



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

QUESTÕES CONCEITUAIS, IMPORTÂNCIA E EFETIVIDADE

Romilson Rodrigues Pereira, M.Sc.

Auditor Federal de Controle Externo

3ª Reunião do FORPLAD/2016

Macapá/AP – Agosto/2016

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

I. Governança: origem; conceito originário; mecanismos, conceito primário; dilemas.

II. Governança: estruturas

III. Governança: perspectiva do Controle Externo (TCU)

IV. Gestão de Risco e Governança

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

I. Governança: origem; conceito originário; mecanismos, conceito primário; dilemas.

- II. Governança: estruturas
- III. Governança: perspectiva do Controle Externo (TCU)
- IV. Gestão de Risco e Governança

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

A **governança** surge, a partir da teoria econômica tradicional, para superar o chamado 'conflito de agência', presente com a separação entre a propriedade e a gestão.

- Por "teoria econômica tradicional" entenda-se a "Escola Austríaca":
- Já na década de 1940, Friedrich Hayek argumentava que o mecanismo de mercado é a melhor forma de *governança* econômica

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

- ❑ Governar a transação supõe incentivar comportamentos sem deixar de monitorá-los.
- ❑ A governança deve ser garantida por meio do sistema de “preços” ... (Hayek e teoria econômica tradicional)
- ❑ Caso contrário, ela exige a elaboração de contratos que definam previamente os instrumentos de incentivo e controle (multas, auditorias, prêmios por resultado), segundo o “estado de confiança existente”.

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

- Estados de “confiança instáveis” elevam os custos de transação, ou seja, os custos de organizar e realizar contratos.
- Eis o motivo pelo qual um efetivo sistema de gestão de ética, de gerenciamento de risco e de controles internos deveria preceder à montagem da estrutura de governança

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

➤ A governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco, reduzir a complexidade inerente, ou seja, governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes.

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

- ...naturalmente necessários e contingentes, ou seja:
- a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública são grandes realidades.

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

Teoria da Agência:

- O agente e o principal são maximizadores de utilidade; portanto, (premissa) o agente não irá atuar conforme os interesses do principal.

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

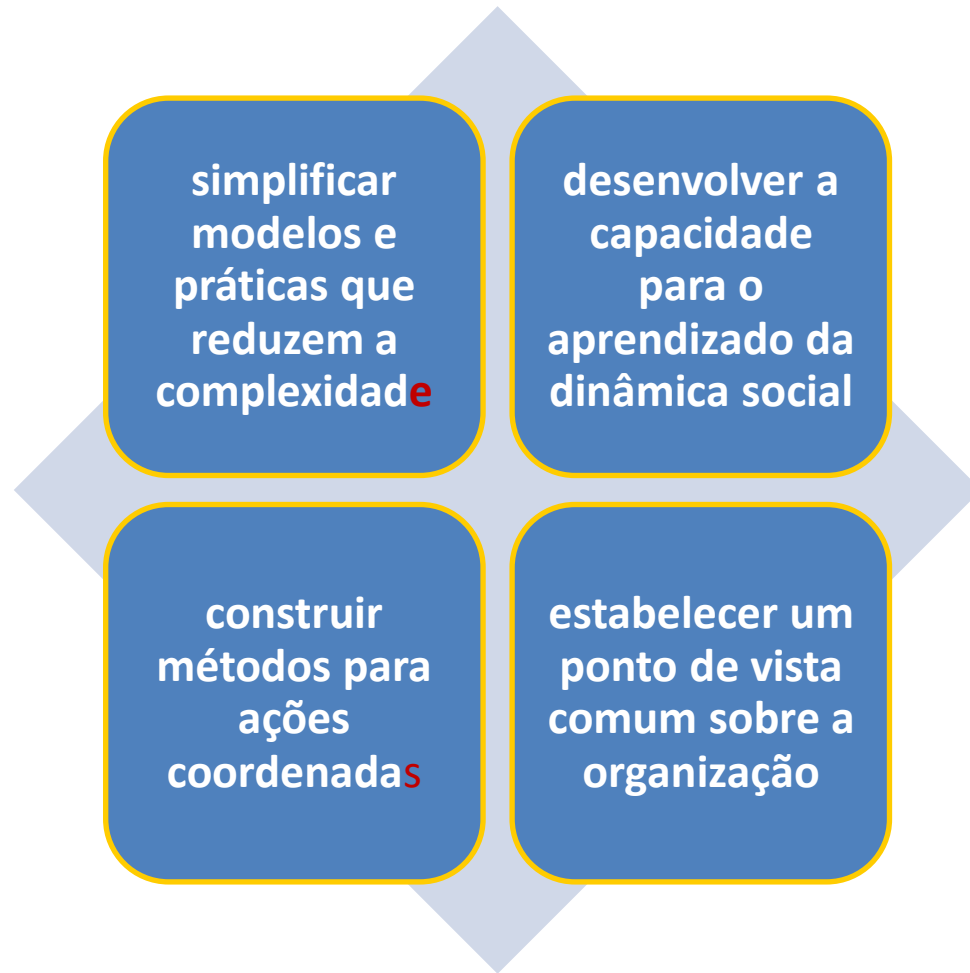
Teoria da Escolha Pública:

- Governantes e burocratas são agentes racionais e motivados por interesses próprios, alinhados ou não com os da sociedade, sob regras (constitucionais e institucionais) alternativas.
- Então, o tal “Princípio da Supremacia do Interesse Público” pode ser uma falácia.

Governança: ORIGEM e CONCEITOS

- Assim, a **governança** seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada (ainda que não se possa controlar todos os 'n' efeitos da simplificação e estruturação pretendidas)
- **Eis o conceito primário** (original)

Governança: mecanismos (o que queremos)



Governança: mecanismos (o que queremos)

- a) **simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade das organizações e que são congruentes com os processos no mundo real, bem como relevantes para os objetivos dos atores envolvidos;**

Governança: mecanismos (o que queremos)

b) **desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social** sobre vários processos e formas causais de interdependência, atribuições de responsabilidades, ações e possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;

Governança: mecanismos (o que queremos)

:

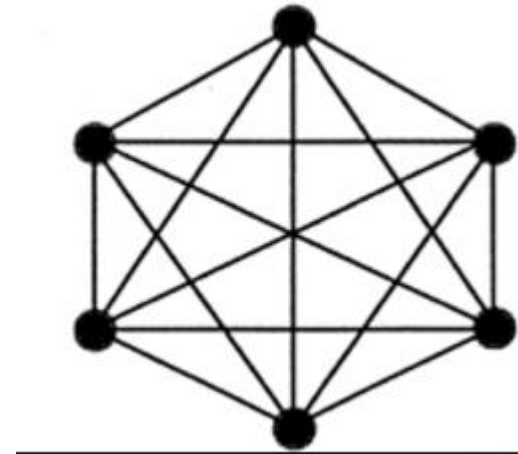
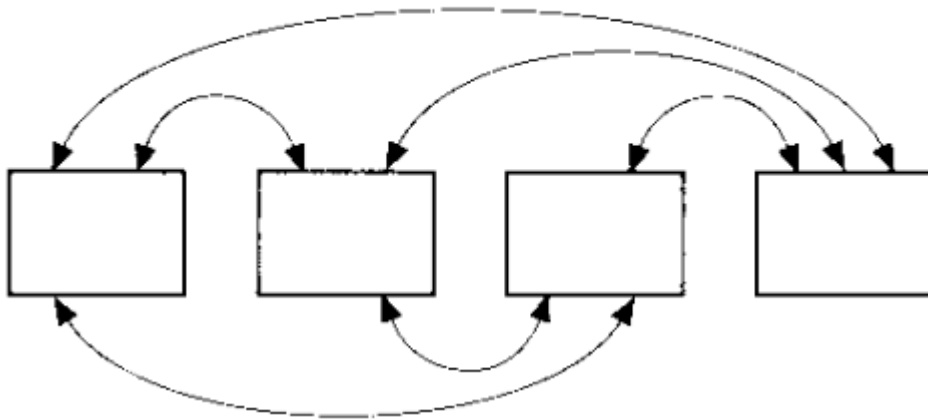
c) **construir métodos para ações coordenadas** de diferentes forças sociais com diferentes identidades, interesses e sistemas de significados sobre diferentes espaços e horizontes temporais e sobre diferentes domínios de ações;

Governança: mecanismos (o que queremos)

d) **estabelecer um ponto de vista comum sobre a organização** para a ação , no aprendizado interativo entre agências (setores, atores) pluralistas, operacionalmente autônomas e interdependentes.

