INSPER

PROGRAMA AVANÇADO EM GESTÃO PÚBLICA

CAROLINE LEITE DE GUSMÃO MONTEIRO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS E O FOMENTO A MELHORIA DOS DESEMPENHOS MUNICIPAIS

SÃO PAULO

2020

CAROLINE LEITE DE GUSMÃO MONTEIRO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS E O FOMENTO A MELHORIA DOS DESEMPENHOS MUNICIPAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. André Luiz Marques

SÃO PAULO

2020

Monteiro, Caroline Leite de Gusmão
Governança Corporativa no Estado de Alagoas e o fomento a melhoria dos desempenhos municipais
Caroline Leite de Gusmão Monteiro. – São Paulo, 2020
42 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública) – Insper, 2020.
Orientador: Prof. Me. André Luiz Marques

1. Administração Pública Gerencial 2. Governança 3. Alagoas 4. Investimentos Municipais 4. Continuidade de Projetos Públicos I. Caroline Leite de Gusmão Monteiro II. Governança Corporativa no Estado de Alagoas e o fomento a melhoria dos desempenhos municipais

CAROLINE LEITE DE GUSMÃO MONTEIRO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS E O FOMENTO A MELHORIA DOS DESEMPENHOS MUNICIPAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. André Luiz Marques

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Me. André Luiz Marques
INSPER

_____

Prof. Dr. João Paulo Bachur
INSPER

Aos meus pais, Telmo e Wrânia, por todo carinho e apoio.

A Sávio Carnaúba pelo seu companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Wrânia e Telmo, pelo esforço, carinho e amor dedicados à minha formação pessoal e profissional.

Ao meu irmão, Eduardo Monteiro, por sempre estar presente para retirar minhas dúvidas.

A Sávio Carnaúba por ser meu exemplo de perseverança e sempre estar ao meu lado.

Aos meus amigos, Caroline Cavallari e Filipe Lima, por me acolherem em São Paulo e possibilitarem boas risadas nos dias mais cansativos.

Ao Governo de Alagoas e Prefeitura de Jundiaí, representados aqui por Poliana Santana e Roberto Araújo, por permitirem e incentivarem meu crescimento e aprendizado.

Ao meu orientador, Prof. Me. André Luiz Marques, pelos seus ensinamentos e excelentes ponderações.

A todos os professores do PAGP do Insper por dividirem seus conhecimentos e incentivarem o desenvolvimento de potenciais gestores públicos.

Aos alunos do PAGP pelas trocas de informações e experiências.

Aos amigos que fiz ao longo da vida que me trouxeram felicidades durante essa trajetória.

Aos colaboradores das organizações que já trabalhei por auxiliarem no meu aprendizado.

A todos que fazem parte da Governança Corporativa do Estado de Alagoas e, incansavelmente, lutam para que o estado seja um lugar melhor.

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso sugere melhorias ao funcionamento do sistema de governança que opera no estado de Alagoas desde 2015. O estudo inicia analisando o desenvolvimento da Administração Pública Patrimonialista, passando a Administração Pública Burocrática e finalizando na Administração Pública Gerencial, assim é introduzido o conceito de Governança. Posteriormente, é apresentada a estrutura da Governança Corporativa em Alagoas, o contexto de sua criação, as motivações para melhoria do modelo (programas/projetos que não tem seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões e a baixa capacidade de investimentos municipais), além de ser realizada uma comparação da situação vivenciada no estado com o Guia dos 10 passos para a Boa Governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União. Ao longo do trabalho são discutidas as possíveis causas dos problemas e suas prováveis consequências, tendo como finalização a proposição de melhorias ao sistema adotado.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial; Governança; Alagoas; Investimentos Municipais; Continuidade de Projetos Públicos.

ABSTRACT

This paper suggests improvements to the functioning of the governance system that has been operating in the state of Alagoas since 2015. The study begins by analyzing the development of the Old Public Administration moving on to New Public Management, thus introducing the concept of Governance. Subsequently, the structure of Corporate Governance in Alagoas is presented, the context of its creation, the motivations for improving the model (programs / projects that do not have their objectives met when undergoing succession of managements and the low capacity of municipal investments), in addition to a comparison of the situation experienced in the state with the 10-step Guide to Good Governance prepared by the Federal Court of Accounts will be carried out. Throughout the paper, the possible causes of the problems and their likely consequences are discussed, with the conclusion of the proposal for improvements to the system.

Keywords: Managerial Public Administration; Governance; Alagoas; Municipal Investments; Continuity of Public Projects.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Estágios da Administração Pública Gerencial 13
Figura 1- Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública . 16
Figura 2 - Percentual da participação do FPM em relação à receita total 20
Figura 3 – Modelo de atuação do Sistema de Governança em Alagoas..... 22
Figura 4 – Estrutura vigente da Governança Corporativa 23
Figura 5 – Ferramentas utilizadas no incentivo, monitoramento e avaliação 24
Figura 6 – Fluxo Geral de Construção dos Planos Estratégicos até 2019 25
Figura 7 – Critérios de Avaliação de Desempenho das Secretarias 26
Gráfico 1 – Eficiência do Governo na Execução das Entregas 27
Quadro 2 – Implementação dos 10 passos para boa governança 28
Figura 8 – Árvore de problema: programas/projetos que não tem seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões..... 30
Figura 9 – Árvore de problema: baixa capacidade de investimentos municipais 31
Quadro 3 – Soluções para as causas levantadas 33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ALTP - Programa Alagoas Tem Pressa

AMA - Associação dos Municípios Alagoanos

CGE - Controladoria Geral do Estado

CGU - Controladoria Geral da União

FECOEP - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

GC - Governança Corporativa

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PROGEAL - Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 12
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA 12
2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL 13
2.2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA 15
3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS 18
3.1. CONTEXTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ALAGOAS 18
3.2. MOTIVAÇÃO PARA A MELHORIA DA GOVERNANÇA 18
3.2.1. PROGRAMAS/PROJETOS QUE NÃO TEM SEUS OBJETIVOS ATENDIDOS AO SOFRER SUCESSÕES DE GESTÕES 18
3.2.2. BAIXA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS MUNICIPAIS 20
3.3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA GOVERNANÇA 21
3.4. ANÁLISE DO DESEMPENHO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA 27
3.5. CAUSAS RAÍZES DOS PROBLEMAS E SEUS EFEITOS NO DESEMPENHO 29
4. PROPOSIÇÃO DE MELHORIA NO SISTEMA DE GOVERNANÇA 32
4.1. PESQUISA DE ALTERNATIVAS 32
4.2. SOLUÇÕES PARA CAUSAS 33
4.3. MAPEAMENTO DO PROCESSO PROPOSTO 34
4.4. DESCRIÇÃO DAS SOLUÇÕES PROPOSTAS 37
5. CONCLUSÃO 38
REFERÊNCIAS 40

1. INTRODUÇÃO

A administração pública passou por três modelos distintos: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial. Cada um deles apresenta sua particularidade. Se a análise for realizada apenas da perspectiva do objetivo da administração pública, temos que: a patrimonialista era focada em atender o soberano, já a burocrática visava a racionalidade e estabelecimento de regras e normas de conduta, enquanto a gerencial tem seu alvo na obtenção dos resultados para os cidadãos.

Nessa última, surge o conceito de governança o qual tem seu início nas organizações privadas, sendo adaptado posteriormente para funcionar no setor público. A governança nasce da necessidade de dirigir, monitorar e avaliar o andamento das ações do setor empresarial. Na gestão pública, ela é adaptada com o objetivo de prestar serviços e realizar investimentos para a sociedade com ênfase na participação das partes interessadas, contando com sistemas de controles internos e externos.

O sistema de governança é uma estrutura adotada pelo estado de Alagoas em 2015, após uma solicitação do Governador Renan Filho ao assumir seu primeiro mandato. Antes dela, foram desenvolvidos projetos e programas gerenciais no estado, mas não tiveram continuidade por diversos fatores que são abordados neste documento.

Este trabalho foi organizado com base na revisão de literatura disponível acerca dos assuntos tratados. Algumas entrevistas não estruturadas foram realizadas para retirar dúvidas sobre o funcionamento do setor no governo de Alagoas, a experiência da autora na Governança Corporativa do estado também foi considerada, alguns dados foram obtidos por intermédio de documentos internos da organização que foram cedidos para consulta pela Coordenadora do setor.

A análise almeja compreender o contexto do sistema de governança estadual, delimitar sua estrutura de atuação e propor avanços para o modelo adotado, enfatizando o fomento a melhoria do desempenho municipal. São definidas as seguintes motivações para a mudança do atual modelo: programas/projetos que não tem seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões e a baixa capacidade de investimentos municipais. Apesar de que outros fatores também poderiam ser considerados para a proposição, os motivos elencados têm maior incidência ao longo das gestões estaduais sendo imprescindível seus aprimoramentos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A administração pública tem como um dos seus principais objetivos a promoção do bem comum da população. Pode-se afirmar que ela é: executora das atividades do Estado; instrumental, não possuindo um fim nela própria; hierarquizada; dependente das decisões de Governo e demais poderes; possui competência limitada, atendendo a leis e normas que balizam sua atuação; tem responsabilidade técnica com prestação de contas dos agentes responsáveis pela sua execução; dispõe apenas de poder administrativo; e deve ser neutra, tratando todos igualitariamente. Entretanto, nem sempre a administração pública manifestou essas características. (PALUDO, 2016, p. 33-34)

De acordo com Bresser-Pereira (2002, p.6), existem "três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou nova gestão pública)", esta também conhecida como *New Public Management*. Apesar de apresentar aspectos evolutivos e atualmente vivenciar a administração gerencial, a maneira de gerir o setor público no Brasil ainda exibe particularidades de todas elas.

