Arranjo institucional é entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES e GOMIDE, 2014, pág. 13).

Considerando os dados apresentados, vê-se a necessidade de melhorar a governança dos fundos públicos relacionados ao desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, haja vista que no período de 2018 a 2021 a execução dos fundos não foi expressiva e, conseqüentemente, inexpressiva foi a atuação dos fundos em cumprir a finalidade de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, a proposta de um modelo de um arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico passa por uma evolução normativa sobre eles. São, portanto, dois aspectos de arranjos, um estruturando um modelo de governança dos fundos, de natureza administrativa, econômica e política, e outro de natureza jurídica, revendo a legislação sobre os fundos, criando-se mecanismos próprios de gestão e controle dos fundos.

A proposta de um arranjo institucional para os fundos de desenvolvimento, diante dos dados apresentados na pesquisa, se torna de extrema relevância para melhorar o desempenho dos fundos e propiciar um ambiente mais favorável ao desenvolvimento. As boas práticas de governança pública influenciam o ambiente organizacional e estimulam a melhoria contínua nos processos, conseqüentemente, auferem-se melhores resultados pelas políticas públicas (CARNEIRO NETO *et al*, 2019).

O estabelecimento de um arranjo institucional também aborda a discussão sobre o papel do Estado na economia e no desenvolvimento. Bresser-Pereira (2005) destaca a função do Estado como uma instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos por meio da constituição nacional e demais instituições legais que o constituem, atuando, dentre outras funções, na função econômica institucionalizando formalmente o mercado, por meio do mecanismo de regulação, induzindo o desenvolvimento econômico e garantindo segurança econômica para seus cidadãos.

Cabe ao Estado, portanto, a posição de coordenador das mudanças institucionais, haja vista ser o agente mais importante para promover alterações da matriz institucional e, assim, mudar a trajetória de desenvolvimento (DA COSTA, 2020). Frequentemente, somente o Estado tem a capacidade de desempenhar as funções necessárias para assegurar o sucesso do processo, pois pode corrigir as falhas de mercado, investir em atividades arriscadas e administrar conflitos (FIANI, 2013).

Considerando o papel do Estado no desenvolvimento e as características dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, se propõe um arranjo institucional com vistas a melhorar os seus desempenhos e para criação de um ambiente com boas práticas de governança que podem contribuir com o desenvolvimento regional.

Como ficou evidenciado na pesquisa, o cenário encontrado na governança pública dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins é caracterizado por uma baixa entrega de resultados, inexpressividade de liderança, estratégia e controle. Apesar de todos os fundos apresentados estarem vinculados ao desenvolvimento econômico do Tocantins, não há uma coordenação geral de uma política de desenvolvimento estadual, e não existe tal política. Cada fundo exerce sua competência focado em atingir seus resultados anuais, sem um aparente diálogo com os demais fundos.

Para se mitigar a problemática de coordenação e planejamento dos fundos públicos se propõe a elaboração de uma política de desenvolvimento estadual a ser seguida pelos conselhos dos fundos públicos e gestores das secretarias. Isso permitiria a definição de um planejamento estratégico para o desenvolvimento regional do Estado, com visão e missão estabelecidos, objetivos e metas traçadas e monitoradas e com um plano de comunicação interno e externo eficiente.

Cada fundo público seria gerido por um Conselho, que seria um órgão deliberativo e consultivo com a finalidade de atuar na governança do fundo, com competência para definir a estratégia, realizar a avaliação, monitoramento e direção, com foco na efetividade e economicidade do fundo. O conselho teria como apoio interno uma comissão de governança, constituída por uma equipe de apoio e uma comissão de integridade. Para auxiliar externamente o conselho, se propõe que sejam

realizadas auditorias independentes para avaliação da governança. Como parte do sistema de governança interna, seria criada uma câmara temática, de natureza propositiva, que representaria um espaço de debate, responsável pela proposição da estratégia de atuação do fundo e encaminhamento ao Conselho para aprovação, monitoramento e avaliação da estratégia. A câmara temática teria como composição representantes de entidades setoriais, representante do governo, sociedade civil e universidades, onde poderiam propor e debater sobre políticas públicas e encaminhar as propostas já com uma análise técnica.

No aspecto da gestão, a proposta define a secretaria de estado a que está vinculado o fundo público como responsável pela gestão, composta por diretorias, coordenações e assessoria jurídica. A secretaria, portanto, representa a administração executiva, sendo responsável por planejar, executar e controlar a estratégia definida para o fundo, prestando contas à instância de governança. Os diretores são responsáveis pela gestão tática, coordenando a gestão operacional em áreas específicas. Os coordenadores são responsáveis pela gestão operacional, executando os processos produtivos finalísticos e de apoio.

Considerando ainda a essencialidade da participação da sociedade e das entidades representativas é necessário que cada fundo observe as seguintes diretrizes: uma melhor transparência dos gastos efetivados pelos fundos; a elaboração de política de gerenciamento de riscos e monitoramento dos riscos; o fomento a redes de cooperação e inserção de entidades representativas nas decisões; a criação de indicadores de desempenho e monitoramento do desempenho do fundo e do conselho, o monitoramento dos resultados das ações; a modificação das regras de gestão, controle e prestação de contas; a realização de audiências públicas e a elaboração de um programa de *compliance* dos fundos.

A promoção da governança nas organizações públicas é uma responsabilidade compartilhada por várias instâncias, tanto internas quanto externas. As instâncias externas de governança, que são autônomas e independentes, são responsáveis por fiscalizar, controlar e regular as organizações públicas, e desempenham um papel importante nessa função. As instâncias externas de apoio à governança têm a responsabilidade de avaliar, auditar e monitorar independentemente as organizações públicas, comunicando quaisquer disfunções identificadas às instâncias superiores de governança, como as auditorias independentes. As instâncias internas de

governança, por sua vez, têm a responsabilidade de definir ou avaliar a estratégia e as políticas das organizações públicas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho dessas políticas. Quando são identificados desvios, essas instâncias internas de governança devem agir para corrigi-los. Além disso, as instâncias internas de governança também têm a responsabilidade de garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo como um elo entre a alta administração e a agência. As instâncias internas de apoio à governança, por sua vez, são responsáveis por realizar a comunicação entre as partes interessadas internas e externas à administração, bem como por conduzir auditorias internas para avaliar e monitorar riscos e controles internos. Se forem identificadas disfunções, essas instâncias internas de apoio à governança devem comunicá-las à alta administração, que pode incluir o conselho fiscal, comissões e comitês (BRASIL-TCU, 2020).

O arranjo institucional proposto atende ao referencial básico de Governança do TCU, sendo: i) as instâncias externas de governança, representada pelo Tribunal de Contas; ii) as instâncias externas de apoio à governança - representada pela auditoria independente e controle social; iii) as instâncias internas de governança - representada pelo Conselho do Fundo Público e pela Câmara Temática; iv) as instâncias internas de apoio à governança, representada pelo Comitê de Governança, Comissão de Integridade, equipe de apoio multidisciplinar, PGE , CGE e Ouvidoria. Com esse modelo de arranjo institucional ter-se-ia uma estrutura de governança adequada para uma melhor política de desenvolvimento e gestão dos recursos públicos.

A proposta de estrutura de governança pública do fundo de desenvolvimento econômico é representada pela Figura 04.

Figura 4 – Proposta de estrutura de governança pública do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Tocantins



Fonte: Elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho é analisar a governança pública aplicada aos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, caracterizando os fundos públicos existentes nos anos de 2018 a 2021, avaliando as capacidades de liderança, estratégia e controle e apresentar uma proposta de arranjo institucional dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins sob a perspectiva da GovPub.

