



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JAQUELINE MARIA JACOBSEN MARQUES

**O VALOR PÚBLICO GERADO PELO TCE-MT:
COMO APRIMORÁ-LO?**

BRASÍLIA-DF

2019

JAQUELINE MARIA JACOBSEN MARQUES

**O VALOR PÚBLICO GERADO PELO TCE-MT:
COMO APRIMORÁ-LO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luís Henrique Paiva

BRASÍLIA-DF

2019

Jaqueline Maria Jacobsen Marques

O valor público gerado pelo TCE-MT: como aprimorá-lo?

Trabalho de conclusão de Curso Mestrado em
Administração Pública do Instituto Brasiliense
de Direito Público (IDP).
1º Semestre de 2018.

Brasília, 28 de outubro de 2019.

Prof. Dr. Luís Henrique da Silva de Paiva
Professor Orientador

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti
Membro da Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

À minha mãe (*in memoriam*), pelo apoio incondicional de toda a sua vida, em especial na minha trajetória acadêmica, e ao meu marido e aos meus filhos, pelo grande incentivo.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por ter obtido êxito nesta pesquisa e por Ele ter suprido todas as minhas necessidades de literatura, dados, informações, documentos e recursos necessários.

Em seguida, agradeço meu orientador, o Professor Dr. Luís Henrique Paiva, por toda a dedicação em meu auxílio, pelas dicas de livros e outros materiais e pelas correções pontuais e importantes que fez durante a trajetória da pesquisa.

Saliento a relevante colaboração trazida pelos outros 2 professores que compuseram a minha banca de qualificação, Dr. Pedro Palotti e Dr. Alexander Cambraia, os quais direcionaram melhor a linha a ser percorrida.

Ressalto ainda a importante contribuição da Professora Luciana Garcia quanto à metodologia de pesquisa aplicada neste caso.

Também agradeço todo o apoio da minha família, do meu marido, Henrique Marques, e dos nossos filhos, Everaldo Junior, Eveline e César Augusto, reconheço o esforço de cada um em permitir tempo livre para eu estudar à noite e por muitos fins de semana.

Agradeço à minha amiga Carmen Hornick, pelo auxílio na revisão do texto e nas traduções necessárias. Também aos amigos Adriano Félix, Giselle Ferreira, Cirlene Lopes e Bruna Lasmар, pelo apoio nas diligências, consultas e análises.

Reconheço a fundamental contribuição de todos os integrantes da Comissão de Diagnóstico, que demonstraram as evidências utilizadas como base para esta pesquisa.

Por fim, ressalto minha gratidão a todos os colegas da minha turma do mestrado, em especial aos da “bancada do Mato Grosso”, Ronaldo Ribeiro e Paula Fernandes, pelo companheirismo, apoio e incentivo em todas as etapas deste estudo.

EPÍGRAFE

(...) trabalhamos arduamente com nossas próprias mãos. Quando somos amaldiçoados, abençoamos; quando perseguidos, suportamos;
1 Coríntios 4:12

RESUMO

Este estudo pautou-se na percepção desta pesquisadora, como integrante do TCE-MT, de que o valor público entregue por esta entidade estaria aquém da sua capacidade e de que não satisfaria aos anseios da sociedade. Por isso, buscou-se conhecer quais ferramentas de governança pública seriam necessárias para aumentar sua capacidade de governar. No entanto, com base em estudos da economia comportamental, partiu-se da hipótese que essas ferramentas seriam úteis, mas não suficientes para o maior aprimoramento do valor público gerado pela organização. Pelos estudos, sugeriu-se a existência de elementos comportamentais que influenciam negativamente os integrantes do órgão, os quais precisam ser enfrentados por *nudges* que possam neutralizá-los ou, ao menos, minimizá-los. Foi observado ainda que os líderes são pessoas-chave nesse processo. Também foram identificadas as ferramentas úteis a aumentar a efetividade do modelo de gestão adotado, evidenciando que o cidadão deve ser envolvido na cocriação das políticas públicas. Além disso, observou-se que é preciso mudar a forma de composição dos Tribunais de Contas de modo a diminuir a reciprocidade e os conflitos de interesses gerados pela indicação política.

Palavras-chave: valor público, economia comportamental, governança pública, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

ABSTRACT

This study was based on perceptions of this researcher, as a member of the board of this organization, which is related with the short public value delivered by the TCE-MT and, for this reason, does not reach the society expectation. Therefore, this research aimed do enlight which public governance tools would be able to increase governance capability. However, based on studies of behavioral economics, it was assumed that these tools would be useful but not sufficient for further enhancing the public value generated by the organization. Studies have shown that there are numerous behavioral elements that negatively influence the members of the board, which could be faced by using nudges that can neutralize or at least minimize them. It was also observed that leaders are the key decision makers in this process. Useful tools were also identified to increase the effectiveness of the management model adopted, showing that citizens should be involved in the co-creation of public policies. In addition, it was possible to observe that a change in the composition of this Courts of Auditors would be able to reduce the reciprocity and conflicts of interest which are nowadays generated by the political nomination of its members.

Keywords: public value, behavioral economics, public governance, Tribunal de Contas of Mato Grosso.

SUMÁRIO

| | |
|---|-------------|
| LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS | x |
| LISTA DE FIGURAS..... | xii |
| LISTA DE GRÁFICOS | xiii |
| LISTA DE TABELAS..... | xiv |
| INTRODUÇÃO | 15 |
| 1 MARCO TEÓRICO..... | 21 |
| 1.1 Valor Público..... | 21 |
| 1.1.1 Conceito, uma visão semiótica, e sua importância para o setor público..... | 21 |
| 1.1.2 Gerentes públicos, quem são e quais devem ser suas responsabilidades éticas e seus valores ao assumirem cargos públicos. | 27 |
| 1.2 Governança Pública..... | 29 |
| 1.2.1 Histórico e Conceitos | 29 |
| 1.2.2 Novas ferramentas de governança pública para a criação de valor público | 32 |
| 1.3 Economia Comportamental..... | 37 |
| 1.3.1 Conceitos..... | 37 |
| 1.3.2 Métodos de aplicação de <i>nudges</i> | 48 |
| 1.4 Integração entre Valor Público, Governança Pública e Economia Comportamental | 54 |
| 2 O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO | 59 |
| 2.1 O cenário atual do TCE-MT, os serviços prestados ao cidadão e a sua convergência em valor público | 59 |
| 2.2 Criação do TCE-MT, competências, composição, estrutura, recursos orçamentários e humanos | 63 |
| 2.2.1 Criação, competências e composição do TCE-MT..... | 63 |
| 2.2.2 Estrutura organizacional | 65 |
| 2.2.3 Recursos orçamentários | 67 |
| 2.2.4 Recursos Humanos..... | 69 |
| 2.2.4.1 Servidores efetivos e comissionados | 69 |
| 2.2.4.2 Fundação Uniselva - Colaboradores no TCE-MT | 71 |
| 2.2.4.3 Média da remuneração da Força de Trabalho do TCE-MT comparada a dos trabalhadores brasileiros | 73 |
| 2.3 Gerentes públicos do TCE-MT: quem são, o que fazem e quais suas responsabilidades éticas e seus valores | 74 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 2.3.1 | Quem são os gerentes públicos do TCE-MT e quais são suas principais atribuições | 74 |
| 2.3.2 | As responsabilidades éticas e os valores a que se submetem os gerentes públicos do TCE-MT | 78 |
| 2.4 | Modelo e mecanismos de gestão adotados pelo TCE-MT | 81 |
| 2.4.1 | Breve Histórico | 81 |
| 2.4.2 | Diagnóstico do modelo e dos mecanismos de gestão utilizados pelo TCE-MT | 82 |
| 2.5 | Os integrantes do TCE-MT e os elementos comportamentais que os influenciam negativamente | 95 |
| 3 | DA TEORIA À PRÁTICA: PROPOSTA..... | 101 |
| 3.1 | Ferramentas de Governança Pública úteis para criar valor público no TCE/M | 101 |
| 3.2 | A economia comportamental inserida no TCE-MT. Intervenções comportamentais úteis para contribuir para o aprimoramento do valor público do TCE-MT | 105 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 109 |
| | REFERÊNCIAS | 112 |
| | ANEXOS | 115 |

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|-----------|---|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AL-MT | Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso |
| AUDICON | Associação dos Ministros e Conselheiros Substitutos |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| B3 | Brasil, Bolsa, Balcão, Bolsa de valores oficial do Brasil |
| BIT | <i>Behavioural Insights Team</i> |
| CF-88 | Constituição Federal de 1988 |
| CGE | Controladoria-Geral do Estado |
| CGM | Controladoria-Geral do Município |
| CPIs | Comissões Parlamentares de Inquéritos |
| CONSEPLAN | Conselho de Secretários Estaduais do Planejamento |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CAU | Conselho de Arquitetura e Urbanismo |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CREA-MT | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia |
| EAB | Escola de Administração De Brasília |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| IBM | <i>International Business Machines Corporation</i> |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> |
| ISSAIS | Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| IDP | Instituto Brasiliense de Direito Público |
| IPC | Índice de Percepção da Corrupção |
| LC | Lei Complementar |
| M&A | Sistema de Monitoramento e Avaliação |
| MT | Mato Grosso |
| MPC-MT | Ministério Público de Contas |
| MPE-MT | Ministério Público Estadual |
| MPF | Ministério Público Federal |

| | |
|----------|---|
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PDCA | <i>Plan</i> (Planejar), <i>Do</i> (Desenvolver), <i>Check</i> (Checar) e <i>Action</i> (Agir) |
| PECs | Propostas de emendas à Constituição Federal |
| PF | Polícia Federal |
| PhD | <i>Philosophiæ Doctor</i> ou Doutor da Filosofia |
| PGM | Procuradoria-Geral do Município |
| PGE | Procuradoria-Geral do Estado |
| RCTs | <i>Randomised Controlled Trials</i> |
| RITCE | Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso |
| ROLT | Receita Ordinária Líquida do Tesouro |
| RN | Resolução Normativa |
| RFB | Receita Federal do Brasil |
| SEGECEX | Secretaria-Geral de Controle Externo |
| SEDECEX | Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE-MT | Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso |
| TCE-RJ | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TI | Tecnologia da Informação |
| TJ-MT | Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso |
| UNISELVA | Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Cadeia de Governança Pública | 54 |
| Figura 2 - Encadeamento da Função do Líder para a geração de Valor do Serviço Público ... | 56 |
| Figura 3 - Inter-relação entre Governança Pública, Economia Comportamental e Valor Público..... | 58 |
| Figura 4 - Ranking Brasil - TCE, % da Rolt comprometida | 68 |

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tendência da Remuneração Média dos Servidores Efetivos e Comissionados do TCE-MT71

Gráfico 2 - Tendência da Remuneração Média dos Colaboradores da UNISELVA que prestam serviços ao TCE-MT.....73

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Execução orçamentária do TCE-MT..... | 67 |
| Tabela 2 - Cargos criados por Lei no TCE-MT, ocupados e vagos | 69 |
| Tabela 3 - Proporção de Servidores do TCE-MT por Nível de Escolaridade, Média e Mediana da Remuneração | 70 |
| Tabela 4 - Proporção de Colaboradores da Uniselva que prestam serviços ao TCE-MT por Nível de Escolaridade..... | 72 |

INTRODUÇÃO

Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, já se falava no princípio da prestação de contas dos recursos públicos, pois seu artigo 15 assim dispõe: “Art. 15°. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

No Brasil, está vigente o regime democrático, no qual os cidadãos votam para eleger seus representantes. Estes têm o dever de atender aos interesses dos seus eleitores, bem como de toda a sociedade. Os contribuintes fazem investimentos e desejam ver o retorno por meio dos benefícios que lhe são gerados. A relação tributos *versus* gastos do governo *versus* benefícios prestados aos cidadãos é uma das mais relevantes para a garantia da aceitação social desses tributos.

Outra obrigação dos representantes eleitos que administram os recursos públicos investidos pelos contribuintes é a prestação de contas que, no Brasil, deve ser encaminhada aos Tribunais de Contas.

Esses Tribunais são organizações constitucionais de grande relevância para o Estado Democrático de Direito. Eles têm sua missão definida na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que é a de exercer o controle externo dos recursos públicos e, com isso, garantir que estes sejam aplicados com a qualidade e a efetividade necessárias para o alcance dos direitos e das garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros.

O controle externo tem como um dos seus maiores objetivos o de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, combater à corrupção. Neste momento político e histórico, esse é um dos mais relevantes problemas enfrentados pelo Brasil e por todos os seus estados. Conforme os movimentos sociais demonstram, o índice de percepção de corrupção existente no País é altíssimo, e, no Estado de Mato Grosso, não é diferente.

De acordo com o *site* Transparência Internacional, quanto ao índice de percepção da corrupção,

O Brasil caiu 9 posições no IPC este ano em comparação ao ano anterior, ocupando a 105ª colocação entre 180 países avaliados. A pontuação passou de 37 para 35. Este é o pior resultado desde 2012, quando os dados passaram a ser comparáveis ano a ano, e representa a 3ª queda anual seguida. Esse resultado reforça um alerta que já vem sendo feito pela Transparência Internacional. Os esforços notáveis do país contra a corrupção podem estar em risco e não foram suficientes para chegar à raiz do problema.

Hoje, com base em pesquisas qualitativas, realizadas periodicamente desde o ano de 2006, no TCE-MT, em que foram entrevistados diversos públicos de interesse, tais como jornalistas, integrantes da sociedade civil organizada, jurisdicionados, servidores, entre outros, com variação de faixa etária e de nível de escolaridade, é possível perceber que a satisfação da sociedade em relação ao desempenho do TCE-MT quanto ao cumprimento da sua missão constitucional de exercer o controle externo, ou seja, a fiscalização dos recursos públicos, está aquém da desejada.

Para confirmar esta afirmação, optou-se pela seleção da seguinte amostra: a) da última pesquisa qualitativa de outubro de 2016, realizada pela Empresa VETOR PESQUISAS; b) do público externo, por ser este o destinatário final dos serviços prestados; c) do nível de escolaridade superior, por ser o público alvo da pesquisa; e d) de indivíduos da faixa etária adultos, que conhecem o TCE-MT, por entender ser o de maior relevância. Com base nesse recorte, constatou-se que a percepção em relação às ações desenvolvidas pelo TCE-MT é de insatisfação, pois a maioria das respostas demonstram uma avaliação negativa. Essa constatação deixa evidente que o valor público produzido pela instituição é baixo.

Desse maneira, aprimorar o desempenho das atribuições desenvolvidas pelos Tribunais de Contas é de fundamental importância e tal aprimoramento deve ser estudado e debatido, especialmente pelos seus integrantes, membros e servidores, de modo que aumentem o valor público por eles gerado.

O mundo globalizado contemporâneo está em constante avanço. As ferramentas de gestão também evoluíram. As ciências, por sua vez, têm avançado por caminhos novos e desafiadores, mas que levam os estudiosos a encontrarem resultados antes não conhecidos ou utilizados. Entre os temas que permeiam os desafios que invadiram o espaço nestes tempos, pode-se citar a gestão pública contemporânea, a governança pública, a ciência da economia comportamental e da arquitetura de escolhas, entre outras.

Diante disso, emerge a seguinte questão: quais mecanismos de governança pública e quais intervenções da economia comportamental podem contribuir para o aprimoramento do valor público gerado pelo TCE-MT?

Para isso, pretende-se definir valor público e sua importância para o setor público; conceituar economia comportamental e governança pública; explicar a integração existente entre governança pública, economia comportamental e valor público; descrever as competências e as obrigações do TCE-MT e avaliar a sua estrutura; identificar quem são os gerentes públicos do TCE-MT, quais suas responsabilidades éticas e seus valores; conhecer o modelo de gestão pública adotado pela administração do TCE-MT, bem como evidenciar sua

efetividade, eficiência e eficácia; demonstrar o contexto atual em que se encontra o TCE-MT e o valor público percebido pela sociedade; identificar quais mecanismos da governança pública podem ser implementados pela alta administração do órgão; detectar quais elementos comportamentais influenciam positiva ou negativamente os seus integrantes; e demonstrar quais intervenções da economia comportamental podem ser utilizadas pelo TCE-MT para influenciar positivamente os seus membros e servidores.

O objetivo geral da pesquisa é verificar quais mecanismos da governança pública e quais intervenções da economia comportamental teriam potencial para contribuir com o aprimoramento do valor público gerado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, a fim de elaborar uma proposta de intervenção, de modo que as necessidades dos cidadãos mato-grossenses sejam melhor atendidas e, com isso, suas percepções em relação ao valor público produzido pelo TCE-MT sejam alteradas.

Para tanto, é importante ressaltar que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas tem como base o trabalho de fiscalização e de auditoria. Este trabalho é o início de todo o processo. Parte-se sempre de uma fiscalização ou de uma auditoria realizada pela equipe técnica das Secretarias de Controle Externo para, após instrução completa, perpassando o relatório preliminar de auditoria, a citação e a defesa de todos os arrolados como responsáveis, sejam agentes públicos, empresas ou terceiros, ou ainda, a declaração de suas revelias, o relatório técnico conclusivo e, por último, o parecer do Ministério Público de Contas, submeter o processo a julgamento.

Diante disso, é possível deduzir que, conforme a cadeia conceitual tecida por Mark Moore, a ser explicitada no item 1.1 desta pesquisa, para aprimorar o valor público criado pelo TCE-MT, uma questão relevante a ser enfrentada é o aperfeiçoamento da produtividade e da qualidade da fiscalização e da auditoria realizadas pela equipe técnica deste Tribunal, de forma que proporcionem aos julgadores a execução de seu trabalho com maior assertividade. Vale lembrar que, para fins desta pesquisa, todos, corpo técnico e deliberativo, são considerados gerentes públicos.

A melhoria almejada pode se dar, por exemplo, mediante o aprofundamento das fiscalizações e das auditorias, a correta definição das irregularidades, a adequada individualização da conduta e do nexos causal, a comprovação, por meio de documentos, e, por fim, a conclusão dos processos em um prazo razoável e necessário.

Diante do exposto, a hipótese que esta pesquisa pretende demonstrar é que não basta uma organização pública possuir condições tecnológicas, financeiras e de pessoal adequadas,

e ainda dispor de ferramentas de gestão satisfatórias à realização dos seus trabalhos, se faltarem as atitudes necessárias que conduzam ao atingimento do Interesse Público.

Dessa forma, este estudo objetiva evidenciar que, com a aplicação conjunta de instrumentos advindos de duas áreas de conhecimento, que são a Economia Comportamental e a Governança no Setor Público, é provável que ocorra o aperfeiçoamento da eficiência, da produtividade e da qualidade dos trabalhos do TCE-MT.

Assim, pretende-se observar se a entrega dos serviços do TCE-MT à sociedade poderá ser aprimorada, e, conseqüentemente, a sua capacidade de gerar Valor Público poderá ser aumentada, caso sejam implementadas:

1. algumas intervenções da Economia Comportamental, tais como: dar *feedback* rápido, enviar lembretes sobre o seu compromisso com a ética e a moral, mostrar que a maioria das pessoas realiza o comportamento desejado e evitar a propagação de condutas negativas; e
2. certas ferramentas da Governança no Setor Público, por exemplo: definir corretamente a agenda estratégica, elaborar matriz de contribuição e estimular o processo de inovação.

Para alcançar os objetivos traçados, pretende-se realizar estudo de caso, mediante uma abordagem qualitativa, em sua maior parte, e quantitativa, em menor. A pesquisa será descritiva, na medida em que será realizado diagnóstico do modelo de gestão aplicado atualmente no TCE-MT, a fim de avaliar a efetividade das ferramentas utilizadas. E será ainda prescritiva, no sentido de que se pretende, ao final, elaborar proposta de intervenção.

Como lapso temporal, serão analisados os últimos 3 anos, de 2016 a 2018, primeiramente, porque a última pesquisa de satisfação foi realizada em 2016, a qual será utilizada como fonte para o ponto de partida desta pesquisa quanto à percepção do valor público entregue pelo TCE-MT. Ademais, os anos seguintes serão incluídos por serem a continuidade dos serviços prestados, de gestão executada e de resultados entregues pelo TCE-MT.

Os dados para a pesquisa documental serão levantados por meio de documentos e de informações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, os quais serão obtidos nos principais setores, entre eles: Presidência, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Planejamento, Gestão de Pessoas e Secretaria de Comunicação. Também serão obtidos no *site* do TCE-MT e em *sites* de notícias locais.

A pesquisa pretende levantar, de forma detalhada, as seguintes informações:

1. a percepção do valor público gerado pelo TCE-MT;
2. os recursos disponíveis ao TCE-MT para a prestação de serviços;
3. as responsabilidades éticas que devem ser assumidas pelos membros, pelos servidores, enfim, pelos gerentes públicos do TCE-MT;
4. as ferramentas de gestão utilizadas pelo TCE-MT e a efetividade destas; e
5. os elementos comportamentais que influenciam positiva ou negativamente na produtividade e, conseqüentemente, nos serviços prestados.

Com a finalidade de obter as informações relevantes para esta pesquisa, serão analisados, de forma qualitativa, em sua maioria, e quantitativa em alguns casos, os seguintes documentos:

1. a pesquisa de satisfação realizada pela instituição, que traz como resultado a percepção do valor público gerado pelo TCE-MT;
2. o planejamento estratégico realizado pela instituição com os relatórios das avaliações dos resultados;
3. o Plano Anual de Fiscalização;
4. o Código de Ética dos membros e dos servidores do TCE-MT;
5. os dados referentes à execução orçamentária do TCE-MT;
6. o organograma do TCE-MT;
7. as informações sobre a quantidade e a remuneração dos integrantes do TCE-MT.

Ademais, no intuito de obter o nível de efetividade na utilização e de identificar quais ferramentas de gestão são utilizadas pelo TCE-MT, a ainda de conferir maior confiabilidade aos resultados obtidos, pretende-se realizar reuniões com alguns integrantes do Tribunal, que comporão uma comissão de aproximadamente 14 pessoas, líderes das principais unidades, os quais detêm amplo conhecimento sobre o assunto pesquisado, conforme lista de presença constante no Anexo II.

Essa comissão fará a análise pontual de cada item do roteiro elaborado pelo professor Humberto Falcão Martins e pelo Instituto Publix¹, o qual foi adaptado para esta pesquisa, somente em relação ao nome e à numeração dos Anexos, do III ao IX, que foram inseridos ao final deste trabalho.

¹ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

Ainda, a identificação dos elementos comportamentais que influenciam positiva ou negativamente na produtividade e na qualidade dos serviços prestados pelos servidores do TCE-MT se dará por meio da percepção da pesquisadora.

Propõe-se também pesquisar a bibliografia existente sobre os temas abordados e, com isso, objetiva-se identificar quais práticas, mecanismos e intervenções podem ser implementadas a fim de aprimorar a capacidade do TCE-MT de gerar Valor Público, o que será feito no capítulo 1.

No capítulo 2, serão apresentadas as competências e as atribuições do TCE, e será avaliado o perfil dos seus integrantes, com base na escolaridade e na remuneração. Outrossim, os gerentes públicos do TCE-MT serão identificados, bem como as suas responsabilidades éticas e os seus valores serão demonstrados. Além disso, serão evidenciadas quais ferramentas de gestão pública são utilizadas no TCE e o nível de sua efetividade. Para finalizar este capítulo, será ilustrado o contexto atual em que se encontra o TCE-MT e qual é o valor público percebido pela sociedade mato-grossense.

No capítulo 3, serão apresentadas as medidas de governança pública e as intervenções da economia comportamental que podem ser utilizadas pelos gerentes públicos do TCE-MT, a fim de aprimorar o valor público gerado.

No último capítulo, serão tecidas as considerações finais da pesquisa de modo a confirmar se a hipótese descrita na sua introdução estava correta.

1 MARCO TEÓRICO

Neste capítulo, para fundamentar esta pesquisa, travar-se-á diálogo com especialistas, por meio de suas obras, nas áreas da ciência que compreendem Valor Público, Governança Pública Contemporânea, Economia Comportamental e Arquitetura de Escolhas.

Além disso, tendo em vista que se tratam de ciências ainda não muito discutidas no Brasil e no Mato Grosso, os seus conceitos serão apresentados, de forma aprofundada, com o objetivo de esclarecer o leitor sobre o significado de cada área tratada nesta pesquisa.

1.1 Valor Público

1.1.1 Conceito, uma visão semiótica, e sua importância para o setor público

O estudioso Mark Moore tem como característica indelével, em sua obra, as exemplificações simples, porém repletas de conteúdos subjacentes que, de maneira socrática, conduzem o leitor às suas próprias conclusões. Nota-se que, para definir valor público, ele narra a história de um diretor de saúde pública que havia tomado posse em seu cargo recentemente e que “tinha um sentimento muito forte de responsabilidade pública – ou do seu dever ‘perante a sociedade’” (Moore, 2002, p.53).

O autor afirma que, no setor privado, o objetivo gerencial é gerar lucros para os acionistas, e assim gerar valor privado. No entanto, no setor público essa definição não é tão simples.