Na administração pública patrimonialista, descrito por Paludo (2016, p. 66-68), não havia divisão entre os bens públicos e os bens particulares, uma vez que tudo pertencia ao soberano. Ademais, os cargos eram hereditários e de livre nomeação, as ações não tinham o objetivo de atender ao povo e existia arbitrariedade nas decisões tomadas. Esses atributos ocasionavam em uma desorganização do Estado e uma desconsideração com o cidadão. A demanda social e a industrialização possibilitaram que esse tipo de administração perdesse sua predominância na segunda metade do século XIX. Conforme já citado, ainda remanescem traços desse tipo de administração nos dias de hoje e segundo Sales (2010, p. 6) "persistem as culturas do patrimonialismo, do nepotismo e da corrupção".

Com o intuito de enfrentar os pontos negativos do patrimonialismo, surge a administração pública burocrática. Buscando a eficiência, uniram-se diferentes qualidades que as organizações deveriam ter: "a racionalidade, a hierarquia, a existência de regras claras e normas de conduta, a profissionalização, o poder legal". (PALUDO, 2016, p. 77)

Este modelo precisou ser aperfeiçoado, pois não apresentou os resultados esperados, já que "[...] não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos". (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10-11).

Mazouz; Facal; Hatimi (2007, citado por Costin, 2010, p. 33) avaliam que a necessidade de um modelo inovador à administração pública burocrática ocorreu por conta dos seguintes fatores:

- a crise das finanças públicas devido a déficits acumulados e a mudanças demográficas em curso;
- preocupações crescentes da sociedade com ética, transparência e imputabilidade dos dirigentes e políticos;
- pressões por maior competitividade devido à globalização;
- as possibilidades abertas com a tecnologia da informação;
- o fortalecimento de uma visão liberal de governança pública.

Por conta desses agravantes, surge na década de 70 um novo modelo de administração pública com o objetivo de fortalecer o gerenciamento, descentralizar as ações e controlar os resultados.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Diferente da burocrática, que está centrada na eficiência do processo e analisa os procedimentos (área meio), o modelo gerencial enfatiza os resultados (área fim). A administração pública gerencial trata a população como cliente/usuário do serviço público e tem seu início com a adaptação das ferramentas utilizadas nas empresas privadas.

Costin (2010, p. 33-34) relata que a Nova Gestão Pública foi implantada, de maneira pioneira, na Inglaterra em 1979 e na Nova Zelândia em 1984, havendo o avanço progressivo para os demais países. A autora observa que alguns traços da administração burocrática foram preservados na transição para a gerencial, sendo eles: estruturação da carreira pública; utilização de procedimentos para licitações e contratações; definição de métodos para elaboração, movimentação e arquivamento de documentos oficiais; proteção do servidor público contra perseguições de cunho político; e, uso de estruturas de controle interno e externo.

A administração pública gerencial passou por três estágios: o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). As ideias centrais são comuns entre eles, mas existem algumas diferenciações que são retratadas no quadro 1.

Quadro 1- Estágios da Administração Pública Gerencial

	Modelo gerencial puro	C*onsumerism*	*Public Service Orientation* (PSO)
Principais objetivos	Economia / Eficiência (Produtividade)	Efetividade / Qualidade	*Accountability* / Equidade
Públicos-alvo	*Taxpayers* (contribuintes)	Clientes / Consumidores	Cidadãos

Fonte: Abrucio (1997, p.12), com adaptações.

O modelo gerencial puro visava a redução dos custos e aumento da eficiência. Paludo (2016, p. 90), argumenta que o usuário do serviço público era visto como financiador do sistema e que a preocupação não era o benefício da sociedade, e sim a eficiência econômica.

Neste estágio, o governo inglês optou por instrumentos de racionalização orçamentária e definição de mecanismos de mensuração da performance organizacional com a adoção da administração por objetivos, incorporando avaliação de desempenho com comparação de resultados. A descentralização administrativa também foi uma estratégia utilizada para mudar a cultura burocrática, porém esse modelo desconsiderava a flexibilidade de decisão e de inovação dos servidores públicos, gerando uma medição rígida e, em alguns momentos, ineficaz. Ademais, subestimou-se o conteúdo político da administração pública, gerando a possibilidade de fracasso da reforma administrativa. (ABRUCIO 1997, p. 15-18)

O segundo estágio, *consumerism*, aborda a qualidade como principal entrega a ser realizada ao usuário, que neste momento passa a ser considerado cliente do serviço público e as ações do Estado começam a ser destinadas a ele. Abrucio (1997, p. 22-24), define três medidas para o alcance dessa visão: descentralização com aumento da competição entre os entes do setor público visando a redução do monopólio; delegação da autoridade, objetivando o aumento da fiscalização da população; e, inserção de um modelo contratual para o serviço público.

O terceiro estágio questiona a definição de público-alvo do anterior, afinal o cliente do setor privado tem opções de empresas para seleção, enquanto no setor público os prestadores de serviço não podem ser selecionados pelos clientes em todas as ocasiões. Desta maneira, passa-se a utilizar o termo cidadão para limitação do público-alvo. O PSO inclui a sociedade e cobra dela a fiscalização do setor público, princípios como *accountability* e equidade são relevantes nesse modelo. (ABRUCIO, 1997; PALUDO, 2016)

"Agora, a maneira de perceber o cidadão completa seu ciclo: migrou de financiador para destinatário das ações do Estado, e neste estágio compreende-se que ele é algo maior – é o titular da coisa pública" (PALUDO, 2016, p. 92)

Pollitt e Bouckaert (2002, p. 19-26) avaliaram os resultados das reformas gerenciais e perceberam que os ganhos foram: economia e redução do governo; melhoria dos processos; aumento da produtividade; e, sistemas mais flexíveis e descentralizados. A eficiência e eficácia das ações desenvolvidas dependeram da aplicação da metodologia e do grau de maturidade das organizações que as empregaram. Os autores refletem acerca das dificuldades para analisar os resultados da *New Public Management* e relatam que apesar dos governos promoverem as

práticas de gestão orientadas para desempenho, eles não possuíram um sistema adequado para mensuração da sua própria performance.

2.2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA

A Governança Pública, assim como a Administração Pública Gerencial, tem seu nascimento nas organizações privadas, seu início ocorre entre as décadas de 80 e 90 com o conceito de Governança Corporativa (GC). A governança reforça a administração pública gerencial ao visar a contenção do tamanho do Estado e ampliação da participação da sociedade no setor público. (PALUDO, 2016, p. 153-162)

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) foi fundado em 1995 com o objetivo de auxiliar na disseminação de boas práticas de governança nas organizações do país. Seguindo esse propósito, desta vez com foco na área pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) decide fomentar a criação de governanças públicas com o lançamento da primeira versão do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública em 2013.

Para o IBGC (2015, p. 20-21), a "Governança Corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre os sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas". O Instituto determina que a GC deve ser norteada pelos princípios da transparência, equidade, prestação de contas (*accountability)* e responsabilidade corporativa.

Na definição do Tribunal de Contas da União (2014a, p. 26), a governança na área pública "[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

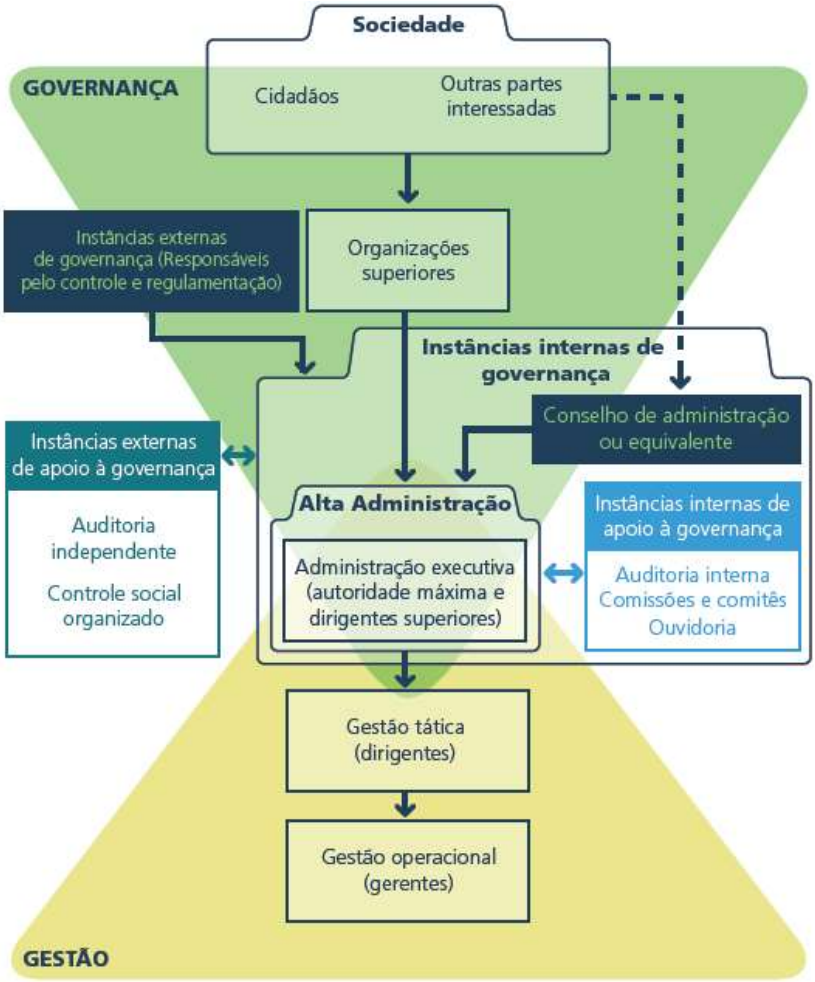
A direção, monitoramento e incentivo são funções básicas da governança segundo o IBGC (2015, p. 20-21), contudo, na perspectiva da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2018 (2018, p. 7) essa estrutura deve ser composta pela avaliação, direção e monitoramento.