Governança: onde chegaremos

'HETERARQUIA'



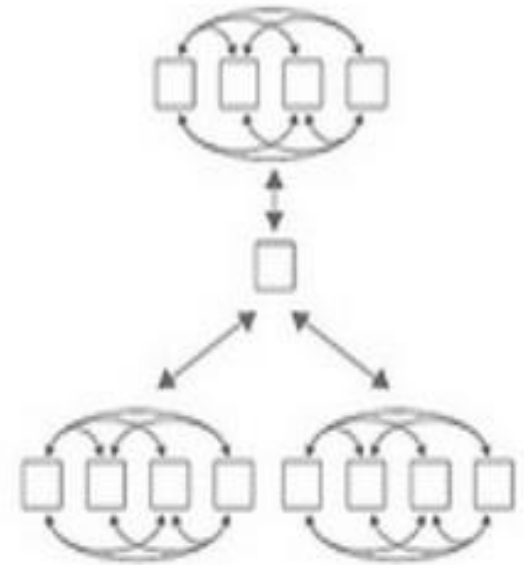
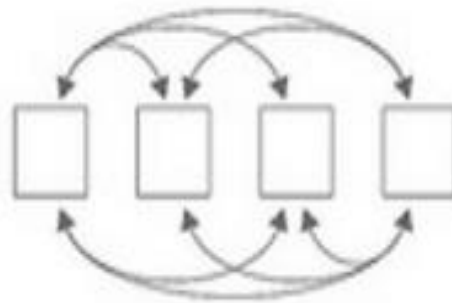
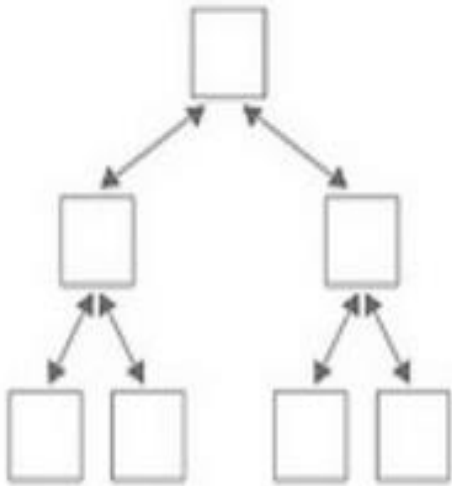
Governança: onde chegaremos

‘HETERARQUIA’

- Uma forma de organização baseada em redes, onde a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema,

Governança: onde chegaremos

'HETERARQUIA'



Governança: onde chegaremos

‘HETERARQUIA’

Não mais um sistema baseado somente nas forças do mercado (anarquia) ou na imposição de regras (hierarquia) de decisões e políticas

Governança: conceito primário

Unindo o Conceito Original (ou originário) com o que resultou dos mecanismos, podemos estabelecer a seguinte...

conceituação “básica” de GOVERNANÇA:

- Uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada, de uma maneira “heterárquica”,
- ou seja, levando em conta a forma de organização baseada em redes, onde a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema.

Governança: Dilemas

Mas,
tudo
flores.

nem
são



Governança: Dilemas

A governança pode ter lá suas “desvantagens” (situações embaraçosas com saídas difíceis e penosas)

Governança: Dilemas

➤ **Cooperação**

Competição

➤ **Sistemas abertos**

Sistemas Fechados

➤ **Normalizações**

Flexibilidade

➤ **Accountability**

Eficiência

vs.

vs.

vs.

vs.



Governança: Dilemas

Cooperação *versus* competição:

- Uma grande ênfase na cooperação e no consenso pode bloquear o surgimento de tensões e conflitos criativos, ou de comportamentos competitivos e de autointeresse, oriundos e fomentadores de um processo de crise, o qual poderia promover um aprendizado resolutivo.

Governança: Dilemas

Sistemas abertos vs. sistemas fechados:

- A **governança** atua em sistemas (ambientes) naturalmente complexos e turbulentos que, em geral, são abertos; os mecanismos de governança, ao proporem coordenação efetiva e com um número limitado de atores, ou dentro de certa fronteira espaço-temporal, naturalmente tendem a fechar os sistemas, ou pelo menos, reduzi-los;
- Surge, com isso, o dilema da necessidade de se optar por tal fechamento ou redução, inclusive em razão de se ter que priorizar processos tempestivos e bem focados e, por outro lado, procurar expandir as fronteiras de ação e o número de atores.

Governança: Dilemas

Normalizações vs. flexibilidade:

- Como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias?
- Como compatibilizar a imposição de normatizações, normalizações ou 'melhores práticas' com a salutar prática de incentivar a diversidade e a comunicação e, por conseguinte, o aprendizado horizontal?

Governança: Dilemas

Accountability vs. eficiência:

- Como atender ao interesse público e, por conseguinte, aos necessários mecanismos de controle, e ao mesmo tempo permitir que as organizações sujeitas à *accountability* tenham performance compatíveis com as que operam para atender a interesses de grupos específicos?
- Como evitar o risco de que os empreendimentos e as organizações públicas, ou que atuam visando ao interesse público, privatizem as políticas públicas e estatizem os interesses privados?

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

- 1) a **governança** consiste na busca por modelos e práticas capazes de reduzir a complexidade de sistemas de forma que sejam eles congruentes e relevantes com os objetivos dos atores e instituições envolvidas;

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

2) a **governança** consiste no desenvolvimento do aprendizado sobre uma dinâmica social que envolve vários processos causais, diferentes formas de interdependência, atribuições de responsabilidades e possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

3) a **governança** constrói métodos para a coordenação de ações de diferentes forças sociais que têm, igualmente, diversas identidades, interesses, significados e horizontes espaços-temporais de ação;

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

4) a governança procura estabilizar as orientações, expectativas e regras de ação dos agentes.

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

5) A **governança** parte da premissa de que a “auto-organização” não é suficiente para resolver problemas que naturalmente surgem da interdependência social, material e espaço-temporal de sistemas complexos; ela procura desenvolver mecanismos e capacidades para uma coordenação estratégica, de uma forma aberta e democrática (heterárquica) de sistemas complexos.

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

6) Os objetos de **governança** não são predeterminados; os processos e mecanismos de **governança** é que irão delinear e caracterizar seus objetos.

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

7) O principal dilema da **governança** é que muitos dos seus mecanismos podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como, processos que se auto-organizam a partir de fenômenos aleatórios e de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas.

10 conclusões sobre GOVERNANÇA

8) Muito do que se teoriza a respeito da **governança** carece de evidência em estudos empíricos, porém... *“Não existe nada mais prático do que uma boa teoria”*. (Kurt Lewin)

9) Evite controlar (**estabelecer mecanismos de governança para**) algo muito simples.

10) Cuidado com os “dilemas” da **governança**... Fique ciente deles e tente controlá-los antes que eles que eles causem problemas ou desilusões.

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

I. Governança: origem; conceito originário; mecanismos, conceito primário; dilemas.

II. Governança: estruturas

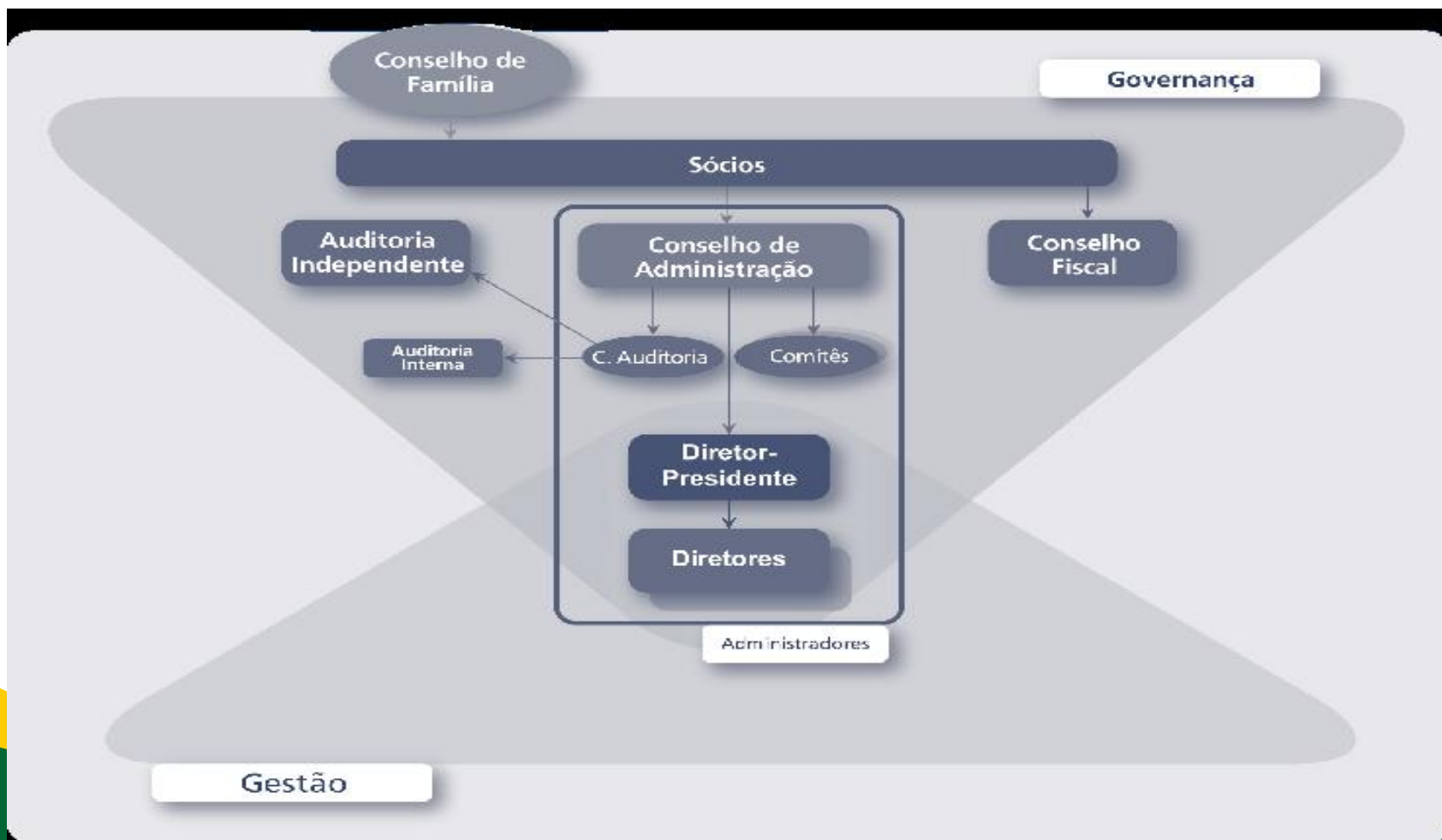
III. Governança: perspectiva do Controle Externo (TCU)