A liderança, a estratégia e o controle são áreas fundamentais para a governança pública dos fundos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins e as organizações devem investir em práticas de governança, planejamento estratégico, gestão de riscos, políticas de integridade e tecnologias e sistemas de informação para melhorar seu desempenho nessas áreas e garantir que esteja cumprindo seus objetivos e responsabilidades de forma efetiva e ética (BRASIL-TCU, 2020).

Apesar da relevância em se adotar boas práticas de governança, a pesquisa evidenciou que as capacidades de liderança, estratégia e controle são em sua maioria inexistentes na gestão dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Tocantins.

A implementação de uma Política de Governança Pública no Estado do Tocantins tem como objetivo utilizar ferramentas gerenciais e atuar de acordo com valores que promovam um planejamento estratégico ou orientação, monitoramento e avaliação das ações, gestão baseada em evidências e conhecimento dos riscos aos quais está exposto, antecipando-se às necessidades dos cidadãos.

A governança pública aqui analisada teve como contexto a utilização dos recursos provenientes dos fundos públicos para o desenvolvimento econômico do Estado, uma vez que eles são importantes instituições que podem promover desenvolvimento regional. Acredita-se que boas práticas de governança públicas aliadas a uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva são elementos que devem estar presentes nos espaços onde se pratica a administração pública.

No Estado do Tocantins haviam 32 fundos públicos no ano de 2018, 33 em 2019, 33 em 2020 e 40 em 2021, de acordo com os orçamentos iniciais estabelecidos

nas LOA's e cinco (05) deles têm objetivos diretamente ligados ao desenvolvimento econômico do Estado, sendo: 1- Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES); 2 – Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT); 3 – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins (FEDSTO); 4- Fundo Tocantinense de Economia Solidária (FTES); 5 – Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE).

No período analisado, o valor total do orçamento autorizado dos fundos de desenvolvimento econômico foi de R\$ 59.898.660,00 para 2018, R\$ 59.803.352,00 para 2019, R\$ 53.483.622,00 para 2020 e de R\$ 64.503.793,00 para 2021, valores que, se comparados ao orçamento geral do Estado em cada ano, representam um percentual de 0,55%, 0,58%, 0,49% e 0,59% respectivamente.

Somando-se os orçamentos iniciais dos FundPub, tem-se um montante autorizado de R\$ 237.689.427,00, tendo sido executado R\$ 25.455.550,34 (10,70%), sendo que desse valor o FDE executou R\$ 8.067.422,94 (34,69%), o FEDSTO R\$ 6.368.204,32 (25,01%), o FECT R\$ 4.377.918,02, o FTES R\$ 3.766.641,34 (17,19%) e FUNDES R\$ 2.875.363,72 (11,29%).

Se adicionarmos aos dados a previsão orçamentária de 2022 e de 2023, Gráfico 1, se vê uma forte tendência de fortalecimento do FDE, do FECT e do FEDSTO, prevendo um orçamento de R\$ 71.234.434,00, R\$ 28.531.187,00 e R\$ 2.188.070,00, respectivamente, enquanto que o FUNDES e o FTES tem queda na previsão orçamentária.

Os resultados da pesquisa demonstraram que o orçamento dos fundos públicos tem baixa execução orçamentária. O fundo que melhor executou as metas financeiras acumuladas foi o FEDSTO com 24,49%, seguido do FECT com 12,18%, FDE com 7,80%, FTES com 5,95% e o FUNDES com 4,72%, todos ficando bem distante do mínimo legal de 65% definido pelo TCE/TO.

A baixa execução orçamentária condiz com os achados de inexpressiva liderança, estratégia e controle dos fundos. Os orçamentos dos fundos públicos de desenvolvimento econômico foram criados com superávit orçamentário em todos os quatro anos verificados, haja vista a execução abaixo de 65%, conforme determinação do TCE/TO. Conforme observado na pesquisa, os fundos pouco atingiram seus

objetivos e deixaram de criar valor público à sociedade tocantinense, ou seja, cumpriram insatisfatoriamente seus objetivos de desenvolvimento econômico.

Entre as justificativas apresentadas pelos responsáveis das ações orçamentárias dos fundos acerca da baixa execução, temos: a falta de liberação dos recursos disponíveis; demora na elucidação da nova gestão; transferência dos recursos para o tesouro; pandemia do Covid19; dificuldade de liberação de recurso financeiro; programa inativo; medidas de redução e controle de despesas; cassação do governador; governo interino com ação restritiva; eleição suplementar, que impediu o fluxo de execução financeira; instabilidade política, que gerou insegurança e redução de solicitação de benefícios fiscais; impossibilidade de realizar todas as visitas às empresas para concluir o processo de isenção fiscal; reestruturação administrativa; trocas sucessivas de gestão; priorização de outras áreas pelo Governo; ações de enquadramento do Governo na LRF; contenção de despesas; tardia aprovação da LOA e demora na liberação do orçamento; secretaria sem gestor; Governo não autorizou o início do processo licitatório; desvinculação do superávit financeiro; três períodos eleitorais; decreto de redução e controle das despesas de custeio; licitação não finalizada; crise no comando Executivo Estadual; inundações; persistência da pandemia; ou simplesmente não apresentaram justificativas.

Já na Consolidação das Contas do Governador de 2020, a justificativa quanto a baixa execução orçamentária dos fundos (em geral, e não apenas dos fundos de desenvolvimento econômico) é que “os recursos nela dotados não passam pela execução, mas servem como fonte para abertura de créditos adicionais” (TOCANTINS, 2020, p. 47)

Essa justificativa denota o entendimento do poder executivo de que os fundos são meramente contábeis, isto é, não ordenam nem executam recursos, evidencia ainda a irrelevância dos programas, ações e metas definidos na LOA para os fundos públicos de desenvolvimento econômico sob a alegação de que não são executados, servindo para a abertura de créditos adicionais. A justificativa apresentada na Consolidação das Contas do Governador, para a baixa execução, também revela a fragilidade da utilização do fundo público como instrumento para assegurar que recursos fiquem vinculados a objetivos específicos, uma vez que servem como reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais durante o exercício financeiro, ou seja, não servem ao propósito inicial definido na lei que cria o fundo.

Existe um mito de que com a criação de fundos públicos se garante um determinado fim. “Esse mito era verdade no passado, antes da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento” (COSTA, 2011, p. 49-50). Atualmente, com a utilização do orçamento-programa, um programa ou ação do orçamento pode vincular os recursos, sem usar necessariamente um fundo. Portanto cai, ou deveria cair, o mito de que os fundos são criados para vincular recursos, no sentido de garanti-los para determinados fins, haja vista que no sistema orçamentário vigente predomina a fonte do recurso, vinculada ou não, e é indiferente o uso de fundo ou programa se for considerada a vinculação de recursos pela fonte (COSTA, 2011).

Ademais, a vantagem do acúmulo do superávit atualmente também não faz sentido, porque o art. 8º da LC n. 101 garante que os saldos de receitas vinculadas acumulem, mesmo inexistindo fundo e a possibilidade de desvinculação das receitas (Lei n. 3.585/2019) possibilita ao estado transferir o saldo dos fundos ao tesouro. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados ao desenvolvimento econômico em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário (BASSI, 2019).