Percebe-se que os conceitos do IBGC, TCU e ABNT são similares e focados no desenvolvimento de mecanismos que permitam o direcionamento, monitoramento e avaliação das ações realizadas, unindo a participação dos interessados na prestação de contas das organizações.

A representação visual utilizada pelo Tribunal de Contas da União para delimitar o sistema de governança engloba a organização/interação dos atores, estruturas administrativas

(instâncias), processos de trabalho, ferramentas/documentos, fluxo de informações, entre outros aspectos, conforme figura 1.

Figura 1- Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Tribunal de Contas da União (2014a, p. 28).

De acordo com este modelo, a governança envolve: instâncias externas de governança (órgãos autônomos que fiscalizam e controlam); instâncias externas de apoio à governança (auditores independentes e controle social organizado que avaliam, monitoram e comunicam às instâncias superiores); instâncias internas de governança (conselho de administração ou alta administração que define estratégias e políticas públicas, monitorando o desempenho do que é executado); e, instâncias internas de apoio à governança (ouvidorias, auditorias internas, conselho fiscal, comissões e comitês que comunicam as partes interessadas e avaliam/monitoram os riscos). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014a, p. 29-30)

O TCU sugere 10 passos para a boa governança com o objetivo de contribuir para a melhoria nos órgãos públicos, sendo eles: 1. Selecione líderes competentes e avalie seus resultados; 2. Lidere com ética e combata os desvios; 3. Defina sistema de governança com

poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; 4. Estruture modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação; 5. Garanta que a estratégia atenda às necessidades das partes interessadas; 6. Determine metas e delegue poder e recursos para alcançá-las; 7. Implante ferramentas de coordenação de ações com outras organizações; 8. Gerencie riscos e defina os mecanismos de controle interno necessários; 9. Institua função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; e, 10. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b, p. 8-26)

A governança é essencial para a "a capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população" (PALUDO, 2016, p. 159). "Uma boa governança fortalece a legitimidade do Governo e aumenta sua governabilidade" (PALUDO, 2016, p. 160). Por isso, torna-se imprescindível a implantação de sistemas de governança nos órgãos e entidades públicas.

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS

3.1. CONTEXTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA EM ALAGOAS

O estado de Alagoas, localizado no Nordeste brasileiro, possui 102 municípios em sua composição com uma população estimada de 3.351.543 habitantes e uma área de 27.843,295 km². (IBGE, 2020)

Em 2015, ano de criação da Governança Corporativa no Estado, a receita estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) era de R$ 8.334.308.547,00 (oito bilhões, trezentos e trinta e quatro milhões, trezentos e oito mil, quinhentos e quarenta e sete reais) com destinação de R$ 938.233.195 (novecentos e trinta e oito milhões, duzentos e trinta e três mil, cento e noventa e cinco reais) para investimentos, o que representava 11% da receita prevista. (ALAGOAS, 2015a, p.5)

Neste cenário, o governador de Alagoas, Renan Filho, recém-eleito, baseou seu governo em três princípios: ética; transparência; e, proximidade com o cidadão (estes foram inseridos na Lei Delegada nº 47/2015). Além disso, ele desejava que o governo adaptasse e implantasse as melhores práticas da gestão privada com o objetivo de assegurar a eficiência dos investimentos realizados nos projetos/ações. Na tentativa de adotar uma administração pública gerencial, é criada a área de Governança Corporativa, vinculada ao Gabinete do Governador.

Cabe destacar que a administração pública gerencial não era algo novo na gestão estadual alagoana. Nos anos de 2004 e 2011, os dois governadores anteriores, Ronaldo Lessa e Teotônio Vilela Filho, em seus últimos mandatos, implantaram programas de Gestão Estratégica Orientada para Resultados denominados como: Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas (PROGEAL) e Programa Alagoas Tem Pressa (ALTP), respectivamente. Porém, nenhum deles teve continuidade com a gestão subsequente. (MONTEIRO, 2013; SILVA, 2010)

3.2. MOTIVAÇÃO PARA A MELHORIA DA GOVERNANÇA

3.2.1. PROGRAMAS/PROJETOS QUE NÃO TEM SEUS OBJETIVOS ATENDIDOS AO SOFRER SUCESSÕES DE GESTÕES

Silva (2010, p. 83-85) analisa o que não foi favorável para o PROGEAL continuar com sua estrutura, comparando com o início do planejamento do ALTP em 2010 (o Alagoas tem Pressa foi planejado em 2010 e iniciado seu monitoramento em 2011): houve um baixo comprometimento da alta administração com os resultados; os dois programas foram

implantados nos últimos anos de governo; os projetos não tinham consistência; faltava prestação de contas (*accountability*); e as ações não eram integradas entre as secretarias.

O autor, que também é servidor público do estado de Alagoas e acompanhou o PROGEAL e o ALTP, reforça que "é importante que fique claro para os gestores públicos de alagoas que existem fundamentos que não podem ser ignorados; não basta querer apenas, é preciso criar condições e dotar de capacidade o estado para a obtenção dos resultados". (SILVA, 2010, p. 85)

O Programa Alagoas Tem Pressa não teve continuidade da gestão Teotônio Vilela Filho para Renan Filho, mas o Governador anterior optou por realizar um processo de transição imparcial, possibilitando o acesso a todos as informações do estado. A equipe que trabalhava no ALTP foi responsável por integrar a assessoria técnica desta transição e tinha as seguintes atribuições: coleta das informações com as secretarias e órgãos da administração direta; monitoramento do cumprimento da agenda de trabalho negociada entre as equipes; acompanhamento das entregas dos documentos solicitados; e, verificação dos padrões de trabalho. (ALAGOAS, 2014)

Evitando a ocorrência de alguns dos erros dos antigos gestores, o Governador Renan Filho decidiu adotar uma administração pública gerencial no início do seu mandato com a implantação da Governança Corporativa. Entretanto, o Programa Alagoas Tem Pressa foi descontinuado por alguns motivos: a mídia criticava muito a execução do ALTP, inclusive o chamava de Alagoas Sem Pressa, por acreditar que os resultados eram muito distantes da necessidade urgente de melhoria do estado; havia algumas críticas ao valor pago a consultoria, com sede fora do estado, contratada para desenvolver a metodologia do Programa (o contrato era de R$ 5,2 milhões); a nova gestão considerava que o ALTP concentrava os esforços em alguns projetos e não disseminava a experiência e melhorias para o restante das secretarias e órgãos; e, a coordenação do Programa era centralizada em uma secretaria, não sendo vinculado ao Gabinete do Governador, o que ocasionava um baixo comprometimento da alta administração.

Por conta dos fatores citados, não houve continuidade do ALTP entre as gestões dos Governadores, mas alguns projetos contidos no Programa Alagoas Tem Pressa foram remodelados e inseridos na nova estrutura estadual, porém não foi mensurado o impacto que seria ocasionado com a exclusão do modelo que já vinha sendo adotado. A nova estrutura permaneceu com o sistema online de acompanhamento dos projetos/ações e com parte da equipe técnica do ALTP que já tinha expertise do funcionamento do estado e sabia quais tinham sidos os erros e acertos da gestão anterior, o que auxiliou na agilidade de implantação do Plano

de 100 dias e dos Planos Estratégicos Setoriais de curto prazo. Apesar de ter continuado com algumas boas práticas, a escolha delas não foi sistematizada e não é possível mensurar se foi uma decisão acertada do ponto de vista técnico.

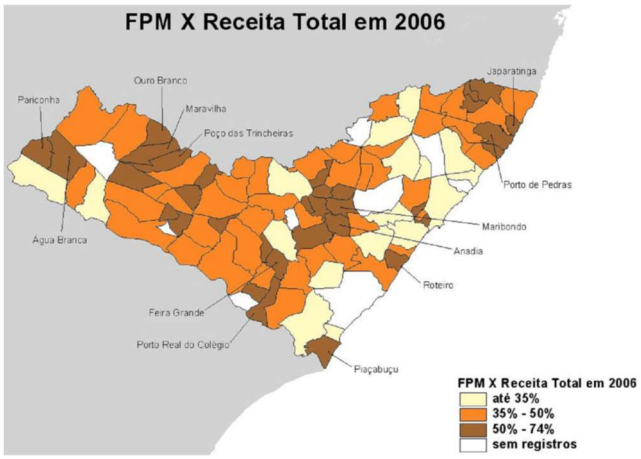
O Alagoas Tem Pressa não teve continuidade e, na perspectiva de alguns envolvidos, foi um investimento desperdiçado. O PROGEAL e o ALTP foram programas/projetos que não tiveram seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões e, com certeza, não foram e não são casos isolados na gestão estadual. O governo alagoano continua falhando em não mensurar impactos e ao concentrar suas decisões apenas na execução física dos projetos. As novas gestões querem impor um novo modelo, enquanto esquecem ou apagam o que foi feito anteriormente, desperdiçando recursos desnecessariamente.