Em sua obra publicada em 2002, o autor define, em síntese, que criar valor público é proteger o país contra inimigos estrangeiros, manter as ruas limpas, educar as crianças, proteger os carentes da pobreza, da ignorância e do desemprego, entre muitas outras ações. Todavia, os gerentes públicos necessitam de recursos para realizar essas políticas públicas. Tais recursos são obtidos por meio do poder coercitivo da tributação. Desse modo, o valor público a ser gerado deve levar em conta o custo-benefício dos tributos pagos e dos benefícios ofertados. Ou seja, as perdas proporcionadas pelo recolhimento dos tributos precisam ser compensadas pelos benefícios criados pelo poder público, os quais precisam ser percebidos pelos cidadãos como valor público. (Moore, 2002, p. 55).

No entanto, Moore reconhece que tem sido um grande desafio “reconciliar a tensão entre o desejo de políticas democráticas, determinando o que vale a pena produzir no setor

público, e o reconhecimento de que a política na democracia é vulnerável à corrupção” (Moore, 2002, p.59).

Em sua análise da obra de Moore, Teixeira (2012) explica que o setor público, para produzir bens e serviços, em geral, utiliza dois tipos de recursos: recursos financeiros obtidos por meio dos impostos arrecadados e autoridade pública obtida por meio das atribuições do cargo ou função.

Para desenvolver ainda mais o conceito do termo, o estudioso Moore (2002) aponta 6 pontos fundamentais para analisar o valor das entidades do setor público:

Primeiro, “o valor se baseia nos desejos e nas percepções dos indivíduos” (Moore, 2002 p. 87). Diante disso, o autor deduz que os gerentes públicos precisam satisfazer desejos e trabalhar com percepções.

Segundo, os desejos por produtos de organizações públicas dos cidadãos são manifestos por meio das instituições do governo representativo. Assim, as aspirações dos cidadãos, expressas por meio deste governo, devem ser preocupações centrais dos gerentes públicos.

Uma vez que a administração esteja produzindo algo com recursos públicos arrecadados através da autoridade estatal, o bem produzido não pode mais ser considerado independentemente das preferências e desejos políticos dos cidadãos. Assim, a capacidade de uma empresa pública em satisfazer essas preferências é uma parte importante de sua capacidade de criar valor. (Moore, 2002 p.88)

Terceiro, os gerentes podem satisfazer as necessidades dos cidadãos mediante duas formas diferentes:

1. a mais simplista é a de aplicar os recursos arrecadados e a autoridade que lhe foi atribuída para entregar produtos de valor aos usuários. Por exemplo, construir uma praça, providenciar tratamento para viciados em drogas ou equipar a polícia para que os cidadãos se sintam seguros. O autor denomina isso de criação de valor por meio da produção do setor público, ainda que esses produtos não sejam consumidos individualmente; e
2. a outra se materializa quando os desejos dos cidadãos são satisfeitos por mecanismos de *accountability*, ou seja, quando os gerentes demonstram o desempenho passado e o futuro da sua organização, evidenciando que se trata de

uma instituição organizada, justa, eficiente e responsável, em busca da autorização contínua.

Criando uma analogia com o setor privado, Moore afirma que, no setor público, os gerentes também precisam produzir algo que agrade tanto os clientes como os acionistas, ou seja, produzir algo cujos benefícios sejam maiores ou equivalentes aos impostos pagos, e precisam assegurar aos cidadãos, que são ao mesmo tempo clientes e acionistas, que algo de valor foi produzido.

Quarto, quando envolver a autoridade política, a importância de garantir aos “acionistas” que os recursos estão sendo bem aplicados é maior que a de garantir aos beneficiários (clientes). “A produção e a distribuição dos produtos da organização devem ser tão justas quanto eficientes. As operações precisam economizar no emprego da autoridade, assim como na utilização do dinheiro” (Moore, 2002, p. 89).

Quinto, o que os cidadãos (acionistas) esperam dos gerentes públicos é uma prestação de contas da entidade pública. O pesquisador afirma que o cidadão recolhe tributos e dá uma autorização a um gerente público para que este realize políticas que resolvam um problema público e que deve alcançar propósitos coletivos. Por esse motivo, o cidadão espera a prestação de contas.

O autor reitera que “a tomada de decisão política é vulnerável a muitos tipos de corrupção - o mais importante dos quais o triunfo de interesses particulares sobre os gerais”.

Sexto, e último ponto, o mundo está em constante transformação, as necessidades dos cidadãos mudam e, frequentemente, surgem novas. Então, não é suficiente que os gerentes públicos mantenham as mesmas tarefas com eficiência. Mas é necessário que a organização seja flexível e inovadora e que os gerentes públicos estejam atentos a essas mudanças.

Teixeira (2012), em sua análise dos estudos do Professor Mark Moore, assevera que a oportunidade de prestar contas dos resultados da organização pública deve ser aproveitada para atrair e manter investimentos. O autor assegura que os líderes devem reunir-se com os grupos de interesse a fim de demonstrar os esforços governamentais e de obter a satisfação ou não dos cidadãos.

Essa prestação de contas deve se tornar uma rotina constante de consulta e de revisão com o objetivo de cientificar de que as aspirações dos cidadãos estão sendo satisfeitas. Isso aumentará o valor público da organização, segundo Teixeira (2012).

Os professores Martins e Marini (2014, p. 48) enfatizam que “Valor público constitui em última análise o componente mais direcionador do processo de governança, indicando o ‘que’ deve ser gerado, ‘para que’ e ‘para quem’”.

Os estudiosos ainda asseguram que o conceito original de valor público, atribuído por Moore em 1994, foi atualizado pelo próprio professor Moore e por outros estudiosos. O termo ganhou destaque com o sentido de “valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público, uma espécie de retorno sobre o ‘investimento’ (os impostos pagos) feito pelo cidadão”.

Porém, atualmente, o termo recebeu outras contribuições que lhe conferiram maior significação axiológica, e incorporou também sentidos relacionados a percepções de satisfação e de qualidade, de valor agregado por meio de inovação, de patrimônio imaterial, e, o de maior relevância, de resultados de políticas públicas formuladas em função de preferências refinadas, mediante processos políticos e gerenciais, mediadores entre a oferta e a demanda de bens públicos e semipúblicos.

Em palestra sobre Coprodução e Cocriação de Valor no Serviço Público, proferida na ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, em 2018, o ilustre Professor Stephen Osborne, da Universidade de Edimburgo na Escócia, reconhece que a entrega de serviços públicos tem sido falha. Ele atribui isso ao fato de tentar-se entregar produtos e não serviços. Ele explica que os produtos apoiam os serviços, mas são os serviços que geram valor público no final.

Como exemplo, o Professor cita os hospitais, que são produtos que apoiam serviços. Eles têm valor de capital, mas até que os médicos prestem atendimento aos pacientes, nenhum valor público será criado aos cidadãos. Assim, é mais importante que os médicos, enfermeiros, atendentes e demais funcionários, bem como a administração que entrega os medicamentos e materiais necessários, sejam eficientes a fim de criarem valor público nos hospitais que já estão construídos, que construir hospitais novos.

Osborne (2018) ressalta que as expectativas dos cidadãos são importantes e devem ser consideradas para a geração de valor público. Para ele, de nada adianta aumentar a tecnologia sem oferecer melhores serviços, pois isso não cria valor externo.

O estudioso ensina que há 3 níveis de valor:

1. valor que o serviço público adiciona para o indivíduo/usuário. O valor privado gera satisfação ao cliente, por isso o cliente retorna. O valor público, é mais complexo. Se o cidadão volta ao médico, pode ser porque o diagnóstico foi

errado. Pode ser que o serviço público destrua o valor e piore a vida das pessoas. Criar valor nos serviços públicos é entregar serviços públicos de melhor qualidade;

2. valor para o sistema de serviço público em si. As organizações públicas precisam admitir que cometem erros, apesar da aparente dificuldade de reconhecê-los, e aprender com as falhas, para promover inovação. Portanto, analisar e aprender com os erros é imprescindível para o aprimoramento do sistema;
3. valor público percebido pela comunidade/sociedade. A sociedade é quem recebe os efeitos secundários das políticas públicas. Assim, é importante saber quais são as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços prestados. A organização interna eficiente precisa estar alinhada com os valores externos dos cidadãos. Caso contrário, a organização vai à falência, apesar de ser eficiente e de cumprir todas as suas metas, por não entregar serviços que representem tais valores.

O pesquisador leciona que existem 5 dimensões de valor no serviço público:

1. *Satisfaction*. Satisfação de curto prazo para os cidadãos. Deve-se melhorar a vida das pessoas e não piorar. Ex.: serviços públicos nas áreas de educação, de saúde e de segurança pública.
2. *Outcomes*. Eficiência na entrega do que prometem para que o cidadão possa perceber as mudanças na sua vida. Precisa-se entregar resultados satisfatórios. Ex.: a escola deve formar os indivíduos para a vida.
3. *Lived Experience*. Recebimento dos serviços públicos pelos cidadãos. As experiências vivenciadas modelam a vida para o futuro.
4. *Capacity*. Desenvolvimento da capacidade dos cidadãos para que cada um saiba tomar conta da própria vida. Ex.: capacitar as pessoas a serem mais cuidadosas e independentes com a própria saúde, diminuindo a procura do sistema público de saúde e, com isso, diminuindo o seu custo.
5. *Public value*. Conhecimento sobre o que resulta em valor público para o cidadão. Ex.: buscar, por meio de debates, entender quais os valores dominantes e quais os serviços que a sociedade considera importantes.

Desse modo, o professor assevera que os processos de criação de valor público podem ser intrínsecos e extrínsecos. Os intrínsecos vão acontecer independentemente da vontade dos *stakeholders*. São eles:

1. A coexperiência, que se refere à experiência de cada cidadão com uso do serviço público. Essa experiência afeta e, por isso, deve ser considerada para o aprimoramento contínuo desse serviço.
2. A cocriação, que se refere ao que é criado pelo serviço público com o apoio do cidadão e como esse serviço transforma a pessoa. Ex. A escola prepara a criança para os exames? É preciso engajar o cidadão e utilizar o conhecimento dele na produção do serviço público.

Por sua vez, os processos extrínsecos, que podem ser produzidos para criar valor público para o cidadão, são:

1. A coprodução, processo pelo qual deve-se observar e aproveitar as ideias dos cidadãos. Esse processo pode custar mais caro, porém será mais eficaz e mais efetivo.
2. O *codesign*, processo pelo qual as políticas públicas são desenhadas, aproveitando-se o conhecimento dos usuários. As políticas públicas devem ser desenhadas em um relacionamento entre os cidadãos e os gerentes públicos.

O professor conclui que o foco na criação de valor é um desafio radical ao propósito da prestação de serviços públicos, é uma prática que envolve a negociação de valores, pois posiciona o usuário/cidadão como centro do desenho das políticas públicas e da entrega dos serviços. Isso não diminui a importância do gerenciamento do serviço e da informação, mas o coloca em um novo contexto.

Ademais, em 2011, Moore e Benington, após estudos e debates, em novo livro, por eles organizado, trazem diversos artigos relacionados ao tema, com o objetivo de aguçar o conceito de Valor Público, de modo que este não seja utilizado de maneira indevida, e apresentam uma reformulação concisa e internacionalizada do seu significado. Assim, os autores propõem o seguinte questionamento: o que é valor público? E os estudiosos descobriram que existem 5 respostas.

Primeiro, a dupla concepção de Moore, em que o valor público é definido como o objetivo final do gerente público, quando utiliza os recursos disponíveis e sua autoridade para produzir bens e serviços públicos que atendam às necessidades dos cidadãos e, também, como sistema de raciocínio na tomada de decisões para o alcance do valor público. Segundo, Benington reconhece a pluralidade do público e de suas preferências, o que exige medidas de governança para que essas preferências sejam consideradas pelos gestores. Terceiro, valor público tornou-se um lema para a reconstrução da prestação e entrega de bens e serviços

públicos. Quarto, associa-se à governança em rede, por meio da coprodução entre prestadores de serviços públicos e usuários. E, quinto, é semelhante ao valor privado, manifesto pelo preço, pelo valor quantificado.

Por fim, Horner e Hulton (2011) reconhecem que,

Embora tornasse a vida mais simples se houvesse uma definição e uma aplicação clara do termo valor público, é perfeitamente legítimo que o discurso acadêmico e público tentasse entender suas possibilidades e limitações para todas as cinco respostas acima. A esse respeito, o valor público é tão numeroso quanto a democracia, o capital social, a liderança ou qualquer outro construto teórico. (trad. HORNER E HULTON, 2011, p. 115)²

Portanto, diante do panorama conceitual apresentado, pode-se inferir que Valor Público é um termo com conceito extraordinário, carregado de utilidade, que precisa ser construído em conjunto, partindo-se da análise das concepções trazidas acima, pelos diversos atores envolvidos, sejam eles gerentes públicos ou beneficiários dos serviços públicos.

Desse modo, para esta pesquisa, o valor público a ser aprimorado é o dos serviços prestados pelo TCE-MT e entregues aos cidadãos “acionistas”, visto que contribuintes, e também “clientes”, pois destinatários finais desses serviços, o qual precisa ser construído com a participação dos atores sociais envolvidos.

Com isso, espera-se propor medidas que, potencialmente, aprimorem o desempenho dos integrantes desta instituição, mediante intervenções e ferramentas, que contribuam para aumentar o valor dos serviços públicos entregues e, conseqüentemente, ampliem a percepção destes pela sociedade mato-grossense.

1.1.2 Gerentes públicos, quem são e quais devem ser suas responsabilidades éticas e seus valores ao assumirem cargos públicos

O pesquisador Moore declara que um diretor de saúde pública deve ser considerado um gerente público. O autor também define, em seu livro, quem são os gerentes públicos para os quais o seu estudo se destina.

² *Though it would make life simpler if there was one definition and one clear application of the term public value, it is perfectly legitimate for academic and public discourse to attempt to understand its possibilities, and limitations, for all five of the above answers. In this respect, public value is as numinous as democracy, social capital, leadership or any other theoretical construct.* (HORNER E HULTON, 2011, p. 115).

Ele percorre as funções exercidas pelos mais diversos agentes públicos e conclui que todos aqueles que, de alguma forma, administrem, gerenciem, utilizem algum tipo de bem público, executem políticas públicas, apoiem gestores públicos nas tomadas de decisão, ocupem posição de gerência ou de supervisão em organizações públicas, liderem equipes que prestem serviços públicos, exerçam alguma autoridade pública, liderem grupos de interesses que possam influenciar as políticas públicas, ou ainda tenham sob o seu domínio algum recurso público, devem ser considerados gerentes públicos.

Entre os exemplos de gerentes públicos que o pesquisador Moore (2002) elenca em sua obra, todos possuem em comum competências muito importantes, tais como: “são imaginativos, determinados, empreendedores e calculistas”. O autor afirma que esses gerentes utilizam essas competências para produzir valor para toda a sociedade por meio das organizações que dirigem. Ele ainda ressalta que este tipo de empreendedorismo pode ser raro.

Teixeira (2012) salienta que, em regra, espera-se que os gerentes públicos sejam competentes em suas funções, possuam conhecimento técnico e estejam aptos a operarem os sistemas disponíveis para produzir os resultados esperados. No entanto, o autor afirma que, se esses gerentes se limitarem a cumprir esses requisitos, estão agindo como burocratas e não como líderes imbuídos de uma missão maior.

Segundo o estudioso Mark Moore (2002), tais gerentes, além de desempenhar bem essas competências e habilidades, ainda precisam assumir responsabilidades éticas e morais. O autor assevera que existem duas noções quanto às responsabilidades éticas que devem ser assumidas pelos gerentes públicos. A primeira, diz respeito ao dever de atender com exatidão as solicitações e as exigências dos seus superiores hierárquicos. Já a segunda, ao contrário, exige que estes sejam atores autônomos quanto à responsabilidade e à moral. Ou seja, se os seus superiores emitirem uma ordem ilegal ou imoral, o gerente tem o dever de protestar "alto o suficiente para que os demais, que se importam com os valores que estão sendo sacrificados, possam incorporar-se à sua causa" (MOORE, 2002, p. 417).

Martins e Marini (2010) corroboram com essa ideia e sustentam que,

Alinhar valores significa fomentar o despertar de uma consciência para resultados, uma atitude empreendedora, uma postura meritocrática e um padrão ético republicano, uma vez que a administração pública é um bem público que deve estar a serviço dos seus legítimos beneficiários (sejam cidadãos ou organizações), para agregar-lhes o máximo valor possível. (MARTINS E MARINI, 2010, p. 206-207)

O cientista Moore destaca ainda: “A sua responsabilidade ética mais importante consiste em empreender a busca pelo valor público conscienciosamente” (MOORE, 2002, p. 423). E o professor Osborne (2018) questiona: "Como mudar a mentalidade do servidor público?". E, em resposta, ele afirma que é necessário criar parceria, criar engajamento entre os servidores públicos e os cidadãos. Todavia, o professor reconhece que isso leva tempo e que demandará esforços no enfrentamento de dificuldades.

Diante do exposto, observa-se que é de fundamental importância que os gerentes saibam equilibrar a sua atuação entre cumprir exatamente as ordens emanadas dos seus superiores e discordar delas quando forem ilegais ou imorais. Para isso, entende-se que é necessário desenvolver e ampliar a consciência em relação à responsabilidade individual.

Portanto, do conceito de valor público, de quem são os gerentes públicos e de quais são suas responsabilidades éticas, é possível depreender que o alcance de resultados efetivos no serviço público, que gerem benefícios aos cidadãos, só possível com a união entre a boa gestão e a ética. Por isso, no subitem seguinte, passa-se a expor sobre a governança pública.

1.2 Governança Pública

1.2.1 Histórico e Conceitos

Inicialmente, como advogam Martins e Marini (2010), é importante contextualizar brevemente que o mundo vive em constante transformação e que na área de gestão não é diferente. Embora isso não seja algo novo, pois o mundo muda desde sua origem, as transformações que estão ocorrendo são novidades.

Para ilustrar esses acontecimentos, os autores citam exemplos:

1. a sociedade está participando de maneira mais ativa de diversas questões sociais, consolidando assim a democracia;
2. o efeito da globalização aboliu fronteiras e aumentou a competição entre países;
e
3. a evolução da tecnologia, especialmente nas áreas da comunicação e da informação, permite acesso, em tempo real, à grande quantidade de informações, a praticamente todas as pessoas.

Segundo os pesquisadores, essas mudanças exigem alterações no papel do Estado, que precisa alinhar os modelos de gestão pública a fim de atender às novas exigências.

No histórico descrito pelos professores, a princípio, antes do século XVII, diante da necessidade de organizar a vida em sociedade, surgiu o estado patrimonial ou estado pré-moderno, no qual o poder era discricionário e havia muita confusão entre o público e o privado. Após esse período, no século XVII e XVIII, nasceu o estado moderno. Com ele, os direitos civis e políticos, o que revelou a origem do paradigma da denominada administração burocrática. A partir do século XIX e até o XX, o estado moderno se consolidou e revelaram-se os direitos sociais, as democracias de massa e a gestão da ordem econômica.

No final do século XX, com a crise e a reforma do estado, ocorreram os ajustes fiscais e a revisão dos direitos sociais, para então, no século XXI, se consolidar o estado contemporâneo e dar início a um novo paradigma de gestão, a nova gestão pública.

Nesse período de crise, os pesquisadores asseveram que o Estado passou a ser visto mais como um problema do que como a solução, posto que “impede o desenvolvimento do mercado e é questionado sobre sua confiabilidade e eficiência de suas instituições” (MARTINS e MARINI, 2010, p. 22).

Surge então a reforma do Estado. Várias iniciativas, em diversos países, foram destacadas pelos autores. A denominada nova gestão pública, que trata de um conjunto de técnicas gerenciais inovadoras, que deveriam ser utilizadas pelo Estado e suas organizações, é o modelo de gestão utilizado na época da sua reforma.

Entretanto, o contexto social continua mudando, cada vez mais rapidamente, surgem novos problemas públicos ainda mais complexos e, diante desses desafios, o Estado precisa se aperfeiçoar para tentar resolvê-los.

Assim, os professores Martins e Marini (2010) apontam alguns fatores determinantes para a construção do modelo de governança social, a chamada Governança Pública, entre eles:

1. a crise da reforma do Estado, pois o ajuste fiscal e o choque de eficiência gerou efeitos positivos, mas também custos de oportunidade;
2. a emergência de problemas globais, relativos ao clima, à segurança, à saúde, e à instabilidade dos mercados, que requerem políticas públicas específicas muito além dos padrões usuais; e
3. o alastramento da democracia e dos valores democráticos no mundo todo, se transformando no clamor internacional por transparência, participação e responsabilização.

Diante disso, os estudiosos defendem que o mundo contemporâneo determina padrões de governança, além dos estatais, para lidar com problemas complexos, os quais requerem um modelo de governança social que,

põe em operação um tipo de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. (MARTINS e MARINI, 2010, p. 27).

Com a sociedade em rede, nasce o Estado-rede, que precisa atuar com suas organizações conectadas e agindo conjuntamente. É preciso deixar para trás o modelo burocrático. Os professores lecionam que, no modelo da nova governança pública, a atuação da sociedade passa a ocorrer por meio de organizações não-governamentais e aglomerados auto-organizados. Surgem tensões e atuações complementares entre política, administração e sociedade.

Após esse breve histórico da evolução do modelo de gestão do Estado, que culmina com o modelo da *Good Governance*, importa conceituar Governança Pública. Pollitt (2009) observa que,

Governança Pública é um termo do momento. Tornou-se um “conceito mágico”, atraente, com forte conotação positiva e sinalizador de um caminho a ser seguido, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento. (POLLITT, 2009, *apud* MARTINS e MARINI, 2014, p. 43).

Com o propósito de construir uma definição ampla e abrangente, os pesquisadores iniciam pelos termos mais usuais na literatura, que são: desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais, formação de redes colaborativas, gestão do desempenho e valor público. Esses termos se amoldam perfeitamente para demonstrar a cadeia de governança tecida pelos autores, em que os demais termos contribuem para a geração de valor público.

Prosseguem os autores asseverando que,

Visto desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de

forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. (Martins e Marini, 2014, p. 44).

Diante disso, constata-se que esses 4 fundamentos: qualidade e capacidade institucional, desempenho, colaboração e valor público, são fundamentais para a construção do conceito de Governança Pública, que, em apertada síntese, significa a capacidade de bem governar as organizações, em coparticipação, com o propósito de entregar resultados que se transformem em valor público.

1.2.2 Novas ferramentas de governança pública para a criação de valor público

Os professores Martins e Marini (2010) discutem amplamente a governança no setor público e trazem uma “metodologia de governança para resultados, denominada Gestão Matricial de Resultados³, ou Governo Matricial”. Os autores apresentam, além dos conceitos, metodologias e ferramentas com o objetivo de orientar gerentes a alcançar resultados.

Em busca da *Good Governance*, com base nos 4 fundamentos que compõem a cadeia de governança pública retromencionados, é possível descrever algumas das principais ferramentas que são de grande utilidade.

No primeiro, qualidade e capacidade institucional, segundo os autores, são incluídos os atributos de liderança, domínio de competências, prontidão para atuar, potencial de atuação e desenho institucional.

A liderança é o primeiro no agrupamento das qualidades e capacidades institucionais, pois os professores asseveram que ela é um atributo capacitador e direcionador do desenvolvimento. Assim, observa-se que o líder não precisa ser necessariamente o chefe, mas é aquele que conduz, influencia, mobiliza e motiva os outros, ou seja, destrava o potencial humano.

Os mesmos autores pontuam que o segundo atributo integrante do fundamento qualidade e capacidade institucional é o domínio de competências, que envolve: o conhecimento, o saber teórico; as habilidades, o saber fazer; e as atitudes, o querer fazer. As últimas estão relacionadas a contextos pessoais e organizacionais, os quais exercem influência

³ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

no nível de motivação dos atores sociais. Portanto, é essencial desenvolver as competências dos integrantes do quadro funcional da instituição, de modo que eles detenham o conjunto relevante e atualizado de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para executar a estratégia.

Quanto ao terceiro atributo, os professores afirmam que a prontidão para atuar refere-se a “um estado de sensibilidade e alerta para responder às demandas no momento adequado”, ou seja, agir sempre que exista recurso disponível, conveniência e autoridade respectiva. Faz-se necessário que a organização esteja alerta em relação às necessidades dos *stakeholders*, no sentido de conhecê-las e respondê-las tempestivamente.

O quarto atributo citado é o potencial de atuação, que está relacionado à capacidade ou aos limites de atuação, considerando-se a complexidade do problema público vivenciado, no sentido de que as intervenções sejam capazes de produzir mudanças relevantes no contexto em que atuam, para solucioná-lo ou amenizá-lo.

Por fim, os pesquisadores ressaltam que o último atributo se refere ao desenho institucional, o qual se relaciona à correta delimitação do modelo jurídico-institucional, bem como do seu mandato institucional (competências e prerrogativas). Salientam ainda que é fundamental que este desenho proporcione regras de gestão coerentes, que facilitem a execução da estratégia, que possuam bom nível de autonomia e flexibilidade. Também, afirmam que é importante que o modelo de gestão forme um conjunto proporcional e alinhado, incluindo a estratégia, estrutura, processos, pessoas, tecnologias e recursos orçamentários e financeiros.