É fundamental esclarecer que, de acordo com a orientação do TCU, o questionário utilizado nesta pesquisa não deve ser considerado como uma medida precisa de governança pública, mas sim como uma referência e uma ferramenta de autoavaliação da capacidade do Estado do Tocantins nessa área, além de servir como um guia para o processo de aprimoramento (TCU - Levantamento de governança | Portal TCU). Dessa forma, todos os dados coletados, tanto em relação às características e desempenho quanto à governança pública dos fundos públicos, contribuem para a análise da relevância desses fundos para o Estado do Tocantins e para a avaliação das capacidades de liderança, estratégia e controle existentes nos mesmos. Isso possibilita a identificação dos mecanismos de governança pública que precisam ser estabelecidos e fortalecidos, bem como a visualização das deficiências no gerenciamento dos fundos, a fim de propor instituições adequadas (normas, regras, arranjos) para o aprimoramento desse gerenciamento e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins.

Para a promoção da governança pública de fundos públicos relacionados ao desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins foi proposto um arranjo institucional que atende ao modelo de governança pública apontado no referencial

teórico básico do TCU, estruturando a governança e a liderança, promovendo a estratégia e fortalecendo o controle. Propõe-se a unificação dos fundos públicos de desenvolvimento e a criação de um arranjo institucional estrutural contendo as instâncias externas de governança - representada pelo Tribunal de Contas e sociedade; as instâncias externas de apoio à governança - representada pela auditoria independente; as instâncias internas de governança - representada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e pelas Câmaras Temáticas; e as instâncias internas de apoio à governança, representada pelo Comitê de Governança, Comissão de Integridade e uma equipe de apoio multidisciplinar.

A utilização da teoria institucional como perspectiva trouxe explicações sobre o estágio atual da administração pública e uso dos fundos públicos, instrumentos sujeitos à racionalidade limitada do homem, que está inserido em um contexto complexo de realidade vinculada à trajetória histórica.

O presente estudo constitui em uma contribuição a pesquisa da relação entre governança pública, fundos públicos e desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins, sob uma perspectiva institucional, pois trouxe uma evidência da relação entre a execução orçamentária e a necessidade de boas práticas de governança sob a ótica institucional e evolucionária.

Existe uma variedade de possibilidades para o desenvolvimento de estudos a partir do presente trabalho. Pode-se acompanhar o desempenho dos fundos e a evolução dos indicadores de governança pública nos anos seguintes e buscar relacionar a governança pública com o desenvolvimento do Estado do Tocantins; pode-se aprofundar a análise específica da liderança, da estratégia ou do controle com entrevistas aos diversos atores (secretários de Estado, servidores públicos responsáveis pelo planejamento, orçamento e execução, entidades representativas, membros dos conselhos e população em geral); pode-se mapear toda a estrutura de governança pública do Estado do Tocantins e verificar suas forças ou fraquezas; pode-se analisar a atuação, as características e a percepção dos conselhos gestores dos fundos públicos de desenvolvimento; ou ainda pode-se aprofundar no estudo bibliográfico da governança pública internacional, cujo acesso é dispendioso e difícil; e também analisar a quem interessa uma *bad governance*. Todas as sugestões de pesquisa são viáveis e poderiam evidenciar a relação entre a governança pública e desenvolvimento, considerando a complexidade do assunto.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABOUCHEID, Saulo Cabello; RAIMUNDO, Licio da Costa. Análise da PEC 187/2019. **Extinção dos Fundos Públicos: Desorganização do Estado e fragilidade das políticas públicas**. FONACATE-Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Pec-187-impressao.pdf>. acesso em 11/05/2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 1997.

AGUILAR, Luis F. **El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**. Revista del clud Reforma y Democracia, n. 39, p. 5-32, 2007.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serviço Social & Sociedade, p. 68-92, 2012.

ALVES, Juliana Mariano et al. **DA CAIXA PRETA AO PROJETO POLÍTICO DE DESENVOLVIMENTO DA PISCICULTURA: UM DIAGNÓSTICO A PARTIR DO VIABLE SYSTEM MODEL**. In: 14º Congresso Brasileiro de Sistemas. 2018.

ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems**. Public Management Review, v. 23, n. 7, p. 949-960, 2021.

_____, Christopher; TORFING, Jacob (Ed.). **Handbook on theories of governance**. Edward Elgar Publishing, 2022.

AREND, Marcelo; CARIO, Silvio Antonio Ferraz; ENDERLE, Rogério. **Instituições, inovações e desenvolvimento econômico**. Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 23, n. 1 (41), 2012.

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. **As modificações no papel do Estado na economia brasileira**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 3, n. 4, p. 883-912, 1973.

BASSI, Camilo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**, Rio de Janeiro, Ipea, 2019, Texto para Discussão n. 2458, p. 7, disponível em , acesso em 19/01/2023

BEUNEN, Raoul; VAN ASSCHE, Kristof. **Steering in governance: Evolutionary perspectives**. Politics and Governance, v. 9, n. 2, p. 365-368, 2021.

_____, Raoul; VAN ASSCHE, Kristof; DUINEVELD, Martijn. **Evolutionary governance theory**. Springer International Pu, 2016.

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. 2011.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

_____. **Decreto-Lei n. 93.872**, de 23 de dezembro de 1986.

_____. **Constituição Federal (1988)**, Capítulo Das Finanças Públicas, Seção II Dos Orçamentos, art. 165.

_____. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 05/11/2020.

_____. **Emenda Constitucional n. 109**, de 15 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em 20/01/2023.

_____, Tribunal de Contas da União. **Método de cálculo dos indicadores e estrutura para compreensão dos dados**. 2019 (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em 15/02/2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento. Conhecer a organização e o funcionamento dos fundos públicos que compõem o orçamento geral da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162E39DB9C50879> . 2020. Acesso em 21/01/2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

_____, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado, Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

_____, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silvia. **A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento**. Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado, n. 3, p. 1-17, 2005.

CARNEIRO NETO, José Aprígio et al. **Governança pública no contexto de implementação das políticas públicas**. Razón y Palabra, v. 23, n. 104, p. 459-478, 2019.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. **A trajetória conservadora da teoria institucional**. Revista de administração pública, v. 39, n. 4, p. 849 a 874-849 a 874, 2005.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. Elsevier, 2010.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. **A economia institucional e as três dimensões das instituições**. Revista de Economia Contemporânea, v. 18, p. 373-392, 2014.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil**. Revista do serviço público, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.

CONCEIÇÃO, Octavio AC. **A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social**. Economia e Sociedade, v. 17, p. 85-105, 2008.

CONEXAOTO. <https://conexaoto.com.br/2022/02/02/governo-do-tocantins-institui-a-politica-estadual-de-governanca-publica-e-compliance>. Consulta em 17/06/2022

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 42, p. 829-874, 2008.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. **Fundos Federais-Um Diagnóstico**. 2011.

_____, Leonardo da Silva Guimarães Martins. **Fundos federais: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Textos para discussão. Brasília, n. 27, 2017.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

DA COSTA, Eduardo José Monteiro. **Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Dependência de Trajetória**. Cadernos CEPEC, v. 8, n. 2, 2020.

DA GLÓRIA GOHN, Maria. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque(org). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Introdução ao tema**. Garamond. 2011.

DE AQUINO GUIMARÃES, Tomas. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de administração pública, v. 34, n. 3, p. 125 a 140-125 a 140, 2000.

EGEFAZ. Escola de Gestão Fazendária do Estado do Tocantins. Canal YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=GY8FjEXYICY>. Acesso em 17/06/2022.

ESCAP, Un. **What is good governance?**. 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Companhia das Letras, 2021.

FIANI, Ronaldo. **Estado e economia no institucionalismo de Douglass North**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 23, p. 324-339, 2020.

_____, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para Discussão, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua nova: revista de cultura e política, p. 65-94, 2011.