3.2.2. BAIXA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS MUNICIPAIS

Alagoas não apresentou continuidade das suas ações ao desenvolver programas voltados a administração pública gerencial, tendo apenas sequências pontuais e dependentes da escolha do Chefe do Executivo Estadual. Verifica-se também que os municípios locais têm dificuldades de realizar investimentos e se sustentar sem a ajuda de outras instituições, o que pode acarretar um desastre gerencial, conforme relatado abaixo.

As prefeituras alagoanas apresentam uma alta dependência de outros entes. Dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) mostram que, em 2006, somente 17 dos 102 municípios possuíam até 35% de suas receitas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A informação torna-se ainda mais alarmante quando é apontado que 32% das cidades tem mais da metade dos seus recursos oriundos do FPM, conforme apresentado na figura 2. (IBAM, 2009, p. 22-23)

Figura 2 - Percentual da participação do FPM em relação à receita total



Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2009, p. 22).

As informações apresentadas demonstram que existe uma forte dependência dos municípios, e que a grande maioria deles não possui receita própria que permita a manutenção e o investimento na cidade provenientes exclusivamente dos esforços de obtenção de receita interna.

Os municípios também têm necessidade de vinculação ao governo para execução dos seus projetos. O alinhamento entre Governo Federal, Estadual e Municipal é fundamental para o bom andamento da política pública e entrega de resultados a população, consonante com o elencando por Abrucio.

> A efetividade das políticas públicas depende muito hoje do entrosamento entre os níveis de governo, uma vez que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso. Porém, no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor. Nas áreas em que as relações intergovernamentais são mais azeitadas, as políticas geralmente são mais bem-sucedidas, e vice-versa. [...] Esta questão, portanto, é estratégica para se alcançar maior efetividade governamental. (ABRUCIO, 2007, p. 83)

Apesar do alinhamento ser importante, a exclusiva dependência orçamentária e executiva não é saudável para os municípios. Se o estado precisa recomeçar suas iniciativas a cada nova gestão por conta da descontinuidade e os municípios dependem do estado para entregar resultados aos cidadãos, o que garantiria que os projetos fossem realizados sem as rupturas de gestões, de forma mais uniforme, mais efetiva e de maneira a fomentar a independência municipal?

Nota-se a essencialidade de estratégias públicas que permitam a inserção de práticas gerenciais no estado com continuidade das boas práticas executadas a nível estadual e que possibilitem o fomento de uma gestão municipal mais efetiva e independente com capacidade de cumprimento dos investimentos pretendidos. Afinal, "existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma". (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 78)

3.3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA GOVERNANÇA

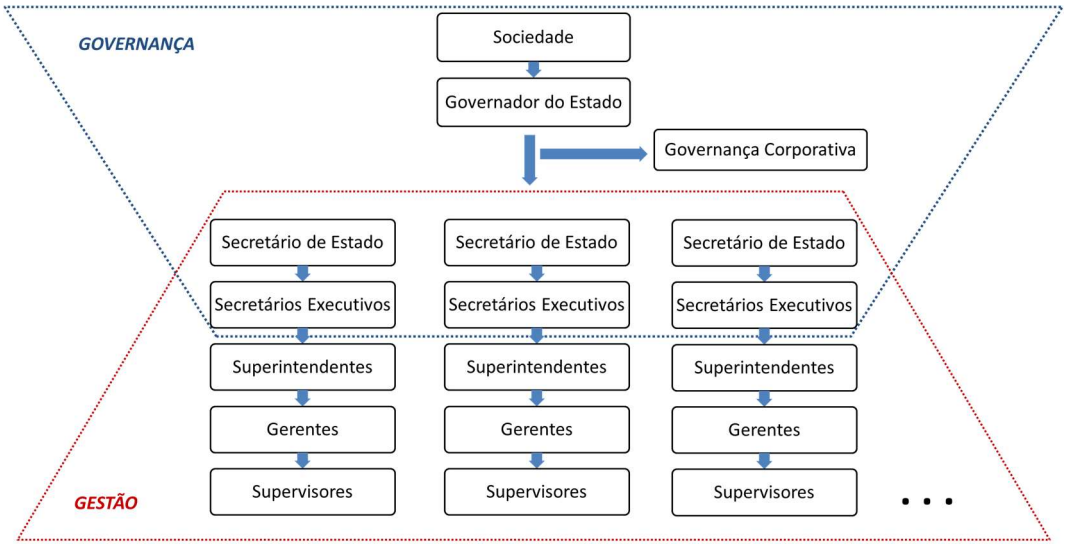
A Governança Corporativa no estado de Alagoas tem sua estrutura formalmente definida com a criação da Lei Delegada nº 47/2015 que determina que o Poder Executivo deve pautar suas ações baseado em sete diretrizes. A segunda destas é o "controle de eficiência, eficácia e economicidade da gestão administrativa, por intermédio da Governança Corporativa" e a quinta trata da "transversalidade das ações para fins de agilização dos procedimentos administrativos no âmbito da máquina estatal". (ALAGOAS, 2015b, p. 2-3)

O estado de Alagoas entende como Governança o "conjunto de ações de incentivo, de monitoramento e de avaliação, para assegurar que a atuação dos Secretários de Estado e dos Dirigentes de Órgãos esteja alinhada aos objetivos estratégicos do governo e aos interesses do Estado". (GOVERNANÇA CORPORATIVA DE ALAGOAS, 2020)

A atual ordenação é voltada para a organização do governo estadual, não possuindo frente de trabalho destinada ao fomento das melhorias das gestões municipais. Apesar de não ser proposta para isso e de não publicar ativamente as informações do modelo adotado no estado, seis representantes municipais tomaram conhecimento da estrutura e recorreram a Coordenadora Geral para conhecer o funcionamento do setor, três deles (Penedo, Murici e Palmeira dos Índios) passaram uma semana com a equipe estadual conhecendo e sendo capacitados no modelo adotado pela Governança Corporativa.

O estado de Alagoas também tem sua representação visual do seu sistema de governança, figura 3. Neste modelo, a equipe da Governança Corporativa atua como uma espécie de secretaria executiva de um conselho de administração (alta administração). As instâncias internas de apoio à governança e externas de governança e de apoio à governança, existentes no TCU, não são apresentadas como estruturas administrativas vinculadas ao sistema, mas elas são consideradas no decorrer das ações e são acompanhadas pelas demais secretarias.

Figura 3 – Modelo de atuação do Sistema de Governança em Alagoas



Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020)

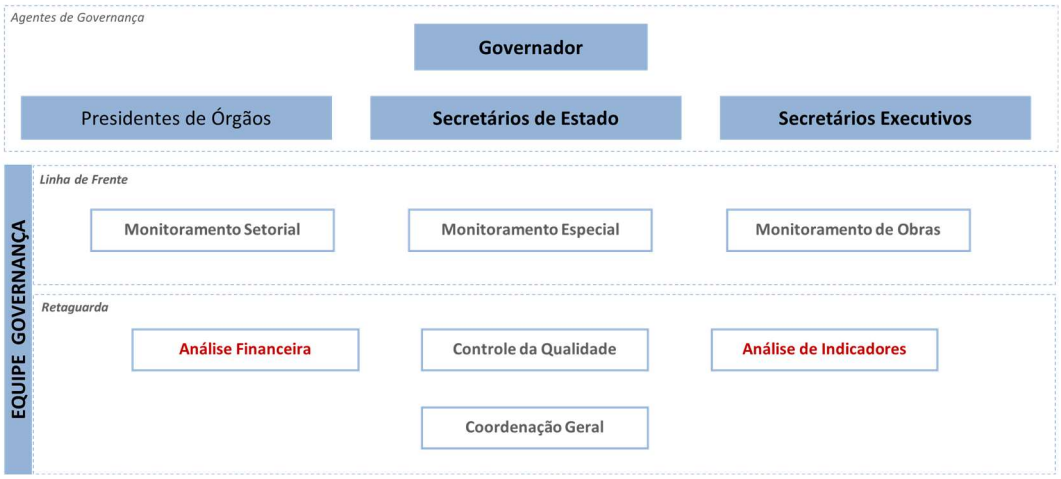
A estrutura vigente (figura 4) engloba os Agentes de Governança (Governador; Presidentes de órgãos; Secretários de Estado; e, Secretários Executivos) que são as autoridades

responsáveis por administrar os recursos públicos, e a Equipe de Governança (dividida em duas partes: linha de frente e retaguarda).

A linha de frente é composta pelos seguintes cargos: monitor setorial (pessoa que acompanha os planejamentos e ações pactuados com as secretarias, ela verifica a evolução física, aplicação de recursos e implementação de medidas de gestão); monitor especial (responsável por monitorar as ações prioritárias do governo, obtendo atualizações com os envolvidos e informando diretamente ao Governador os status das demandas); e, monitor de obras (pessoa que acompanha as obras prioritárias do governo, capta informações com as secretarias e/ou construtoras e realiza visitas às obras para analisar o andamento).