IV. Gestão de Risco e Governança

PADRÃO INGLÊS DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CADBURY

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC

Sistema de Governança das Organizações

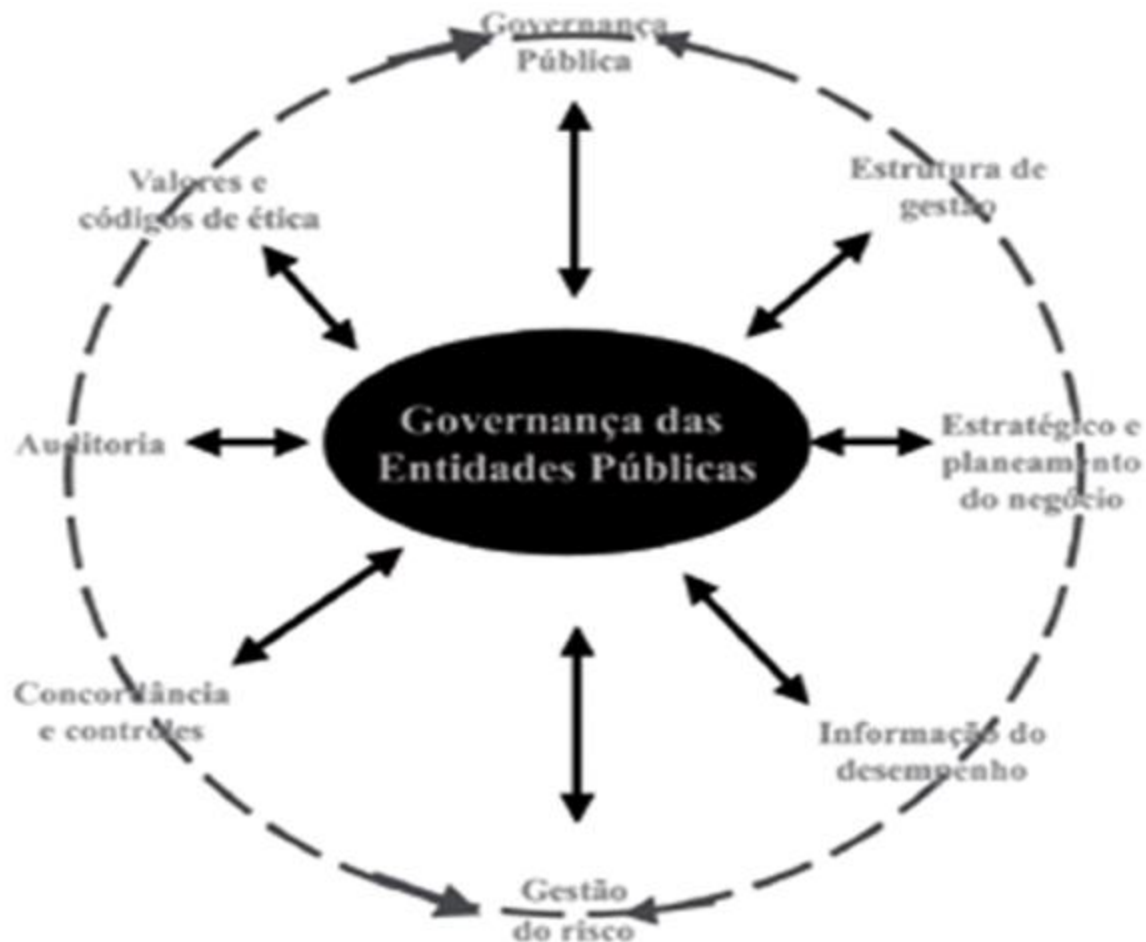


PADRÃO CANADENSE DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA - COCO

➤ Lógica do Modelo de Controle do COCO



GOVERNANÇA NA PERSPECTIVA DO GOVERNO AUSTRALIANO



ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A ÁREA DE TI - COBIT



PADRÃO COSO-ERM DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA



PADRÃO (princípios) CIFPA DE BOA GOVERNANÇA PARA O SETOR PÚBLICO



GOVERNANÇA NUMA PERSPECTIVA GLOBAL

O Banco Mundial vê a governança dos países, na forma de indicadores agregados e mensuráveis, sob a ótica de seis dimensões:

- 1) Voz e Accountability
- 2) Estabilidade Política e Ausência de Violência
- 3) Efetividade Governamental
- 4) Qualidade das Regulações
- 5) Cumprimento das Leis e Regras
- 6) Controle da Corrupção

GOVERNANÇA NUMA PERSPECTIVA GLOBAL

Indicadores de Governança dos Países

INDICADOR	DEFINIÇÃO
VOZ E ACCOUNTABILITY	Grau de participação dos cidadãos na seleção dos seus governantes de seu país, bem como da liberdade de expressão, de associação e da mídia.
ESTABILIDADE POLÍTICA E AUSÊNCIA DE VIOLÊNCIA	Probabilidade de que o governo de um país seja desestabilizado ou destituído por meio de mecanismos não constitucionais e/ou violentos (violência doméstica ou terrorismo).
EFETIVIDADE GOVERNAMENTAL	Qualidade dos serviços públicos e dos seus servidores, bem como o grau de sua independência em relação a pressões políticas; qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e o compromisso do governo para com elas.
QUALIDADE DAS REGULATÓES	Habilidade dos governos na formulação e implementação de boas políticas públicas e regulações que permitam promover o desenvolvimento do setor privado.
CUMPRIMENTO DAS LEIS E REGRAS	Nível de confiança dos agentes nas leis e de intolerância quanto à quebra das regras sociais; qualidade e cumprimento dos contratos, da polícia, da justiça; níveis de criminalidade e de violência em geral.
CONTROLE DA CORRUPÇÃO	Nível de exercício do poder publico para ganhos particulares, incluindo propinas, concessões privilegiadas e outras formas de corrupção, bem como do uso do estado por elites e interesses privados.

GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

- I. Governança: origem; conceito originário; mecanismos, conceito primário; dilemas.
- II. Governança: estruturas

III. Governança: perspectiva do Controle Externo (TCU)

- IV. Gestão de Risco e Governança

GOVERNANÇA

Organizações Públicas

Alocação de
Recursos

Normalização
Normatização

Controle
Interno
Gestão de
Riscos

TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS

Situação Inicial

Orçamento incremental e instável, com imprevisibilidade de recursos e foco em itens de despesa