O segundo fundamento que compõe a cadeia de Governança é o desempenho. Nele, estão compreendidos os esforços e os resultados que, por fim, geram valor público. Os pesquisadores salientam que, de maneira extensiva “o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados” (BOUCKAERT & HALACHMI, 1996; NEELY, 2007; BOUCKAERT & HALIGAN, 2008; BOYNE et al., 2006 apud MARTINS e MARINI, 2014, p. 49). Já, “a equação simplificada é: desempenho = esforços + resultados” (MARTINS e MARINI, 2014, p. 49).

Os estudiosos constatam ainda que,

Considerar o conceito de desempenho como parte de uma cadeia de governança cujo elemento mais a montante é o valor público, este deveria ser assim enunciado: desempenho = esforços ® resultados ® valor público. Dessa forma, a definição sintética e ao mesmo tempo ampla para o desempenho é estabelecida pela atuação de uma intervenção (uma

organização, projeto, processo, tarefa etc.) para se alcançar um resultado que gere valor público. Logo, desempenho é um conceito peculiar para cada intervenção. (MARTINS e MARINI, 2014, p. 49).

Considerando as dimensões esforço e resultado, os autores explicam que estas são compostas por 6 outras. “As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade”. No dizer dos estudiosos, “o desempenho ótimo é aquele que atende tanto às dimensões de esforço quanto às dimensões de resultado” (MARTINS e MARINI, 2010, p. 82).

Outro fundamento que também compõe a cadeia de governança e que deve ser considerado é a colaboração, no qual estão abrangidas as redes de governança, a coprodução e a cocriação, a colaborarquia, a liderança compartilhada e as interações com a sociedade em rede.

A governança em redes, que também pode ser traduzida como gestão colaborárquica, é um novo modelo de governar que está presente no contexto atual. Martins e Marini (2014, p. 46) explicam que “Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade”.

Os pesquisadores salientam que as redes,

formam colaborarquias autogeridas, onde a colaboração advém da confiança e da interdependência (Agranoff&McGuire, 2003) e vai além da cooperação (que pode ser esporádica) porque se baseia em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo. (AGRANOFF, 2007 *apud* MARTINS e MARINI, 2014, p. 47).

No intuito de obter a colaboratividade, o professor⁴ destaca que é importante:

1. formar rede de governança, estabelecendo laços institucionais com outras organizações governamentais, não governamentais e com o setor privado, que seja útil na maximização da atuação organizacional;
2. que tais redes promovam um ambiente de coprodução e cocriação de soluções para os problemas públicos enfrentados pela organização;
3. que as redes de governança combinem elementos de hierarquia (controles, regras, supervisão e coordenação) e, ao mesmo tempo, de flexibilidade, experimentalismo e improvisação de soluções; e

⁴ Ferramenta gerencial, Avaliação do Modelo de Governança, Gestão Matricial para Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

4. que as redes de governança se pautem por padrões de liderança compartilhada em um ambiente de interlocução e de mobilização.

Por último, os professores afirmam que o valor público é o integrante direcionador da cadeia a fim de que seja alcançada a boa governança. Para isso, sustentam a necessidade de que sejam consideradas dimensões mais subjetivas associadas às demandas, às expectativas e aos interesses de todos os atores envolvidos, principalmente os beneficiários diretos e, além disso, que a confiança na organização seja crescente.

Os especialistas asseguram que,

Valor público é, portanto, um elemento que confere direcionamento, mas também legitimidade à governança pública: baixo valor público promove a quebra do contrato social porque contribui para gerar penúria, espoliação e perdularismo. (MARTINS E MARINI, 2014, p. 48-49).

Ademais, em suas pesquisas, Martins⁵ identificou que a inovação é outro atributo capacitador da boa governança. Diante disso, é preciso que as novas ideias sejam geradas e colocadas em prática, na medida em que se referem à solução de problemas relevantes e estejam alinhadas com a estratégia. A inovação deve ser responsabilidade e compromisso de todos na organização e deve estar estabelecida no Plano Estratégico. É importante que exista um laboratório de inovação, observatório/repositório de ideias.

Assim, os especialistas destacam,

A dinâmica do processo de governança como um todo exige correspondente grau de inovação institucional no duplo sentido de aprimorar a adequação dos arranjos existentes e da criação de arranjos experimentais e alternativos. (MARTINS E MARINI, 2014, p. 46).

Martins e Marini (2010) salientam que, no atual contexto em que se vive, da globalização, da revolução tecnológica e da consolidação da democracia, o papel do Estado muda rapidamente, o que exige “a necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública para atender aos requerimentos desses novos tempos” (p. 18).

⁵ Ferramenta gerencial, Inovação, Gestão Matricial para Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

De forma simples, na Gestão Matricial para Resultados®, Martins⁶ desenvolveu a metodologia do índice de alinhamento do modelo de gestão, o qual indica quanto ajustado está o modelo de gestão da organização com o grau de complexidade que ela enfrenta.

Para avaliar os fatores internos, o professor desenvolveu um coeficiente que considera cinco variáveis: processo de formação da estratégia, estrutura organizacional, liderança, comunicação e comprometimento.

Já, o grau de complexidade externa é estabelecido considerando-se 4 variáveis: grau de incerteza do contexto, dinâmica das demandas e disponibilidade de recursos, contexto institucional e grau de diversificação dos serviços. Quanto mais próximo de 100%, significa que o modelo de gestão da organização está mais alinhado com a complexidade do contexto em que atua e, conseqüentemente, a organização possui melhores condições de desempenho.

Para que esse modelo funcione adequadamente, é necessário que a organização possua maturidade colaborativa, a qual pode ser avaliada mediante algumas questões indicativas⁷, quais sejam:

1. considerando-se o critério direcionador, tem-se os quesitos liderança, incentivos para colaborar, interdependência e incerteza;
2. considerando-se o critério dinâmica colaborativa, tem-se os quesitos engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade de atuação conjunta;
3. considerando-se o critério ações colaborativas, avalia-se se as ações conjuntas contribuem para a geração de algum bem ou serviço; e, por fim,
4. considerando-se o critério impacto, avalia-se a criação de valor público e o próprio aprimoramento da colaboração.

Com o fim de consolidar o conceito sobre boa governança, ou governança para resultados, Martins e Marini (2010, p. 86-89) afirmam que a base para a implantação da Gestão Matricial para Resultados® é composta por 3 principais blocos:

1. a construção da agenda estratégica, por meio da definição do propósito, dos resultados pretendidos e da forma de alcançá-los;

⁶ Ferramenta gerencial, Índice de Alinhamento do Modelo de Gestão, Gestão Matricial para Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

⁷ Ferramenta gerencial, Avaliação da Maturidade Colaborativa, Gestão Matricial para Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

2. o alinhamento da arquitetura organizacional implementadora, com base na identificação da contribuição de cada unidade, seja interna ou externa, mediante parcerias; e
3. a implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação, para o controle gerencial e social e para fornecer subsídios para as decisões corretivas.

Desse modo, conclui-se que com a devida construção da agenda estratégica, com o correto alinhamento da arquitetura organizacional e, ainda, com a implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação eficientes, tem-se os instrumentos necessários para obter uma boa governança em qualquer organização e, como consequência, para alcançar bons resultados, geradores de valor público.

Todavia, a hipótese que esta pesquisa pretende evidenciar é que esses excelentes mecanismos de governança, apesar de importantes, não são suficientes para a maior efetividade na geração de valor público. Por isso, no item seguinte, será abordada a ciência da Economia Comportamental, para verificar a possibilidade de implementação conjunta com a governança pública.

1.3 Economia Comportamental

1.3.1 Conceitos

Adentrando ao campo da ciência da economia comportamental, conforme citado no relatório *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*, publicado pelo *Institute for Government* do Reino Unido, a economia comportamental busca demonstrar que o comportamento não é guiado pela lógica algorítmica, mas por homens que são sociáveis, emocionais e falíveis, características essas que têm sido objeto de estudo há muito tempo⁸, conforme declaram os cientistas do *Institute for Government* do Reino Unido,

Com base na psicologia e nas ciências comportamentais, a percepção básica da economia comportamental é que nosso comportamento não é guiado pela lógica perfeita de um supercomputador que pode analisar os custos-

⁸ *The laboratory experiments conducted by Triplett at the end of the nineteenth century are generally considered to be the start of the systematic study of human behaviour. Triplett documented how the presence of other participants would drive up the performance of both children and adults: bodily presence of another contestant participating simultaneously in the race serves to liberate latent energy not ordinarily available" – what came to be called "social facilitation". An experiment by Triplett (1898) The dynamogenic factors in pacemaking and competition. American Journal of Psychology, 9: 507-533.*

benefícios de cada ação. Em vez disso, é liderado pelo nosso cérebro muito humano, sociável, emocional e às vezes falível. Os psicólogos estudam essas características há mais de um século, e escritores e pensadores há muito mais tempo” (trad. Dolan, 2019, p.13)⁹.

Barbosa traz o seguinte conceito,

A economia comportamental é uma área de estudos no campo da economia que busca aprimorar o poder explicativo das teorias econômicas a partir de fundamentos psicológicos. A importância atribuída à psicologia nesta área se deve ao fato que busca-se (*sic*), a partir dos estudos, compreender o comportamento humano em diversos processos de decisão que o homem está apto a realizar. (BARBOSA, 2015, p. 11).

No *site* www.economiacomportamental.org, Ávila e Bianchi (2019) comentam sobre o que é a Economia Comportamental. Segundo as observadoras, esta ciência decorre “da incorporação, pela economia, de desenvolvimentos teóricos e descobertas empíricas no campo da psicologia, da neurociência e de outras ciências sociais”.

Ávila e Ávila (2019) sustentam que a Economia Comportamental surgiu com o propósito de aproximar as descobertas da psicologia e da economia, a fim de entender melhor como os indivíduos fazem suas escolhas.

Essa nova ciência, que une as ciências da economia e da psicologia, já concedeu o Prêmio Nobel de Economia por 4 vezes, em 1978, 2002, 2013 e 2017, aos cientistas que se dedicaram aos estudos sobre o tema, quais sejam:

1. “Herbert Simon, Ph.D. em Ciências Políticas (e não em Economia), recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978, pelo seu trabalho sobre racionalidade limitada” (ÁVILA e ÁVILA, 2019);
2. Daniel Kahneman, Ph.D. em Psicologia (e não em Economia), recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2002, pela exploração das consequências da racionalidade limitada;
3. Robert Shiller, Ph.D. em Economia, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2013, por ter sido o “fundador do campo das finanças comportamentais e um dos inovadores na incorporação da psicologia à economia (...) e por suas análises

⁹ *Drawing on psychology and the behavioural sciences, the basic insight of behavioural economics is that our behaviour is guided not by the perfect logic of a super-computer that can analyse the cost-benefits of every action. Instead, it is led by our very human, sociable, emotional and sometimes fallible brain. Psychologists have been studying these characteristics for more than a century, and writers and thinkers for much longer” (Dolan, 2019, p.13).*

empíricas sobre *asset prices* e é amplamente reconhecido como um dos mais influentes economistas do mundo na atualidade” (ÁVILA e ÁVILA, 2019);

4. Richard Thaler, Ph.D. em Economia, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2017, pois segundo Cavallini (2017), a “Academia Real Sueca de Ciências, organizadora do Prêmio Nobel, afirmou que Thaler construiu uma ponte entre as análises econômicas e psicológicas da tomada de decisão individual”.

Ávila (2015) assevera que a economia comportamental está muito consolidada na Europa e nos Estados Unidos, porém no Brasil ainda é praticamente desconhecida.

No livro “*Nudge: o Empurrão para a escolha certa*”, os autores Thaler e Sustein (2009) demonstram que é possível influenciar as pessoas a fazerem melhores escolhas, segundo seus próprios critérios, por meio de “empurrões” ou “cutucadas” (*nudges*).

Thaler e Sustein afirmam ainda que,

Se quiserem mudar comportamentos – e fazer isso com uma cutucada –, os arquitetos de escolhas podem simplesmente informar às pessoas o que os outros estão fazendo. (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 70).

Os estudiosos asseguram que a maioria das pessoas são diferentes dos *Homo economicus* ou homem econômico, que eles apelidam de “econos”, os quais conseguem pensar e escolher infalivelmente bem, pois pensam como Albert Einstein, têm memória semelhante à do *Big Blue* da IBM e têm uma força de vontade como a de Mahatma Gandhi.

Entretanto, as pessoas normais são *Homo Sapiens*, que os pesquisadores denominam “Humanos de verdade”. Elas têm dificuldades para fazer divisões sem calculadoras e às vezes esquecem datas importantes. E, por vezes, fazem escolhas erradas, fumam demais, comem demais, bebem demais e podem fazer escolhas melhores com pequenas “cutucadas”.

Para os autores, cutucadas não são ordens. São orientações descomplicadas, acessíveis e com baixo custo se o indivíduo não quiser segui-las. Os estudiosos criaram o termo “paternalismo libertário”, para expressar a ação do governo para intervir nas escolhas dos cidadãos no intuito de melhorar suas vidas, apesar de dar “empurrões” para as escolhas mais acertadas sem, contudo, obrigar as pessoas a fazerem essas escolhas.

Daniel Kahneman cita que o livro *Nudge*, de Thaler e Sustein (2009), se tornou “um *best-seller* internacional e a bíblia da economia comportamental” (KAHNEMAN, 2012, p. 516). O autor explica detalhadamente, após décadas de pesquisas, a distinção entre o pensamento rápido e o devagar e revela que o Sistema 1 “é o autor secreto de muitas escolhas

e julgamentos que você faz”. Ele relata as operações e influências mútuas entre o Sistema 1 e o Sistema 2.

O autor afirma que,

Sempre que você está consciente, e talvez até quando não está, múltiplos cálculos ocorrem em seu cérebro, o que sustenta e atualiza respostas correntes a algumas questões-chave: Há alguma coisa nova ocorrendo? Há alguma ameaça? As coisas estão correndo bem? (...). As avaliações são efetuadas automaticamente pelo Sistema 1, e uma de suas funções é determinar se esforço extra é exigido do Sistema 2. (KAHNEMAN, 2012, p. 78).

Thaler e Sustein (2009) sustentam que o cérebro humano é algo fenomenal. Os estudiosos ratificam o que o psicólogo demonstrou, que o cérebro funciona com dois tipos de raciocínio, um intuitivo e automático, chamado Sistema 1, e o outro reflexivo e racional, denominado Sistema 2.

Kahneman (2012) declara que o Sistema 1, chamado de Automático por Thaler e Sustein, é rápido e instintivo, não necessita pensamento e opera com pouco ou nenhum esforço. Um exemplo citado pelos estudiosos é que você desvia quando algo é jogado em sua direção, sorri quando vê algo que acha bonito, ou faz cara de aversão diante de uma foto horrível.

Já o Sistema 2, denominado Sistema Reflexivo por Thaler e Sustein, é consciente e proposital. Kahneman ensina que este sistema “aloca atenção às atividades mentais laboriosas que o requisitam”. Os pesquisadores ressaltam que este sistema é utilizado para responder quanto é 411×37 , ou ainda para decidir qual caminho seguir durante uma viagem, e escolher entre cursar faculdade de Direito ou de Administração.

Kahneman (2012) afirma ser o Sistema 1 o “herói” do seu livro “Rápido e Devagar, duas formas de pensar”. Ele garante que “as operações automáticas do Sistema 1 geram padrões de ideias surpreendentemente complexos, mas apenas o Sistema 2, mais lento, pode construir pensamentos em séries ordenadas de passos”.

O pesquisador admite que o ser humano nasceu com habilidades inatas para perceber o mundo em que se vive. Porém, outras habilidades podem ser adquiridas por meio da prática prolongada, por exemplo, o jogo de xadrez, para enxadristas especializados, ou outras não tão complexas que podem ser adquiridas com maior facilidade.

Kahneman (2012) assevera ainda que, quando o ser humano está acordado, os 2 sistemas estão ativos. O Sistema 1 funciona automaticamente enquanto que o Sistema 2 está em um confortável estado de pouco esforço em que somente parte de sua capacidade está comprometida. Constantemente, o Sistema 1 gera impressões, intuições e sentimentos para o Sistema 2, os quais, se por estes aprovados, se tornam crenças e impulsos que se traduzem em ações voluntárias. O Sistema 2 é mobilizado quando surge uma questão que o Sistema 1 não consegue resolver sozinho. Em síntese, o especialista considera,

Em resumo, a maior parte do que você (seu Sistema 2) pensa e faz origina-se do seu Sistema 1, mas o Sistema 2 assume o controle quando as coisas ficam difíceis, e normalmente ele tem a última palavra. (KAHNEMAN, 2012, p. 34).

O Sistema 2 é lento e precisa de esforço para pensar e decidir. Essa é uma importante constatação da pesquisa. Todavia, grande parte das pessoas leva uma vida abarrotada de compromissos e afazeres diários, e não tem tempo para analisar com calma todas as situações.

Thaler e Sustein (2009) destacam que "a maioria de nós vive ocupada, nossa vida é complicada e não podemos gastar todo o nosso tempo ponderando e analisando tudo." Assim, para facilitar os julgamentos, utilizam-se as regras práticas. Porém, os autores asseguram que, apesar das regras práticas serem muito úteis, sua aplicação pode criar vieses sistemáticos.

Diante disso, os estudiosos relatam,

Esse *insight*, desenvolvido pela primeira vez anos atrás por dois psicólogos israelenses, Amos Tversky e Daniel Kahneman (1974), mudou a maneira como os psicólogos (e, mais tarde, os economistas) pensam sobre o pensamento. O trabalho original identificou heurísticas, ou regras práticas - ancoragem, disponibilidade e representatividade - e os vieses associados a cada uma delas. (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 25).

Os especialistas asseguram que a ancoragem surge quando o indivíduo se depara com uma questão em que não conhece a resposta certa, mas utiliza de um dado conhecido como âncora, e depois faz os ajustes. O problema é que esses ajustes geralmente são insuficientes, o que gera os vieses.

Para exemplificar, os autores apresentam o seguinte teste,

pegue os três últimos algarismos de seu número de telefone e adicione 200. Anote o número. Agora, quando você acha que Átila, o Huno, invadiu a

Europa? Foi antes ou depois daquele ano? Qual é o seu melhor palpite? (vamos dar uma dica: foi depois do nascimento de Jesus). Mesmo sem saber muito sobre a história europeia, você conhece o suficiente para saber que, seja qual for a data em que Átila fez o que fez, ela não tem nada a ver com o seu número de telefone. Mesmo assim, quando fazemos essa experiência com nossos alunos, as respostas dos alunos que começam com âncoras altas ficam mais de 300 anos à frente das respostas daqueles com âncoras baixas. (A resposta certa é 411.) (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 26).

Os estudiosos asseguram que as âncoras servem como “cutucadas”. Isso significa que é possível influenciar a escolha de alguém, apresentando um número como ponto de partida. Eles sustentam que essa forma de influência é utilizada por muitos setores, e que quanto maior valor se pede, a tendência é que maior valor será recebido. Alguns advogados utilizam essa forma para ancorar o júri em quantias exorbitantes e com isso ganhar milhões, e alguns negociadores ancoram em valores exorbitantes para fazerem seus adversários pagarem mais e ainda ficarem felizes achando que estão pagando a metade do valor.

Quanto à heurística da disponibilidade, os autores observam que está relacionada à fácil lembrança de algo, ou seja, à rapidez com que os exemplos vêm à mente. Nos eventos mais recentes ou naqueles que são mais noticiados, o Sistema 1 tem uma consciência mais apurada, porque eles estão mais disponíveis na memória. Os estudiosos citam o exemplo dos homicídios, que estão mais disponíveis que os suicídios, por isso, as pessoas crêem que mais pessoas morrem de homicídios, o que não é verdade.

Desse modo, Thaler e Susteain reconhecem que,

Quando o "viés da disponibilidade" está atuando, as decisões tanto públicas quanto privadas podem ser melhoradas se os julgamentos puderem ser reorientados na direção das probabilidades reais. (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 28).

A terceira heurística originalmente observada por Tversky e Kahneman (1974) é a chamada representatividade. Entretanto, Thaler e Susteain denominam de heurística da semelhança. Ela surge, no dizer dos autores, quando uma pessoa precisa “julgar a probabilidade de A pertencer à categoria de B”, pois as pessoas utilizam seu Sistema Automático para deduzir quanto A é semelhante à imagem que elas têm de B.

Novamente, os especialistas asseguram que os vieses aparecem sem que se perceba, pois nem sempre semelhança e frequência convergem. A utilização dessa heurística pode gerar enganos relevantes na avaliação de padrões na vida diária.

Além dessas heurísticas apresentadas por Tversky e Kahneman em seus estudos originais a partir de 1974, Thaler e Sustein demonstram outras:

1. o otimismo irreal, o qual faz com que as pessoas assumam riscos altos, em especial relacionados à vida e à saúde;
2. o *status quo*, muito utilizado hoje, por exemplo, pelas assinaturas de revistas com renovação automática, quando as opções vêm predefinidas elas têm uma probabilidade muito maior de renovação das que o indivíduo precisa indicar que realmente quer continuar a receber a revista. As opções predefinidas podem ser consideradas cutucadas poderosas;
3. a aversão a perdas, que faz com que os indivíduos sintam mais perdas do que ganhos da mesma magnitude. Isso abre espaço para que escolhas sejam manipuladas por estratégias que envolvam o “enquadramento” de uma situação como ganho ou perda.
4. o enquadramento, outro viés importante, pois dependendo de como os problemas são apresentados, as escolhas serão diferentes. Um exemplo é a diferença entre o preço cobrado por pagamento com cartão de crédito ou com dinheiro, as empresas de cartões fizeram *lobby* junto ao Congresso para que a linguagem fosse favorável a elas. Assim, o preço “normal” passou a ser o preço pago com o cartão de crédito, o preço pago em dinheiro, com desconto. Os autores ressaltam que “os enquadramentos são orientações poderosas, e devem ser selecionados com cuidado”.

Diante disso, os estudiosos asseguram que as pessoas são falíveis e orientáveis, visto que estão geralmente muito ocupadas e não têm tempo suficiente para analisar cada questão com profundidade, por isso, fazem escolhas baseadas nas “regras gerais”, com a atenção limitada, até mesmo para as decisões mais importantes da vida.

Percorrendo em suas pesquisas, Thaler e Sustein ensinam que “se você influencia indiretamente as escolhas que as outras pessoas fazem, você é um arquiteto de escolhas”. Desse modo, como as escolhas serão feitas por humanos, é preciso que esta arquitetura retrate com clareza o entendimento relacionado ao comportamento dos humanos, em especial, esta arquitetura precisa garantir que o Sistema Automático não se confunda.

É importante então saber quais tipos de cutucadas podem ser utilizadas e para quais propósitos. O primeiro tipo que os cientistas apresentam em seus estudos são as cutucadas sociais, em que as pessoas são constantemente influenciadas pelo que as outras fazem. Assim,

eles asseguram categoricamente que “grandes mudanças sociais, tanto nos mercados quanto na política, começam com uma pequena cutucada social” (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 57).

Segundo os autores, as pessoas aprendem muito com os outros, porém aprendem não somente o certo, mas também o errado. Os aprendizados errados geram conceitos deturpados, os quais, podem ser corrigidos de modo eficaz com uma cutucada social.

Citam-se exemplos observados pelos estudiosos:

1. pessoas que convivem com obesos têm maior chance de engordar;
2. o esforço acadêmico dos estudantes universitários é influenciado por seus pares;
3. os juízes são influenciados pelos votos dos seus colegas.

Diante do que foi observado, os pesquisadores concluem que “os humanos são facilmente influenciados por outros humanos. Por quê? O motivo é que todos nós gostamos de nos adequar” (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 59).

Uma forma utilizada na Califórnia, relatada pelos autores, para reduzir o consumo de energia foi informar o consumo médio de energia por família nas semanas anteriores. Os resultados foram imprevisíveis, pois as famílias que estavam acima da média, reduziram seu consumo de modo significativo, mas as famílias que estavam abaixo da média, da mesma maneira, aumentaram, pois consideravam que tinham “espaço” para isso.

Além da informação do consumo médio, parte das famílias recebeu também uma comunicação não-verbal de que seu consumo era apreciado ou não, por meio de um *emoticon* alegre ou triste. Aqueles que recebiam a informação do consumo médio em conjunto com o *emoticon* triste, apesar de estarem abaixo da média, não aumentaram o consumo.

Dessa forma, pode-se concluir que é possível influenciar, positiva ou negativamente, as pessoas em todas as áreas da sua vida, inclusive no trabalho, simplesmente informando o que os outros estão fazendo.

Os cientistas descobriram ainda que o simples fato de perguntar às pessoas sobre o que elas pretendem fazer sobre determinado assunto tornam-lhes propensas a realizarem de acordo com suas respostas. Por exemplo, eles citaram que, se as pessoas forem questionadas sobre a periodicidade que planejam utilizar fio dental na próxima semana, o seu uso será aumentado. Já, se questionadas sobre a quantidade de alimentos gordurosos que pretendem comer, elas comerão menos gordura.

Segundo Thaler e Susteain (2009), Kurt Lewin denominou esse *insigth* de “fatores de canal”, que significa que pequenas influências podem induzir ou coibir comportamentos.