A retaguarda é constituída por quatro funções: analista financeiro (responsável por monitorar o desempenho orçamentário das secretarias e as aplicações de crédito – este cargo está vago); analista de indicadores (pessoa que coleta dados dos resultados dos indicadores, analisando criticamente e realizando projeções de cenários – este cargo também está sem nomeação); assessor de controle da qualidade (responsável por averiguar os planos setoriais e causas dos seus atrasos, preza pela conformidade dos procedimentos estabelecidos e elabora relatórios gerenciais e apresentações do Governador); e, coordenador geral (propõe ao Governador os modelos de estrutura e atuação da Governança, coordena as atividades do setor e analisa os planos anuais das secretarias antes da aprovação do Governador, valida propostas de repactuações, realiza a integração de novos secretários de estado ao modelo da governança e define as pautas das reuniões de Governança Corporativa).

Figura 4 – Estrutura vigente da Governança Corporativa



Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020)

A direção do sistema de governança é realizada pelo Governador de Alagoas, ele orienta as diretrizes que precisam ser seguidas. O setor da Governança Corporativa atua focado em incentivar, monitorar e avaliar. A área também é responsável por disseminar as diretrizes elaboradas pelo Governador para todos os envolvidos com a governança estadual. As ferramentas utilizadas para que isso seja alcançado, estão detalhadas na figura 5.

Figura 5 – Ferramentas utilizadas no incentivo, monitoramento e avaliação

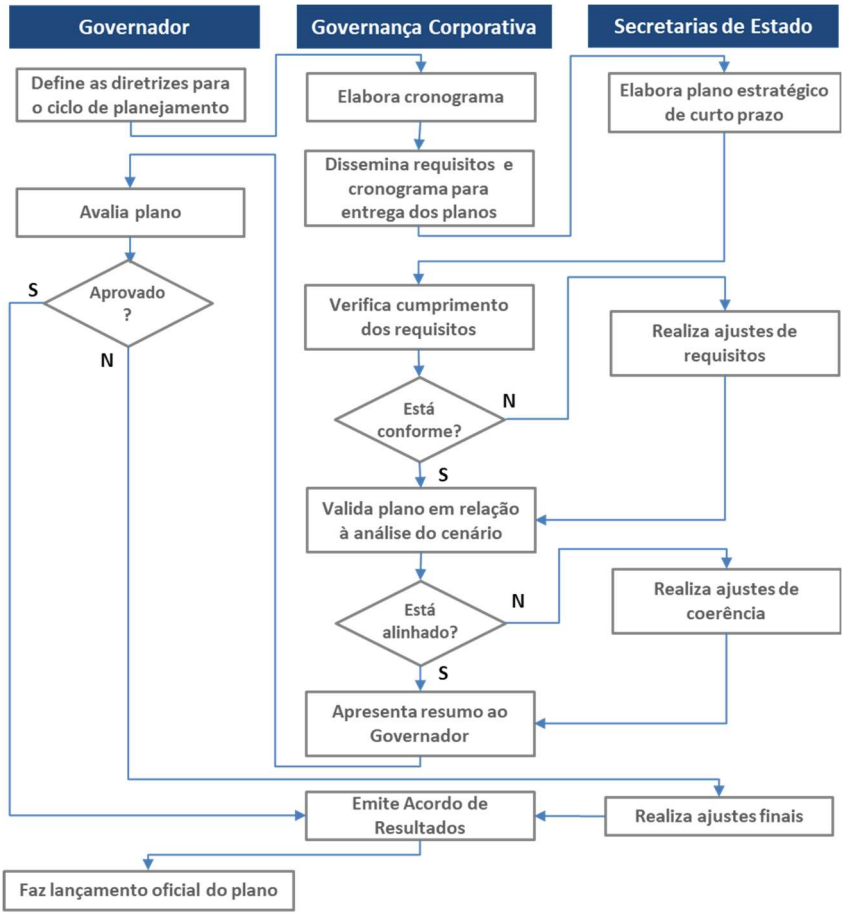
INCENTIVO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
• Cargos transversais; • Disponibilização gratuita do sistema de monitoramento; • Suporte da equipe da governança na solução de entraves; • Reuniões de Governança Corporativa; • Reconhecimento dos melhores desempenhos a cada ciclo de planejamento.	• Obras prioritárias do Governo; • Promessas de campanha; • Demandas do Governador; • Acompanhamento das medidas de gestão, gastos específicos, FECOEP, operações de crédito, licitações da saúde, ocupação de leitos COVID; • Planos estratégicos das secretarias de estado.	• Reuniões de avaliação de resultados; • Avaliação das causas dos atrasos; • Avaliação do ranking de entregas.

Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020), com adaptações.

Em Alagoas, são monitorados os planos estratégicos setoriais de curto prazo, estes são elaborados pelas secretarias com base no direcionamento do Governador e o que está planejado no PPA para aquele ano. A Governança também monitora as obras prioritárias, promessas de campanha, demandas do Governador e gastos específicos (FECOEP, algumas licitações e operações de crédito). A construção e validação dos planos setoriais obedecem ao fluxo definido na figura 6.

Possivelmente, os acompanhamentos setoriais em 2021 ocorrerão em relação aos Planos de Investimentos e não mais em relação aos Planejamentos Estratégicos. As secretarias deverão continuar elaborando o plano estratégico anual, mas o assessor de governança de cada órgão que será responsável por acompanhar o andamento, não sendo mais uma responsabilidade da equipe de Governança Corporativa.

Figura 6 – Fluxo Geral de Construção dos Planos Estratégicos até 2019



Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020)

Além de monitorar, o setor de Governança Corporativa realiza avaliações, que são debatidas e discutidas nas reuniões de avaliação de resultados onde são analisados os andamentos dos planos, causas dos atrasos e a situação das entregas. Existe a prática de atribuir avaliações de desempenho mensais para cada Secretaria de Estado, os critérios são pré-estabelecidos e acordados com o Governador e as secretarias. São elaborados relatórios executivos periódicos da situação do que é monitorado, alguns são de uso exclusivo do Governador e outros são compartilhados com os demais agentes do sistema de governança.

Cabe ressaltar que as secretarias não são avaliadas em sua totalidade, o foco do monitoramento e da avaliação é analisar a execução do que foi planejado e acordado no início do ano, assim como verificar o cumprimento das ações de comunicação, interação social, gestão do estado e transparência (que são examinados os cumprimentos pelas Secretarias de Comunicação, Gabinete Civil, Planejamento e Controladoria Geral, respectivamente). Elas encaminham os resultados obtidos pelas demais secretarias e essas avaliações compõe a nota mensal de cada secretaria da administração direta. As ações de comunicação, interação social e

transparência são realizadas na área tática e operacional de cada órgão, por isso não tem seu detalhamento no sistema de governança (figura 3).

As avaliações de desempenho das secretarias são realizadas atendendo a três focos: princípios de gestão, resultado e esforço. Os princípios de gestão tratam da transparência, interação social, comunicação e gestão de estado (orçamento, patrimônio, guia de serviços e SEI), as secretarias responsáveis por essas áreas são responsáveis por analisar e informar mensalmente o desempenho dos entes do governo estadual. Em resultados é analisado o cumprimento de metas e prazos das entregas do plano estratégico setorial. Já o critério de esforço verifica o cumprimento de prazo dos marcos de acompanhamento (etapas) dos planos. A composição da nota está detalhada na figura 7.

Figura 7 – Critérios de Avaliação de Desempenho das Secretarias

FOCO	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	Pontuação máxima	% do critério na nota final
PRINCÍPIOS DE GESTÃO 2,5	Transparência	1,0	10%
	Interação Social	0,5	5%
	Comunicação	0,5	5%
	Gestão de estado (orçamento, patrimônio, guia de serviços e SEI)	0,5	5%
RESULTADO 6	Cumprimento de metas de entrega do Plano 2019	4	40%
	Cumprimento de prazos das entregas do Plano 2019	2	20%
ESFORÇO 1,5	Cumprimento de prazos de marcos de acompanhamento	1,5	15%
NOTA MÁXIMA*		10	100%

* O não cumprimento de eventuais medidas de gestão implicará na redução de 0,5 ponto.
* Entregas estratégicas realizadas fora do plano implicará na redução de 2,0 pontos.

Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020)

Mesmo com limitações para realizar incentivos, existem algumas práticas que são adotadas pelo estado com esse intuito. Ao definir o sistema de governança, foram estabelecidos cinco cargos transversais, para cada secretaria, que conversam entre si e dão suporte ao modelo de governança, estes cargos foram inseridos na Lei Delegada nº 47/2015, sendo eles: Assessor de Governança; Assessor de Comunicação; Assessor de Transparência; Assessor de Interação Social; Assessor de Planejamento e Qualidade. (ALAGOAS, 2015b, p. 411)

Esses cargos transversais respondem diretamente ao secretário da pasta que estão vinculados e o processo seletivo para preencher a vaga é de responsabilidade da secretaria, entretanto eles também devem obedecer aos trâmites do seu órgão coordenador e possuem padrões de atividades que devem ser seguidos, assim como apresentam periodicidade para envio das informações de acompanhamento das atividades para esses órgãos.