Controles internos frágeis e gestão de riscos incipiente

Futuro esperado

Orçamentos com previsibilidade e revisados com base nos resultados

Controle interno e gestão de riscos integrados

TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS

Situação Inicial

Falta de aprendizado e de uso estratégico das avaliações

Accountability de processo

Baixa capacidade de entrega e ausência de monitoramento

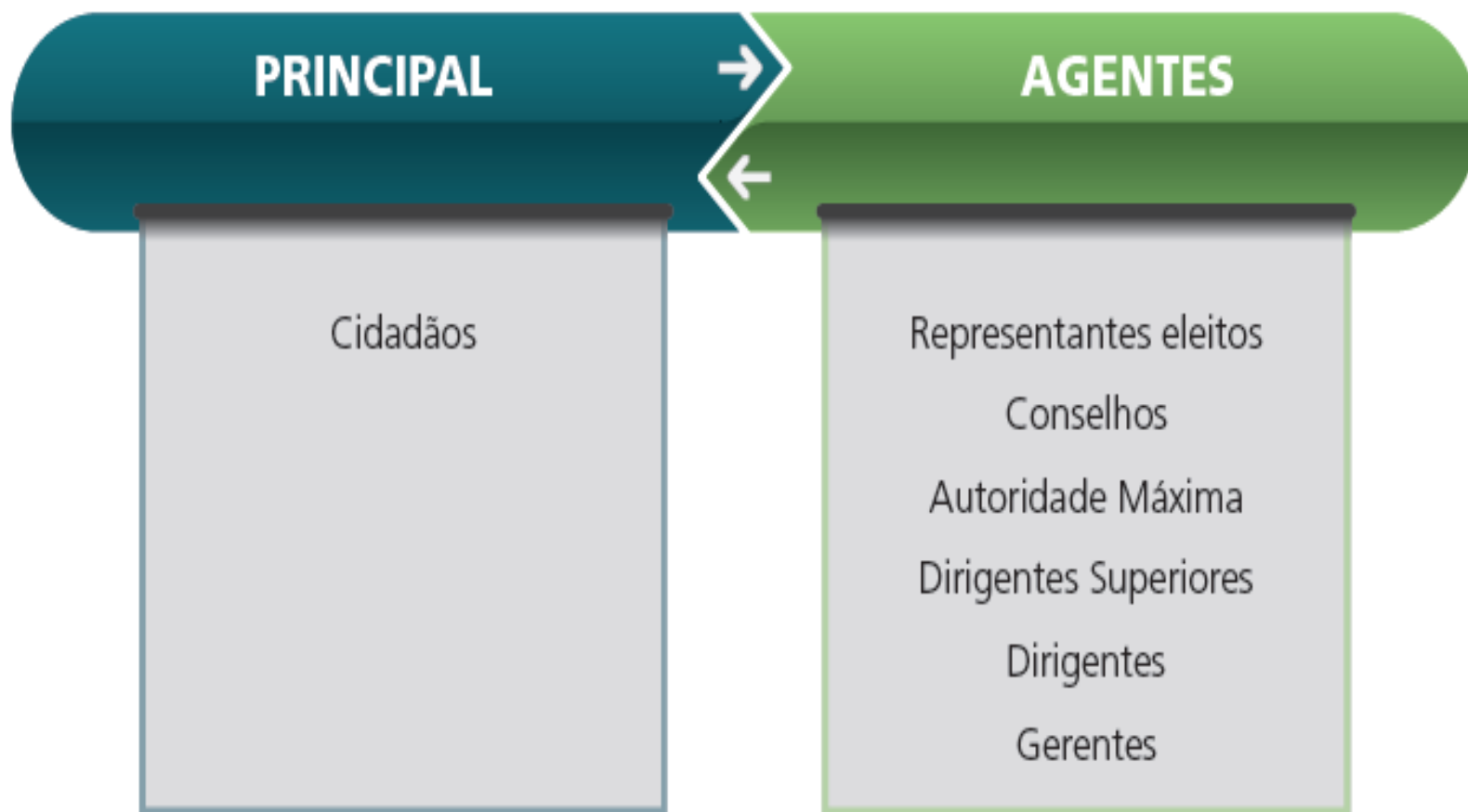
Futuro esperado

Atividades, programas e políticas avaliáveis e continuamente aprimoradas

Accountability de resultado

Monitoramento da entrega

INSTANCIAS de GOVERNANÇA e GESTAO na PERSPECTIVA DO TCU



INSTANCIAS de GOVERNANÇA e GESTÃO na PERSPECTIVA DO TCU

GOVERNANÇA



Estratégia

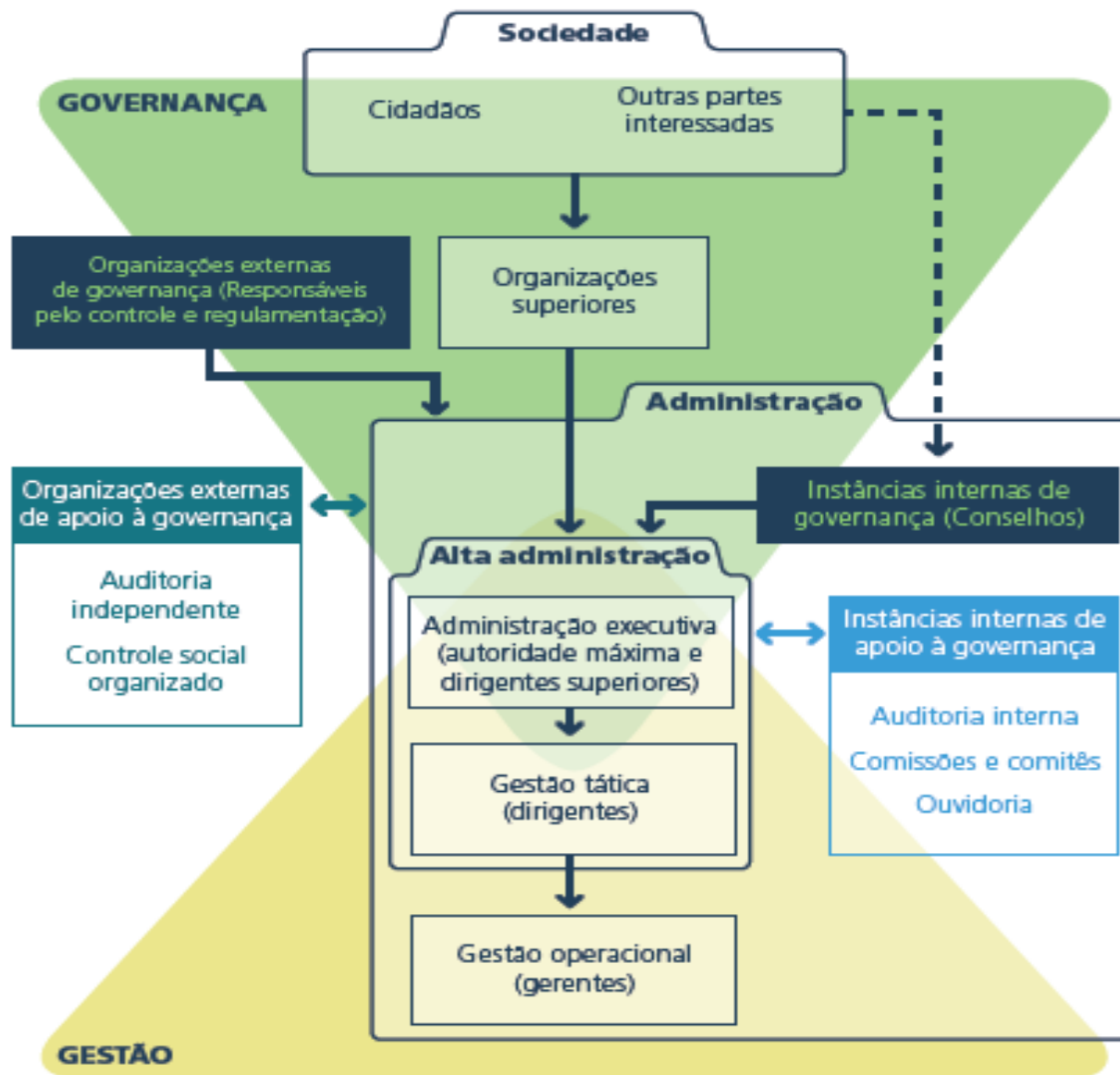


Accountability

GESTÃO



INSTANCIAS de GOVERNANÇA e GESTÃO na PERSPECTIVA DO TCU



GOVERNANÇA: Referenciais do TCU

REFERENCIAIS DO TCU



GOVERNANÇA PÚBLICA

Sistema que determina o **equilíbrio de poder entre os envolvidos** — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a **permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.**

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

- ❑ **Mecanismos** de avaliação, direção e monitoramento.
- ❑ **Interações** entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como **cidadãos** e outras partes interessadas **são ouvidos**, como as **decisões são tomadas** e como o **poder e as responsabilidades** são **exercidos**.
- ❑ Preocupa-se com a **capacidade** dos sistemas políticos e administrativos **de agir** efetiva e decisivamente **para resolver problemas públicos**.

COMPONENTES da GOVERNANÇA

1. **Institucionalização**
2. **Planos e Objetivos**
3. **Participação**
4. **Capacidade Organizacional e Recursos**
5. **Coerência e Coordenação**
6. **Monitoramento e Avaliação**
7. **Gestão de Riscos e Controles Internos**
8. *Accountability (plena)*

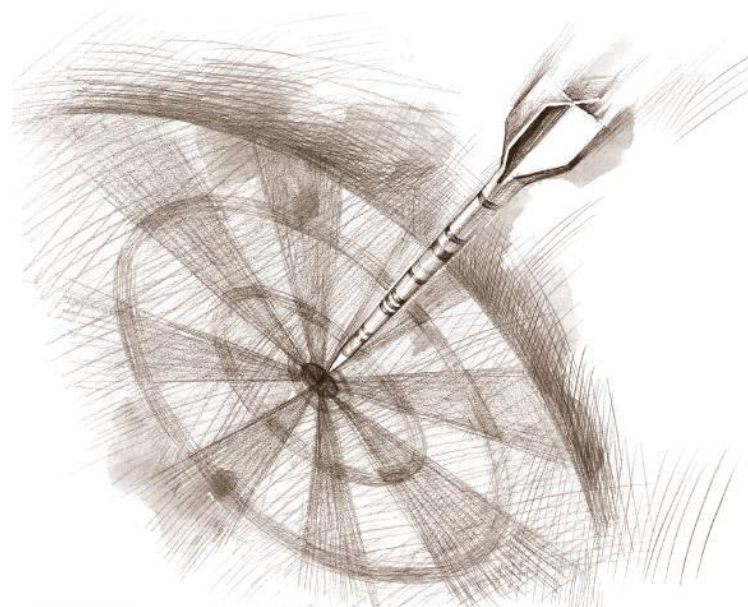
Componente 1 - **Institucionalização**

Aspectos que definem a as atividades da organização política pública, relacionados a normatização, padrões, atores envolvidos, procedimentos e competências que possibilitam o alcance dos objetivos.



Componente 2 - Planos e Objetivos

As atividades da organização devem ser orientadas por uma formulação que defina sua lógica de implementação e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.



Componente 3 - **Participação**

A participação nos processos decisórios agrega mais legitimidade e maior quantidade e qualidade de informações, além de estimular o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.



GOVERNANÇA PÚBLICA

Componente 4 - **Capacidade Organizacional e Recursos**

Deve haver estruturas, processos e recursos apropriados para executar as atividades planejadas, assegurar a defesa dos valores públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório.



GOVERNANÇA PÚBLICA

Componente 5 - **Coordenação e Coerência**

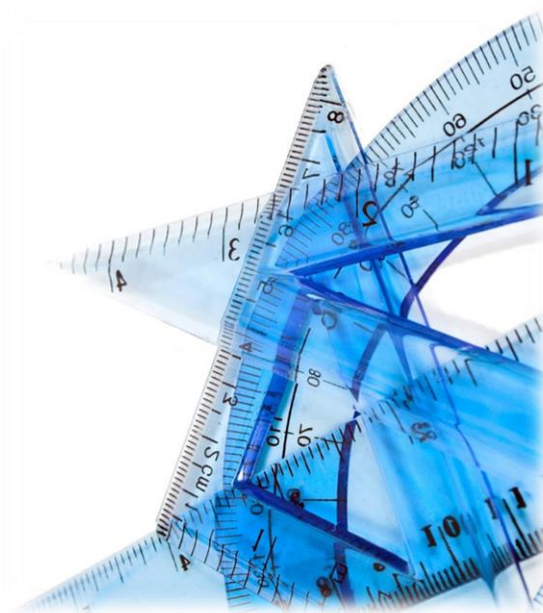
A obtenção de resultados exige, cada vez mais, que as organizações sustentem abordagens colaborativas para atingir as metas, evitando fragmentação da missão, sobreposição de atividades, programas e políticas e incoerência da ação governamental como um todo.



GOVERNANÇA PÚBLICA

Componente 6 - **Monitoramento e Avaliação**

Os agentes que atuam em no setor público precisam aprender sobre suas ações, para aprimorar a qualidade das decisões que serão tomadas e também para assegurar a *accountability* plena.



GOVERNANÇA PÚBLICA

Componente 7 - **Gestão de Riscos e Controle Interno**

Os riscos de toda as atividades da organização devem ser identificados e avaliados ainda na fase de planejamento. Além disso, os responsáveis pela implementação devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos traçados.