_____, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. **Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil**. Dados, v. 54, p. 349-387, 2011.

FONSECA, Janaina Maria Andrade Aires; RODRIGUES, Waldecy. **Políticas Públicas para o desenvolvimento do Ecoturismo: Avaliação do PROECOTUR no pólo Jalapão-TO**. In: TMS ALGARVE 2013–TOURISM & MANAGEMENT STUDIES INTERNATIONAL CONFERENCE. 2013.

FREDERICKSON, H. George et al. **The public administration theory primer**. Routledge, 2018.

FUKUYAMA, Francis. **Governance: What do we know, and how do we know it?**. Annual Review of Political Science, v. 19, p. 89-105, 2016.

G1. <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/10/21/instabilidade-politica-do-tocantins-e-marcada-criises-cassacoes-e-renuncias-ha-mais-de-uma-decada.ghtml>. Acesso em 17/06/2022

GALA, Paulo. **A teoria institucional de Douglass North**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 23, p. 276-292, 2020.

GEL'MAN, Vladimir. **The politics of bad governance in contemporary Russia**. University of Michigan Press, 2022.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. Cadernos Ebape. BR, v. 13, p. 894-909, 2015.

GOMES, Ricardo Corrêa; Teixeira, Alex Fabiane. **Governança Pública: uma revisão conceitual**. 2019. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325>. Acesso em 06/11/2020.

GRAY, Cheryl Williamson; KAUFMANN, Daniel. **Corrupção e desenvolvimento**. Finanças & Desenvolvimento, v. 18, n. 1, p. 7-10, 1998. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>. Acesso em 05/11/2020

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 33, p. 619-637, 2013.

MARÇOLA, Célia. **Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública**. Revista do Serviço Público, v. 62, n. 1, p. 75-87, 2011.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas-Administração Financeira e Orçamentária**. Saraiva Educação SA, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. **Governança colaborativa na prática. Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil**.(2014). <http://dx.doi.org/10.12660/rqplp.v15n1.2016.78412>. Acesso em 01/11/2020.

_____, Humberto Falcão; Marini, Caio. (2014). **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40/35+&cd=5&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 01/11/2020.

MEDEIROS, Ana Lucia; OLIVEIRA, Nilton Marques; CAMINHA, Fernanda Silva. **Gestão fiscal dos municípios do Tocantins: o que mostra o índice Firjan?**. Revista brasileira de desenvolvimento regional, v. 7, n. 2, p. 79-108, 2020.

MOURA, Ana Carolina et al. **O papel do indivíduo na evolução institucional de Veblen**. 2017.

NARDES, Augusto. **Governança Pública: o Desafio Do Brasil**. Zenodo, Mar. 2021, doi:10.5281/ZENODO.4624351.

NORTH, Douglas C. Instituições, **Mudança Institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OECD. **Strategic Insights from the Public Governance Reviews**, 2013. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2013\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2013)4/en/pdf), Acesso em 10/06/2022.

_____, **Policy Framework for Investment**, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264208667-en>. Acesso em 10/06/2022.

OECD, **Government at a Glance 2021**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en> . Acesso em 10/06/2022.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? 1. 2006.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. Dados, v. 45, p. 265-301, 2002.

PETERS, Brainard Guy. **O que é Governança?**. Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão, 2014.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. **Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a**

corrupção. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

ROCHA, Denise Cristina Correa da, **A Questão do Gasto Social Federal e seu Financiamento: análise do triênio 1994/96**, Dissertação (Mestrado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1997, p. 50, disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5311/1199800938.pdf>. Acesso em : 19/01/2023.

REIS, Heraldo da Costa. **Fundos Especiais: Nova forma de gestão dos recursos públicos.** Revista de Administração Municipal, v. 38, n. 201, p. 51-59, out./dez. 1991. Disponível em: https://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=13. Acesso em : 19/01/2023.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** 2010.

RHODES, Raw. **The New Governance: Governing without Government.** Political Studies. 1996;44(4):652-667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

ROCHA, Denise Cristina Correa da, **A Questão do Gasto Social Federal e seu Financiamento: análise do triênio 1994/96**, Dissertação (Mestrado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1997, p. 50, disponível em < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5311/1199800938.pdf>> , acesso em 19/01/2023

RODRIGUES, Waldecy; DO NASCIMENTO ARAÚJO, Maria Rosicleide. **A Política de Concessão de Benefícios Fiscais no Estado do Tocantins: o que pensam os atores institucionais?**. REDES: Revista do Desenvolvimento Regional, v. 21, n. 1, p. 103-120, 2016.

SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos.** Editora Unesp, 2019.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica.** Revista de Políticas Públicas, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal.** Revista de Administração Pública, v. 36, n. 4, p. 627 a 670-627 a 670, 2002.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas.** Desenvolvimento em Questão, [S. l.], v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 5 maio. 2023.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 339-396, 2020.

SCHWELLA, Erwin. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**. 2005.

SENADO. **Anais do Senado Federal de 1926**. (disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1926/1926%20Livro%209.pdf> , acesso em 19/01/2023.

SILVA, Luecia Pereira; RODRIGUES, Waldecy. **A indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado da região do Jalapão do estado do Tocantins sob o enfoque dos princípios da boa governança dos common-pool-resource**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 13, n. 3, 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, p. 11, 2002.

THORSTENSEN, Vera Helena; NOGUEIRA, Thiago Rodrigues São Marcos. **Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil**. 2020.

TOCANTINS, 2022. **Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual**.

_____. **Consolidação das Contas do Governador de 2020**. Disponível em: <https://www.to.gov.br/cge/relatorios-do-orgao-de-controle-interno-sobre-as-contas-consolidadas/6mbiu14ob8w2>. Acesso em 20/02/2023.

VAN ASSCHE, Kristof; BEUNEN, Raoul; DUINEVELD, Martijn. **Evolutionary governance theory: An introduction**. Springer Science & Business Media, 2013.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. 2019.

WATHIER, Valdoir Pedro; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **As múltiplas faces da governança no financiamento da educação: relações entre o TCU e a OCDE**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 6, 2016.

ANEXO I - Questionário para avaliação da governança pública - TCU

MECANISMO	OBJETIVO	ITEM	QUESTÃO
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	a) estão formalmente definidas as instâncias internas de governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. conselho ou colegiado superior, alta administração). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de governança existentes na organização. (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo);1
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	b) estão formalmente definidas as instâncias internas de apoio à governança da organização, com suas respectivas finalidades, composições e competências (p. ex. auditoria interna, ouvidoria, corregedoria, assessoria jurídica, comitê de ética, comitê de gestão da integridade, instância de coordenação da gestão de riscos, função de conformidade, controladoria, comitês de assessoramento). Indique, no campo 'evidências', as instâncias internas de apoio à governança existentes na organização (nota: não necessariamente a organização deve ter todas as instâncias que foram informadas como exemplo);2
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	c) o conselho ou colegiado superior é responsável pela estratégia e pelas políticas internas (p. ex. política de gestão da estratégia, política de gestão de pessoas, política de gestão de desempenho, política de remuneração, política de contratações, política de integridade, política de gestão de riscos);3
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	d) o conselho ou colegiado superior é responsável pela supervisão da gestão e accountability da organização;4
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	e) estão definidos os fluxos de comunicação entre instâncias internas de governança e instâncias internas de apoio à governança da organização;5
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1111. A estrutura interna de governança da organização está estabelecida	f) há avaliação que demonstre que a estrutura interna de governança adotada é apropriada para o tamanho e perfil de risco da organização;6
1100. Liderança	1110. Estabelecer o	1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas	a) as decisões críticas são formalmente identificadas;7