Dependendo do porte da secretaria, algumas não irão possuir todos os cargos, mas as atribuições são acumuladas com os cargos existentes. Quando a secretaria não tiver a função de

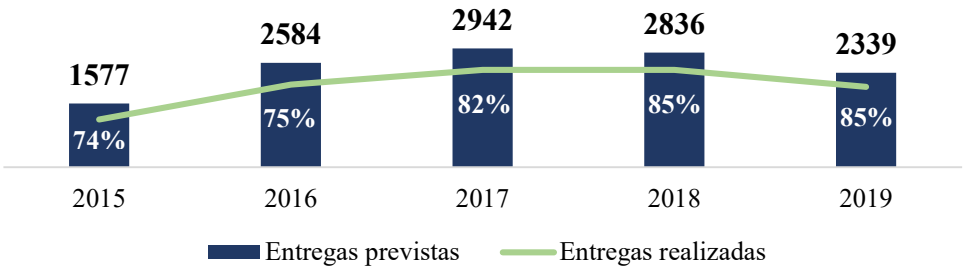
assessoria de interação social e assessoria de planejamento e qualidade, deve ser responsabilidade do Assessor de Governança exercer essas atribuições, está definido que ele deve "desempenhar as atribuições conferidas nesta Lei ao Assessor de Interação Social e Assessor de Planejamento e Qualidade, na hipótese da ausência desses cargos dentro da estrutura administrativa a qual pertença". (ALAGOAS, 2015b, p. 411)

O incentivo também é realizado de outras maneiras: disponibilização de um software online que permite o acompanhamento dos planos setoriais para as secretarias; suporte da equipe da Governança Corporativa na solução de entraves e realização de conexões entre as secretarias; Reuniões de Governança Corporativa (reuniões com a participação do Governador, secretários e equipe de Governança Corporativa. Os secretários faltosos não podem ser substituídos por secretários executivos ou outros assessores. Esse é um momento de alinhamento das diretrizes e uma oportunidade de todos terem ciência do que acontece no Governo); e, reconhecimento dos melhores desempenhos a cada ciclo de planejamento. O modelo de incentivos ainda precisa de aperfeiçoamento, ele tem uma perspectiva estrutural para o funcionamento da governança e ainda está no estágio inicial de premiação focada no desempenho da execução dos planos setoriais.

3.4. ANÁLISE DO DESEMPENHO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA

As secretarias têm melhorado seu desempenho com o passar dos anos e com a maturidade do sistema de governança, o percentual de execução das entregas cresceu entre 2015 a 2019 (última apuração anual realizada). Em 2015, havia 1.577 entregas previstas e 74% delas foram executadas ao longo do ano. Já em 2019, a porcentagem de entregas realizadas teve uma melhoria, subindo para 85% das 2.339 entregas previstas naquele ano. Os dados apresentados no gráfico 1 demonstram esse avanço.

Gráfico 1 – Eficiência do Governo na Execução das Entregas



Fonte: Governança Corporativa de Alagoas (2020), com adaptações.

O esforço de criar cargos transversais em todas as Secretarias e avaliar os princípios de gestão, principalmente na área de transparência, demonstra bons resultados. Alagoas alcançou a 1ª posição no ranking Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva organizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2017, o estado havia obtido a 17ª colocação em 2015. (CGU, 2017)

Se a adesão aos 10 passos para a boa governança, determinado pelo TCU, for utilizado como um dos parâmetros de análise de desempenho, temos que o sistema de governança alagoano cumpre totalmente ou parcialmente a maioria dos requisitos propostos, o quadro 2 realiza essa comparação.

Quadro 2 – Implementação dos 10 passos para boa governança

Passos para a boa governança	Comparação com Alagoas
Selecione líderes competentes e avalie seus resultados.	As avaliações de desempenhos são realizadas, entretanto não existe plano de capacitações para esses líderes.
Lidere com ética e combata os desvios.	O estado possui código de ética e os desvios são combatidos.
Defina sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.	Existem instâncias internas de governança pré-estabelecidas, entretanto não há a figura do conselho de administração. O Conselho de Governo foi criado na Lei Delegada nº 47/2015, porém ele não foi efetivado.
Estruture modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.	O monitoramento e a avaliação são realizados, apesar dos indicadores utilizados serem simples e relacionados somente a execução dos planos.
Garanta que a estratégia atenda às necessidades das partes interessadas.	A participação social ocorre quando o plano já está sendo executado. Não existe ferramentas para mensurar o desejo de todas as partes interessadas ao estruturar os planos, essa estratégia depende de cada secretaria, não sendo uma prática do sistema de governança.
Determine metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.	A gestão de riscos e as auditorias internas ainda não apresentam uma constância do sistema de governança.
Implante ferramentas de coordenação de ações com outras organizações.	No processo avaliativo são realizadas ações coordenadas com as Secretarias de Comunicação, Gabinete Civil, Planejamento e Controladoria Geral, além de ser realizadas conexões para minimizar os entraves.
Gerencie riscos e defina os mecanismos de controle interno necessários.	Não existe sistema de gestão de riscos estabelecido.

Institua função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.	A CGE realiza auditorias nos entes do Governo Estadual, mas não é um processo definido e mapeado na governança.
Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.	As diretrizes de transparência e o sistema de prestação de contas estão definidos para a CGE e os assessores de transparência tem conhecimento do que deve ser realizado.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2014b), com adaptações.

Ainda que a Governança demonstre resultados positivos no desempenha das secretarias, para afirmar que o crescimento ocorreu devido ao modelo de gestão adotado, será necessária uma análise de impacto e a obtenção de mais informações. Tal análise faz-se complexa devido à falta de organização e estruturação dos dados necessários. Sendo assim, entende-se que a criação de um setor para melhoria do uso de dados traria mais evidências para o sistema de governança, sobre o que é preciso melhorar.

3.5. CAUSAS RAÍZES DOS PROBLEMAS E SEUS EFEITOS NO DESEMPENHO

As motivações para realizar a melhoria do modelo de governança são fundamentadas na vontade de resolução dos problemas existentes e no alcance de uma efetividade do setor público com melhores resultados para o cidadão. Por intermédio da metodologia conhecida como árvore de problemas (onde o tronco da árvore representa o problema principal, os galhos e folhas são os efeitos negativos ou consequências dele e as raízes são as causas possíveis), foram analisados os seguintes problemas: programas/projetos que não tem seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões (figura 8) e baixa capacidade de investimentos municipais (figura 9).

Figura 8 – Árvore de problema: programas/projetos que não tem seus objetivos atendidos ao sofrer sucessões de gestões

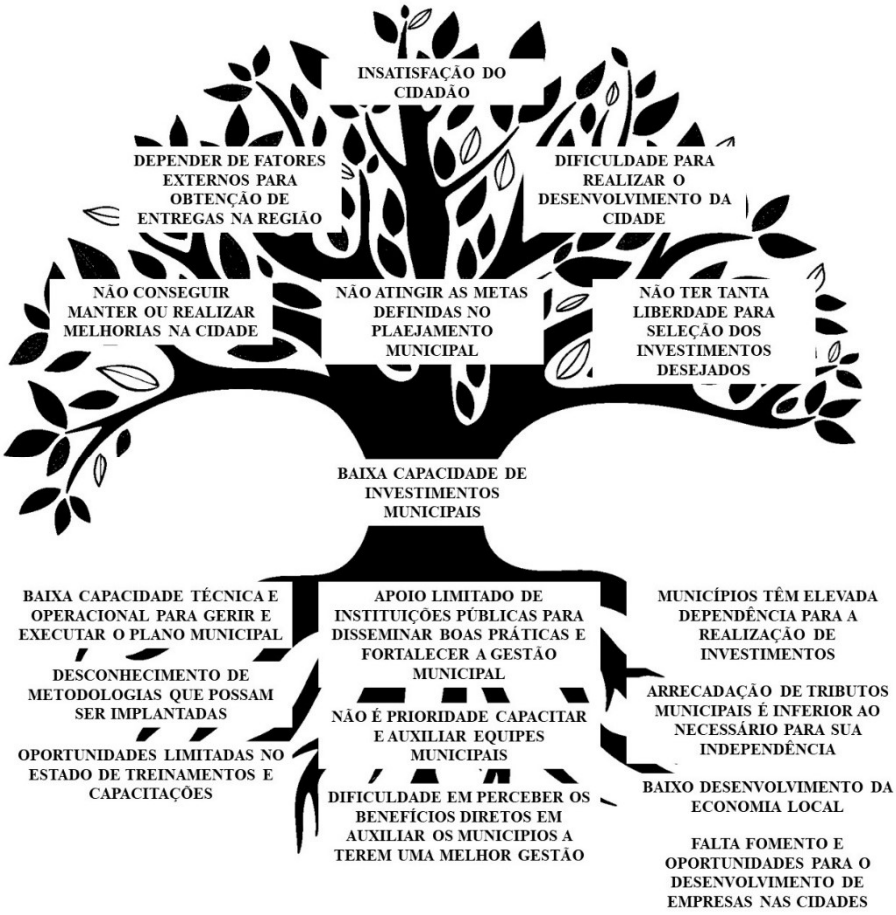
Fonte: Elaborado pela autora.

A falta de atendimento aos objetivos dos programas e projetos após sucessões de gestões ocasiona gastos desnecessários para reiniciar a adoção de práticas semelhantes, sujeitando-se aos mesmos erros já realizados e uma potencial perda de informações relevantes do governo anterior, além de uma redução da efetividade dos programas/projetos desenvolvidos e o não alcance dos resultados desejados nos indicadores, podendo provocar uma insatisfação dos cidadãos.

Tais problemas podem ter como causa a falta de conhecimento dos modelos praticados anteriormente e/ou os gestores não quererem associar sua imagem às ações de governos passados. Possivelmente, estas causas nascem da falta de comunicação com o cidadão acerca das ações planejadas e desenvolvidas no governo, o que também aumenta a cobrança de entregas no curto prazo. O baixo incentivo para que a academia participe do setor público e analise/mensure os resultados impacta na falta de dados que comprovem o benefício da metodologia desenvolvida no governo, gerando uma insegurança do gestor eleito se aquele

caminho definido anteriormente deve ser continuado ou não, restando a opção de iniciar do zero.