Os especialistas apontam que,

A arquitetura de escolhas e seus efeitos não podem ser evitados, então a resposta mais curta é óbvia, chame-a de a regra de ouro do paternalismo libertário: ofereça orientações que tenham mais probabilidade de ajudar e menos probabilidade de causar dano. (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 77).

Alguns princípios que devem ser observados pelos arquitetos de escolhas, segundo os estudiosos, são:

1. dar opções predefinidas, as que irão preponderar se nada for feito, independentemente de os resultados serem melhores ou piores para quem está escolhendo, tendo em vista o viés do *status quo*, grande quantidade de pessoas fará esta opção. Essa tendência comportamental será acentuada caso haja algum indicativo de que a opção predefinida representa o caminho normal ou o recomendado;
2. esperar erros, e tentar evitá-los. Pessoas humanas cometem erros. Tentar reduzi-los ao máximo é função de um bom arquiteto de escolhas;
3. fornecer *feedback*, pois esta é a mais acertada forma de auxiliar pessoas a melhorar sua performance, por exemplo, um relevante *feedback* deve ser um aviso de que as coisas estão prestes a dar errado, como no caso do alerta que o *laptop* emite quando a sua bateria está acabando;
4. fornecer incentivos, os quais tornam a opção mais atrativa, por exemplo, baixar o preço de um produto poderá fazer com que o seu consumo aumente.

Concluem os pesquisadores que,

Uma de nossas principais esperanças é que a compreensão da arquitetura de escolhas e o poder das orientações façam com que outras pessoas pensem em maneiras criativas para melhorar a vida humana em outros setores. Muitos desses setores envolvem ações puramente privadas. **Locais de trabalho**, conselhos corporativos, universidades, organizações religiosas, clubes e até mesmo famílias talvez possam utilizar pequenos exercícios de paternalismo libertário, e se beneficiar deles. (THALER E SUSTEIN, 2009, p. 275) Grifos da autora.

Ademais, conforme pesquisa apresentada no *360° Steelcase Report* (2016), que avalia a relação entre o engajamento dos empregados e o ambiente do trabalho, destaca-se o papel fundamental de os colaboradores serem engajados, a fim de serem também positivos,

entusiasmados, inovadores e de construir mais relacionamentos com clientes, gerando maiores lucros.

Entre as constatações apresentadas no relatório, cita-se a de que os trabalhadores mais engajados são os mais satisfeitos com seu ambiente de trabalho, enquanto que os insatisfeitos com este ambiente são os menos engajados. Isso demonstra que o clima organizacional tem grande relevância no engajamento e, assim, no desempenho dos funcionários.¹⁰.

Entre as variáveis relacionadas ao ambiente de trabalho que foram consideradas na pesquisa destaca-se:

1. a percepção sobre a instituição, sua cultura e suas estratégias, ou seja, se é feliz ao ir ao trabalho, se tem conexão com os seus colegas, se tem orgulho por trabalhar na instituição, etc.;
2. o controle sobre o seu ambiente de trabalho e se tem a opção de trabalho sozinho ou em grupo;
3. a satisfação quanto ao ambiente individual de trabalho, tais como tamanho, móveis, iluminação ambiente, barulho e nível de temperatura; e
4. a percepção de sua instituição no que se refere à preocupação com o bem-estar, saúde e segurança de seus empregados, com o trabalho colaborativo e com o encorajamento, incentivo, reconhecimento e valorização de seus empregados.

Conforme pontuou o relatório, as instituições precisam de servidores engajados e a relação direta desse engajamento com o ambiente de trabalho demonstra a importância de criar um ambiente colaborativo, salubre, respeitoso e encorajador. Essa atmosfera pode ser obtida por meio de mudanças que tornem claras essas variáveis.

Acresça a essas mudanças a importância de manter uma distribuição equitativa de trabalhos, assim todos estarão empenhados e concentrados em suas respectivas tarefas, diminuindo as interrupções desnecessárias ou conversas privadas.

O Relatório do Banco Mundial (2015) ainda descreve que:

1. o pensamento automático nos dá uma visão parcial do mundo;
2. reenquadrar decisões pode melhorar o bem-estar;
3. o que os outros pensam, esperam e fazem afeta nossas decisões.

¹⁰ “The most engaged employees are positive and enthusiastic, creating new ideas, building deeper customer relationships and generating more profits. Disengaged employees, on the other hand, are a drag on the organization, sometimes actively working at cross-purposes with company goals.” Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015: Mente, Sociedade e Comportamento (Visão Geral), p. 6.

Os seres humanos são inerentemente sociais. Quando tomamos decisões, somos geralmente afetados pelo que os outros estão pensando e fazendo e o que esperam de nós. Os outros podem impelir-nos a certos moldes e padrões de comportamento coletivo. (BANCO MUNDIAL, 2015, p.9).

A segregação racial ou étnica e a corrupção são apenas dois exemplos. (...). Quando “pontos coordenados” que se autorreforçam surgem em uma sociedade, podem ser muito resistentes à mudança. Os significados e normas sociais, bem como as redes sociais de que fazemos parte nos impelem na direção de certos moldes e padrões de comportamento coletivo. (BANCO MUNDIAL, 2015, p.10).

Com base na teoria do pensamento automático, característico do Sistema 1, em que os modelos mentais e as motivações sociais desempenham um papel relevante, a concessão de incentivos, com o fim de incrementar a produtividade, ou perdas, em caso de não alcance da meta, teve sua efetividade defendida no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015 do Grupo Banco Mundial.

Além disso, Dan Ariely, Ph.D. em Psicologia Cognitiva e professor de Psicologia e de Economia Comportamental, afirma que “muitas pessoas precisam ser controladas para fazer a coisa certa” (ARIELY, 2012, p. 8).

Com o objetivo de investigar quais as forças racionais e irracionais de custo-benefício que levam as pessoas ao comportamento errado, Ariely estudou e publicou a obra “A mais pura verdade sobre a desonestidade”.

O pesquisador também destaca que o comportamento antiético de um indivíduo pode, na maioria das vezes, influenciar outro indivíduo a se comportar da mesma maneira. O autor fez inúmeros experimentos que demonstraram cientificamente que as pessoas se sentem mais confortáveis quando percebem que as suas ações estão alinhadas às dos outros que os rodeiam.

Ademais, o professor observa que um dos mais importantes benefícios práticos da economia comportamental é a revelação das influências internas e ambientais sobre o comportamento humano. Comprova que, quando se compreendem as forças que movimentam os indivíduos, é possível reestruturar o ambiente em que se vive e mudar comportamentos a fim de produzir resultados melhores, coibindo comportamentos antiéticos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em 2018, publicou um estudo sobre a aplicação de *insights* comportamentais na promoção da integridade pública. Nesse estudo, consta que “As políticas de integridade mudaram de um

foco estreito na dissuasão e na fiscalização para a promoção de decisões baseadas em valores no setor público e na sociedade”¹¹.

Por meio de suas pesquisas, a OCDE constatou que “a pesquisa comportamental produziu uma riqueza de *insights* que os formuladores de políticas podem usar para desenvolver projetos inovadores e bem direcionados a políticas de integridade”¹².

Desse modo, pode-se constatar que há instrumentos disponíveis, já testados por diversos pesquisadores, que são de baixo custo de implantação e não devem ser desconsiderados no desenvolvimento das políticas públicas, inclusive nas políticas de integridade. A organização afirma que “de fato, ao repensar as políticas de integridade a partir da perspectiva do comportamento humano, é possível torná-las mais eficazes e mais eficientes.”¹³.

Em suma, de todo o exposto, pode-se inferir que, embora a economia comportamental seja ainda pouco difundida no Brasil, é uma ciência altamente estudada em diversas partes do mundo (especialmente em países desenvolvidos), com aplicação abrangente e constante em diversas áreas do conhecimento, inclusive na Administração Pública. Dessa forma, pode ser utilizada para influenciar os mais variados comportamentos, nos mais diversos setores brasileiros, em especial no Serviço Público.

1.3.2 Métodos de aplicação de *nudges*

Diversas metodologias foram, e continuam sendo, desenvolvidas para a aplicação de *insights* comportamentais, notavelmente em iniciativas de caráter público. Entre elas, destacam-se as metodologias que tiveram origem no grupo de pesquisadores que compuseram o *Behavioural Insights Team – BIT*, do Reino Unido. Alguns desses pesquisadores, inicialmente alocados no *Institute for Government*, criaram o *MINDSPACE*, que pode ser entendido como uma lista de checagem comportamental para tomadores de decisão. Pesquisadores do *BIT*, posteriormente, criaram o *EAST*, uma estrutura conceitual mais simples e intuitiva, mas com princípios fundamentalmente similares: dar a tomadores de decisão uma

¹¹ *Integrity policies have shifted from a narrow focus on deterrence and enforcement towards promoting values-based decisions in the public sector and society.* (tradução e adaptação desta autora).

¹² *Behavioural research has produced a wealth of insights that policy makers can draw from to develop innovative and well-targeted integrity policies.* (OCDE, 2018, tradução e adaptação da autora, p. 3).

¹³ *Indeed, rethinking integrity policies from the perspective of human behaviour can make integrity policies both more effective and efficient.* (OCDE, 2018, tradução e adaptação da autora, p. 11).

base analítica e instrumental para utilização de *insights* comportamentais em iniciativas de governo.

O *MINDSPACE*, como mencionado, foi desenvolvido por pesquisadores do *Institute for Government* do Reino Unido¹⁴ e, como outros instrumentos desenvolvidos para dar apoio ao uso de *insights* comportamentais nas políticas públicas, aponta para a necessidade de os formuladores de políticas públicas conhecerem os fatores que influenciam o comportamento humano, para auxiliá-los na implementação de mudanças de comportamentos.

A estrutura *MINDSPACE* fornece uma breve visão geral de alguns dos efeitos automáticos mais robustos e poderosos sobre o comportamento, que podem ser usados como ferramentas para mudança de comportamento (além de intervenções mais tradicionais). Esses princípios são sustentados por pesquisas de laboratório e de campo da psicologia social, da psicologia cognitiva e da economia comportamental. (trad.)¹⁵.

A sigla inglesa *MINDSPACE* refere-se a nove influências robustas sobre o comportamento humano, abaixo descritas. Oportuno esclarecer que algumas delas foram selecionadas para compor o mnemônico mais curto, que examinaremos mais à frente, o *EAST framework*¹⁶:

1. **Mensageiro (*Messenger*)**. Aquele que comunica informações. O peso que se dá à informação depende muito das reações que se tem à fonte dessa informação. Por exemplo, se há semelhanças demográficas e comportamentais entre o especialista e o receptor; bem como com os sentimentos que se tem de quem está transmitindo a mensagem.

¹⁴ *MindSpace. Influencing behaviour through public policy*. Disponível em:

<<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/mindspace>>. Acesso em 17/1/2019.

¹⁵ “*The MINDSPACE framework provides a brief overview of some of the most robust and powerful automatic effects on behaviour, which can be used as tools for behaviour change (in addition to more traditional interventions). These principles are underpinned by laboratory and field research from social psychology, cognitive psychology and behavioural economics.*” (idem, p.28).

¹⁶ Nos primeiros anos, muitas vezes usamos o *framework MINDSPACE* e, na verdade, alguns membros da equipe estavam envolvidos centralmente no desenvolvimento deles. Ainda usamos esse *framework*. Mas descobrimos em seminários que seus nove elementos eram difíceis de serem levados em consideração pelos decisores políticos (ele próprio refletindo "pedaços cognitivos"). Ao mesmo tempo, encontramos em nossos testes diários e no trabalho de política que alguns dos efeitos mais confiáveis vieram de alterações que não foram facilmente capturadas pela *MINDSPACE* ou de fato, por grande parte da literatura acadêmica. Por exemplo, muitas vezes descobrimos que simplificar as mensagens ou remover até mesmo a menor quantidade de "atrito" em um processo pode ter um grande impacto. Por essas razões, queríamos desenvolver um mnemônico mais curto e simples - o *framework EAST*. (trad.). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. P.3. Disponível em https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf. Acesso em 15/01/2019.

2. **Incentivos (*Incentives*)**. As respostas aos incentivos são moldadas por atalhos mentais previsíveis, tais como evitar fortemente as perdas. Ademais, tais respostas dependem claramente de fatores como o tipo, a magnitude e o momento do incentivo.
3. **Normas (*Norms*)**. As pessoas tendem a compartilhar normas e representações, a ser cooperativas (como a condição de que outras também cooperem) e a fazer o que os outros ao seu redor estão fazendo (ou seja, tendem à conformidade social).
4. **Padrões (*Default*)**. As pessoas tendem a seguir as escolhas predefinidas. Padrões são as opções pré-selecionadas caso o indivíduo não faça uma escolha ativa. Os padrões exercem influência quando os indivíduos aceitam regularmente qualquer configuração padrão, mesmo que isso tenha consequências significativas.
5. **Saliência (*Salience*)**. As pessoas são mais propensas a registrar estímulos que são fora do comum (mensagens em *flashes* luminosos), acessíveis (itens à venda ao lado dos caixas) e simples (um *slogan* mal-humorado).
6. **Preparação (*Priming*)**. Mostra que o comportamento subsequente das pessoas pode ser alterado se elas forem expostas a certas visões, palavras ou sensações. Em outras palavras, as pessoas se comportam de maneira diferente se foram “preparadas” de antemão por certas pistas.
7. **Afeto (*Affect*)**. O ato de sentir emoção é uma força poderosa na tomada de decisões, pois podem moldar poderosamente as ações. Respostas emocionais a palavras, imagens e eventos podem ser rápidas e automáticas, então as pessoas podem experimentar uma reação comportamental antes que elas percebam a que estão reagindo.
8. **Compromissos (*Commitment*)**. Tem sido demonstrado que os compromissos geralmente se tornam mais eficazes na medida em que os custos se elevam em caso de falha. Um método comum para majorar esses custos é tornar os compromissos públicos, uma vez que a quebra do compromisso resultará em danos significativos à reputação.
9. **Ego**. As pessoas veem o mundo através de um conjunto de atribuições que tendem a fazê-las se sentir melhor sobre elas mesmas. Isso reforça a necessidade de combinar os efeitos do *MINDSPACE* com uma compreensão diferenciada das capacidades e motivações do público-alvo.

O quadro conceitual do *EAST* retomou pontos do *MINDSPACE*, procurando, entretanto, ser mais simples e intuitivo. Além disso, o *EAST* foi criado pelo *Behavioral Insights Team*, o qual é formado, entre outros, por pesquisadores que desenvolveram o *MINDSPACE* no período em que estiveram no *Institute for Government*.

No processo de criar um quadro conceitual simples e intuitivo, o *EAST* sugere “quatro maneiras simples de aplicar *insights* comportamentais” (*four simple ways to apply behavioural insights*). Para incentivar um comportamento, deve-se torná-lo Fácil (*Easy*), Atraente (*Attractive*), Social (*Social*) e Oportuno (*Timely*).¹⁷.

1. Torne mais Fácil (*Make it Easy*):
 - a. Aproveite o poder dos padrões, pois existe uma forte tendência de estes serem seguidos, são fáceis;
 - b. Reduza o esforço necessário para a execução da tarefa. Por exemplo, sistemas podem ser redesenhados para reduzir a carga sobre os usuários e sobre as pessoas que os operam, ampliando sua eficácia geral, sem maiores custos;
 - c. Simplifique as mensagens¹⁸, em especial, é útil identificar como a ação desejada pode ser resumida em etapas simples e específicas.
2. Torne atraente (*Make it Attractive*):
 - a. Atraia atenção. Estamos mais propensos a fazer algo para o qual nossa atenção é atraída. Formas de fazer isso incluem o uso de imagens, cores ou personalização;
 - b. Estruture incentivos financeiros a fim de maximizar sua eficácia, salientando que, em algumas hipóteses, a existência desses pode ter um efeito contrário.
3. Torne social (*Make it Social*):

¹⁷*EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. Disponível em: https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf. Acesso em 15/01/2019.

¹⁸ A equipe desenvolvedora da análise identificou cinco lições principais de seu trabalho de simplificação: a) Certifique-se de que a mensagem principal é apresentada antecipadamente, idealmente na primeira frase ou no tópico; b) Mantenha a linguagem simples; c) Seja específico sobre as ações recomendadas; d) Fornecer um único ponto de contato para as respostas; e) Remova todas as informações que não sejam absolutamente necessárias para executar a ação. (trad.) (p.18).

- a. Mostre que a maioria das pessoas realiza o comportamento desejado, pois isso incentiva os outros a fazer o mesmo; por outro lado, evite propagação de condutas negativas;
 - b. Use o poder das redes, pois permitem que os comportamentos se espalhem. Estamos inseridos em uma rede de relacionamentos sociais e aqueles com os quais entramos em contato moldam nossas ações;
 - c. Incentive as pessoas a se comprometerem publicamente ou com outra pessoa.
4. Faça com que seja oportuno (*Make it Timely*):
- a. Proponha novos métodos em momentos em que as pessoas estão mais receptivas, como por exemplo, durante períodos de transição, em que padrões exigentes são remodelados. Isso porque, a mesma oferta feita em momentos diferentes pode ter níveis de sucesso drasticamente diferentes;
 - b. Considere os custos e os benefícios imediatos. Somos mais influenciados pelos custos e benefícios que entram em vigor imediatamente do que os entregues posteriormente;
 - c. Ajude as pessoas a planejar sua resposta aos eventos. Existe uma lacuna substancial entre as intenções e o comportamento real. Uma solução bastante utilizada é levar as pessoas a identificar as barreiras à ação e desenvolver um plano específico para resolvê-las.

As metodologias de aplicação de *insights* comportamentais estão, como regra, associadas a uma postura que enfatiza a avaliação de impacto, por meio de ensaios controlados aleatorizados (*Randomised Controlled Trials - RCTs*), que propõe escolha aleatória de um grupo de intervenções a fim de se aferir a efetividade de uma política pública.

Essa técnica, descrita no artigo *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*¹⁹, publicado no sítio eletrônico oficial do Reino Unido, é amplamente utilizada na análise da efetividade na área de saúde. Todavia, observa-se sua aplicação, mesmo que em menor escala, também no campo de outras políticas públicas.

¹⁹ *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. Cabinet Office Behavioural Insight team. p. 13. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf>. Acesso em: 12/01/2019.

Os pesquisadores afirmam que a estrutura do *EAST* deve ser usada juntamente com os recursos existentes do *MINDSPACE*²⁰ e *Test, Learn, Adapt*. Assim, o artigo propõe um método completo com quatro etapas principais:

1. Defina o resultado: identifique exatamente que comportamento deve ser influenciado, ou seja, que mudança quer alcançar. Considere como isso pode ser medido de forma confiável e eficiente. Estabeleça o quanto uma mudança faria o projeto valer a pena e em qual período de tempo.
2. Entenda o contexto: visite as situações e as pessoas envolvidas no comportamento e entenda o contexto a partir de suas perspectivas. Use essa oportunidade para desenvolver novas ideias e projetar uma intervenção sensível e viável.
3. Desenvolva a intervenção ou a política a ser proposta: use o *EAST* para estruturar a geração de ideias. Trata-se de um processo iterativo que pode retornar aos dois passos acima;
4. Teste, aprenda, adapte: coloque sua intervenção em prática para que seus efeitos possam ser mensurados com segurança, através da introdução de um grupo de controle aleatoriamente designado, que permita comparar a eficácia de uma nova intervenção com o que teria acontecido se você não tivesse mudado nada.

No entanto, para colocar em prática e testar as intervenções é preciso certo tempo, variável de acordo com a política, a intervenção e a mudança escolhidas. Diante disso, para esta pesquisa, a autora se limitará, como definido na introdução, a desenvolver princípios e sugestões para intervenções (que constituem a etapa 3 acima descrita).

Desse modo, pode-se deduzir que o aprofundamento nos estudos desses métodos e a sua aplicação nos diversos setores da Administração Pública poderá contribuir para o desenvolvimento e o aprimoramento das pessoas e, conseqüentemente, para o crescimento do desempenho e para a melhora na qualidade dos produtos ofertados, ou seja, dos resultados geradores de valor público.

²⁰ O *MINDSPACE* é um resumo de uma gama de efeitos comportamentais, enquanto que o *EAST* fornece um pequeno conjunto de princípios orientados para ação de formuladores de políticas comprometidos.

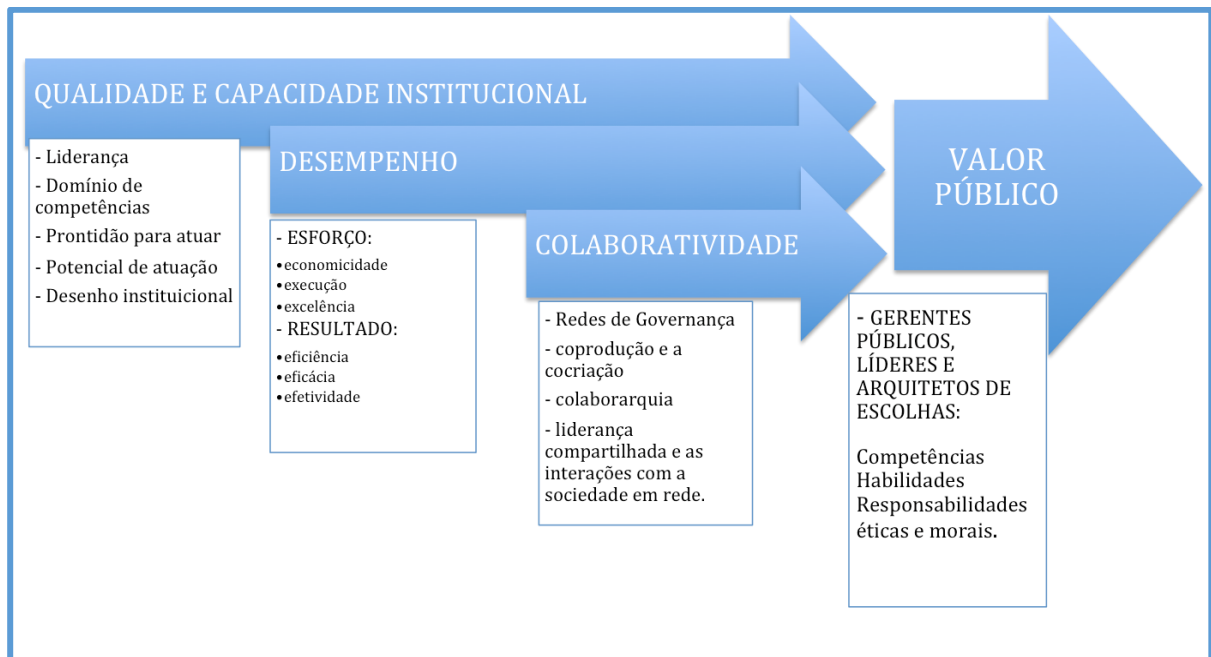
1.4 Integração entre Valor Público, Governança Pública e Economia Comportamental

Com a finalidade de demonstrar a importante integração existente entre as áreas percorridas nesta pesquisa, é necessário retomar a construção do conceito de Governança Pública, no qual está inserido o termo “Valor Público”, visto que integra a sua cadeia conceitual, pois, conforme demonstrado, os pesquisadores Martins e Marini (2014) afirmam que governança pública é um processo de geração de valor público.

Esses estudiosos sustentam ainda que governança pode ser entendida como capacidade de governar e que está relacionada a 4 fundamentos, quais sejam: qualidade e capacidade institucional, desempenho, colaboratividade e **valor público**, o que pode ser melhor demonstrado por meio da Cadeia de Governança, conforme a Figura 1.

O primeiro fundamento desdobra-se em 5 atributos direcionadores que estão interligados, quais sejam: **liderança**, domínio de competências, prontidão para atuar, potencial de atuação e desenho institucional.

Figura 1 - Cadeia de Governança Pública



Fonte: Elaborada pela autora com base nos estudos de Martins e Marini (2010)

A **liderança** situa-se como primeiro elemento inserido nas qualidades e capacidades institucionais dada a sua relevância na direção do desenvolvimento, pois refere-se à influência exercida por um indivíduo sobre os integrantes da equipe.

Citando outros estudiosos, os autores asseguram que a liderança é o elemento primordial no conjunto das capacidades institucionais de governar, pois,

No sentido geral, **liderança é um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais**. “O líder é o indivíduo capaz de canalizar a atenção dos participantes e dirigi-la para ideais comuns. [...]. Para isso, o líder trabalha no sentido de ajustar interesses setoriais e individuais em conformidade com os objetivos centrais da organização. [...] Sua influência é mantida por meio do reforço do comprometimento com ideais comuns” (MOTTA, 1991:210-211 *apud* MARTINS e MARINI, 2014, p. 44) Grifos da autora.

O líder é criador de um ambiente **que influencia as outras pessoas de forma direta**. Um líder acrescenta à organização estratégia, motivação e integração” (HAMMER, 1997:117 *apud* MARTINS e MARINI, 2014, p. 44) Grifos da autora.

Corroborando com a construção da relevância do termo, os autores citam ainda,

O líder é um elemento de integração porque é uma peça central no sentido de negociação de um projeto, uma visão. (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44).

Desse modo, verifica-se que, na implantação de ferramentas de governança, a **liderança** não pode ser negligenciada ou tratada de forma desidiosa, muito pelo contrário, deve ser tratada com a devida importância pois, da influência do líder, depende a qualidade do desempenho e dos resultados.