GOVERNANÇA PÚBLICA

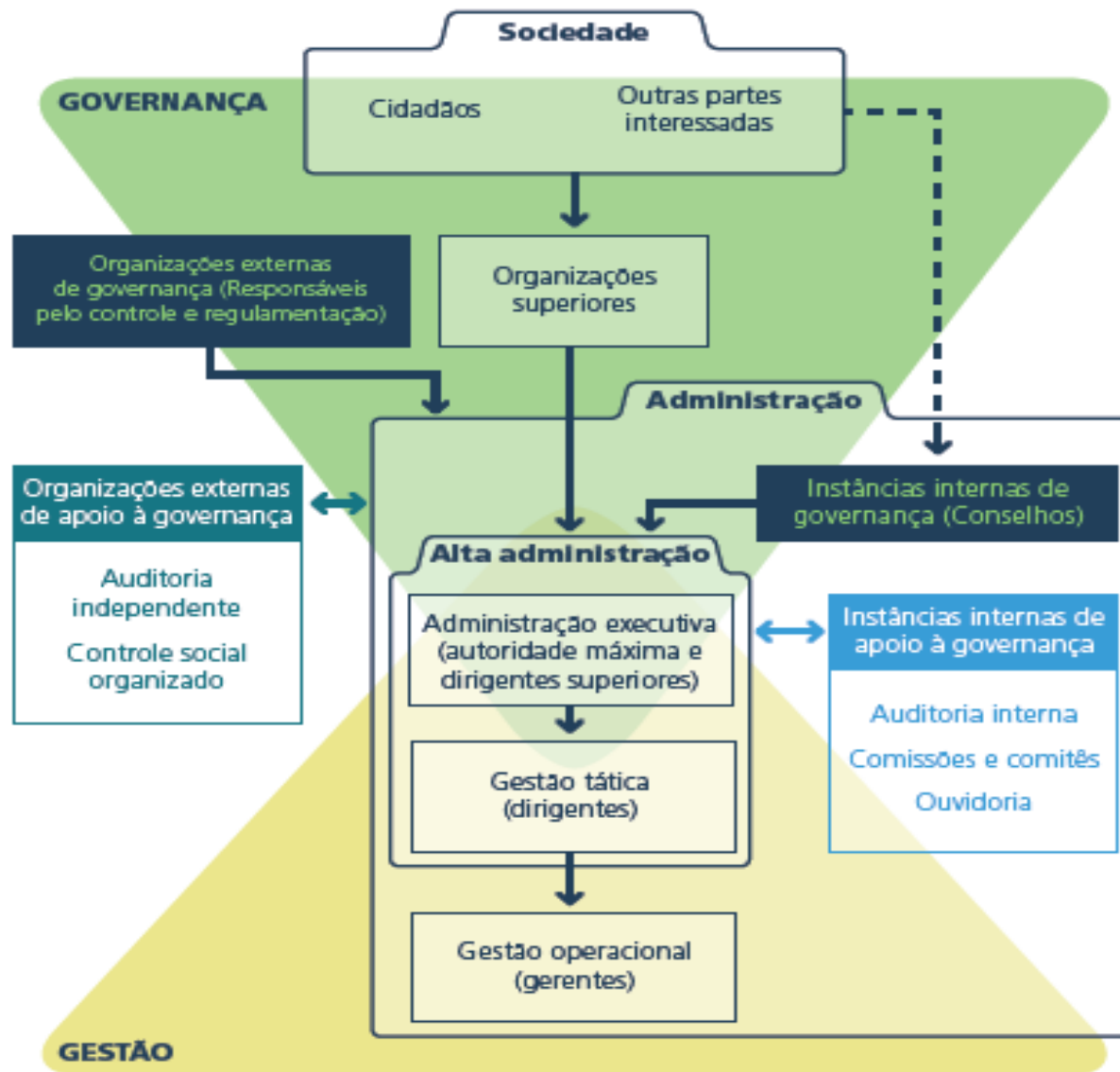
Componente 8 - *Accountability*

Accountability envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

Os responsáveis, em todos os níveis da organização, devem assegurar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores envolvidos na implementação.



GOVERNANÇA PÚBLICA



Missão

“Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”

Visão

“Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”

Congresso Nacional

Sociedade

Jurisdicionado

Resultados

Aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas

Colibir a má gestão dos recursos públicos

Fomentar a Administração Pública transparente

Processos Internos

Controle Externo

Intensificar a atuação com base em análise de risco

Realizar diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes

Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da Administração Pública

Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública

Estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela Administração Pública

Induzir o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas descentralizadas

Condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios

Relacionamento Institucional

Intensificar o intercâmbio nacional e internacional para compartilhamento de melhores práticas para o controle

Intensificar parcerias com outros órgãos de controle

Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional

Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas

Gestão e Inovação

Aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional

Aprimorar a gestão do conhecimento

Promover integração e sinergia no Tribunal

Promover a melhoria da governança e da gestão da estratégia no TCU

Desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos

Aprimorar o uso da TI como instrumento de inovação para o controle

Assegurar suporte de bens e serviços adequado às necessidades do TCU

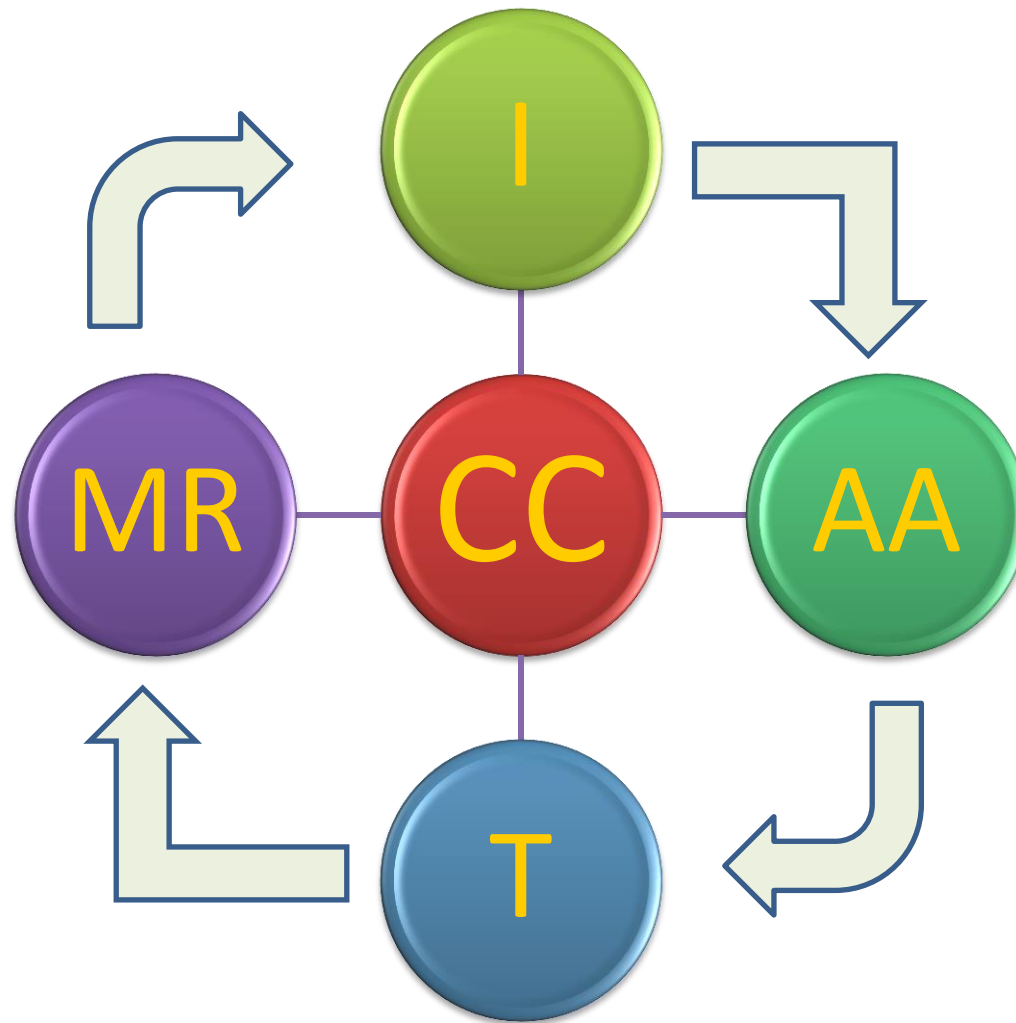


GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

- I. Governança: origem; conceito originário; mecanismos, conceito primário; dilemas.
- II. Governança: estruturas
- III. Governança: perspectiva do Controle Externo (TCU)