	modelo de governança		
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas	b) para cada decisão crítica identificada estão formalmente definidas alçada de decisão e segregação de funções;8
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas	c) há revisão periódica das decisões críticas identificadas, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas críticas, por meio de avaliação de riscos;9
1100. Liderança	1110. Estabelecer o modelo de governança	1112. A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas	d) há revisão periódica dos processos de decisão da organização para avaliar a adequação dos limites de alçada e da segregação de funções para tomada das decisões críticas identificadas.10
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade	a) os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão sujeitos a código de ética e/ou de conduta;11
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade	b) os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior firmam termo de compromisso com os valores fundamentais e padrões de conduta estabelecidos;12
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade	c) as políticas organizacionais relacionadas à ética e integridade foram aprovadas por colegiado superior ou dirigente máximo da organização;13
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade	d) há plano de treinamento de ética e integridade para os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior;14
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1121. Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior estão comprometidos com a integridade	e) há manifestações formais dos membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior de apoio aos programas de ética e de integridade (p. ex. mensagens de apoio aos programas em e-mails aos colaboradores ou no site da organização, entrevistas, vídeos e eventos institucionais, notícias nos informativos internos, declarações no código de ética e na política de integridade).15
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	a) foi designado formalmente comitê (ou comissão) interno de ética e/ou de conduta vinculado a colegiado superior ou à autoridade máxima da organização;16
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	b) há código de ética e/ou de conduta aplicável aos colaboradores da organização;17

1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	c) há revisão periódica do código de ética e/ou de conduta, de modo a complementá-lo com novas questões éticas que surgirem;18
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	d) o código de ética e de conduta e suas eventuais complementações tratam de questões éticas e comportamentais relacionadas às atividades específicas da organização (No caso de organizações da administração direta, deve-se considerar a necessidade de complementar o Código de Ética do Servidor Público - Decreto 1.171/94 - e o da Justiça Federal - Resolução CJF 147/2011 - com código próprio ou política interna que trate das questões éticas relacionadas às atividades específicas da organização);19
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	e) há estratégia de divulgação (definição de responsáveis, periodicidade e formas de divulgação) dos valores éticos e padrões de conduta (p. ex. distribuição de cópias do código de ética, vídeos e mensagens eletrônicas, disponibilização no site da organização, exibição de cartazes, revistas em quadrinhos com comportamentos a serem evitados, criação de comunidades de discussão online);20
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	f) há plano de treinamento de ética (p. ex. palestras, jogos, outros treinamentos online e presenciais);21
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	g) há canal(is) disponível(is) para o esclarecimento de dúvidas sobre o código de ética (p. ex. telefone, e-mail, atendimento presencial, reportes online);22
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	h) há mecanismos para monitoramento da gestão da ética (p. ex. pesquisas sobre ética, indicadores de desempenho - percentual de colaboradores treinados, utilização do canal de dúvidas e denúncias, número de violações ao código de ética, duração dos processos de apuração de desvios éticos);23
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1122. Há gestão de ética para a organização	i) o comitê (ou comissão) interno de ética reuniu-se ao menos uma vez nos últimos 12 meses.24
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	a) há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade;25
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	b) foi feito o levantamento da situação das instâncias de integridade (p. ex. ouvidoria, canal de denúncias, corregedoria, comitê de ética, controle interno);26
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	c) foram estabelecidas medidas para a criação ou fortalecimento das estruturas necessárias à execução do programa de integridade;27

1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	d) riscos de integridade estão identificados e priorizados;28
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	e) foram estabelecidas medidas para tratamento aos riscos de integridade;29
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	f) há estratégia de comunicação do programa de integridade aos públicos interno e externo: definição de responsáveis, periodicidade e formas de divulgação;30
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	g) há plano de capacitação para fomentar a integridade na organização;31
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1123. Programa de integridade da organização está estabelecido	h) foram definidos os mecanismos para monitoramento do programa de integridade.32
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	a) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses antes ou na ocasião da posse, investidura em função ou celebração de contrato de trabalho;33
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	b) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no decorrer do mandato ou gestão;34
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	c) há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) apresentem informações sobre alterações patrimoniais no decorrer do mandato ou gestão;35
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	d) há normativo(s) que disciplina(m) o recebimento de benefícios que possam influenciar, ou parecer influenciar, as ações dos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) (p. ex. presentes, brindes, entretenimento, empréstimos, favores, hospitalidades);36

1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	e) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o uso de informações privilegiadas - obtidas em função do exercício do cargo ou função - em benefício de interesses privados;37
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	f) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o exercício de atividades privadas ou profissionais que possam gerar conflito de interesses ou impressão de conduta indevida durante o exercício do mandato ou gestão (p. ex. participação em eventos e seminários, propostas de trabalho, consultorias, negócios privados);38
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	g) há normativo(s) aplicável(eis) aos membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) que aborda(m) o exercício de atividades privadas ou profissionais que possam gerar conflito de interesses ou impressão de conduta indevida após o exercício do mandato ou gestão;39
1100. Liderança	1120. Promover a integridade	1124. Medidas para identificação e tratamento de conflito de interesses estão estabelecidas	h) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de conflitos de interesse (inclusive nepotismo) envolvendo membros de conselho ou colegiado superior, membros da alta administração e demais agentes públicos com atribuições para tomar ou influenciar decisões na organização (ex: assessores) (p. ex. rotinas de cruzamento de bases de dados de sócios de empresas contratadas e ocupantes de cargo ou função).40
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos	a) os critérios gerais para seleção ou escolha de membros da alta administração estão definidos;41
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos	b) os perfis profissionais desejados para o exercício de cargos e funções na alta administração estão definidos;42
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos	c) é verificado o cumprimento de critérios definidos, quando do ingresso de componente da alta administração;43
1100. Liderança	1130. Promover a	1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos	d) é verificado se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de

	capacidade da liderança		corrupção, quando do ingresso de componente da alta administração (inclusive se a verificação é realizada por instâncias superiores);44
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1131. A escolha dos membros da alta administração é realizada com base em critérios e procedimentos definidos	e) a seleção ou escolha de membros da alta administração é transparente, ou seja, são publicados, aos públicos interno e externo, os perfis profissionais desejáveis e critérios utilizados para a seleção ou escolha, bem como os currículos dos membros selecionados.45
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1132. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado	a) critérios para avaliação de desempenho dos membros da alta administração estão definidos;46
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1132. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado	b) os membros da alta administração são avaliados periodicamente com base nas metas institucionais;47
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1132. O desempenho dos membros da alta administração é avaliado	c) os resultados das avaliações de desempenho dos membros da alta administração são divulgados às partes interessadas.48
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1133. As competências dos membros da alta administração são aprimoradas	a) as formas de fomento ao desenvolvimento dos membros da alta administração são definidas;49
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1133. As competências dos membros da alta administração são aprimoradas	b) a organização dispõe de procedimentos definidos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de membros da alta administração;50
1100. Liderança	1130. Promover a capacidade da liderança	1133. As competências dos membros da alta administração são aprimoradas	c) as competências dos membros da alta administração são desenvolvidas considerando as oportunidades de desenvolvimento identificadas.51
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	a) há política institucional de gestão de riscos aprovada pelo conselho ou colegiado superior ou pela alta administração;1
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	b) foram definidas as instâncias responsáveis pelo sistema de gestão de riscos e respectivas competências (p. ex. alta administração, gestores operacionais, gestores de riscos, instância de supervisão da gestão de riscos, instância colegiada de assessoramento, outras funções de segunda linha, auditoria interna);2