Figura 9 – Árvore de problema: baixa capacidade de investimentos municipais



Fonte: Elaborado pela autora.

A baixa capacidade de investimento pode gerar a não obtenção do desenvolvimento da região e, consequentemente, a insatisfação da população caso a gestão não consiga atender as metas planejadas. A dependência de fatores externos para o alcance das entregas na cidade e a baixa liberdade para a seleção dos investimentos também impactam na não manutenção ou concretização de melhorias. Esses problemas, provavelmente, são ocasionados pela dependência do município para realização de suas ações, a arrecadação de tributos municipais ser inferior ao necessário para sua independência e a baixa capacidade técnica/operacional para gerir e executar o plano municipal, atrelada ao apoio limitado de instituições públicas para disseminar boas práticas e fortalecer a gestão local. As causas podem ter sua origem na falta de fomento a oportunidades para o desenvolvimento de empresas nas cidades, além das ofertas

limitadas no estado de treinamentos e capacitações e da dificuldade das instituições públicas em perceber os benefícios diretos em auxiliar os municípios a terem uma melhor gestão.

O sistema de governança alagoano pode ser um modelo para auxiliar na resolução desses problemas, ele foi estabelecido e desenvolvido durante os últimos cinco anos de gestão e aparenta melhorar a capacidade de entrega do setor público, entretanto ele ainda precisa de aperfeiçoamentos. Observando as experiências com os municípios que procuraram a coordenação, percebe-se que o modelo pode ser expandido para as cidades do interior e que é possível auxiliar essas gestões a terem uma melhor efetividade, mas para que isso ocorra é imprescindível tornar a governança uma Política de Estado e não apenas de um Governo.

4. PROPOSIÇÃO DE MELHORIA NO SISTEMA DE GOVERNANÇA

4.1. PESQUISA DE ALTERNATIVAS

As alternativas existentes para a melhoria do sistema de governança de Alagoas devem ser baseadas nas experiências exitosas dos demais entes da gestão pública. O Referencial Básico de Governança do TCU deve ser utilizado para verificar as possibilidades de melhorias. Assim como o guia dos 10 Passos para a Boa Governança, da mesma instituição, precisa ser analisado e empregado como parâmetro.

No quadro 2 é realizada uma comparação entre os 10 passos e a implementação das práticas no estado. Essa conferência com o momento vivenciado e a situação desejada é de suma importância para analisar as etapas que ainda são necessárias para a melhoria do processo.

Quanto aos municípios e a implantação de técnicas de gestão que ajudem na diminuição da dependência para a realização de investimentos, podem ser utilizados como padrões o trabalho do TCU, o sistema de governança de Alagoas e a Lei Municipal Nº 675 de 21 de maio de 2019 da cidade de Maragogi-AL.

A Lei Municipal Nº 675/2019 é a primeira e única legislação em Alagoas que dispõe sobre a regulação de um sistema de governança, curiosamente, o estado não possui uma legislação própria e também não foi consultado acerca do modelo que seria adotado, pois os servidores de Maragogi responsáveis pela formulação da Lei não sabiam que o estado também praticava o modelo gerencial de governança.

A criação da legislação pelo município apresenta diversos pontos relevantes que deveriam surgir como referência ao aperfeiçoar a estrutura da governança estadual. A existência da própria lei já é um marco importante, pois obriga o atual e próximos governos a adotarem práticas de gestão, trabalho em conjunto e prestação de contas ao cidadão e demais entes interessados.

Ressalta-se os seguintes aspectos positivos presentes na legislação existente: a governança é gerida por um centro de governo que une diferentes organizações; criação de Conselho de Melhorias de Desempenho e Comitê de Acompanhamento dos Resultados; definição de uma estrutura de Auditoria Municipal de Controle Interno com a obrigatoriedade de avaliar os indicadores de desempenho e disponibilização da série histórica no formato de dados abertos; estabelecimento de código de ética e métodos de seleção, capacitação e avaliação da alta administração e demais servidores municipais; exigência de estruturação e disponibilização ao público de planejamentos de longo prazo; divulgação da vinculação e atingimento das metas do PPA em página da internet; estabelecimento de plano de desempenho das organizações com definição de metas, desafios e riscos possíveis; obrigatoriedade de avaliação de desempenho com disponibilização online das informações das metas alcançadas e explicações das causas do não atendimento do desempenho esperado, quando for o caso; e, regulamentação das reuniões com objetivos e definição de cronogramas para que elas ocorram. (Maragogi, 2019)

4.2. SOLUÇÕES PARA CAUSAS

Analisando as causas dos problemas levantados ao longo desse trabalho e nas árvores de problema das figuras 8 e 9, constata-se as possibilidades de melhorias para solucionar/mitigar as dificuldades existentes, esse levantamento está evidenciado no quadro 3. As soluções propostas englobam aperfeiçoamento no próprio sistema da governança e o fomento a melhoria do desempenho dos demais municípios pela implantação de técnicas de governança e outras práticas de gestão.

Quadro 3 – Soluções para as causas levantadas

Principais causas dos problemas	Soluções propostas
O cidadão não é informado sobre as ações de governo.	Fortalecer o sistema de governança com definição de legislação que contenha mecanismos de controle interno, transparência e prestação de contas às partes interessadas.
A população cobra resultados e execução das ações.	Aproximar a população do processo de estruturação dos planos, com participação ativa do cidadão e disponibilização dos manuais e procedimentos que o estado se baseia para o desenvolvimento e monitoramento dos projetos.
Falta incentivos para que a academia participe do setor público.	Disponibilizar dados para pesquisas; Realizar concurso de artigos acadêmicos que foquem na análise de desempenho e sugestões de melhorias para as ações do estado;

	Desenvolver parceria com as instituições de ensino para realização de hackathon com o objetivo de encontrar soluções para inovações na gestão pública e melhorias para a sociedade.
Dificuldade em perceber os benefícios diretos em auxiliar os municípios a terem uma melhor gestão.	Criar um comitê que auxilie a estruturação e análise dos impactos das políticas públicas e dos projetos desenvolvidos com as prefeituras; Definir prêmio estadual que incentive a melhoria dos indicadores municipais pré-estabelecidos pelo sistema de governança estadual.
Oportunidades limitadas no estado de treinamentos e capacitações para os municípios.	Lançar edital para adesão dos municípios interessados em receber capacitações e treinamentos em governança; Criar prêmio estadual que analise as melhores gestões municipais e dissemine as práticas existentes; Estruturar e disponibilizar um guia de boas práticas municipais.
Falta fomento e oportunidade para o desenvolvimento de empresas nas cidades.	Elaborar planos de desenvolvimento regionais, analisando as potencialidades de cada local; Fomento a criação de consórcios regionais de desenvolvimento econômico.

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3. DESCRIÇÃO DAS SOLUÇÕES PROPOSTAS

A seguir serão abordadas as sugestões propostas com uma breve descrição de como podem ser implantadas e quais pontos são importantes serem analisados durante o processo de estruturação.

- Fortalecer o sistema de governança com definição de legislação que contenha mecanismos de controle interno, transparência e prestação de contas às partes interessadas.

Definição e implantação da legislação que regule o sistema de governança estadual e possa garantir que o modelo tenha continuidade nos próximos governos. A Lei precisa ser escrita incluindo a criação do Conselho Consultivo, sistema de compliance, mecanismos de controle interno, transparência e prestação de contas às partes interessadas com obrigação de periodicidade de divulgação dos dados e acompanhamento das informações em meio de amplo acesso. Será necessário articulação com os demais órgãos da administração pública direta e com a Assembleia Legislativa.

- Aproximar a população do processo de estruturação dos planos, com participação ativa do cidadão e disponibilização dos manuais e procedimentos que o estado se baseia para o desenvolvimento e monitoramento dos projetos.

Atualização dos manuais utilizados e inserção dos novos procedimentos com a disponibilização online das informações do sistema de governança. Deve ser explicado de maneira simples para a população como um plano é formulado e quais as etapas necessárias para sua finalização. Criação de espaços de construção dos objetivos das secretarias para os

planos, é essencial que neste momento haja a construção em conjunto com o cidadão para a escolha e definição dos projetos. A participação popular na definição dos projetos pode ocorrer de maneira online ou por intermédio de oficinas presenciais.

- Realizar concurso de artigos acadêmicos que foquem na análise de desempenho e sugestões de melhorias para as ações do estado.

O modelo de avaliação da governança, assim como o levantamento de dados da situação do estado e seus municípios, pode ser aperfeiçoado com a participação da academia. A realização de concursos de monografias e dissertações, voltados a análise de desempenho e sugestões de melhorias do sistema de governança, permitiria que uma base de dados e de avaliações fosse criada acerca dos programas e projetos desenvolvidos. Essa ação precisa estar definida no sistema de governança, inclusive a obrigatoriedade de conexões com as instituições de ensino para que o concurso alcance todo o seu potencial.

- Desenvolver parceria com as instituições de ensino para realização de hackathon com o objetivo de encontrar soluções para inovações na gestão pública e melhorias para a sociedade.

Continuando com a realização de parcerias com as instituições de ensino e setor privado, sugere-se que sejam realizados hackathon para aumentar a participação da sociedade nas ações do governo e também ter um aumento de dados disponibilizados a população, de modo a ter mais inovação no estado e garantir uma maior aderência das ações ao que o cidadão deseja.