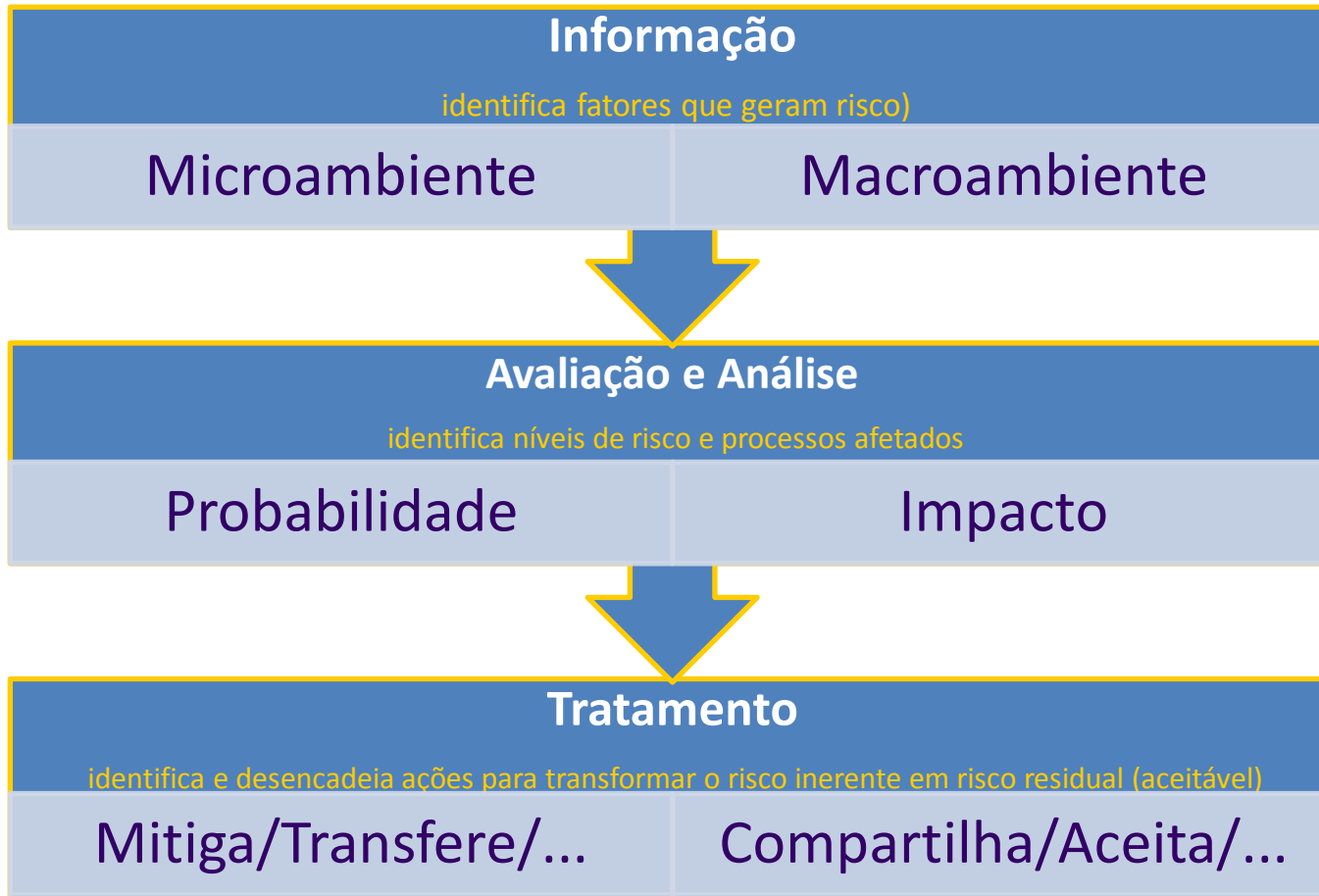
IV. Gestão de Risco e Governança

CICLO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS



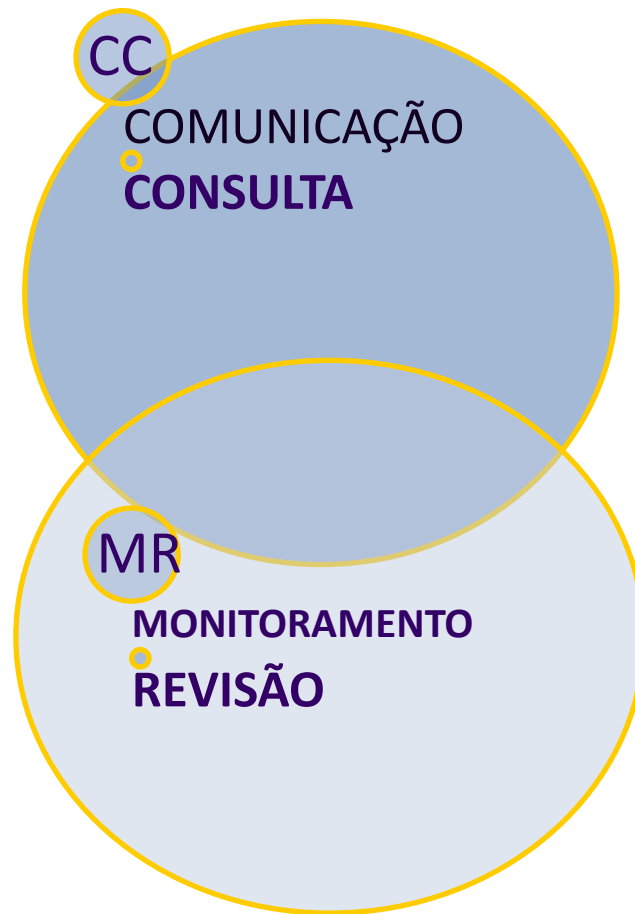
CICLO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