2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	c) foram definidas as diretrizes da integração do processo de gestão de riscos aos processos organizacionais;3
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	d) foram definidos os critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos, e ainda para seleção das medidas de tratamento)4
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	e) foram definidos os fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos;5
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	f) o processo de gestão de riscos está formalizado;6
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2111. A estrutura da gestão de riscos está definida	g) limites para exposição ao risco estão definidos.7
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	a) foram definidas e atribuídas atividades típicas de segunda linha: facilitação, apoio e monitoramento das atividades de gestão de riscos;8
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	b) foi definido fluxo de comunicação sobre riscos e controles entre os agentes que executam atividades de segunda linha, os gerentes de áreas (primeira linha), a auditoria interna (terceira linha), e a alta administração;9
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	c) as atividades da segunda linha incluem o monitoramento da integridade e precisão dos reportes de gestão de riscos;10
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	d) as atividades da segunda linha incluem o fornecimento de metodologias, ferramentas e orientações em geral para que os gestores (primeira linha) identifiquem e avaliem riscos;11
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	e) as atividades da segunda linha incluem o suporte aos gestores (primeira linha) na implementação e monitoramento contínuo dos controles internos destinados a mitigar os riscos identificados;12
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	f) as atividades da segunda linha incluem o apoio às atividades de auditoria interna (terceira linha), no acompanhamento e auxílio da interlocução com as áreas auditadas;13
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2112. Atividades típicas de segunda linha estão estabelecidas	g) as atividades da segunda linha incluem alertar a gerência operacional (primeira linha) para questões emergentes e para as mudanças no cenário regulatório e de riscos.14
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	a) objetivos e elementos (processos, produtos, atividades, ativos) críticos da organização estão identificados;15
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	b) há lista integrada de riscos, incluindo causas, fontes, efeitos;16
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	c) os riscos constantes da lista integrada foram analisados e avaliados;17
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	d) o tratamento dos riscos está documentado;18

2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	e) os responsáveis pelo tratamento dos riscos participam do processo de escolha das respostas aos riscos;19
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2113. O processo de gestão de riscos da organização está implantado	f) os riscos críticos identificados são informados aos membros das instâncias superiores de governança.20
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	a) os riscos críticos estão identificados;21
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	b) os riscos críticos estão analisados e avaliados;22
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	c) o tratamento dos riscos críticos está documentado;23
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2114. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	d) há monitoramento periódico dos riscos críticos identificados.24
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio	a) há política institucional de gestão de continuidade do negócio (PGCN) aprovada pela alta administração;25
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio	b) o processo de gestão de continuidade do negócio está formalizado (a organização instituiu norma interna, guia ou instrumento similar com orientações quanto à execução do processo e definição de responsabilidades);26
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio	c) há plano de continuidade do negócio (PCN) aprovado pela alta administração;27
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio	d) as ações e os prazos definidos no PCN fundamentam-se em análises de impacto no negócio (Business Impact Analysis – BIA) realizadas sobre os processos organizacionais críticos;28
2100. Estratégia	2110. Gerir riscos	2115. A organização executa processo de gestão de continuidade do negócio	e) o PCN é testado e revisado periodicamente.29
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	a) o modelo contempla a formulação da estratégia integrada ao processo de gestão de riscos;30
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	b) o modelo explicita que o plano estratégico produzido se constitui da formalização de, no mínimo, objetivos, indicadores e metas;31
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	c) o modelo contempla o monitoramento da execução da estratégia;32
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	d) o modelo contempla a avaliação do resultado e impacto;33

2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	e) o modelo contempla a revisão da estratégia;34
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	f) o modelo contempla a comunicação da estratégia;35
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	g) o modelo explicita as responsabilidades dos envolvidos na formulação e gestão da estratégia;36
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	h) o modelo orienta acerca de explicitar na estratégia as políticas públicas e programas de responsabilidade ou nas quais a organização esteja envolvida;37
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	i) o modelo orienta acerca de mecanismos de articulação e coordenação da estratégia, onde haja envolvimento de outras organizações;38
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2121. O modelo de gestão da estratégia da organização está estabelecido	j) o modelo orienta acerca do alinhamento da estratégia da organização com as diretrizes e prioridades dos órgãos governantes superiores.39
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	a) a estratégia explicita objetivos, indicadores a serem mensurados e metas a serem alcançadas;40
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	b) na fase de formulação da estratégia, foram levadas em consideração as diretrizes e prioridades definidas pelos órgãos governantes superiores (p. ex.: secretarias especiais observam as diretrizes dos respectivos ministérios a que estão vinculadas e do Centro de Governo);41
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	c) na fase de formulação da estratégia, foram levadas em consideração o conjunto de orientações e deliberações dos órgãos de controle;42
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	d) as políticas públicas de responsabilidade da organização ou nas quais a organização esteja envolvida estão explícitas na estratégia;43
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	e) as organizações ou unidades (internas ou externas) que contribuem para o alcance de cada objetivo estão identificadas;44
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	f) os papéis/responsabilidades das organizações ou unidades (internas ou externas) que contribuem para o alcance de cada objetivo estão definidos;45

2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	g) cada objetivo estratégico explicita pelo menos um responsável (pessoa ou unidade) por sua coordenação;46
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	h) cada objetivo estratégico tem pelo menos um indicador estratégico;47
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	i) a linha de base de cada um dos indicadores estratégicos foi aferida;48
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2122. A estratégia da organização está definida	j) há metas com periodicidade definida para cada um dos indicadores estratégicos.49
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	a) a organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital;50
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	b) a organização definiu metas com vistas à eliminação da exigência de atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal, como condição para a prestação de serviços;51
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	c) a organização estabeleceu metas no sentido de reduzir a necessidade de atendimento presencial dos usuários em todas as etapas de prestação dos serviços públicos (p. ex.: por meio da automação completa das etapas de: solicitação, acompanhamento de solicitações, execução de procedimentos e comunicação de resultados);52
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	d) a organização definiu metas voltadas à melhoria e ao incremento da atuação integrada e sistêmica com outros órgãos e entidades dos quais dependa ou com os quais interaja intensivamente na prestação dos serviços públicos, tais como metas de compartilhamento de dados e metas de interoperabilidade relacionadas à adoção de procedimentos, ferramentas e plataformas comuns (p. ex. Plataforma de Cidadania Digital);53
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	e) a organização estabeleceu metas com vistas a otimizar o uso de múltiplos canais de atendimento (p. ex.: canal presencial, telefone, canal digital/internet, aplicativos móveis, correio eletrônico etc.), de modo a assegurar que canal adequado esteja disponível para usuários com necessidades especiais e, no caso de serviços críticos e relevantes, que canais alternativos estejam disponíveis, se falhar o canal principal;54

2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2123. A organização definiu metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos	f) a organização utiliza a gestão de riscos como instrumento para promover a simplificação de procedimentos associados à prestação de serviços públicos, de modo a assegurar que somente sejam utilizados os controles indispensáveis, de acordo com os limites de exposição a riscos institucionalmente definidos, e que sejam eliminados controles desnecessários ou economicamente desvantajosos.55
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos	a) os processos finalísticos estão descritos em termos de cadeia de valor e de sequência de atividades atribuídas aos respectivos responsáveis;56
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos	b) há objetivos, indicadores e metas para a gestão dos processos finalísticos;57
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos	c) os objetivos, indicadores e metas para a gestão dos processos finalísticos são divulgados;58
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos	d) as metas definidas permitem avaliar o progresso no alcance dos objetivos dos processos finalísticos.59
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas	a) a alta administração segregou as funções relativas à área de gestão de pessoas;60
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas	b) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex.: comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) formalmente responsável por auxiliá-la na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão de pessoas;61
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas	c) a alta administração definiu as responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho;62
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas	d) há objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas;63
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2132. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas	e) os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas são divulgados.64
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação;65