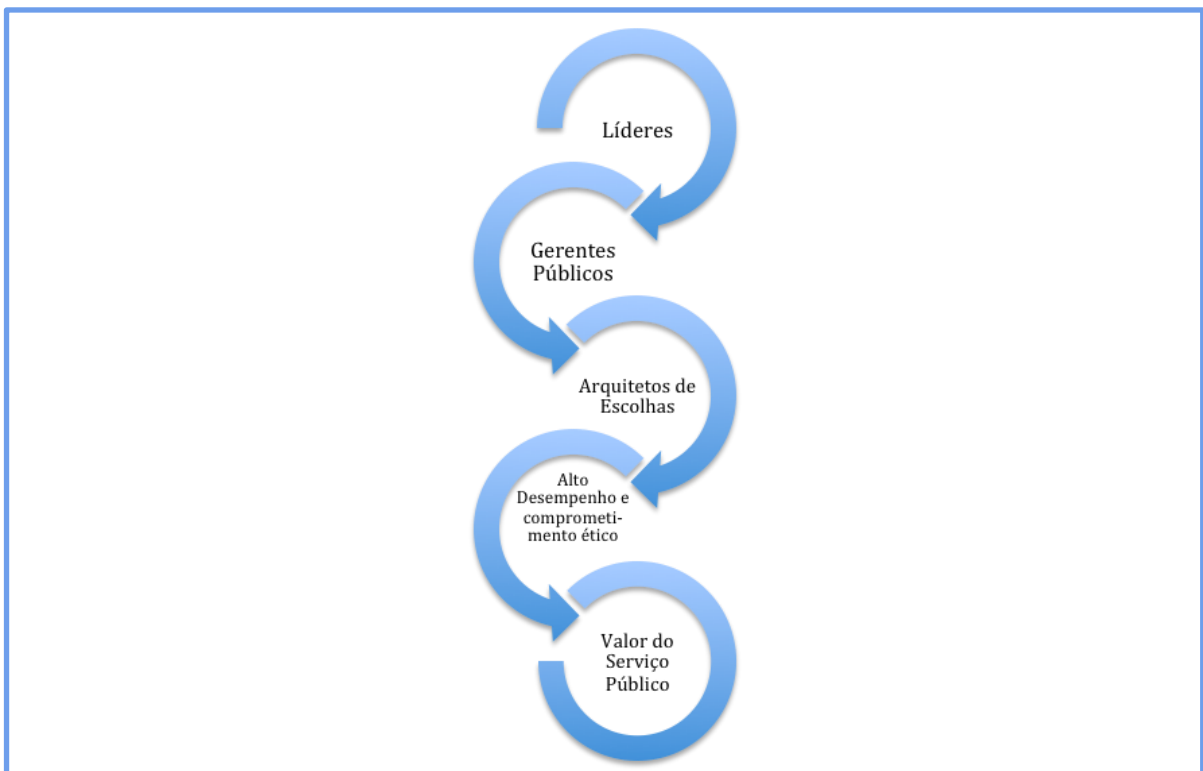
Ademais, Grenny e outros (2013) afirmam que liderança é influência. Em suas pesquisas, os estudiosos descobriram que algumas **pessoas influenciam o comportamento humano de forma notável e impressionante**. Diante disso, eles **atestam que a capacidade de influenciar outras pessoas a mudar o seu comportamento para conquistar resultados importantes é o que qualifica uma pessoa para ser chamada de líder**. Os pesquisadores defendem que o sucesso do líder está na capacidade de criar mudanças sistemáticas, rápidas, profundas e sustentáveis nos comportamentos chave.

Nessa linha de entendimento e com base nessas definições de líder e de liderança, é admissível inferir que, se de um lado a ciência da economia comportamental demonstra que, por meio de *insights* comportamentais, é possível causar influências positivas ou negativas sobre as pessoas, e de outro lado os líderes são os responsáveis por influenciar os demais colaboradores, criando mudanças profundas e sustentáveis e desenvolvendo ambientes favoráveis à produtividade e à qualidade dos serviços prestados, a aplicação das intervenções

da economia comportamental por meio do elemento liderança, a ser exercido pelos gerentes públicos, ampliará a capacidade de governar e, conseqüentemente, aprimorará o valor público gerado pela organização.

Isso significa dizer que o líder de equipe, que é também chamado de gerente público, deve ser o arquiteto de escolhas, aplicador dos *nudges*, para que a sua equipe seja direcionada e influenciada a trabalhar com alto nível de desempenho e com comprometimento ético, aumentando a criação de valor do serviço público prestado, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2 - Encadeamento da Função do Líder para a geração de Valor do Serviço Público



Fonte: Elaborada pela autora

Além dessas definições de líder e de liderança, Martins e Marini (2010) asseguram que,

Valores são apreendidos por vivência, mas processos de capacitação que induzem a reflexões críticas podem ser excelentes catalisadores. Sobretudo, **valores são cobrados e reforçados pela liderança e pelos sistemas de regras e incentivos organizacionais.** (MARTINS e MARINI, 2010, p. 207) Grifos da autora.

Dessa assertiva, pode-se ainda inferir, em conjunto com a construção conceitual de Mark Moore (2002), sobre os valores que os gerentes públicos devem possuir e demonstrar no desempenho de suas funções na organização em que trabalham, e pelo encadeamento trazido pelos diversos autores quanto à possibilidade de “empurrar” as pessoas a determinadas escolhas por meio de normas e incentivos, que é possível utilizar *insights* comportamentais para influenciar indivíduos a seguir certos valores.

Ademais, Teixeira (2012) assevera que os gerentes públicos devem ter competência e conhecimento técnico para operar os sistemas disponíveis e produzir os resultados esperados. Contudo, isso não basta, pois se ficarem limitados a cumprir esses requisitos, serão apenas burocratas e não líderes responsáveis por um propósito maior.

Segundo Moore (2002), esses gerentes, além de executar adequada e satisfatoriamente suas competências e habilidades, também têm o dever de incumbir-se das responsabilidades éticas e morais. Ou seja, caso se deparem com alguma ilegalidade ou imoralidade, têm a obrigação de contestar e insurgir-se contra essa circunstância.

Diante disso, é possível depreender que, ainda que a organização possua excelentes ferramentas de governança implantadas e alcance alta capacidade de governar, por meio: a) de agenda estratégica bem definida; b) do bom alinhamento entre o modelo de gestão e a complexidade enfrentada; e c) dos mecanismos de monitoramento e avaliação, que forneçam subsídios para as decisões corretivas; se não houver atitudes e comportamentos dos gerentes públicos no sentido de assumir suas responsabilidades éticas e morais, melhorar o desempenho e, com isso, aumentar a criação de valor público, esse valor ainda ficará aquém do necessário para satisfazer às expectativas e aos interesses dos beneficiários diretos.

Além disso, Daniel Kahneman (2017), em entrevista exclusiva para a B3²¹, observa que a arquitetura de escolhas é um método de conseguir pequenos efeitos a custo zero ou baixíssimo, e que isso é de grande utilidade do ponto de vista econômico. Diante disso, ele assegura que as instituições, as organizações, os governos têm muito que aprender sobre “tomada de decisão” e que, apesar desta área da ciência comportamental ainda demandar muitos estudos, são essas organizações que mais devem se beneficiar da psicologia e da “ciência da tomada de decisão”.

Ademais, com a finalidade de demonstrar melhor a integração entre as 3 áreas e suas inter-relações apresenta-se a Figura 3:

²¹ B3 - Brasil, Bolsa, Balcão, Bolsa de Valores Oficial do Brasil.

Figura 3 - Inter-relação entre Governança Pública, Economia Comportamental e Valor Público



Fonte: Elaborada pela autora

Do exposto, pode-se inferir que, com a implementação conjunta das ferramentas da governança pública, que inclui o atributo liderança, e das intervenções da economia comportamental, por intermédio dos líderes, que são ao mesmo tempo gerentes públicos, que devem possuir responsabilidades éticas e morais, e que estão incumbidos da arquitetura de escolhas, é possível ampliar a capacidade de governar e, com isso, aprimorar o valor público gerado pelas organizações aos seus beneficiários.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Neste capítulo, inicialmente, será apresentado o cenário atual em que se encontra o Tribunal de Contas de Mato Grosso, bem como a percepção do valor público por ele gerado e percebido pelos cidadãos mato-grossenses por meio dos serviços prestados.

Ademais, serão descritas a criação, as competências, a composição, a estrutura, os recursos orçamentários e os recursos humanos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como serão identificados os gerentes públicos, quais são suas atribuições, suas responsabilidades éticas e seus valores.

Por fim, será demonstrado o modelo de gestão adotado e o diagnóstico sobre a efetividade das ferramentas utilizadas atualmente pela área administrativa. Também serão evidenciados os elementos comportamentais que influenciam negativamente os seus integrantes.

2.1 O cenário atual do TCE-MT, os serviços prestados ao cidadão e a sua convergência em valor público

A pesquisa qualitativa realizada pela VETOR PESQUISAS, em outubro de 2016, a última existente, destaca que, entre um dos fatores que contribui para a constatação da insatisfação da sociedade mato-grossense em relação aos serviços prestados pelo TCE-MT, são as notícias divulgadas após o evento da Copa do Mundo, realizado em Cuiabá-MT, em 2014.

Os pesquisadores constataram que essas notícias afetaram negativamente a imagem da instituição, pois segundo a maioria dos entrevistados, o Tribunal não cumpriu sua função fiscalizadora a contento.

Referindo-se à imagem da instituição e de seus membros, entre as impressões negativas, a pesquisa destaca:

- a. as notícias sobre o órgão são, quase sempre, negativas;
- b. conselheiros - corrupção, despreparo, vitaliciedade, compra do cargo, indicação política devido à amizade;
- c. falta de credibilidade;
- d. falta de comprometimento;

- e. defesa de interesses políticos e não da sociedade;
- f. a situação de serviços públicos, como saúde, educação e segurança;
- g. falta de informação sobre a função e as ações.

(VETOR PESQUISAS, 2016, p. 11)

Importa informar que o Tribunal de Contas possui planejamento estratégico definido desde 2005. Em sua identidade institucional, consta como missão: “Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade” (TCE-MT, 2019).

Entre os seus valores, na data da pesquisa, 2016, estavam estabelecidos os seguintes: “compromisso, ética, transparência, qualidade, agilidade e inovação” (TCE-MT, 2019). A pesquisa de satisfação revelou que os valores éticos, qualidade e agilidade não foram identificados pelo público entrevistado. Também revelou que

As críticas em relação à ética e ao compromisso recaem nos conselheiros. Com relação ao quesito qualidade e agilidade, os entrevistados apontam a ausência dessas características nas obras da Copa. Eles não relacionam o item agilidade às ações do TCE-MT porque imaginam que a burocracia tende a atrasar os processos (VETOR PESQUISAS, 2016, p. 15).

Segundo os entrevistados, em relação à comunicação realizada pelo Tribunal, a principal crítica é a tentativa de apresentar uma realidade maquiada. Eles observam ainda que o TCE-MT tenta amenizar os problemas de saúde, educação, transporte e obras, em contradição com o atual cenário percebido nos bairros da capital.

Outra perspectiva relevante para a obtenção do olhar negativo da sociedade, refere-se a sua composição no que tange à escolha dos seus membros. No sentido de esclarecer sobre este quesito, passa-se a tecer sobre os eventos que influenciaram tais conclusões.

Ressalta-se que o modelo estabelecido pela CF/88 quanto à composição dos membros do TCE-MT, o qual será melhor detalhado no subitem 2.2, ainda não é plenamente observado. Além desse detalhe importante, em 21 de março de 2011, o então conselheiro Humberto Bosaipo, indicado pelo Poder Legislativo, foi afastado de suas funções tendo em vista o acolhimento de denúncia oferecida pelo Ministério Público Estadual. Em dezembro de 2014, Humberto Bosaipo renunciou, resultando na vacância de um cargo de conselheiro no TCE-MT.

Ademais, a AUDICON impetrou a ADI 4812-MT, contra uma Emenda à Constituição Estadual, a qual foi decidida liminarmente em dezembro de 2014, impedindo a AL-MT e o Governo do Estado de MT de nomear conselheiros no TCE. Desde então e até fevereiro de 2019, esta vaga foi ocupada por um conselheiro substituto, pelo critério de rodízio anual, conforme prescrição regimental.

Outra circunstância particular em Mato Grosso, mas não única, pois semelhantemente ao sucedido no Estado do Rio de Janeiro, foi o ocorrido em 14 de setembro de 2017, data em que houve o afastamento de outros 5 de seus conselheiros por decisão liminar do Ministro Luiz Fux do STF. Tal decisão se deu no Inquérito Investigatório 4596 - STF, oriundo de delação premiada do ex-governador Silval da Cunha Barbosa, na operação Malebolge. Assim, permaneceu em exercício no TCE apenas 1 conselheiro titular, o Conselheiro Domingos Neto. Após o afastamento ocorrido, 6 dos conselheiros substitutos (oriundos de aprovação em concurso público) passaram a exercer a função de substituição dos titulares.

Em fevereiro de 2019, o STF decidiu pelo arquivamento da ADI 4812-MT, motivado pela revogação da citada Emenda à Constituição Estadual, liberando, dessa maneira, a vaga deixada pelo ex-conselheiro Humberto Bosaipo, para que a AL-MT escolhesse e indicasse outro conselheiro. O processo teve início com a elaboração de um rito pela AL-MT para que a indicação do novo conselheiro fosse transparente e tivesse regras de processamento.

Apesar desse rito, o processo foi conturbado. Houve denúncia contra o indicado, que foi recebida pelo TJ-MT, referente a crimes de corrupção e desvio de recursos públicos; a indicação foi judicializada e obteve decisão liminar de primeira instância para que a nomeação fosse suspensa. Entretanto, foi interposto recurso pela AL-MT, que obteve provimento pelo Presidente do TJ-MT. Diante disso, o processo culminou com a indicação do então Deputado Guilherme Maluf, o qual tomou posse em 1º de março de 2019, no cargo de conselheiro.

Ademais, o MPE-MT interpôs Recurso de Agravo Regimental, que foi improvido, mantendo-se a decisão do Presidente do TJ-MT sobre a validação dos trabalhos realizados pelo Parlamento quanto à indicação do referido Conselheiro.

Além de tais fatos relacionados à composição do Pleno do TCE-MT, ao pesquisar por simples palavras chaves na *internet*, é possível encontrar inúmeras notícias que evidenciam as falhas no controle externo da aplicação dos recursos públicos, tais como: “421 obras inacabadas no Estado de Mato Grosso” (G1, 2019); “Caos coloca a Saúde Pública de

MT na emergência” (Agora MT, 2019); e “MT: da educação falsiane²² ao caos na saúde” (A Tribuna MT, 2019).

Dessa maneira, infere-se que essas constatações encontram ressonância no resultado apresentado pela Pesquisa de 2016 (VETOR PESQUISAS, 2016), somado ao contexto de afastamentos e de inúmeras notícias de corrupção combinadas com diversas outras notícias de falhas na aplicação dos recursos públicos.

Portanto, é possível deduzir que o valor público gerado pelo TCE-MT está aquém do satisfatório e do que é possível entregar por meio da força de trabalho e dos recursos financeiros que estão à sua disposição.

Por essas razões, justifica-se a importância de estudar, encontrar caminhos e implementar medidas que possam auxiliar na mudança de direção e que conduzam os integrantes dessa relevante entidade a novos patamares na prestação de serviços de controle externo.

No entanto, é importante ressaltar que esta pesquisa considera o lapso temporal de 2016 a 2018 e que a comissão de diagnóstico observou (Anexo IV) que, a partir de 2018, já é possível identificar o crescimento do valor público entregue pelo TCE-MT aos cidadãos mato-grossenses.

Fato que comprova essa observação é o aumento da quantidade de decisões cautelares, que são utilizadas para impedir que as irregularidades ou desvios se concretizem, resultando em economia aos cofres públicos. Conforme o Anexo X, em 2016 foram 16 cautelares, em 2017, 26 e, em 2018, o total subiu para 43. Notícia publicada informa que “Decisões que determinaram suspensão de licitações com sobrepreço ou contratos superfaturados representaram economia aos cofres públicos superior a R\$ 250 milhões” (TCE-MT, 2019).

Diante disso, é necessário destacar as mudanças significativas que ocorreram neste período e que, possivelmente, contribuíram para essa evolução. Entre elas, cita-se a reestruturação da área técnica do TCE-MT, que foi separada por área de especialização; e a composição do Tribunal Pleno, das Câmaras e do Colegiado que se tornou, ainda que interinamente, em sua maioria, de membros egressos por concurso público e não por indicação política.

²² **Falsiane** é um neologismo que se popularizou na *internet* e é utilizado como um sinônimo de pessoa falsa e que finge ser amiga de alguém unicamente para atingir objetivos egoístas. Disponível em: <https://www.significados.com.br/falsiane/> Acesso em: 21/08/2019.

2.2 Criação do TCE-MT, competências, composição, estrutura, recursos orçamentários e humanos

2.2.1 Criação, competências e composição do TCE-MT

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi fundado pela Lei Constitucional 2, de 31 de outubro de 1953, está sediado em Cuiabá e possui jurisdição em todo o Estado. Por determinação da Constituição da República Federativa Brasileira, artigos 70 c/c 75, compete aos Tribunais de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades públicas sob a sua jurisdição, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, por sua vez, nos artigos 46 e 47, também atribui ao Tribunal de Contas as mesmas competências estabelecidas pela CF/88. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - LC 269/2007, especifica suas competências e jurisdição, bem como define normas sobre os processos de contas e estatui as sanções e os casos em que devem ser aplicadas.

Nos artigos a seguir, da Lei Orgânica, têm-se as competências mais relevantes do TCE-MT:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

II. julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III. fiscalizar o cumprimento das normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal;

IV. fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive às organizações não governamentais e aos entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere;

V. verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

VI. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração pública, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadoria, reforma, pensão e transferência para reserva, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

VII. fiscalizar o cálculo das quotas referentes às transferências constitucionais aos Municípios a que se refere o inc. VI do art. 47 da Constituição Estadual, observando, inclusive, a entrega dos respectivos recursos, nos termos da legislação pertinente;

VIII. proceder, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo ou de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas nos incisos II e IV;

IX. fiscalizar as contas de empresas cujo capital social o Estado ou Município participe, direta ou indiretamente, nos termos do instrumento constitutivo;

X. prestar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo ou por qualquer de suas comissões, sobre matéria de sua competência;

XI. fixar prazo para que o titular do órgão ou entidade adote providências para o exato cumprimento das normas legais, se verificada ilegalidade;

XII. sustar, se não atendido em suas determinações, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo respectivo;

XIII. representar ao Governador do Estado pela intervenção no Município;

XIV. representar aos poderes competentes sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado, o agente ou autoridade responsável e definindo responsabilidades, inclusive as solidárias;

XV. decidir sobre as denúncias e representações afetas à sua competência;

XVI. decidir sobre os recursos interpostos contra suas decisões;

XVII. decidir a respeito de consultas formuladas por autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização;

XVIII. aplicar as sanções previstas nesta lei;

XIX. celebrar Termos de Ajustamento de Gestão.

De acordo com a autorização constitucional, o mais recente Regimento Interno - RITCE, foi instituído pela Resolução Normativa 14/2007, o qual, em síntese, estabelece a estrutura de funcionamento do Tribunal, bem como detalha as normas procedimentais de fiscalização e de julgamentos dos processos de controle externo.

Segundo o artigo 1º, § 1º, do RITCE, são membros do TCE-MT os conselheiros, os conselheiros substitutos e os procuradores de contas, todos integrantes do Colegiado, que é um órgão consultivo e deliberativo sobre matérias específicas e relevantes. O TCE-MT possui, atualmente, 7 conselheiros, 7 conselheiros substitutos e 4 procuradores de contas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas devem ser compostos por 7 conselheiros, para os quais a escolha demanda a observância dos seguintes critérios:

1. 3 pelo Governador do Estado, dos quais 1 é de livre escolha, 1 entre os auditores, também denominados, por lei, de ministros substitutos ou conselheiros substitutos, e 1 entre os procuradores de contas; e
2. 4 pela Assembleia Legislativa, todos de livre escolha.

Os indicados precisam preencher os seguintes requisitos constitucionais:

1. mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
2. idoneidade moral e reputação ilibada;
3. notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
4. mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no item anterior.

Especificamente, quanto à composição do TCE-MT, ressalta-se que 30 anos após a vigência da CF/88 o modelo constitucional estabelecido ainda não é plenamente observado.

Isso ocorre por que o primeiro concurso público para os cargos de conselheiro substituto e de procurador de contas somente foi iniciado em 2006 e concluído em 2008, 20 anos após a promulgação da CF/88. Assim, os primeiros aprovados foram nomeados apenas em janeiro de 2009.

Contudo, até a presente data, outubro de 2019, não houve vacância em cargo de escolha do Chefe do Poder Executivo. Por esse motivo, os 3 conselheiros de indicação deste Poder foram todos nomeados por livre escolha.

2.2.2 Estrutura organizacional

De acordo com a Lei Orgânica, a estrutura organizacional do TCE-MT é composta pelo Tribunal Pleno, órgão máximo de deliberação, e pelas Primeira e Segunda Câmaras, que também são órgãos deliberativos, relacionados aos processos de controle externo.

Quanto aos processos administrativos internos, o TCE possui o Colegiado de Membros e a Mesa Diretora, que são instâncias deliberativas. Porém, o RITCE dispõe que

submeter as questões administrativas a essas instâncias fica a critério do Presidente, como se vê:

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal, além de outras atribuições previstas em lei:

(...)

XIX. Decidir as questões administrativas, **ou a seu critério**, considerando a relevância da matéria, submetê-la **à Mesa Diretora, ao Colegiado de Membros ou ao Tribunal Pleno para apreciação**, por si ou por meio de relator, resguardados os casos de competência da Corregedoria-Geral; (RITCE-MT, 2019) (grifos da autora)

Em agosto de 2018, houve mudança em seu organograma a fim de distribuir os processos por equipes especializadas. Essa alteração foi aprovada por meio da Resolução Normativa 07/2018. Desse modo, a nova estrutura administrativa ficou desenhada conforme o Anexo I.

A área técnica do TCE-MT, passou a ser composta pelas seguintes secretarias especializadas:

Art. 4º Compõem a área técnica vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo:

I – Secretaria de Métodos e Desenvolvimento do Controle Externo;

II – Secretaria de Gerenciamento de Sistemas Técnicos;

III – Consultoria Técnica;

IV – Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual;

V – Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal;

VI – Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal;

VII – Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas;

VIII – Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança;

IX – Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura;

X – Secretaria de Controle Externo de Previdência;

XI – Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo;

XII – Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente.

(TCE-MT, RN. 07/2018)

Além das unidades técnicas, o TCE-MT possui também unidades administrativas, tais como: a Secretaria Executiva de Administração; a Secretaria de Tecnologia da

Informação; a Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade; a Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação; a Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas; entre outras, que possuem atribuições específicas.

Do exposto, é possível deduzir que o TCE-MT dispõe de estrutura bem desenhada, cujos setores possuem atribuições específicas, o que, em tese, possibilitaria a entrega de bons resultados, ou seja, de valor público à sociedade.

2.2.3 Recursos orçamentários

Conforme dados referentes aos exercícios que compõem o recorte desta pesquisa, os quais foram extraídos dos processos das contas anuais de 2016, 2017 e 2018 do TCE-MT, os valores orçados e repassados ao Tribunal foram os descritos na Tabela 01.