- Lançar edital para adesão dos municípios interessados em receber capacitações e treinamentos em governança.

Estruturar modelo de suporte para capacitações e treinamentos em governança para os municípios não precisarem começar sistemas sem saber quais os primeiros passos necessários. Seria uma espécie de incubadora estadual com definição de número máximo de cidades que teriam o suporte a cada ciclo. A adesão seria por edital para que houvesse a seleção apenas por critérios técnicos. A equipe da Governança Corporativa precisaria de uma nova função para articulação com os demais entes da governança estadual e os municípios interessados no edital.

- Criar prêmio estadual que analise as melhores gestões municipais e dissemine as práticas existentes.

Lançar Prêmio Estadual de Governança com níveis de maturidade (se possui legislação implantada, reuniões periódicas, prestação de contas com a população, auditorias internas, entre outros) com premiação (investimentos pré-definidos na região ou disponibilização de recurso financeiro) para os municípios que obtiverem melhores resultados em cada nível. As prefeituras

que não ganharem a premiação receberão um relatório com sugestões de melhorias e exemplos de implantação para que possa utilizar como guia.

- Criar um comitê que auxilie a estruturação e análise dos impactos das políticas públicas e dos projetos desenvolvidos com as prefeituras.

Além de fortalecer o modelo estadual, teria o foco de auxiliar os municípios a obterem melhores resultados e que estes também pudessem ter seus resultados mensurados. Como sugestão, ele deve ser composto por órgãos estaduais, representantes da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) e representantes da academia.

- Definir prêmio estadual que incentive a melhoria dos indicadores municipais pré-estabelecidos pelo sistema de governança estadual.

Mapear indicadores principais para a melhoria dos resultados do estado e que sejam diretamente conectadas as ações dos municípios, verificar se eles possuem periodicidade de cálculo de curto ou médio prazo (caso não apresente, será necessário a definição de indicadores com uma periodicidade mais reduzida). Realizar acompanhamento do andamento dos indicadores e premiar as cidades com melhores resultados, os municípios que não tiverem bom desempenho devem ser acompanhados pelo comitê de políticas públicas. A adesão dos municípios deve ser voluntária, será fundamental a articulação com o Tribunal de Contas do Estado e com a AMA.

- Estruturar e disponibilizar um guia de boas práticas municipais.

Catalogar as boas práticas da gestão pública adotadas no governo estadual e nos governos municipais de Alagoas, esse material deve ser divulgado com todas as partes interessadas e podem ser realizadas videoaulas explicando cada uma das ações selecionadas para que possa ser disseminada a informação com quem tivesse interesse. A ação poderia ocorrer com avaliadores externos a estrutura do sistema de governança estadual.

- Elaborar planos de desenvolvimento regionais, analisando as potencialidades de cada local.

O estado poderia incentivar a estruturação de planos de desenvolvimento regionais com o objetivo de diminuir a dependência dos municípios para realização de investimentos.

- Fomento a criação de consórcios regionais de desenvolvimento econômico.

Mapear os consórcios existentes verificar as boas práticas e sugerir a execução das ações mapeadas aos municípios que tiverem o modelo de governança sendo implantado.

4.4. DESEMPENHO ESPERADO

A adoção das melhorias do sistema de governança e o fomento ao desenvolvimento municipal tem um potencial de agregar valor ao programa e projetos desempenhados em Alagoas. Espera-se que essas mudanças, se validadas e implantadas, sejam geradores de melhores resultados nos indicadores estaduais, inclusive que eles possam ser monitorados pelo sistema de governança para avaliar o andamento dos modelos estruturados. Um desempenho almejado é a diminuição da dependência municipal e a consequente ampliação da capacidade de investimento local. A expectativa é que com a melhoria do sistema atual, e o fomento aos municípios, os problemas levantados sejam minimizados e suas consequências não ocorram.

5. CONCLUSÃO

O sistema de governança desenvolvido em Alagoas demonstra ter bons resultados, se analisado perante uma perspectiva da execução física dos planejamentos estratégicos, entretanto, não há uma comprovação da eficiência do modelo por falta de mensuração mais qualificada dos resultados obtidos com a implantação da Governança Corporativa (entenda-se como uma mensuração qualificada aquela que é focada no impacto dos planos e não apenas na execução quantitativa de ações e entregas). O setor da Governança Corporativa está cometendo o mesmo erro das gestões que implantaram administração pública gerencial ao redor do mundo: são criadas instituições para monitorar, mas não há quem as monitore. Ainda assim, o seu sistema de monitoramento, avaliação e incentivo pode ser referência para os demais municípios alagoanos que têm dificuldade em estabelecer técnicas gerenciais que auxiliem na ampliação da capacidade de investimentos na região.

Neste trabalho, foram apresentadas 11 possibilidades de melhorias para a governança estadual que, se aprovadas e implantadas, tem alto potencial de impactar a continuidade dos projetos ao longo das gestões e na melhoria do desempenho municipal.

Infelizmente, as proposições de melhorias têm algumas limitações, a primeira delas é a falta de análise orçamentária e financeira da viabilidade de execução. A implantação do modelo sugerido depende da decisão do Governador e Prefeitos, podendo não ser concretizada caso eles não tenham interesse. O estabelecimento de parcerias, principalmente com a academia, é essencial para que as sugestões funcionem, mas não foi realizada verificação com as instituições de ensino se elas têm vontade em participar da melhoria. E por último, a falta de dados e informações dificulta verificar o andamento do que está ocorrendo e isso impacta de duas maneiras: é mais difícil realizar sugestões, pois não existe comparação de resultados para saber se o modelo está funcionando e qual o novo rumo que deve ser seguido; e, sem a comprovação da eficiência, os gestores públicos não se importarão em continuar um modelo de gestão ou programa da administração anterior ou em implantar uma estrutura de auxílio municipal sem a apresentação de informações que demonstrem os bons resultados que podem ser obtidos.

A melhoria do sistema de governança atual e o fomento a implantação de governanças municipais pode ser um excelente caminho para resolução dos problemas e causas elencadas aqui. As propostas poderiam ser aperfeiçoadas se fossem realizadas entrevistas com os atores relevantes do sistema de governança e suas partes interessadas para entender suas necessidades, seria importante a verificação do impacto que as ações poderiam trazer caso fossem implantadas ou se fosse escolhido permanecer da maneira como está atualmente. Qualquer modelo sempre precisará de melhorias e faz parte do sistema de governança constatar as práticas que necessitam

de mudanças, a participação das partes interessadas e da população são essenciais para agregar valor a esse processo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 52p., 1997. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556. Acesso em: 02 nov. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 18 out. 2020.

ALAGOAS. Decreto nº 36.672, de 3 de novembro de 2014. Institui comissão de transição entre o governo atual e o governo a ser empossado em 2015, e dá outras providências. **Estado de Alagoas**, Maceió, AL, 03 nov. 2014. Disponível em: http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/. Acesso em: 09 nov. 2020.

ALAGOAS. Lei nº 7.691, de 6 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2015. **Diário Oficial**, Maceió, AL, Ano 103, n. 77, 27 abr. 2015a.

ALAGOAS. Lei Delegada nº 47, de 10 de agosto de 2015. Institui o modelo de gestão da administração pública estadual do poder executivo, e dá outras providências. **Estado de Alagoas**, Maceió, AL, 10 ago. 2015b. Disponível em: http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/. Acesso em: 18 nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO/IEC 38500: 2018**. Rio de Janeiro, 13 p., 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702. Acesso em: 31 out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004. Acesso em: 21 out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 05-26, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v53i1.278. Acesso em: 05 nov. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva**. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente. Acesso em: 14 nov. 2020.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Territórios simultaneamente beneficiados por programas federais e por pagamentos de royalties decorrentes de exploração de petróleo e gás natural:** subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento sustentável. IBAM, abr. 2009. p. 2-29. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/royalties_alagoas1.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades e Estados**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html. Acesso em: 14 nov. 2020.

GOVERNANÇA CORPORATIVA DE ALAGOAS. **Integração de novos servidores.** Set. de 2020. (arquivo interno, disponível no Dropbox da Governança Corporativa)

MARAGOGI. Lei nº 675/2019 de 21 de maio de 2019. Dispõe sobre a política publica de governança, estabelece as diretrizes para a governança para as organizações da administração pública municipal. **Prefeitura Municipal de Maragogi**, Maragogi, AL, 21 mai. 2019. Disponível em: https://www.maragogi.al.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-2018-1/lei-no-675-2019-de-21-de-maio-de-2019/view. Acesso em: 09 nov. 2020.

MONTEIRO, Caroline L. de G. **Gestão estratégica orientada para resultados no setor público**: uma análise do Choque de Gestão e o Alagoas Tem Pressa. 2013. 52 f. Monografia (Graduação em Administração) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

PALUDO, Augustinho V. **Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Método, 2016. 652p.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7-31, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3. Acesso em: 14 nov. 2020.

SALES, Wilson. **Os valores éticos na administração pública:** a percepção dos servidores dos órgãos do poder executivo federal na cidade do Rio de Janeiro. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Genildo José. **Gestão para resultado no setor público**: uma análise da implementação - Alagoas 2004 a 2010. 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. TCU, 2014. 79p. Brasília, 2014a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao.htm. Acesso em: 16 nov. 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dez passos para a boa governança**. TCU, 2014. 28p. Brasília, 2014b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm. Acesso em: 15 nov. 2020