Fases Operacionais

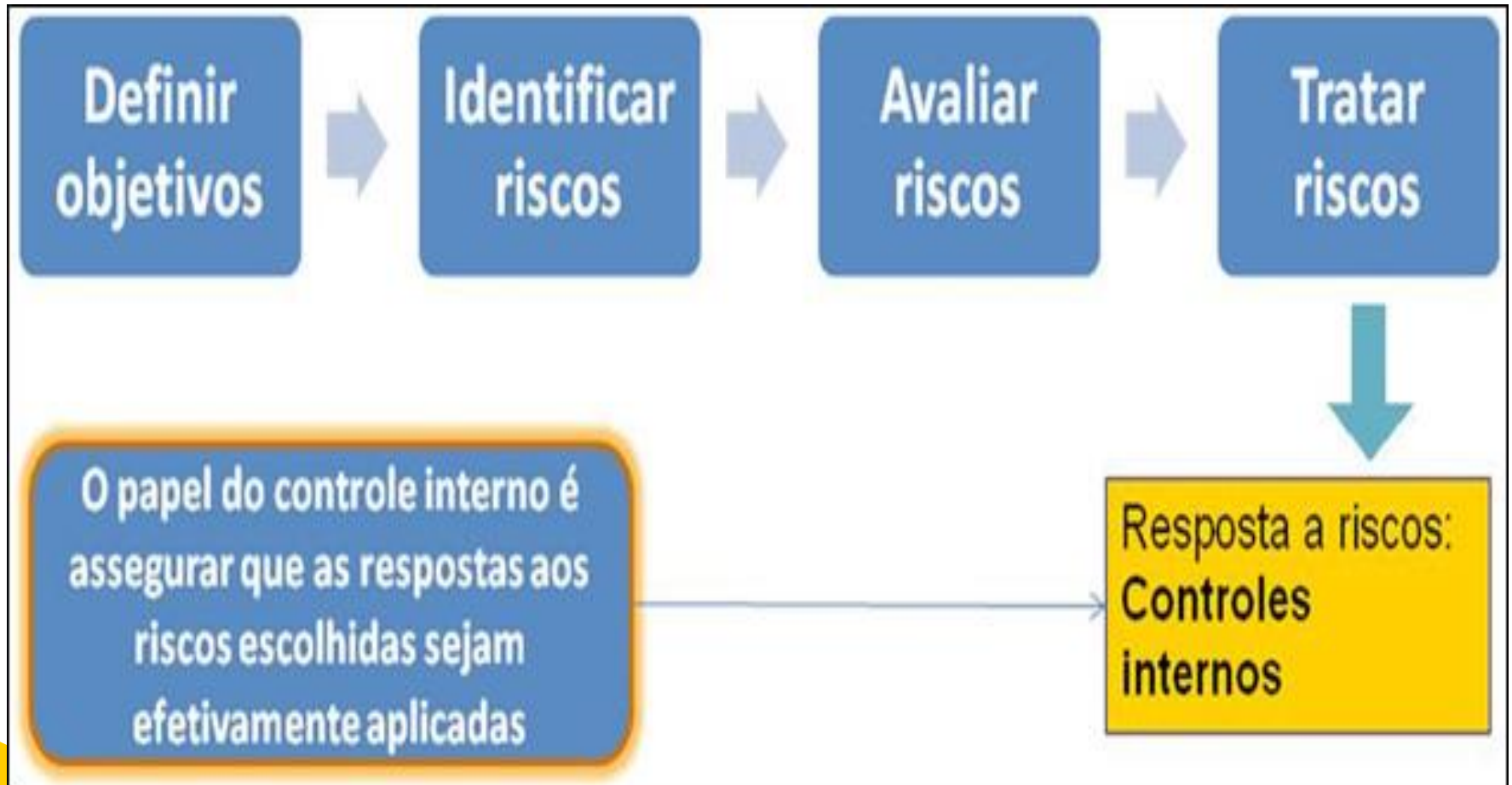


CICLO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

Fases de Acompanhamento



CONTROLES INTERNOS E RISCOS



MAPEAMENTO DO RISCO

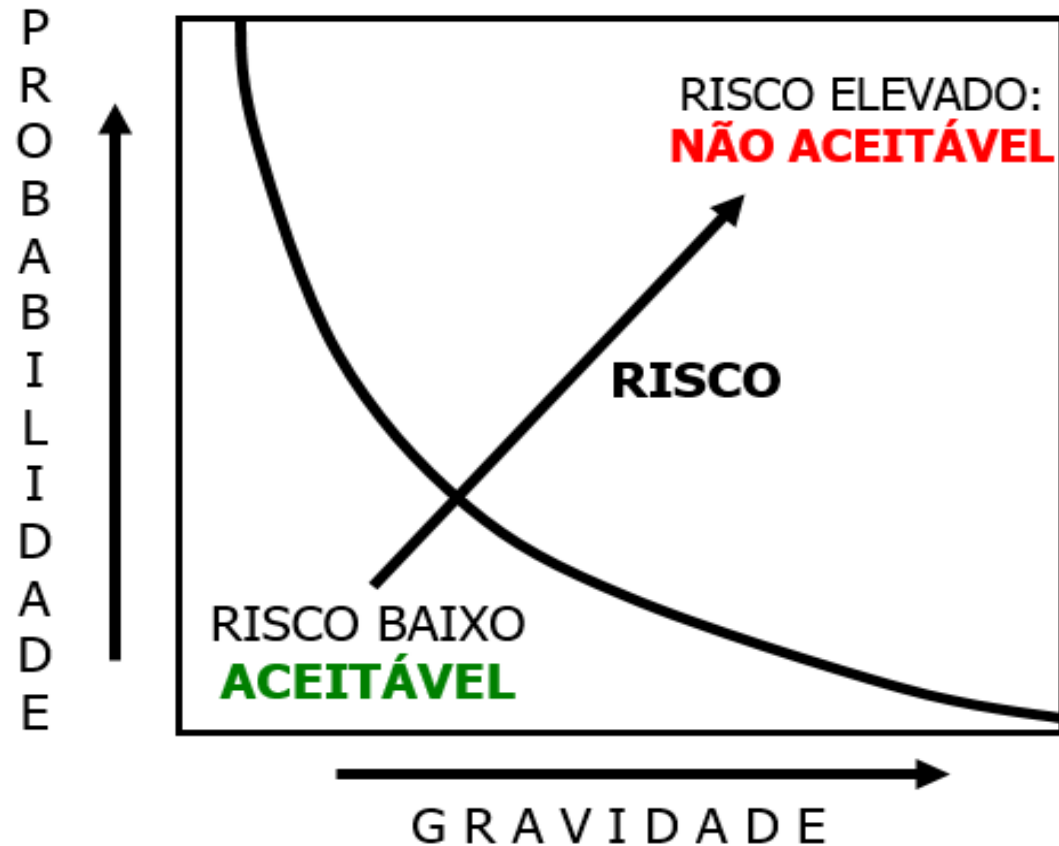
		Consequência						
		Insignifi- cante	Muito fraco	Fraco	Mo- Dera- do	Forte	Mto forte	Catas- trófico
Probabilidade	Quase certo	M	M	A	A	E	E	E
	Muito provável	M	M	M	A	A	E	E
	Provável	B	M	M	M	A	A	E
	Possível	B	B	M	M	M	A	A
	Improvável	I	B	B	M	M	M	A
	Muito improvável	I	B	B	B	M	M	M
	RISCO Raro	I	I	B	B	B	M	M

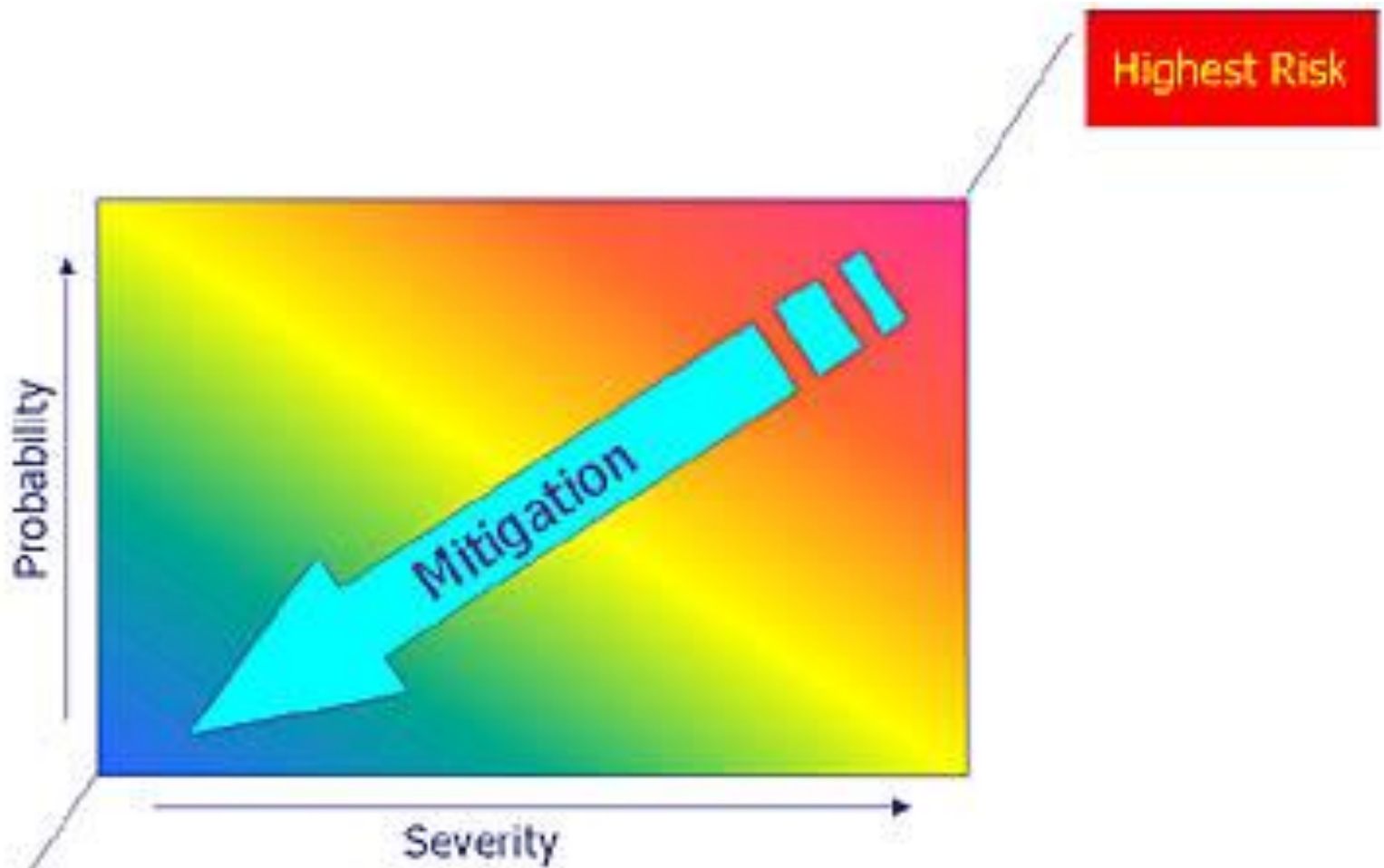
EXTREMO - E
ALTO - A
MÉDIO - M
BAIXO - B
INSIGNI - I