Tabela 1 - Execução orçamentária do TCE-MT

| DESCRIÇÃO | ANO - 2016 | ANO - 2017 | ANO - 2018 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Orçamento inicial | 349.919.646,65 | 350.239.646,64 | 360.899.472,16 |
| Orçamento final | 357.733.053,15 | 382.417.395,54 | 375.264.926,52 |
| Receita arrecadada fonte 100/131/196/198 (Repasse Duodécimo) | 306.397.025,79 | 310.191.254,96 | 320.089.902,36 |
| Receita arrecadada fonte 201 - FUNDECONTAS | 5.228.071,16 | 4.720.677,93 | 2.352.399,65 |
| TOTAL RECEITA ARRECADADA | 311.625.096,95 | 314.911.932,89 | 322.442.302,01 |
| Total despesa empenhada | 303.479.396,00 | 326.219.304,52 | 323.282.600,08 |
| Total despesa liquidada | 298.850.215,89 | 324.520.307,12 | 319.167.634,44 |
| TOTAL DESPESA PAGA | 281.217.691,03 | 322.546.874,95 | 312.158.268,64 |

Fontes: Ano 2016 (Relatório do Conselheiro Relator - processo 258717/2015); Ano 2017 (Relatório do Conselheiro Relator - processo 142077/2018); Ano 2018 (Parecer da Unidade de Controle Interno - processo 92606/2019)

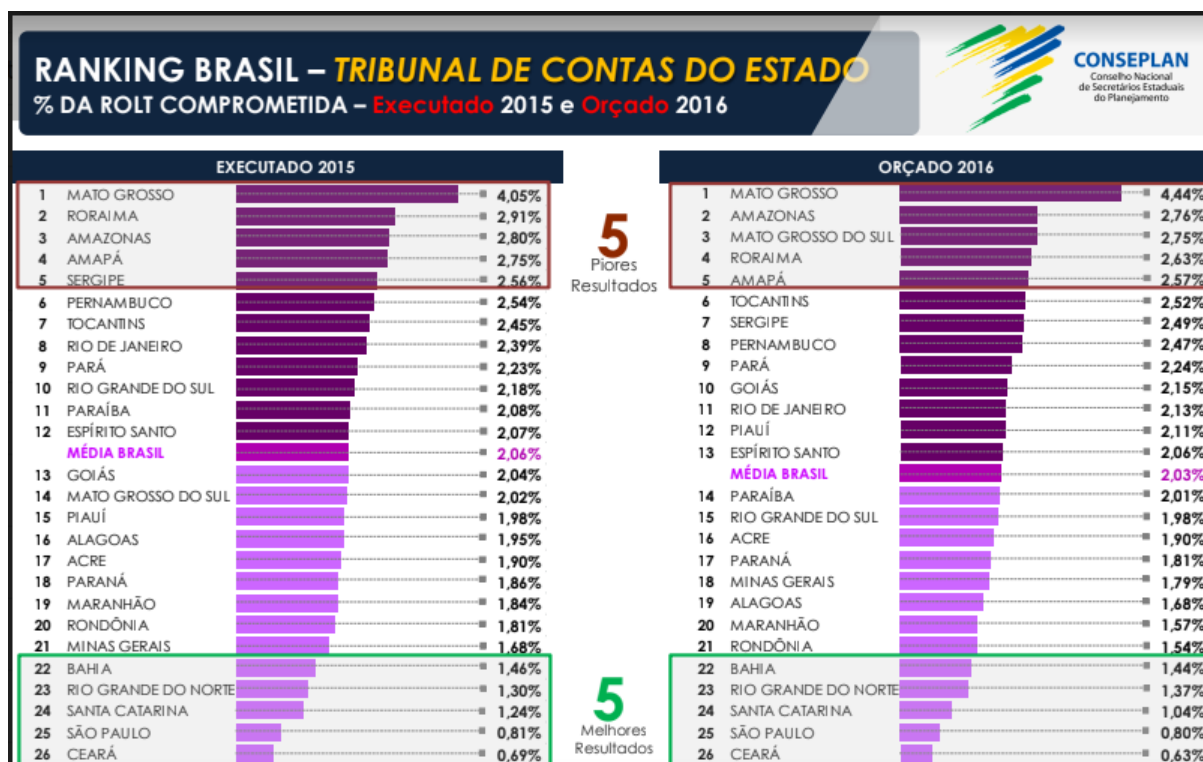
Em 2016, o Conselho de Secretários Estaduais do Planejamento - CONSEPLAN, elaborou e apresentou cálculos, conforme a Figura 4, com o objetivo de demonstrar qual é a participação dos poderes e órgãos autônomos estaduais, em termos percentuais da Receita Ordinária Líquida do Tesouro - ROLT, a qual consiste “na soma dos recursos ordinários

efetivamente disponíveis aos Estados para suprirem as demandas da coletividade”. (CONSEPLAN, 2016).

Por meio desses cálculos, percebe-se que, com base na execução orçamentária, em 2015, a média Brasil do comprometimento da ROLT com os Tribunais de Contas foi 2,06% e o TCE-MT gastou 4,05%. Em 2016, com base na previsão orçamentária, a média Brasil foi 2,03% e o TCE-MT orçou 4,44%. Em ambos os exercícios, o TCE-MT posicionou-se muito acima da média e ficou classificado como o de maior custo relativo (isso é, o que representou o maior comprometimento da ROLT).

Infelizmente, o CONSEPLAN não atualizou os dados para os exercícios de 2017 e 2018. Porém, com base na Tabela 01, é possível constatar que o repasse do duodécimo ao TCE-MT aumentou nos 2 anos subsequentes ao de 2016, passando de pouco mais de R\$ 306 mi, para mais de R\$ 310 mi e de R\$ 320 mi, sucessivamente. Dessa informação, deduz-se que não houve mudanças significativas na relação entre a ROLT e o repasse anual ao TCE-MT e, também, que não ocorreu diminuição no seu orçamento.

Figura 4 - Ranking Brasil - TCE, % da Rolt comprometida



Fonte: Conseplan, 2016.

Portanto, com base nos valores apresentados na Tabela 01, e também nos percentuais de comprometimento da ROLT, parece razoável supor que o TCE-MT possui recursos

orçamentários mais do que suficientes para gerir e manter suas atividades, a fim de entregar resultados e de produzir valor público.

2.2.4 Recursos Humanos

2.2.4.1 Servidores efetivos e comissionados

Quanto à força de trabalho, em dezembro de 2018, último mês de referência desta pesquisa, o TCE-MT possuía, em seu quadro de pessoal, o total de 705 cargos criados por lei, conforme a Tabela 02.

Tabela 2 - Cargos criados por Lei no TCE-MT, ocupados e vagos

| CARGOS EXISTENTES | QUANTIDADE | PERCENTUAL |
|--|-------------------|-------------------|
| Efetivos / Estáveis TCE-MT | 301 | 42,70% |
| Efetivos / Estágio Probatório – TCE-MT | 19 | 2,70% |
| Efetivos / Estáveis ocupantes de cargos comissionados - TCE-MT | 55 | 7,80% |
| Efetivos / Estáveis do TCE-MT à disposição do MPC | 2 | 0,28% |
| Efetivos / Estáveis – MPC | 12 | 1,70% |
| Efetivos / Estágio Probatório – MPC | 16 | 2,27% |
| Efetivos / Estáveis do TCE-MT ocupantes de cargos comissionados do MPC | 4 | 0,57% |
| Efetivos / Estágio Probatório do MPC ocupantes de cargos comissionados do TCE-MT | 1 | 0,14% |
| Cargos Comissionados Ocupados – TCE-MT | 199 | 28,23% |
| Cargos Comissionados Ocupados – MPC | 20 | 2,84% |
| Cargos Efetivos vagos – TCE-MT | 45 | 6,38% |
| Cargos Efetivos vagos – MPC | 13 | 1,84% |
| Cargos Comissionados vagos – TCE-MT | 17 | 2,41% |
| Cargos Comissionados vagos – MPC | 1 | 0,14% |
| TOTAL | 705 | 100,00% |

Fonte: Site do TCE-MT. Quadro resumo de servidores do TCE-MT MPC - Dez 2018.

Da Tabela 02, constata-se que, do total de 705 cargos existentes, 76 estavam vagos, resultando em 629 preenchidos.

Quanto à remuneração dos servidores, com base na Tabela 03, percebe-se que a média remuneratória mais alta é a dos servidores que possuem nível Doutorado, R\$ 29.089,79, os quais representam apenas 0,49% desses. Porém, a formação acadêmica mais representativa é a Especialização, que alcança 61,26%, cuja média de remuneração é R\$ 25.864,32.

Outro nível com grande expressão é o Superior, que representa aproximadamente 30% dos servidores do TCE-MT. Para este nível, a média da remuneração é R\$ 13.598,92. A mediana é R\$ 12.241,23, evidenciando que a maior parte dos servidores com esta formação acadêmica possuem remuneração abaixo da média.

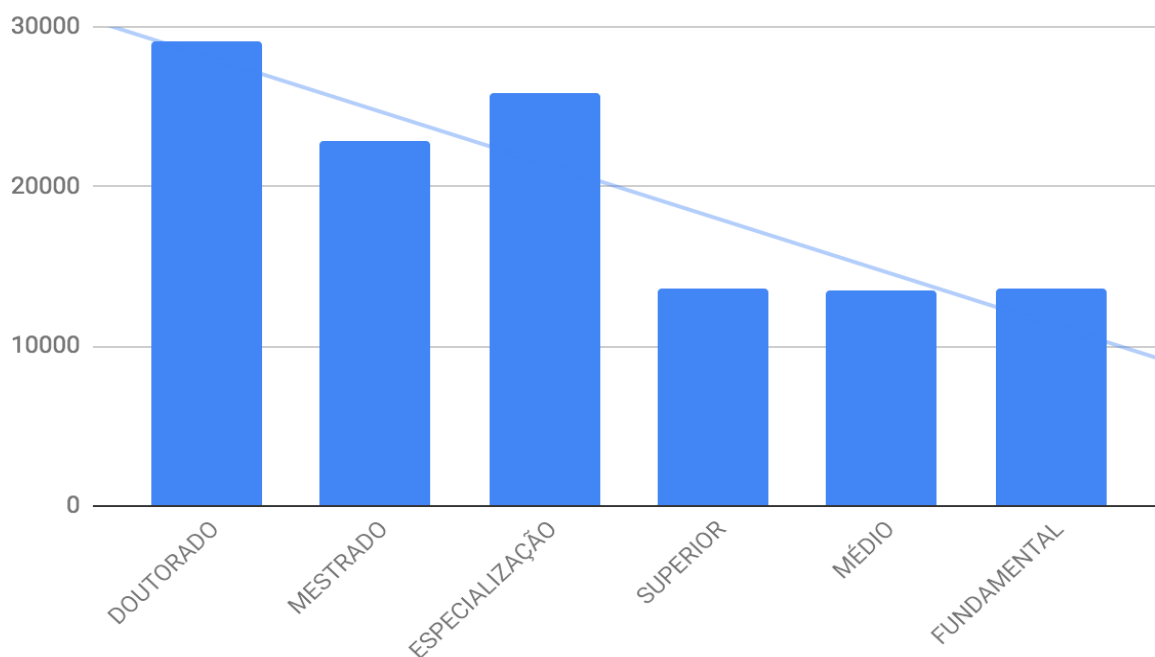
Tabela 3 - Proporção de Servidores do TCE-MT por Nível de Escolaridade, Média e Mediana da Remuneração

| ESCOLARIDADE | QUANTIDADE | PROPORÇÃO | MÉDIA | MEDIANA |
|---------------------|-------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| DOUTORADO | 3 | 0.49% | \$29,089.79 | \$28,947.55 |
| MESTRADO | 19 | 3.08% | \$22,866.83 | \$24,530.43 |
| ESPECIALIZAÇÃO | 378 | 61.26% | \$25,864.32 | \$26,519.39 |
| SUPERIOR | 185 | 29.98% | \$13,598.92 | \$12,241.23 |
| MÉDIO | 29 | 4.70% | \$13,513.03 | \$14,537.95 |
| FUNDAMENTAL | 3 | 0.49% | \$13,659.39 | \$12,938.78 |
| TOTAL | 617 | 100.00% | \$21,470.19 | \$24,530.43 |

Fonte: Elaborado pela autora

Outra inferência importante extraída dos dados da Tabela 03, melhor visualizada no Gráfico 1, é o fato de que a média e a mediana da remuneração dos servidores com Especialização são maiores que as mesmas medidas dos servidores com Mestrado. Além disso, a média e a mediana de quem possui nível Fundamental também são maiores do que os que possuem nível Superior. Esses dados demonstram que não é apenas o nível de escolaridade que é considerado para a remuneração dos servidores do TCE-MT, mas outras variáveis que não foram consideradas neste estudo.

Gráfico 1 - Tendência da Remuneração Média dos Servidores Efetivos e Comissionados do TCE-MT



Fonte: Elaborado pela autora

2.2.4.2 Fundação Uniselva - Colaboradores no TCE-MT

Além dos servidores efetivos e comissionados, o TCE-MT conta ainda com uma força de trabalho oriunda do convênio com a Fundação Uniselva, que se refere a 277 prestadores de serviço, denominados “Colaboradores”, os quais estão subdivididos nas seguintes áreas:

1. Inovação em Tecnologia Organizacional;
2. Inovação em Tecnologia da Informação;
3. Programa de Comunicação e Gestão de Resultados;
4. Programa de Estágio e Vivência Institucional;
5. Programa de Excelência em Gestão Pública;
6. Programa de Apoio ao Controle Externo e a Conformidade Técnica e Jurídica.

No entanto, na coleta de dados não foi possível obter a informação completa quanto ao nível de escolaridade de todos os prestadores de serviços, motivo pelo qual foi necessária a exclusão daqueles que não possuíam essa informação, resultando na amostra de 240 colaboradores.

Conforme a Tabela 04, considerando-se a amostra de formação acadêmica conhecida, a média geral de remuneração destes colaboradores é **R\$ 6.154,24**. A maior média

de remuneração está com aqueles de maior nível de escolaridade que é o Mestrado, de R\$ 14.021,47. A mediana para quem possui Mestrado é de R\$ 14.114,50. Assim, evidencia-se que a maior parte das remunerações desses servidores está acima da média.

Um dos níveis acadêmicos de maior representatividade, para esta amostra, é o de Especialização, **30%**, o qual obteve a remuneração média de **R\$ 7.398,72**. A remuneração mediana é R\$ 6.767,55, demonstrando que a maioria destes possui remuneração abaixo da média.

O nível Superior é o de maior expressão entre todos, atingindo aproximadamente **53%**, com a remuneração média de **R\$ 5.809,94** e mediana é R\$ 5.110,93. Isso evidencia que a maioria dos servidores com esse nível também possui remuneração abaixo da média.

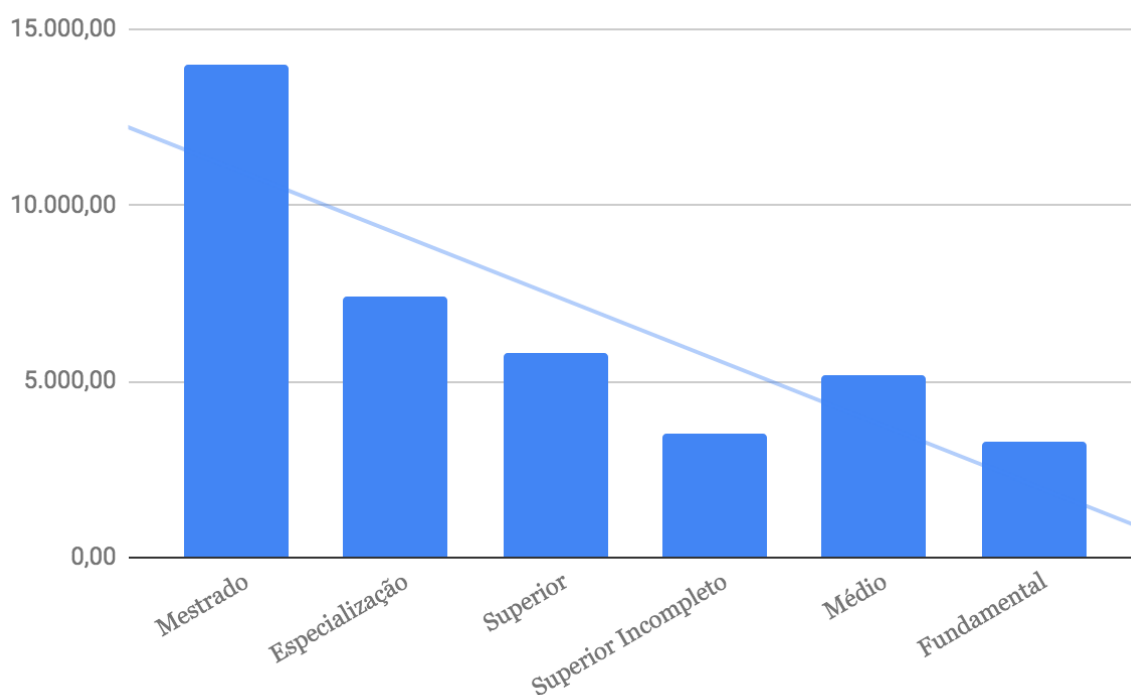
Tabela 4 - Proporção de Colaboradores da Uniselva que prestam serviços ao TCE-MT por Nível de Escolaridade, média e mediana das suas remunerações

| ESCOLARIDADE | QUANTIDADE | PROPORÇÃO | MÉDIA | MEDIANA |
|---------------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| MESTRADO | 3 | 1.25% | 14,021.47 | 14,114.50 |
| ESPECIALIZAÇÃO | 72 | 30.00% | 7,398.72 | 6,767.55 |
| SUPERIOR | 127 | 52.92% | 5,809.94 | 5,110.93 |
| SUPERIOR INCOMPLETO | 18 | 7.50% | 3,503.55 | 3,005.04 |
| MÉDIO | 19 | 7.92% | 5,160.57 | 4,089.76 |
| FUNDAMENTAL | 1 | 0.42% | 3,269.32 | 3,269.32 |
| TOTAL | 240 | 100.00% | 6,154.24 | 5,286.73 |

Fonte: Elaborado pela autora

Além disso, é possível inferir, por meio da triangulação dos dados apresentados na **Tabela 04** e no **Gráfico 02**, que o nível de escolaridade informado como Superior Incompleto possui média e mediana menores que aqueles que possuem apenas Ensino Médio. Isso demonstra certa correlação invertida, visto que o ideal seria que os colaboradores que estão cursando nível superior obtivessem remuneração maior em relação aos que ainda não entraram para a universidade.

Gráfico 2 - Tendência da Remuneração Média dos Colaboradores da UNISELVA que prestam serviços ao TCE-MT



Fonte: Elaborado pela autora

Ainda com base na Tabela 04, constata-se que a média geral da remuneração destes colaboradores é **R\$ 6.154,24**. A mediana, por sua vez, é menor, R\$ 5.286,73. Esses dados evidenciam que a maior parte dos colaboradores tem remuneração abaixo da média. E também que a dispersão é alta, ou seja, que os dados são heterogêneos.

2.2.4.3 Média da remuneração da Força de Trabalho do TCE-MT comparada a dos trabalhadores brasileiros

Da análise dos dados anteriormente apresentados, é possível concluir que mais de **60%** dos servidores do TCE-MT, ou seja, a sua maioria, possui nível de escolaridade correspondente à **Especialização** e tem a remuneração média de **R\$ 25.864,32**. A segunda formação acadêmica mais representativa é a Superior, com aproximadamente 30%, que possui remuneração média de R\$ 13.598,92. Assim, constata-se que cerca de **90%** dos servidores possuem titulação **Superior ou Especialização**.

Já, quanto aos colaboradores da Fundação Uniselva que prestam serviços ao TCE-MT, em sua maioria, possuem nível Superior, atingindo aproximadamente 53%, com remuneração média de R\$ 5.809,94. Esse nível é seguido pela Especialização, que representa

30%, com remuneração média de R\$ 7.398,72. Os dois níveis juntos somam cerca de **83%** dos colaboradores, evidenciando, novamente, que a grande maioria dos prestadores de serviços que atuam no TCE-MT também possuem formação acadêmica de nível **Superior ou Especialização**.

Com o objetivo de comparar, segundo o IBGE, no último trimestre de 2018, a **média dos brasileiros com Ensino Superior foi R\$ 4.780,00**, o que evidencia que a remuneração média dos colaboradores da Fundação Uniselva, que possuem a mesma titulação, é discretamente maior (21%).

Entretanto, a remuneração média dos servidores efetivos ou comissionados que possuem formação Superior é consideravelmente maior (184%) que o rendimento médio do brasileiro com igual nível de escolaridade.

Portanto, é possível inferir que o perfil dos integrantes do TCE-MT indica alta escolaridade e remuneração acima ou muito acima da média brasileira para o desempenho das funções que lhes são atribuídas. Dessa forma, também parece razoável supor que a escolaridade e a renda desses servidores seriam suficientes para gerar valor público aos cidadãos mato-grossenses.

2.3 Gerentes públicos do TCE-MT: quem são, o que fazem e quais suas responsabilidades éticas e seus valores

Nesta seção, serão identificados os gerentes públicos do Tribunal de Contas de Mato Grosso e quais são as atribuições que lhes foram conferidas por meio das funções e dos cargos que assumiram. Ademais, serão esclarecidas as responsabilidades éticas e os valores que tais cargos exigem de acordo com as normas constitucionais e legais vigentes.

2.3.1 Quem são os gerentes públicos do TCE-MT e quais são suas principais atribuições

Conforme as lições de Moore (2002), gerentes públicos são todos aqueles que, em alguma proporção, guardam, administram, gerenciam recursos públicos, ou ainda tomam ou influenciam decisões no setor público.

Os conselheiros e os conselheiros substitutos, por força da Constituição Federal, art. 73 c/c 75 e 96, da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCE-MT, possuem as

competências para apreciar e julgar as contas dos administradores públicos e de todos os responsáveis por qualquer espécie de recursos públicos.

De acordo com o descrito na seção 2.1.1, a Lei Orgânica dispõe sobre o que compete ao TCE-MT e, por consequência, aos seus membros. Ademais, a referida lei estabelece quais são as suas garantias, prerrogativas, vedações e atribuições. Transcrevem-se os principais dispositivos legais:

Art. 91 Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, em número de sete, nomeados e escolhidos nos termos Constitucionais, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vedações, impedimentos, subsídio e vantagens dos Desembargadores;

(...)

§ 3º. Os Conselheiros e os Auditores Substitutos de Conselheiro poderão funcionar como juízo singular, nos termos regimentais, ressalvados os casos em que, por disposição constitucional ou legal, imponha-se a deliberação do Tribunal Pleno ou de quaisquer das Câmaras.

Art. 92 O Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo, é integrado por quatro Procuradores.

Art. 93 Aos Procuradores do Ministério Público de Contas são assegurados os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vedações dos membros do Ministério Público Estadual.

Art. 94 Os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número nunca superior a 07 (sete), serão nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas, após aprovação em concurso público de provas e títulos, entre bacharéis em Direito, Administração, Economia ou Ciências Contábeis, que satisfaçam os requisitos exigidos pelo Art. 73, § 1º. da Constituição da República.

Art. 94-A Os titulares do cargo de Auditor de que trata o § 4º do Art. 73 da Constituição Federal, e o § 3º do Art. 49 da Constituição Estadual, também, denominado de Auditor Substituto de Conselheiro e de Conselheiro Substituto, substituem Conselheiros e exercem as demais atribuições da judicatura com as garantias e prerrogativas inerentes à função.

Parágrafo único. Os Conselheiros Substitutos contarão com unidades de apoio e de pessoal para assessoramento técnico e administrativo necessário ao exercício de suas atribuições.

Art. 95 Os Auditores Substitutos de Conselheiro substituirão os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, bem como nos casos de vacância do cargo, até nomeação de novo conselheiro, nos termos regimentais, e quando não convocados para substituição, presidirão a instrução de processos que lhes forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelo Tribunal Pleno ou pela Câmara para a qual estiverem designados, sem prejuízo das suas demais atribuições.

Parágrafo único. Quando em substituição a Conselheiro, os Auditores Substitutos de Conselheiro terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens do titular do cargo, e quando no

exercício das demais atribuições de judicatura, as de Juiz de Direito de Entrância Especial, aplicando-se a eles os mesmos deveres, vedações, sistemática de vitaliciedade e de férias a que se submetem os Conselheiros.

Desses dispositivos, percebe-se que os conselheiros, os conselheiros substitutos e os procuradores de contas possuem atribuições, em face dos recursos públicos submetidos as suas decisões, que lhes qualificam como gerentes públicos.

Por sua vez, os líderes da área técnica também têm inúmeras atribuições relevantes, que refletem nos resultados dos serviços prestados pelo TCE-MT aos cidadãos mato-grossenses. A Resolução Normativa do TCE-MT 07/2018 define as atribuições da área técnica, entre elas as dos artigos a seguir destacados:

Art. 2º A Secretaria-geral de Controle Externo - Segecex, tem por finalidade gerenciar a área técnica de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Art. 3º Compete à Segecex:

I – planejar, organizar, coordenar e supervisionar as atividades e projetos inerentes ao controle externo, acompanhando os resultados obtidos e avaliando os impactos ocorridos;

II – propor normas, políticas, diretrizes, técnicas e padrões relativos ao controle externo a cargo do Tribunal;

III – definir, mediante instrução técnica normativa, as diretrizes pertinentes ao planejamento, execução e resultados das atividades do controle externo;

IV – participar no estabelecimento de diretrizes, na celebração e, quando couber, na execução dos convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos congêneres firmados pelo Tribunal, com órgãos e entidades relacionados ao controle da gestão pública;

V – informar os resultados das atividades do controle externo aos Relatores e ao Presidente do Tribunal;

VI – obter, sistematizar e gerir informações estratégicas para as ações que digam respeito a sua área de atuação;

VII – preparar a pauta e coordenar as reuniões do Comitê Técnico – Controle Externo;

VIII – encaminhar à Presidência a lista de sugestões de servidores para ocuparem os cargos e funções de liderança da área técnica;

IX – coordenar a elaboração da proposta de Plano Anual de Fiscalização e submetê-la à aprovação do Colegiado de Membros;

X – aprovar os Planos Anuais de Atividades propostos pelas Secretarias de Controle Externo - Secex;

XI – supervisionar o cumprimento do Plano Anual de Fiscalização – PAF e Planos Anuais de Atividades – PAT das Secretarias de Controle Externo;

XII – supervisionar a elaboração do Plano Anual de Capacitação da área técnica;

XIII – realizar a convocação de servidores lotados nas unidades técnicas para a participação em capacitações;

XIV – deliberar sobre solicitação das unidades técnicas de controle externo para aquisição de capacitação ou participação em curso ou evento técnico;

XV – expedir ordem de serviço de fiscalização ou outras atividades de controle externo no âmbito das unidades vinculadas à Segecex;

(...) (TCE-MT, RN. 07/2018).