2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação;66
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação;67
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados;68
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização;69
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo;70
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	g) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação;71
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	h) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação;72
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação	i) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação.73
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	a) a organização define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade);74
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	b) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações;75
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	c) a organização define política de delegação de competências para as contratações;76
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	d) a organização segregou as funções relativas à área de gestão de contratações;77

2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	e) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações;78
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	f) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações;79
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2134. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações	g) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações.80
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	a) a organização define as diretrizes para gestão orçamentária e financeira;81
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	b) a organização define os papéis e responsabilidades da gestão orçamentária e financeira;82
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	c)a organização segregou as funções relativas à gestão orçamentária e financeira;83
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	d) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão orçamentária e financeira;84
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	e) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira;85
2100. Estratégia	2120. Estabelecer a estratégia	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira	f) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão orçamentária e financeira.86
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)	a) há rotinas para aferir o alcance das metas;87
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)	b) o alcance das metas é aferido periodicamente;88

2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)	c) em caso de não alcance das metas, a organização registra os motivos e propõe medidas de tratamento;89
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)	d) o relatório de acompanhamento do plano estratégico organizacional está publicado na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação;90
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2141. A execução da estratégia é monitorada (eficácia)	e) o relatório de acompanhamento do plano estratégico organizacional está em formato aberto, padronizado e legível por máquina, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação.91
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada	a) as saídas dos processos primários da cadeia de valor, em termos de bens e serviços, são identificadas;92
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada	b) os custos dos insumos (p. ex. pessoas, recursos financeiros e materiais) empregados nos processos primários da cadeia de valor são identificados;93
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada	c) a relação de custo-benefício entre os produtos (bens ou serviços) gerados pelos processos primários da cadeia de valor e os insumos empregados para produzi-los é avaliada;94
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada	d) são registrados os motivos das ineficiências identificadas e são propostas medidas de tratamento;95
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados	2142. A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada	e) as informações sobre a aferição de eficiência são públicas, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação.96

	organizacionais		
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2143. Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)	a) foram formalmente identificados os problemas a serem tratados e oportunidades a serem exploradas pelos objetivos estratégicos;97
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2143. Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)	b) há indicadores de efetividade para a estratégia;98
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2143. Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)	c) os indicadores de efetividade são aferidos periodicamente e publicados, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação;99
2100. Estratégia	2140. Monitorar os resultados organizacionais	2143. Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)	d) resultados não alcançados e efeitos negativos são registrados e são propostas medidas de tratamento.100
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos	a) rotinas de monitoramento do desempenho dos processos finalísticos estão definidas;101
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos	b) periodicidade e formato dos relatórios de desempenho dos processos finalísticos estão definidos;102
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos	c) os indicadores de desempenho dos processos finalísticos estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho);103
2100. Estratégia	2150. Monitorar o	2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos	d) o alcance das metas é monitorado periodicamente;104

	desempenho das funções de gestão		
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2151. A liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos	e) relatórios de medição de desempenho relativos aos processos finalísticos estão disponíveis à liderança.105
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2152. A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas	a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de pessoas estão definidas;106
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2152. A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas	b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;107
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2152. A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas	c) os indicadores de desempenho da gestão de pessoas estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho);108
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2152. A liderança monitora o desempenho da gestão de pessoas	d) relatórios de medição de desempenho da gestão de pessoas estão disponíveis à liderança.109
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação	a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de tecnologia da informação estão definidas;110
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação	b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;111

2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação	c) os indicadores de desempenho da gestão de tecnologia da informação estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho);112
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação	d) relatórios de medição de desempenho da gestão de tecnologia da informação estão disponíveis à liderança.113
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2154. A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações	a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de contratações estão definidas;114
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2154. A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações	b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;115
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2154. A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações	c) os indicadores de desempenho da gestão de contratações estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho);116
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2154. A liderança monitora o desempenho da gestão de contratações	d) relatórios de medição de desempenho da gestão de contratações estão disponíveis à liderança.117
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2155. A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira	a) rotinas de monitoramento do desempenho da gestão orçamentária e financeira estão definidas;118
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho	2155. A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira	b) há acompanhamento na execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;119

	das funções de gestão		
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2155. A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira	c) os indicadores de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão implantados (há coleta e análise dos dados necessários à medição de desempenho);120
2100. Estratégia	2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão	2155. A liderança monitora o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira	d) relatórios de medição de desempenho da gestão orçamentária e financeira estão disponíveis à liderança.121
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	a) diretrizes (incluídos critérios e limites) para acesso à informação estão definidos;1
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	b) há canal(is) de comunicação para solicitação de acesso a informações por meio eletrônico;2
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	c) há canal(is) para o acompanhamento, em meio eletrônico, das solicitações de acesso realizadas;3
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	d) a organização dispõe de controle de qualidade das informações prestadas (confiabilidade, integridade, tempestividade, atualização);4
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	e) a satisfação das partes interessadas com as informações disponibilizadas pela organização em sítios oficiais na internet é avaliada;5
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas	f) a organização publica a agenda de compromissos públicos dos membros da alta administração e do conselho ou colegiado superior.6
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	a) diretrizes (incluídos critérios e limites) para abertura de dados estão definidos;7
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	b) plano de dados abertos da organização está publicado;8

3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	c) a organização publica o catálogo de informações às quais espontaneamente se compromete a dar transparência ativa, por serem de interesse público;9
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	d) foram atribuídas as responsabilidades pela publicação e manutenção de cada base de dados aberta;10
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	e) o conteúdo mínimo exigido por lei é publicado em formato aberto (possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto);11
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	f) há mecanismos para que as partes interessadas notifiquem a organização com respeito à atualização e integridade dos dados disponibilizados em sítios oficiais na internet;12
3100. Controle	3110. Promover a transparência	3112. A organização publica seus dados de forma aderente aos princípios de dados abertos	g) há monitoramento sobre o cumprimento do plano de dados abertos.13
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	a) os relatórios de auditorias internas e prestações de contas estão publicados em sítios oficiais na internet (no caso do poder executivo, incluso os relatórios emitidos pela Controladoria-Geral da União), ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação;14
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	b) a organização publica em sítios oficiais na internet informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações pelos quais está responsável, bem como metas e indicadores propostos, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação;15
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	c) a organização publica em sítios oficiais na internet informações atualizadas relativas à execução do seu orçamento, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação;16
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	d) há publicação em sítios oficiais na internet de informações acerca da remuneração de seus colaboradores e gestores, membros de conselhos e alta administração, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação;17
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	e) a organização publica em sítios oficiais na internet informações individualizadas acerca de gastos com cartões corporativos e viagens, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação18
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	f) a organização publica em sítios oficiais na internet informações relevantes sobre políticas e práticas de governança organizacional, ressalvados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação19