Matriz qualitativa de risco

Avaliação de risco

RISCO = função da probabilidade e gravidade da Consequência

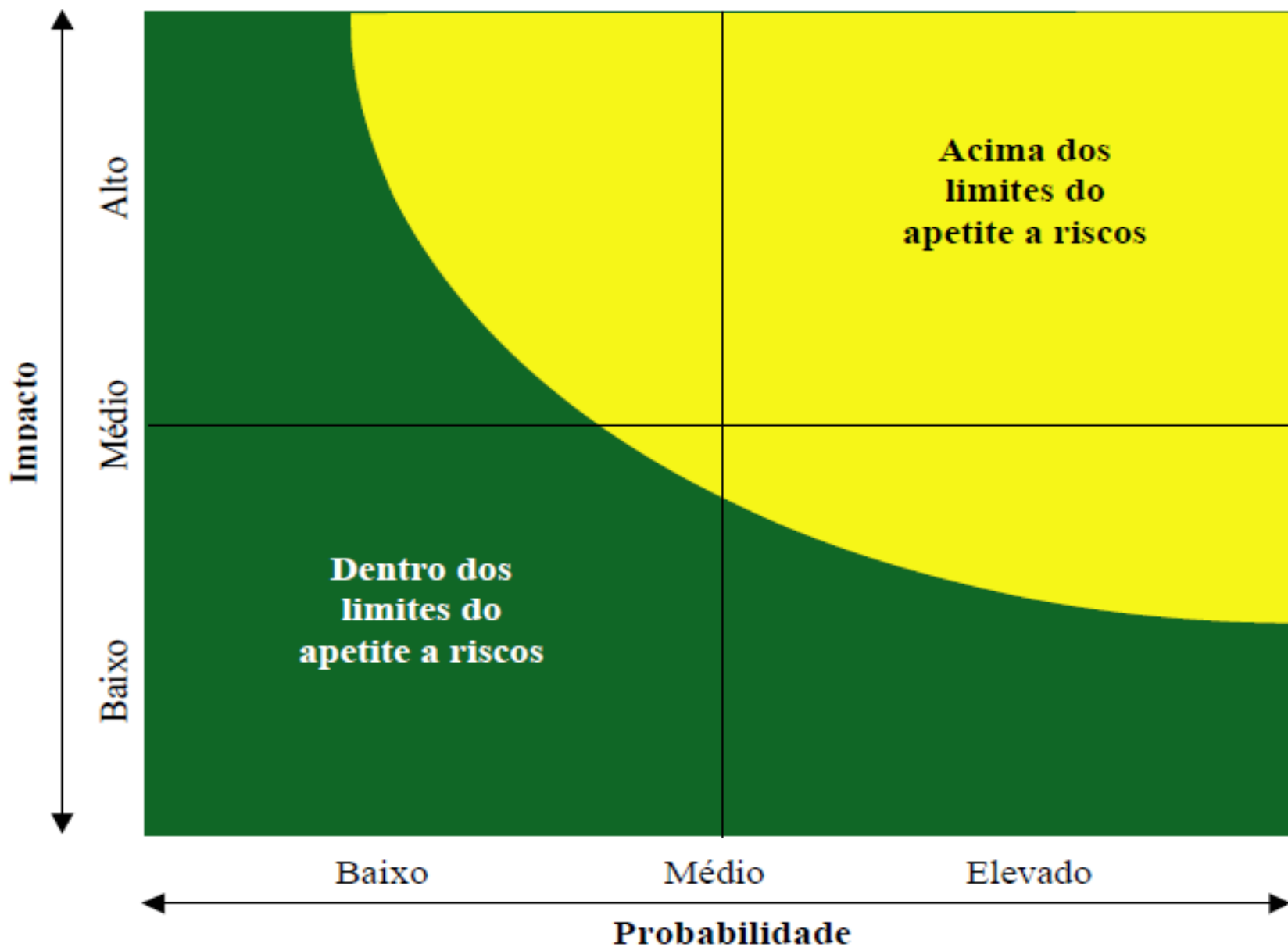




Highest Risk

Lowest Risk

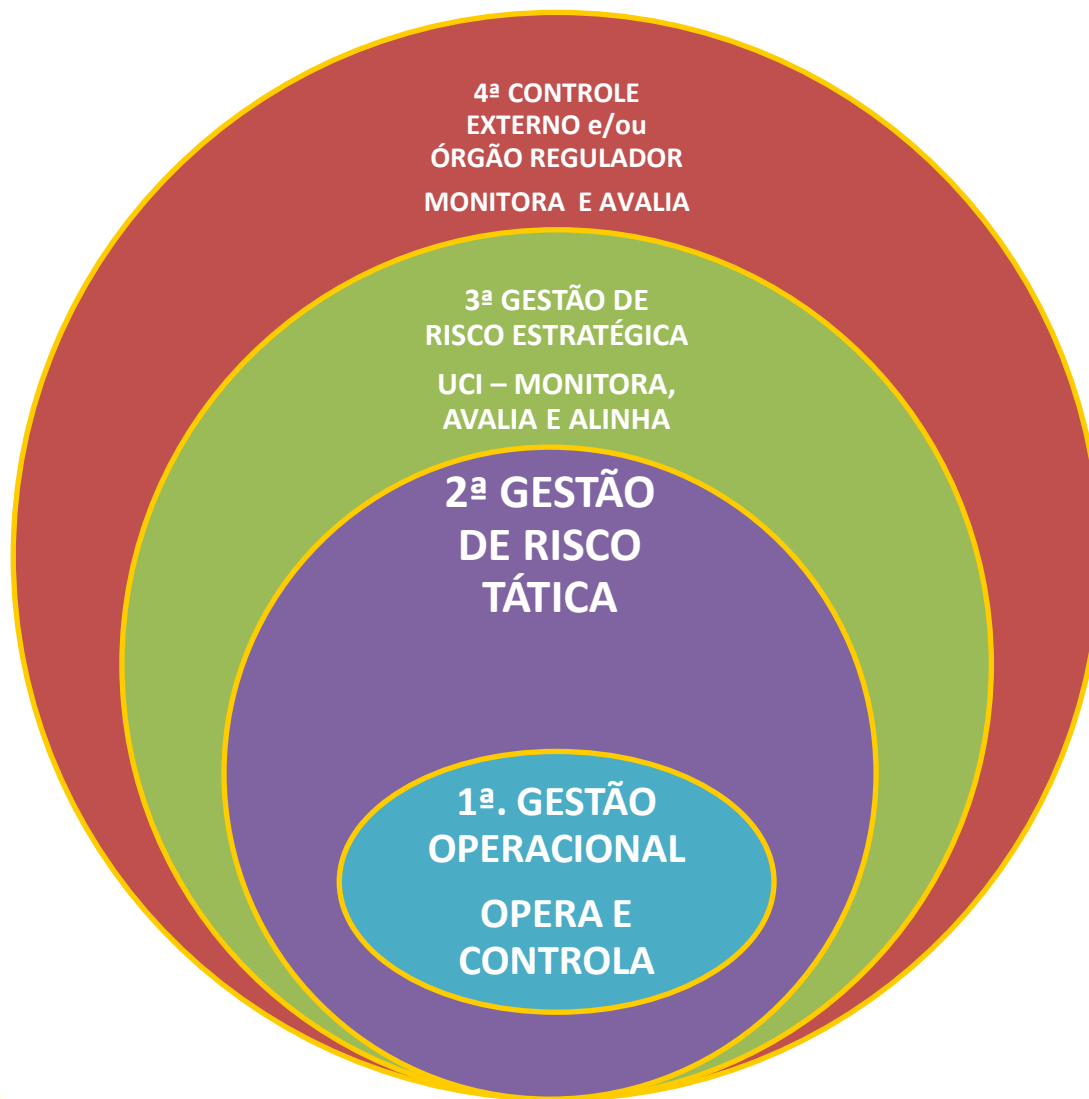
Formação de Apetite para Riscos



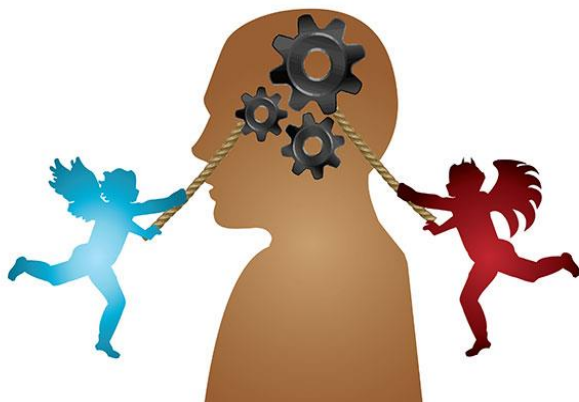
Modelo de Matriz de Avaliação de Risco

Impacto	Ações de Gerenciamento de Risco		
ALTO	Considerável ⁶ esforço de gerenciamento é necessário	Indispensável ⁸ gerenciar e monitorar riscos	Indispensável ⁹ extensivo gerenciamento de risco
MÉDIO	Riscos podem ³ ser aceitos, com monitoramento	Esforço de ⁵ gerenciamento é necessário	Esforço de ⁷ gerenciamento exigido
BAIXO	Aceitar riscos ¹	Aceitar, mas ² monitorar riscos	Gerenciar e ⁴ monitorar riscos
	BAIXA	MÉDIA	ALTA
	Probabilidade		

GESTÃO DE RISCO : LINHAS DE DEFESA



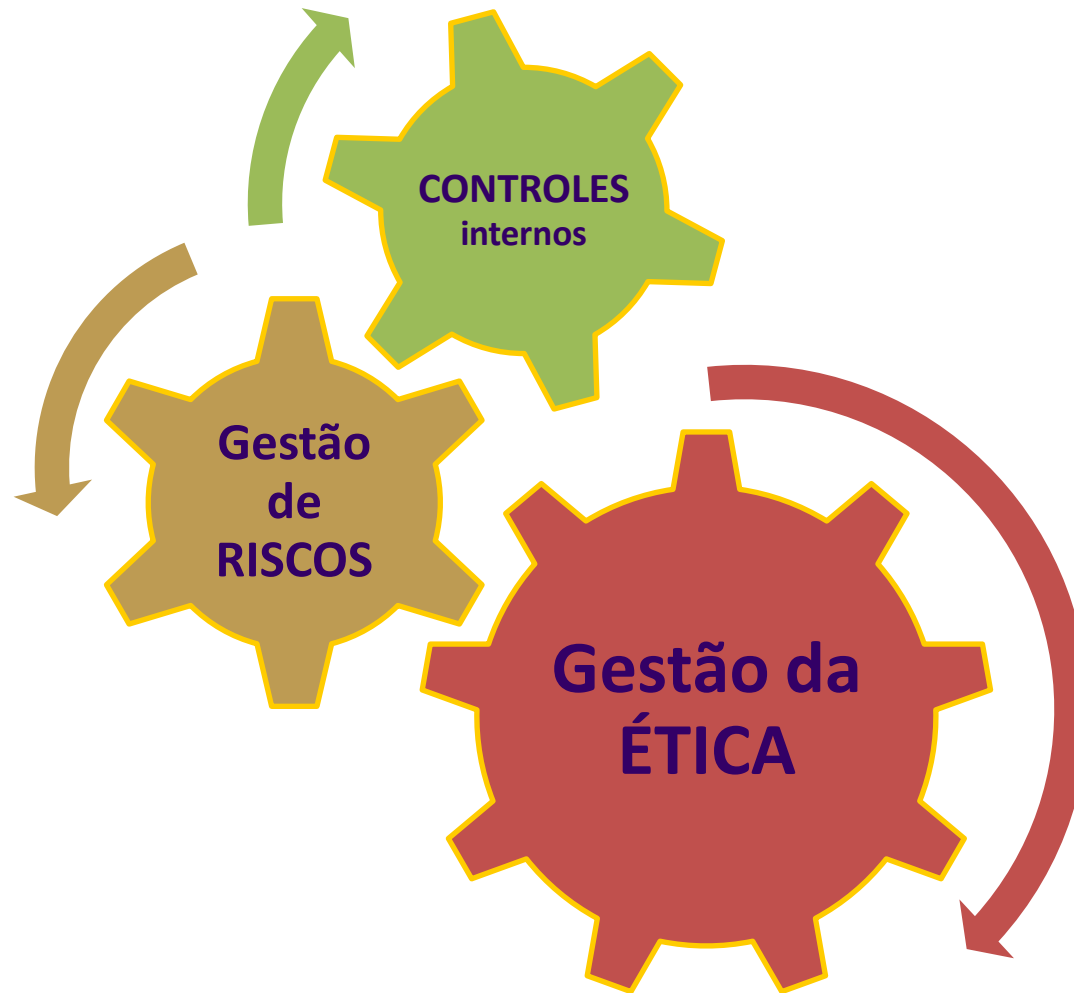
ELEMENTOS DA BOA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA



M	M	A	A	E	E	E
M	M	M	A	A	E	E
B	M	M	M	A	A	E
B	B	M	M	M	A	A
I	B	B	M	M	M	A
I	B	B	B	M	M	M
I	I	B	B	B	M	M



ELEMENTOS DA BOA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA



GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

- De nada adianta a organização ter bons **controles internos**, estabelecidos e operados sob um bom **gerenciamento de risco** e, mais do que isso, totalmente integrado à gestão, mediante uma estrutura de **governança**, se não há nela um bom sistema de **gestão de ética**.
- ❑ Nada funcionará a contento se nem os agentes, tampouco a organização, seguem um programa de gestão de ética que seja, ao mesmo tempo austero e flexível às mudanças, de forma que se garanta a existência efetiva de uma cultura meritocrática e amiga da criatividade responsável e responsiva.

Muito Obrigado

Prof. Romilson Rodrigues Pereira, M.Sc.

(61) 99973-6135; 3316-5262

romilsonrp@tcu.gov.br

romilsonprofessor@gmail.com