Cada unidade técnica possui grande quantidade de competências, descritas na RN 07/2018, que são transmitidas a seus líderes e servidores, as quais se traduzem em ações de fiscalização dos recursos públicos que, ao final, afetarão os resultados dos serviços prestados pelo TCE-MT.

Por outro lado, os líderes das unidades administrativas, tais como: a Secretaria Executiva de Administração; a Secretaria de Tecnologia da Informação; a Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade; a Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação; a Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas; entre outras, também detêm competências para a tomada de decisões que impactam significativamente os serviços prestados pela organização.

Desse modo, diante das teorias e lições trazidas pelos especialistas e das normas constitucionais e legais expostas, conclui-se que os conselheiros, os conselheiros substitutos, os procuradores de contas, os líderes das unidades técnicas e também das unidades administrativas e os auditores que supervisionam ou lideram equipes, podem ser considerados gerentes públicos.

Essa conclusão se fundamenta visto que todos esses, no bojo de suas competências, exercem algum nível de liderança, pois executam funções de planejamento e de gerenciamento, que exigem e influenciam a tomada de decisões importantes, as quais interferem na qualidade dos serviços prestados pelo TCE-MT aos cidadãos beneficiários e, com isso, na geração de valor público.

2.3.2 As responsabilidades éticas e os valores a que se submetem os gerentes públicos do TCE-MT

Diante da delimitação de quem são os gerentes públicos referenciados nesta pesquisa, importa descrever quais são as responsabilidades éticas a que cada um está submetido quando assume o seu cargo.

A INTOSAI, por meio da ISSAI 30, que é o seu Código de Ética, destaca que,

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) estão sujeitas a altas expectativas e devem ganhar a confiança das partes interessadas (cidadãos, órgãos legislativos e executivos, auditados e outros). Portanto, elas precisam agir como organizações modelo e inspirar confiança e credibilidade. Como o comportamento ético é um componente essencial para estabelecer e manter a confiança e reputação necessárias, um código de ética é um pré-requisito para o funcionamento de uma EFS. (INTOSAI, 2016, p. 5)

O TCE-MT também possui um código de ética para os membros, aprovado pela RN 14/2017, e outro para os servidores, aprovado pela RN 08/2010.

Como princípio geral, o Código de Ética dos Membros do TCE-MT estabelece,

Art. 3º Os membros do Tribunal de Contas, no ato da posse firmarão Termo de Compromisso de que conhecem e acatam o Código de Ética e que observarão **os padrões de conduta que lhe são inerentes, visando preservar a confiança do público na integridade, imparcialidade e no decoro da Administração Pública**, devendo adotar os princípios da independência, da objetividade, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, **da lisura e probidade**. (grifos da autora).

Além disso, entre os deveres que devem ser respeitados pelos membros, destaca-se:

Art. 4º Constituem deveres a serem observados pelos Membros do Tribunal de Contas, dentre outros previstos nas regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais:

(...)

VI. zelar incondicionalmente pela coisa pública;

(...)

IX. **desempenhar suas atividades com honestidade**, objetividade, diligência, **imparcialidade, independência**, dignidade e dedicação;

X. **não perceber vantagens indevidas**, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, com destaque para as autoridades públicas jurisdicionadas, ressalvadas aquelas sujeitas às normas de reciprocidade, oferecidas às autoridades estrangeiras e aos representantes de outros Estados da Federação, da União e do Distrito Federal;

(...)

XII. manter retidão em sua conduta;

(...) (TCE-MT, RN 14/2017) (grifos da autora)

Com base neste recorte do normativo a que estão submetidos, é possível identificar que estão definidas, claramente, quais são as responsabilidades éticas que devem pautar suas condutas, porém isso não é suficiente, conforme será demonstrado na seção 2.4.

Já, quanto aos auditores e líderes da área técnica, a RN 08/2010, traz, entre os seus artigos, o seguinte:

Art. 3º O exercício de cargo ou função pública **exige conduta compatível com os preceitos deste Código e com os demais princípios da moral individual, social e funcional**, em especial com os seguintes:

I- a legalidade, a dignidade, a publicidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios éticos e morais que devem nortear o servidor, seja no exercício de seu cargo, função ou fora dele;

II- o servidor público deverá sempre observar o **elemento ético de sua conduta, zelando pela excelência na prestação de seus serviços, o que gerará a eficiência na realização dos seus atos, mantendo conduta ilibada em sua vida social, sendo compatível ao cargo ou função que ocupa**;

III- o equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Art. 4º Este Código tem como objetivo:

I- tornar transparentes os princípios e as normas éticas de conduta dos servidores e a ação institucional do Tribunal de Contas, fornecendo parâmetros para que a sociedade possa aferir sua integridade e a lisura das ações e do processo decisório adotados no Tribunal para o cumprimento de seus objetivos institucionais;

II- contribuir para o aprimoramento dos padrões éticos dos integrantes do Tribunal de Contas, visando garantir mais qualidade e eficiência nos serviços prestados;

III- preservar a imagem e a reputação do servidor do Tribunal, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas previstas neste Código.

IV- propiciar, no campo ético, regras básicas sobre **o conflito de interesses públicos e privados**, e, limitar a utilização de informação privilegiada após o exercício do cargo ou função;

(...)

Art. 5º Os servidores do Tribunal de Contas observarão, no exercício de suas funções, os padrões éticos de conduta que lhes são inerentes, visando preservar e ampliar a confiança da sociedade na integridade, objetividade, imparcialidade e no decoro da Administração Pública, devendo adotar os seguintes princípios:

I- lisura e probidade, inclusive no que concerne à relação entre suas atividades públicas e particulares;

II- decoro inerente ao exercício da função pública.

Parágrafo único. Os servidores do Tribunal de Contas organizarão suas atividades privadas de maneira a **prevenir a ocorrência real, potencial ou aparente, de conflito com o interesse público**, que prevalecerá sempre sobre o interesse particular.

(...)

Art. 7º São deveres fundamentais do servidor:

(...)

VII- **resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem a obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas, em decorrência de ações ou omissões imorais, ilegais ou antiéticas, e denunciá-las;**

(...)

(TCE-MT, RN 08/2010) (grifos da autora).

Com base nesses artigos, é possível extrair que o Código de Ética dos Servidores do TCE-MT estabelece notadamente os princípios que devem nortear suas ações, bem como os deveres em caso de pressões sofridas, que é de resisti-las e de denunciá-las.

De acordo com o Planejamento Estratégico do TCE-MT, os valores são:

VALORES

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.

Qualidade: Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

Profissionalismo: Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

Transparência: Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob guarda, no interesse da sociedade.

Consciência Cidadã: Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

Diante do exposto, constata-se que o TCE-MT delineou, de maneira objetiva, as responsabilidades éticas e os valores. No entanto, tais responsabilidades e valores não parecem estar disseminados na atuação cotidiana dos integrantes da instituição.

2.4 Modelo e mecanismos de gestão adotados pelo TCE-MT

2.4.1 Breve Histórico

Desde 2005, o TCE-MT elabora o seu planejamento estratégico. O primeiro plano de longo prazo foi idealizado para vigorar de 2006 a 2011 e, a cada gestão, o bianual, que considera os objetivos estratégicos estabelecidos naquele plano, para traçar as metas a serem executadas nos próximos 2 anos. Em 2011, outro plano estratégico de longo prazo foi concebido e, em 2016, o mais recente, que estará em vigor até 2021.

Ainda em 2005, foi definida a identidade institucional, a missão, a visão e os valores e, utilizando-se o método *balanced scorecard*, foram estipulados os objetivos estratégicos, para cada perspectiva, bem como suas metas e iniciativas. Assim, foi desenhado o mapa estratégico. Desde então, a cada biênio, o planejamento estratégico é rediscutido e a identidade institucional, bem como os objetivos, as metas e as iniciativas são realinhados.

Atualmente, após a revisão executada em 2016, a identidade institucional definida e publicada no sítio eletrônico do TCE-MT é:

NEGÓCIO: Controle da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO: Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO: Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

Os valores estão descritos na seção 2.2.2. Foi também definida a Matriz de Negócio, a qual identifica os insumos, os produtos e os clientes de cada unidade, bem como estabelece o seu negócio. Este documento é regularmente atualizado.

Além disso, são realizadas reuniões gerenciais periódicas de resultados para avaliar os indicadores de desempenho, a fim de cumprir as etapas do PDCA (planejar, executar, verificar e agir corretivamente), assim como de verificar o atingimento, ou não, das metas estabelecidas, e, igualmente, a necessidade de ajustes e melhorias.

Em resumo, pode-se perceber que o TCE-MT buscou implantar a cultura do planejamento estratégico e utilizar ferramentas gerenciais desde 2005. O modelo de gestão adotado e o nível de maturidade em que se encontra serão tratados na próxima seção.

2.4.2 Diagnóstico do modelo e dos mecanismos de gestão utilizados pelo TCE-MT

Com o objetivo de obter um diagnóstico do modelo de gestão adotado, assim como da eficiência e da efetividade das ferramentas de gestão implementadas no TCE-MT, no lapso temporal pesquisado, conforme informado na introdução, foram utilizados 7 roteiros de avaliação, elaborados pelo professor Humberto Falcão Martins e pelo Instituto Publix²³ e parcialmente adaptados pela autora (Anexos III a IX).

O Anexo III elenca os itens para a avaliação do paradigma de Administração Pública em que o TCE-MT se encontra atualmente. Na reunião de diagnóstico, baseado nas notas de 0 a 5, o paradigma Burocrático alcançou a média 3,14; o paradigma Nova Gestão Pública obteve a nota 1,42; e o paradigma Governança Pública pontuou 0,57.

Assim, é possível perceber que, até então, a atuação do TCE concentra-se no paradigma Burocrático, em que são privilegiadas as formalidades e as regras em detrimento dos resultados. A centralização e a padronização são consideradas princípios essenciais para um bom desempenho. As equipes são avaliadas predominantemente pela obediência às normas e diretrizes.

Entretanto, o comportamento gerencial do TCE está avançando para, além de implementar as diretrizes emanadas da Presidência e do Colegiado, também identificar o que a sociedade precisa e elaborar proposições ao Colegiado. Isso se comprova por meio das evidências, tais como: a implantação da Ouvidoria, que permite denúncias anônimas, e o Programa Consciência Cidadã, que trava diálogo com a sociedade.

Por outro lado, o TCE ainda é extremamente fechado e focado em seu regulamento, atua de forma compartimentada e, embora sirva como fonte de informação para as outras instituições, não há perceptível confiança entre os órgãos que compõem a sua rede de governança.

Na análise do modelo de governança, de acordo com o diagnóstico demonstrado no Anexo IV, o TCE assemelha-se mais à “excelência inútil” e à “insulada”, pois, considerando-se as notas de 0 a 5, obteve 3,4 em qualidade e capacidade institucional, 2,25 em desempenho, 2 em valor público e 0,75 em colaboratividade.

Essa constatação fica evidente devido à qualidade e à capacidade institucional, pois o TCE possui um quadro de auditores e técnicos concursados, altamente qualificados, conforme

²³ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins.

demonstrado no item 2.1.4 deste estudo, e ainda oferece capacitação permanente. Além disso, as suas competências e prerrogativas são bem definidas, com nível satisfatório de autonomia e flexibilidade.

Outrossim, o TCE está alerta, conhece e detém recursos e processos estruturados para responder às demandas da sociedade no tempo certo. A estrutura, os processos, as pessoas, a tecnologia disponível e os recursos orçamentários e financeiros são satisfatórios, conforme se verifica na seção 2.1.3. Porém, identificou-se que ainda não formam um todo harmônico e alinhado.

Quanto à colaboratividade, o TCE busca estabelecer parcerias com outras organizações governamentais e não governamentais. Porém, nem todas apresentam resultados efetivos. As redes de governança que o TCE integra ainda não conseguem promover um ambiente de coprodução e cocriação de soluções eficiente e efetivo, embora existam movimentações nesse sentido, visando à atuação conjunta na formulação e na implementação de soluções. Constatou-se que há pouca interação entre os parceiros e que é necessário desenvolver a confiança entre eles.

No tocante ao desempenho, o TCE possui práticas de auditoria que podem ser consideradas de excelência, porém não muito econômicas. De acordo com o resultado obtido no diagnóstico, o TCE-MT:

1. atua satisfatoriamente no controle concomitante, especialmente, por meio de auditorias em atos de admissão de pessoal, em licitações e em contratos; inclusive mediante a adoção de medidas cautelares, as quais visam garantir o resultado útil do processo, e foram intensificadas a partir de 2018;
2. possui uma unidade de informações estratégicas e aderiu ao Infocontas, a fim de obter acesso ao cruzamento de dados e promover atividades de inteligência úteis ao controle externo;
3. dispõe de estrutura e de processos para o acompanhamento de decisões do dever de ressarcimento, do pagamento de multas e do cumprimento de determinações ou de recomendações;
4. considera algumas normas internacionais - ISSAIS, da INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*, para a regulamentação e a implementação dos processos de auditoria;
5. realiza auditorias operacionais em temas relevantes, com abrangência e escopo satisfatórios, bem como com divulgação dos resultados;

6. atua fortemente na fiscalização das obras públicas, de maneira prévia, nos editais de licitações; concomitante, na execução dos contratos; e posterior, na verificação da qualidade das obras públicas. Possui boa estrutura, com laboratório para análise dos materiais, com regulamentação e com o Sistema Geo-Obras.

Fundamentado na percepção dos participantes da reunião de diagnóstico, verificou-se que o TCE subutiliza a sua força de trabalho, visto que gera os produtos previstos, auditorias, fiscalizações, julgamentos, pareceres prévios e outros, entretanto a efetividade e a eficiência desses ainda é insatisfatória. Porém, foi constatado que o desempenho do TCE apresenta relevante evolução no último ano de 2018.

Quanto ao valor público, segundo a percepção da comissão de diagnóstico, constatou-se que o valor potencial do TCE é grande, mas o valor efetivamente entregue, em 2016 e 2017, ainda foi pequeno, visto que o padrão de desempenho ainda não satisfaz o interesse e a necessidade dos beneficiários diretos, ou seja, da sociedade mato-grossense. Todavia, o diagnóstico evidenciou que, diante das mudanças ocorridas a partir de 2018, o nível de confiança na organização é crescente e já é possível observar aprimoramento do valor público ofertado.

Em relação à inovação, conforme o Anexo V, o que se destaca de forma positiva no TCE-MT, são:

1. cultura estabelecida e ambiente de estímulo a boas ideias e incentivo à inovação;
2. novas ideias desenvolvidas são submetidas à aprovação e colocadas em prática;
3. a maioria dessas ideias refere-se ao aprimoramento dos trabalhos de auditoria, em relação ao controle externo dos recursos públicos e ao combate à corrupção;
4. o plano estratégico possui a perspectiva da inovação, com objetivos definidos, que conduzem à percepção de que a inovação é compromisso e responsabilidade de todos.
5. há mecanismos de combinação das ideias externas com as ideias internas.

No entanto, há a necessidade de melhoria nos seguintes itens: 1) a inovação é colocada em prática, sem testes anteriores, sem validações, sem prototipagem ou experimentações; e 2) a tolerância com erros no TCE-MT é mediana.

Uma inovação recente ocorreu em 2018, na implantação de nova estrutura de controle externo, as já descritas SECEXs especializadas. Estas unidades técnicas foram reorganizadas para atuarem em áreas específicas, a fim de desenvolver *experts* nos temas

prioritários. Ainda não foi possível mensurar estatisticamente os resultados desse novo modelo até este momento, para a certificação de que foi uma medida adequada. Entretanto, já se percebe melhores resultados dos trabalhos dessas unidades em razão da quantidade de representações propostas.

A partir do Anexo VI, na avaliação do alinhamento do modelo de gestão do TCE-MT com o grau de complexidade contextual enfrentado, segundo a compreensão dos participantes da reunião de avaliação, foi possível constatar que o coeficiente de desalinhamento é de 57%. O coeficiente mais alinhado seria o índice de 100%.

Esse índice foi obtido considerando-se os seguintes fatores externos:

1. quanto ao grau de incerteza do contexto, o futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas, visto que: a) existem diversos projetos de emendas constitucionais e de leis em andamento no congresso nacional, que impactam a atuação e as competências dos tribunais de contas brasileiros; b) o STF tem se pronunciado em processos referentes aos tribunais de contas, às vezes restringindo e outras vezes confirmando e mantendo as competências; e c) não é possível prever o perfil de novos conselheiros que podem ingressar devido à potencial aposentadoria de outros membros;
2. em relação às demandas e à disponibilidade de recursos, são dinâmicas, mas previsíveis. Quanto aos recursos, o TCE possui autonomia para elaborar seu projeto de lei orçamentária, o qual deve ser submetido ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo para aprovação. Porém, existe uma certa necessidade de negociação com esses poderes, tendo em vista que o orçamento do TCE representa uma parte do orçamento do Estado de Mato Grosso. Com o cenário atual, que será abordado na próxima seção, o poder de negociação do TCE-MT está enfraquecido. Já, no tocante às demandas, tem-se uma quantidade fixa e previsível de órgãos jurisdicionados estaduais e municipais, que têm o dever de prestar contas ao TCE. Todavia, as denúncias, representações e recursos processuais são variáveis e pouco previsíveis e têm aumentado em grande proporção;
3. referente ao contexto institucional, a pluralidade de pressões existentes é advinda, a) da sociedade civil, por atuação mais efetiva do TCE-MT, que obtenha êxito no controle externo dos gastos públicos e no combate à corrupção; b) dos órgãos governamentais para diminuir as sanções e priorizar a atuação

orientativa; c) dos auditores e técnicos, por meio de suas associações, para melhoria na remuneração e nas condições de trabalho. Todas essas pressões demandam respostas rápidas e urgentes, pois impactam significativamente a atuação do Tribunal.

4. quanto ao grau de diversificação dos serviços prestados, o desenvolvimento para a entrega de produtos novos e mais eficientes é fundamental, a fim de que produzam impactos nos resultados do TCE, visto que o Ministério Público Estadual - MPE, e a Controladoria Geral do Estado - CGE, apontam erros e falhas que deveriam ter sido indicados pelo Tribunal de Contas. Além disso, há a constante ameaça das legislações que criam regras para o controle, como, por exemplo, a Lei 13.655/2018, aprovada recentemente, a qual trouxe novas exigências e a necessidade de incorporação de técnicas e procedimentos inéditos para a responsabilização dos gestores e para a efetividade do controle externo.

Ademais, contribuíram para o coeficiente de 57% de (des)alinhamento os seguintes fatores internos:

1. quanto à formulação estratégica, identificou-se: a) a integração entre planejamento e execução está em fase inicial, tendo em vista que o planejamento é confeccionado pela SEGECEX, pela SEDECEX e pela SEPLAN, envolvendo algumas lideranças, mas os auditores e técnicos, que são os executores do plano, participam de forma discreta da elaboração; b) o monitoramento, a formulação, a ação e a avaliação estratégica caminham para momentos lógicos, não sequenciais, que buscam o replanejamento; c) busca-se o enfoque oportunista, no qual os objetivos são imprevisíveis e voláteis, mas ainda mantêm-se os objetivos definidos por longo prazo, anual e bienal; d) a liderança busca proporcionar uma visão estratégica e está em migração para que o desempenho seja baseado em resultados, com o fim de alcançar padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade organizacionais;
2. no tocante à estrutura, esta é verticalizada, ou seja, cada um executa as funções estabelecidas para o seu cargo. A divisão das responsabilidades está estabelecida no organograma, que é encabeçado pelo Tribunal Pleno, ao qual compete aprovar normas internas, resoluções, alterações da estrutura organizacional, entre outras, conforme o disposto no RITCE-MT. Entretanto, o Presidente tem

autonomia para decisões orçamentárias e financeiras, visto que é o ordenador de despesas;

3. em relação à liderança, a autoridade é claramente definida de acordo com a posição hierárquica formal. É dedicada grande importância à antiguidade, inclusive pela Constituição Federal, cujo critério serve para compor lista tríplice quanto à escolha de conselheiro, entre os conselheiros substitutos e os procuradores de contas. Assiste também de base para toda e qualquer preferência no Tribunal, seja referente à votação no plenário ou a ocupar cargos na mesa diretora, entre outros;
4. no que concerne à comunicação, esta é formal, segue regras e convenções e existe uma política de comunicação. Já houve um comitê de gerenciamento de crises, para debater assuntos relevantes que a comunicação deveria intervir, mas atualmente está desativado. Há reuniões do colegiado para tratar de alguns assuntos importantes com os líderes da área da comunicação. Existe um porta voz da Presidência, para o enfrentamento de temas sensíveis. A equipe de assessoria de comunicação possui certa liberdade para consultar a cúpula da organização;
5. no que tange ao comprometimento dos integrantes do TCE, está fortemente relacionado com o próprio cargo. Entretanto, alguns membros e integrantes já reconhecem a necessidade de flexibilização em face das situações específicas.

Referente à rede de governança, com apoio no Anexo VII, constatou-se que o Tribunal de Contas atua numa rede cujo propósito é alcançar o bem-estar social, por meio do resultado das políticas públicas. Está inserido numa grande rede formal, que envolve as três esferas de governo. A rede estadual, recorte utilizado para este estudo, é composta pelos poderes constituídos; o MPE; a CGE, e os controles internos municipais; a sociedade civil organizada; o controle social; entre outros.

O Poder Legislativo, que é o titular do controle externo, recebe os pareceres prévios das contas do governador; demanda auditorias para instruir suas Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs, aprova a lei orçamentária, que prevê recursos financeiros, e as leis de organização do TCE; é o responsável por indicar 4 dos seus 7 conselheiros; além de ser seu jurisdicionado, quanto à prestação de contas. Este Poder foi identificado como um dos *hubs* da rede de governança estadual em que se encontra o TCE.

O Poder Executivo, por sua vez, é quem arrecada a maior parte dos recursos públicos e os aplica de modo a executar as políticas públicas de sua competência. Este Poder é

considerado um jurisdicionado com contornos especiais dado ao volume de recursos administrados. Ele é o responsável por repassar os recursos orçamentários para o TCE. Este Poder também foi reconhecido como um dos *hubs* desta rede de governança.

O MPE foi destacado como outro *hub* da rede, tendo em vista que demanda, ao TCE, auditorias e informações para instruir seus inquéritos. O TCE, quando julga contas irregulares ou condena ao ressarcimento ao erário, encaminha os autos ao MPE, para que este adote as providências que lhes são devidas, por exemplo, a interposição das ações correspondentes no Poder Judiciário.

O objetivo comum a todos os atores envolvidos é o bem-estar social. Toda a rede de governança deve atuar no controle da boa e regular aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que a integralidade da sociedade mato-grossense é diretamente afetada por essas ações. O problema público enfrentado é complexo, e a existência de inúmeros desvios, erros, fraudes, além de ineficiência, ineficácia e inefetividade agravam a situação. As consequências são vistas nas mídias: hospitais lotados e sem capacidade de atender à demanda, escolas sem condições de ensino/aprendizagem, alto índice de pobreza e desemprego, ruas intrafegáveis, alta taxa de criminalidade e de violência. Em resumo, prestação deficitária de serviços públicos e o consequente não alcance do bem-estar social.

As principais lideranças da rede são: os conselheiros, os conselheiros substitutos, os procuradores de contas, o governador do Estado, os deputados, os secretários estaduais, os prefeitos, os vereadores, os líderes das associações, os controladores internos, os procuradores e os promotores estaduais, os desembargadores e os juízes, os auditores, entre outros.

As relações entre os diversos atores envolvidos no controle externo se dão por meio de relacionamento institucional, umas segundo regras positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, algumas conforme doutrinas e costumes desenvolvidos, e outras por meio de parcerias institucionais voluntárias.

Há também a Rede de Controle, um agrupamento de órgãos, das 3 esferas de governo, porém, com foco na atividade local, que busca agir de forma colaborativa, com o objetivo de aprimorar seu desempenho no controle dos gastos públicos e no combate à corrupção da administração pública.

A Rede de Controle no Estado de Mato Grosso é formada por representantes da CGE-MT; Advocacia-Geral da União - AGU, Caixa Econômica Federal - CEF; Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU-MT; Controladoria-Geral da União - CGU; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA-MT; Ministério Público de Contas - MPC-MT; MPE-MT; Ministério Público Federal - MPF; Polícia Federal - PF; Receita Federal do Brasil -

RFB; TCE-MT; Tribunal de Contas da União - TCU; Controladoria-Geral do Município de Cuiabá - CGM; Procuradoria-Geral do Município de Cuiabá - PGM; Procuradoria-Geral do Estado - PGE, e Gabinete de Transparência e Combate à Corrupção.

Por outro lado, em relação à Avaliação da Maturidade Colaborativa, a parceria entre os órgãos, a troca de informações e documentos, o apoio na realização das atividades individuais e coletivas, na avaliação da comissão, não ocorrem de maneira adequada e satisfatória, de modo a trazer resultados efetivos a todos os integrantes da rede de governança, visto que, de 0 a 5, o TCE-MT obteve a média 1,61 no diagnóstico do Anexo VIII.