3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3121. A organização presta contas diretamente à sociedade	g) a ouvidoria (ou canal de comunicação similar) propõe melhorias na qualidade e conteúdo da prestação de contas à sociedade, com base nas sugestões e críticas recebidas. ²⁰
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	a) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização explicitam os objetivos a serem alcançados e suas partes interessadas (responsáveis pela execução e público alvo da intervenção); ²¹
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	b) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, cada objetivo está relacionado de forma explícita a um ou mais orçamentos (p. ex. objetivos que requerem o uso de recursos do Orçamento Geral da União); ²²
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	c) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicados indicadores de desempenho (que permitam medir eficácia e efetividade) associados a cada um dos objetivos; ²³
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	d) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicadas as linhas de base e as periodicidades de aferição dos indicadores; ²⁴
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	e) nos extratos de planos de responsabilidade da organização, são publicadas metas quantificáveis para todos os indicadores de desempenho; ²⁵
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	f) nos extratos dos relatórios anuais de acompanhamento, são publicados os valores alcançados anualmente ou a cada dois anos para cada indicador; ²⁶
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	g) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e estão publicados na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação; ²⁷

3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	h) todos os relatórios de acompanhamento dos planos de responsabilidade da organização e relatórios de gestão estão publicados na internet, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação;28
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	i) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e respectivos relatórios de acompanhamento estão publicados em formato aberto, padronizado e legível por máquina, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação;29
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3122. A organização publica extrato de todos os planos de sua responsabilidade e respectivos relatórios de acompanhamento, excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação	j) todos os extratos de planos de responsabilidade da organização e respectivos relatórios de acompanhamento estão publicados na internet (por ex.: no Portal Brasileiro de Dados Abertos), excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação;30
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	a) há canal(is) para apresentação e acompanhamento de denúncias;31
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	b) diretrizes para recebimento, tratamento e acompanhamento de denúncias estão definidas;32
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	c) o(s) canal(is) de denúncias é(são) divulgado para os públicos interno e externo;33
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	d) a acessibilidade do(s) canal(is) de denúncias é avaliada;34
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	e) há garantia de sigilo e confidencialidade do denunciante nos termos da lei (p. ex. Lei 12.527/2011, Lei 13.460/2017 e Lei 12.846/2013);35
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	f) há diretriz para aplicação de sanções a quem produzir denúncia falsa ou evidência que sabe ser falsa e não retaliação a denunciantes de boa fé;36
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	g) as denúncias contra a alta administração são destinadas a uma instância superior (p. ex. conselho ou colegiado superior);37

3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3123. O canal de denúncias está estabelecido	h) cada denúncia recebida é analisada em processo individual. ³⁸
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	a) estão estabelecidas as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores ou colaboradores da organização; ³⁹
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	b) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos cometidos por gestores ou colaboradores da organização; ⁴⁰
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	c) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para orientar a apuração e tratamento de infrações disciplinares cometidas por gestores ou colaboradores da organização (p. ex. detalhamento de ações para realização de sindicâncias, de processos administrativos disciplinares e de procedimentos disciplinares, de tomada de contas especial); ⁴¹
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	d) foram definidos procedimentos administrativos padronizados para apuração e tratamento de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização (p. ex. detalhamento de ações para realização de processo administrativo de responsabilização, de acordos de leniência, procedimentos baseados nas diretrizes da Lei 12.846/2013); ⁴²
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	e) a organização adota ações para assegurar que os membros de comissões de sindicância, inquérito ou investigação possuam a qualificação técnica necessária para essa atividade (p. ex. plano de capacitação, manutenção de quadro de colaboradores com a capacitação adequada); ⁴³
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	f) há procedimentos que orientem acerca de encaminhamentos de resultados das apurações aos órgãos competentes quando necessário; ⁴⁴
3100. Controle	3120. Garantir a accountability	3124. Mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização em caso de comprovação estão estabelecidos	g) a organização adota meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, estimulando termos de ajustes de conduta e outros mecanismos que reduzam o custo administrativo de processamento de falhas menores em relação a questões mais relevantes. ⁴⁵
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	a) a carta informa quais são os requisitos, documentos e informações necessários para acessar cada serviço; ⁴⁶
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	b) na carta são publicados os locais e as formas de acessar cada serviço ⁴⁷

3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	c) a carta lista as principais etapas para o processamento de cada serviço;48
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	d) na carta é divulgado o prazo máximo para a prestação de cada serviço;49
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	e) a carta estabelece a forma de comunicação com o solicitante para cada serviço;50
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	f) a carta informa os mecanismos para a consulta pelos usuários acerca do andamento de cada serviço (etapas cumpridas e pendentes);51
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3131. A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado	g) na carta são divulgados locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação de cada serviço;52
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas	a) a organização observa as recomendações do Documento de Referência da arquitetura e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico ou, no caso de organização que não integra o Poder Executivo Federal, observa as melhores práticas equivalentes;53
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas	b) a organização observa as recomendações do guia Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Usabilidade ou, no caso de organização que não integra o Poder Executivo Federal, observa as melhores práticas equivalentes;54
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas	c) a organização garante o acesso da pessoa com deficiência aos serviços e informações que oferece na internet, por meio da adoção de melhores práticas de acessibilidade adotadas internacionalmente (p. ex.: eMAG - Modelo de Acessibilida0,5de em Governo Eletrônico);55
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e	d) as operações de tratamento de dados pessoais utilizados na prestação de serviços públicos pela organização são realizadas de modo a preservar a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas às quais se referem56

		que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas	
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3132. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas	e) a organização informa em seu sítio eletrônico as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realiza o tratamento de dados pessoais, bem como fornece informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas de tratamento que utiliza; ⁵⁷
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3133. A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados	a) a organização promove a participação dos usuários nos esforços de simplificação dos serviços públicos e utiliza as informações assim obtidas como subsídio à definição de metas de simplificação (p. ex.: mediante o uso do formulário “Simplifique!”); ⁵⁸
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3133. A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados	b) a organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços; ⁵⁹
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3133. A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados	c) a organização utiliza os resultados das pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços; ⁶⁰
3100. Controle	3130. Monitorar a satisfação dos usuários	3133. A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados	d) a organização comunica amplamente aos usuários os resultados das pesquisas de satisfação realizadas. ⁶¹
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3141. A instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna	a) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca dos objetivos estratégicos e prioridades organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada); ⁶²
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3141. A instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna	b) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca dos riscos críticos organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada); ⁶³

3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3141. A instância superior de governança da organização participa da elaboração Plano Anual de Auditoria Interna	c) a instância superior de governança informa anualmente a auditoria interna acerca de processos e atividades relevantes organizacionais que possam ser considerados na elaboração dos planos de auditoria interna. (No caso da CGU, considerar os planos de auditoria da Ciset Presidência. Quanto aos ministérios e demais organizações do poder executivo que não possuam unidade de auditoria interna própria, considerar os planos de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC ou da Ciset à qual está jurisdicionada).64
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização	a) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização cobrem riscos críticos organizacionais;65
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização	b) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização cobrem processos de governança organizacional;66
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização	c) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização asseguram que as informações constantes das prestações de contas ao controle externo são confiáveis;67
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização	d) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de tecnologia da informação;68
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização	e) os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de segurança da informação.69
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3143. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna	a) a instância superior de governança da organização discute formalmente acerca dos resultados dos principais trabalhos de auditoria interna;70

3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3143. A organização acompanha os resultados dos trabalhos de auditoria interna	b) a alta administração da organização zela pela adequada implementação das recomendações emitidas pela auditoria interna, aceitando formalmente o risco associado a decisão de não adotar alguma recomendação.71
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3144. A instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna	a) a instância superior de governança da organização avalia os serviços prestados pela função de auditoria interna;72
3100. Controle	3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna	3144. A instância superior de governança da organização opina sobre o desempenho da função de auditoria interna	b) a instância superior de governança da organização toma conhecimento dos resultados do programa de garantia de qualidade e melhoria da atividade de auditoria interna.73