Quanto ao atributo Liderança, entre as principais deficiências diagnosticadas estão:

1. não há boa disposição dos líderes para abraçar uma causa coletiva, pois ainda priorizam as causas particulares;
2. não há imparcialidade dos líderes em relação às preferências e aos interesses dos partícipes;
3. não há satisfatória disposição dos líderes na provisão de equipes, tecnologias e outros recursos necessários.

Referente aos incentivos para colaborar e à interdependência, a comissão de avaliação identificou que, embora as forças e as fraquezas das partes, bem como a incapacidade de resolver o problema individualmente, serviram de motivo para o início da colaboração, as oportunidades e as ameaças não foram suficientemente provocativas.

Adentrando na dinâmica colaborativa, avaliou-se o engajamento com os princípios e, apesar das colaborações partirem de uma identificação parcial quanto às preocupações e aos valores individuais e coletivos, ainda foram identificadas algumas limitações em relação à definição, à deliberação (processo deliberativo) e à determinação (processo decisório), entre elas:

1. ausência de esforço contínuo de alinhamento dos propósitos e objetivos comuns;
2. ausência de concordância entre os interessados sobre conceitos e terminologias que serão utilizados para debater os problemas comuns;
3. inexistência de clarificação e ajustes quanto às tarefas e expectativas;
4. carência de critérios compartilhados para a avaliação de informações e alternativas para a solução dos problemas comuns;
5. insuficiência de defesa aberta e qualificada tanto dos interesses da partes, quanto dos interesses de terceiros, no processo deliberativo;
6. não adoção de estratégias e intervenções efetivas para a solução de conflitos;
7. não apreciação aberta do que representa o interesse comum;

8. ausência de estruturação para o processo decisório; e
9. inexistência de acordos que gerem compromissos por meio do processo decisório.

Ademais, quanto à motivação compartilhada, foram apreciados a confiança e o entendimento mútuos, a legitimidade interna e o comprometimento compartilhado. Dessa análise, foi identificado que a confiança e o entendimento mútuos entre os envolvidos ainda é insatisfatória, visto que as suas posições e os seus interesses são pouco compreendidos.

Por outro lado, a legitimidade interna foi melhor avaliada, posto que os interesses das partes, ao menos em tese, são compatíveis e interdependentes e as regras interpessoais informais guiam as interações entre elas. Entretanto, o comprometimento compartilhado foi avaliado como fraco, tendo em vista que os interessados não conseguem cruzar, de forma satisfatória, as fronteiras organizacionais ou jurisdicionais que os separam.

Ainda na dinâmica colaborativa, examinou-se também a capacidade de atuação conjunta, considerando-se 5 componentes. O primeiro, arranjos institucionais, foi classificado como insuficiente, pois não há definição adequada de padrões procedimentais na organização das partes ou entre estas; e ainda a estrutura de autoridade interna é menos flexível e mais burocratizada.

O segundo componente deste item é a liderança, que foi avaliada como totalmente inexistente, em face de que os líderes não desempenham papéis de patrocinadores, mobilizadores ou mediadores, nem auxiliam na solução de conflitos ou asseguram a implementação de acordos colaborativos.

Quanto ao terceiro, o conhecimento, foi apreciado como razoável, visto que é compartilhado eventualmente e está integrado com os julgamentos dos partícipes, tanto intra como entre as organizações. Em relação à cultura organizacional, quarto componente, identificou-se que predominam, nas partes, mais valores hierárquicos do que colaborativos.

O quinto e último componente refere-se aos recursos disponibilizados na colaboração. A comissão concluiu que eventuais recursos considerados escassos pelos partícipes, raramente são compartilhados. Os recursos financeiros nunca são compartilhados, os recursos tecnológicos e logísticos, excepcionalmente, os recursos humanos qualificados e os de poder normativo um pouco mais frequentemente, mas não o necessário.

Quanto às ações colaborativas, que contribuem para a geração de algum produto, ainda há baixa efetividade das ações decorrentes do regime de colaboração.

Por fim, quanto aos impactos, a avaliação da colaboratividade considerou 2 componentes. O primeiro, a criação de valor público, foi apontado como insignificante, visto

que a colaboração tem gerado escassos impactos em relação ao problema enfrentado e não tem ensejado maior satisfação dos cidadãos mato-grossenses. Ademais, o segundo é o aprimoramento da atuação colaborativa, em que foram constatadas pequenas mudanças positivas no regime de colaboração.

Na avaliação final do modelo de gestão para resultados, tendo por base o Anexo IX e as notas de 0 a 3, o TCE-MT obteve a média 1,77, ficando classificado como nível intermediário. Destacam-se os principais quesitos.

1. Construção da agenda estratégica:
 - a. na compreensão do ambiente institucional, as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades são identificadas em momento anterior à elaboração ou revisão do Plano Estratégico; ainda que não eficazmente, são elaborados cenários para o direcionamento estratégico; busca-se identificar, qualificar e avaliar o relacionamento com as diversas partes interessadas, inclusive por meio de pesquisas de satisfação do cidadão, dos jurisdicionados e dos servidores;
 - b. quanto ao estabelecimento do propósito, o TCE-MT tem sua matriz de negócio bem desenhada, a qual define missão, visão, valores, produtos, clientes e impactos esperados, o que é difundido internamente e divulgado à sociedade;
 - c. na definição de resultados, percebe-se que o conjunto de objetivos estratégicos e suas iniciativas estão alinhados com a visão; existe um mapa estratégico que explicita as relações de causa e efeito entre seus elementos; há um conjunto satisfatório de indicadores e metas que buscam mensurar os elementos programáticos da estratégia; e o grau de realismo de desafio das metas é compatível com os problemas e demandas das partes interessadas, considerando-se os recursos disponíveis;
 - d. em relação à definição de esforços de implementação, vislumbrou-se que há um conjunto razoável de iniciativas estratégicas, bem desenhadas, a fim de proporcionar o atingimento das metas estabelecidas; para cada uma das iniciativas, são detalhadas ações com prazos, são definidos os responsáveis e as datas limites; esse detalhamento abrange todas as metas e não está em excesso.
2. Quanto ao alinhamento da estrutura implementadora:

- a. considerando-se o alinhamento vertical e horizontal do desdobramento da estratégia, constatou-se que existe o cruzamento dos elementos da estratégia, objetivos, metas, iniciativas e ações, com os elementos da estrutura implementadora, as unidades organizacionais, porém, esse cruzamento não se dá por meio de matriz de contribuição; há certo estabelecimento de meios de atuação integrada e há razoável alinhamento entre as iniciativas e a alocação de recursos para cada unidade executora;
- b. na pactuação interna, observou-se a principal deficiência do TCE-MT, visto que obteve a nota zero. Essa nota é resultado da inexistência: da pactuação vertical entre as lideranças e os responsáveis pela execução; da pactuação horizontal entre as lideranças e as unidades executoras; de iniciativas *anti-gaming* ou outras para reduzir o potencial de manipulação na pactuação; e de escritório de contratos, o que prejudica a negociação e, especialmente, o monitoramento e a avaliação das pactuações;
- c. referente à pactuação externa, as iniciativas existentes ainda são pontuais e de baixa significância do ponto de vista dos resultados;
- d. quanto ao alinhamento e à otimização dos processos de trabalho, foi diagnosticado que a identificação e a priorização dos processos críticos ainda é inicial. Embora não haja um alinhamento formal por meio de matriz de contribuição, há um certo ajustamento empírico das principais unidades técnicas em relação aos processos críticos, por exemplo, no caso das denúncias, há um macrofluxo que permite a visualização de todas as unidades envolvidas no processo. Essas iniciativas buscam integrar a gestão de pessoas e a gestão de tecnologia da informação;
- e. no tocante ao alinhamento e à otimização da estrutura organizacional, observou-se que são realizados diagnósticos periódicos. Atualmente, foi aprovada uma reestruturação nas unidades técnicas do TCE-MT. Embora a matriz de contribuição não tenha sido elaborada formalmente, talvez por desconhecimento da ferramenta, a gestão de pessoas foi envolvida e as competências essenciais foram priorizadas por meio da criação de unidades especializadas, visando ao maior aproveitamento e rendimento do corpo técnico e à obtenção de melhores resultados. O ajustamento das unidades de suporte também foi aprimorado, de forma a incrementar sua contribuição

para a agenda estratégica. Entretanto, não há direcionamento significativo na gestão das parcerias;

- f. quanto ao alinhamento de pessoas, o preenchimento dos cargos ocorre, em sua maioria, por concurso público, que seleciona as pessoas por seu conhecimento técnico nas áreas específicas. Porém, em relação aos cargos comissionados e às funções de confiança, que são preenchidos por servidores efetivos e também por pessoas externas ao TCE, estes nem sempre são escolhidos pelo conhecimento, habilidades e atitudes, pois ainda perdura o patrimonialismo em algumas nomeações. No entanto, como pontos positivos, têm-se o programa de capacitação permanente dos membros e dos servidores e a implementação da reestruturação que priorizou as competências das pessoas para a geração de resultados;
 - g. em relação ao alinhamento de lideranças, entre os pontos que precisam de melhoria está o fato de os líderes não serem escolhidos por meio de processos estruturados, mas empiricamente, entre aqueles que se mostram mais aptos para conduzir as equipes e os trabalhos e, ainda, algumas vezes, pela possibilidade de influências exercidas. Constatou-se também que as capacitações realizadas para os líderes são insuficientes. Por outro lado, como ponto positivo, percebe-se que a estratégia organizacional é elaborada com a participação dos líderes, visando ao ajustamento dos objetivos;
 - h. referente ao alinhamento de TI, pode-se afirmar que um dos pontos positivos é a oferta de serviços *on line* aos servidores, jurisdicionados e cidadãos. Porém, a análise da relação custo-benefício ainda precisa de aperfeiçoamento;
 - i. quanto ao alinhamento do orçamento, tem-se como positivo o valor do orçamento do TCE, que permite atender às necessidades de custeio e também realizar os investimentos desejados, bem como a flexibilidade para alocação desses recursos. Entretanto, como melhoria, observa-se a necessidade de implantação de um programa que avalie a qualidade do gasto;
3. Por último, quanto ao sistema de monitoramento e avaliação - M&A, há inúmeros pontos que se destacam:
- a. quanto à sistemática de M&A, a unidade responsável é a SEPLAN. O processo de monitoramento, para obtenção de informações e de prazos, está

claramente definido. No entanto, o processo de comunicação das informações sobre o desempenho e os formatos de disponibilização ainda precisa de aprimoramento. Percebe-se que existe processo de verificação da qualidade e da confiabilidade de dados por meio de correções periódicas, que extraem os resultados executados por unidade, via sistema informatizado, porém não ocorre mediante auditorias internas e externas. Ademais, o engajamento da alta administração ainda é insuficiente, o que demonstra a necessidade de avanços na sistemática de M&A;

- b. quanto à prestação de contas e à transparência, observa-se que a disponibilização de dados e informações do TCE-MT ainda precisa de aperfeiçoamento, visto que apesar de disponíveis ao cidadão, nem todas estão inteligíveis. Há informações sobre os próprios gastos com pessoal, contratos, planejamento estratégico, legislação, resultados obtidos, mas algumas estão desatualizadas. Outro fator negativo, refere-se à baixa ou inexistente responsabilização dos responsáveis pelo desempenho quando este for insuficiente;
- c. em relação à correção de rumos, é possível observar a existência de critérios e procedimentos institucionalizados para analisar e corrigir o descumprimento dos objetivos, ainda que careçam de aprimoramento. Essas informações são parcialmente utilizadas para a tomada de decisão quanto à reformulação de programas estratégicos e quanto à alocação do orçamento;
- d. referente aos benefícios, apesar das insuficiências verificadas, é possível perceber que a sistemática de M&A, existente no TCE-MT, demonstra impacto positivo, capaz de promover aprendizados e de criar uma cultura inicial voltada para resultados.

Diante do caminho percorrido para diagnosticar o modelo de gestão adotado e a efetividade das ferramentas utilizadas pelo TCE-MT, observou-se que, embora haja inúmeras nuances positivas, tais como: pessoas satisfatoriamente capacitadas e remuneradas, equipamentos e sistemas de tecnologias aceitáveis, recursos financeiros suficientes, agenda estratégica definida e práticas de auditoria de excelência; ainda foram percebidas várias deficiências e desalinhamentos, pois foi constatado que: a força de trabalho é subutilizada; a liderança não está direcionada à governança para resultados, a pactuação interna entre os líderes e os executores é inadequada; e a relação custo-benefício dos recursos aplicados pelo TCE é insatisfatória.

Essa constatação indica alguns dos motivos para a insuficiente entrega de valor público à sociedade. Contudo, a comissão de diagnóstico ressaltou que a confiança no TCE-MT aumentou consideravelmente no ano de 2018, o que, possivelmente, indica uma retomada no desenvolvimento do valor público entregue pela instituição.

Na próxima seção, serão demonstrados quais *insights* comportamentais causam influências negativas nos integrantes do TCE-MT.

2.5 Os integrantes do TCE-MT e os elementos comportamentais que os influenciam negativamente

Com o objetivo de identificar os elementos comportamentais que podem influenciar negativamente os integrantes do TCE-MT em suas ações e decisões, com fidedignidade, foi adotada a percepção desta autora, com base no contexto do ambiente de trabalho. Conforme demonstrado na seção 1.3 desta pesquisa, as pessoas são constantemente influenciadas por “cutucadas” que as induzem a um comportamento, às vezes ético, outras, antiético.

O professor Ariely demonstra, por meio de suas inúmeras pesquisas, que “incentivos outros podem levar (e levam) até mesmo os profissionais mais decentes a se desviar do caminho” (ARIELY, 2012, p. 59). O estudioso demonstra que “os conflitos de interesses influenciam nosso comportamento em todos os tipos de lugares e, com bastante frequência, tanto profissional quanto pessoalmente” (ARIELY, 2012, p. 60).

A OCDE, em pesquisas sobre o uso de *insights* comportamentais para promover a integridade pública, afirma que,

A integridade é mais que uma escolha racional contra a corrupção. Essencialmente, promover integridade é **incentivar o comportamento pelo interesse público sobre o comportamento pelo interesse próprio**, tais como práticas corruptas e antiéticas. No entanto, o comportamento humano é muitas vezes uma dimensão negligenciada na formulação de políticas de integridade. Os esforços existentes para prevenir a corrupção ainda são amplamente baseados em um modelo racional de tomada de decisão.²⁴ (grifos da autora) (OCDE, 2018).

Ressalta ainda que,

²⁴ *Integrity is more than a rational choice against corruption. Essentially, promoting integrity is encouraging behaviour in the public interest over self-serving behaviour such as corrupt and unethical practices. Yet, human behaviour is often a neglected dimension in integrity policy making. Existing efforts to preventing corruption are still widely based on a rational decision-making model.* (OCDE, 2018, p. 3, tradução e adaptação da autora)

Num sistema de integridade que funcione bem, os indivíduos usam o poder discricionário com sabedoria, julgam com justiça, lideram pelo exemplo e falam contra má conduta. A realidade, claro, é mais desafiadora.²⁵ (OCDE, 2018).

Desse modo, este estudo da OCDE (2018) é de grande importância para as conclusões desta seção, visto que os estudiosos identificaram que o modelo de alinhamento de valores da Austrália aponta para a existência, em toda e qualquer organização, de 3 grupos de pessoas em relação aos valores que possuem. São eles:

1. Grupo A: representa os indivíduos que, independentemente da situação, não adotarão condutas antiéticas;
2. Grupo B: compõe-se de pessoas que, se as circunstâncias forem favoráveis, poderão agir de maneira corrupta;
3. Grupo C: constitui-se de um grupo menor de indivíduos que tendem a praticar condutas antiéticas, sempre que supostamente for possível esquivar-se das consequências.

Os pesquisadores da OCDE, citando Bazerman e Tenbrunsel (2011 [20]), identificaram que permanecer fiel aos seus valores éticos e morais é difícil, mesmo para os indivíduos dos grupos A e B, tendo em vista que inúmeras tentações surgem a todo o momento, que trazem benefícios imediatos e fazem com que as pessoas cometam condutas antiéticas, sacrificando o bem-estar futuro.

Desse modo, baseados em outros estudos, entre eles Kouchaki e Smith (2014 [21]) e Shalvi, Eldar e Bereby-Meyer (2012 [22]), os estudiosos da OCDE (2018) identificaram algumas causas possíveis para a diminuição do autocontrole em relação à ética, entre elas: pressões de tempo e cansaço; intensas cargas de trabalho; pressão de desempenho e contratos de curto prazo. “Tais condições dão aos funcionários públicos razões para cortar e contornar as regras, e também pode fornecer-lhes justificativas para a sua má conduta: ‘Se meus empregadores não se importam comigo, por que eu deveria me importar com eles?’”²⁶

²⁵ *In a well-functioning integrity system, individuals use discretionary power wisely, judge fairly, lead by example and speak up against misconduct. Reality, of course, is more challenging.* (OCDE, 2018, p. 11, tradução e adaptação da autora).

²⁶ *Such conditions give public employees reasons to cut corners and circumvent rules, and may also provide them with justifications for their misconduct: “If my employers don’t care about me, why should I care about them?”* (OCDE, 2018, tradução e adaptação da autora, p. 16).

Além dessas, foram observados que vieses e discriminação afetam os julgamentos e as decisões dos seres humanos, especialmente se estiver em julgamento alguém de um grupo com proximidade psicológica, pois isso conduz a conflitos de interesses, às vezes imperceptíveis à primeira vista.

Os estudos da OCDE demonstraram que as justificativas são fortemente utilizadas para suprir a lacuna entre o comportamento correto ou ideal e o comportamento praticado. Elas amenizam o peso da conduta antiética. As pessoas somente irão cometer atos desonestos se houver espaço para justificar tais atos para si e para os outros.

Outra constatação dos pesquisadores é que a corrupção, muitas vezes, aparenta ser um crime sem vítimas, tendo em vista a distância existente entre a conduta e o resultado, especialmente se a tarefa antiética é delegada ou se a responsabilidade é compartilhada.

A incerteza de que aquela conduta causou aquele prejuízo diminui a responsabilidade moral. Quando a responsabilidade por uma decisão imoral é suportada por vários atores, as ações de um indivíduo parecem menos fundamentais. Reflexões comuns em tais situações incluem "Minha ação não faz diferença "ou" Se eu não fizer isso, outra pessoa o fará ". (OCDE, 2018)²⁷

Ademais, a pesquisa da OCDE (2018) também evidenciou um conceito que permite uma boa compreensão dos elementos originadores dos comportamentos das pessoas: a reciprocidade. Trata-se de um comportamento que pode ser observado, em múltiplos níveis, em todas as culturas e é fundamental para a humanidade.

Funciona da seguinte forma: alguém que recebe um favor, tentará retribuí-lo. Por outro lado, se for injustiçado, tratará de se vingar. Com base nos estudos de Fehr e Gächter, 2000 [54], a OCDE (2018) concluiu que a reciprocidade “está no cerne da lógica humana e constitui a base do mercado, troca, confiança e justiça”. Todavia, a reciprocidade pode conduzir tanto a interações éticas como a acordos antiéticos, de modo que ela pode servir de motivação para a prática de corrupção.

Pontes e Anselmo (2019), dois delegados da Polícia Federal, em sua obra “Crime.gov, quando corrupção e governo se misturam”, contam detalhes da Operação Lava Jato e das dificuldades que enfrentam no combate dos desmandos das altas autoridades do País. Em suas pesquisas e experiências, eles constataram que,

²⁷ *In addition, guilt becomes smaller when shared. When the responsibility for an immoral decision is borne by several actors, the actions of one individual seem less pivotal. Common reflections in such situations include “My action doesn’t make a difference” or “If I don’t do it, someone else will”.* (tradução e adaptação da autora, p. 18, OCDE 2018).

É prerrogativa do Poder Executivo nomear integrantes dos órgãos fiscalizadores, de controle e da Justiça. Os ministros do STF, do STJ e do TCU e os desembargadores dos tribunais de contas estaduais são colegiados formados, em todo ou em parte, por indicações políticas.

Essa expansão do poder da caneta do chefe do Executivo para o Legislativo e Judiciário é deletéria do ponto de vista da independência e autonomia desses órgãos fiscalizadores e julgadores. A tentativa de “corrigir” esse problema foi estabelecer que cargos como os de ministros e tribunais superiores ou conselheiros de tribunais de contas são vitalícios. O pressuposto seria de que com a garantia de que não pode ser demitido, o ministro tivesse mais liberdade para tomar decisões que desagradem poderosos ou quem o indicou. É o tipo de emenda que costuma não consertar o defeito original e ainda acrescentar outro: na maioria das vezes, ninguém deixa de ter a dívida de gratidão e relação próxima com o padrinho que o nomeou. (PONTES E ANSELMO, 2019, p. 204 e 205).

Os autores constataram, por meio da Operação Quinto do Ouro, que a relação de reciprocidade gerada pela indicação política para os cargos de conselheiros dos tribunais de contas gerou várias formas de conluio. Por meio das provas obtidas pela PF, pelo MPF e ainda pela colaboração premiada de Jonas Lopes, ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ, foi confirmado recebimento de propina pelos conselheiros do TCE-RJ, indicados politicamente, durante anos, em torno de R\$ 100 mil por mês, para que fossem aprovadas contas de governadores e de prefeitos.

Os Policiais Federais relatam ainda que, em 2017, na Operação Quinto de Ouro, foram presos 5 dos 7 conselheiros do TCE-RJ, além do próprio delator, conselheiro Jonas Lopes, que havia confessado os crimes, resultando em 6 dos 7 conselheiros envolvidos nos conluios, os quais foram afastados do cargo por tempo indeterminado. Nomeada na vaga destinada ao Ministério Público de Contas, a única conselheira titular que não foi afastada, Mariana Montebello, passou a ser a presidente interina e foram convocados os conselheiros substitutos, que também são oriundos de concurso público, para compor o plenário.

Após essa mudança na origem dos integrantes do plenário, os autores destacam que as decisões do TCE-RJ passaram a ser mais criteriosas e imparciais em suas análises. Eles ressaltam que, em 2018, o jornal O Globo publicou um comparativo da produtividade do TCE-RJ, trazendo uma análise qualitativa, em que se observa maior índice de reprovação das contas dos prefeitos, reprovação das contas do governador e o cancelamento de 66 editais de licitações, que estavam eivados de irregularidades.

Essas licitações, segundo os autores, representam R\$ 4 bilhões, que seriam gastos pelo poder público em contratos de legalidade questionável. Os dados demonstram que houve

um aumento de 122% em relação ao ano anterior. Quanto às contas do governador, um parecer pela reprovação não ocorria desde 2002, e todas as contas do governador Sérgio Cabral foram aprovadas, apesar da Operação Lava Jato ter comprovado inúmeros escândalos de desvios de recursos do Estado.

Diante dessas constatações, os autores concluem,

O caso fluminense é uma amostra da atuação delituosa de TCEs. Certamente não é o único, mas é um exemplo bem-acabado de como esses órgãos podem ser cooptados e servir ao crime institucionalizado, apagando rastros de corrupção e dando um verniz de correção a gestões corruptas. (PONTES E ANSELMO, 2018, p. 211).

Diante do exposto e com base nas teorias e fatos apresentados, é possível identificar que, no TCE-MT, existem elementos comportamentais que podem influenciar negativamente os membros e os servidores, o que se traduz em vulnerabilidades que comprometem a integridade e prejudicam sobremaneira os resultados dos serviços entregues à sociedade.

Entre os elementos que podem causar influências negativas e comportamentos indevidos, percebe-se:

1. conflitos de interesses, como resultado de pressões externas dos fiscalizados e de outras partes, de influências políticas ou do relacionamento inadequado com partes interessadas (como por exemplo o recebimentos de presentes, favores ou homenagens) ou por outras motivações pessoais;
2. sentimento de reciprocidade, gerado por indicação política ou por negociação de empregos a parentes ou amigos com a entidade fiscalizada ou ainda por relacionamentos interpessoais de proximidade com os auditados ou seus advogados;
3. viés inadequado causado por julgados anteriores;
4. comportamentos antiéticos dos colegas, que geram o sentimento de que “todos fazem”;
5. ausência da cultura de integridade em contraponto à existência de cultura da busca pelos benefícios pessoais, maior remuneração e menor carga de trabalho;
6. influência de líderes que não se comprometem com a qualidade e com a produtividade dos trabalhos entregues;
7. ausência de comprometimento explícito da alta administração com a ética;

8. tolerância com a má-conduta e ausência de repreensão e de providências adequadas;
9. busca de equilíbrio moral, devido ao sentimento de injustiça por atos de outros colegas ou líderes;
10. falta de divulgação adequada de comportamentos éticos dos colegas e da valorização dada à integridade pela alta administração;
11. difusão de responsabilidade tendo em vista que muitas decisões são compartilhadas por mais de uma pessoa; e
12. envolvimento em atividades políticas.

Portanto, verifica-se que esses elementos podem influenciar os integrantes do TCE-MT e conduzi-los à elaboração de relatórios de baixa qualidade, de decisões e de julgamentos parciais, injustos e contrários aos princípios constitucionais e legais e ao interesse público, ou seja, induzem a condutas antiéticas. Tais fatos podem estar entre as principais causas do baixo valor público gerado pelo TCE-MT e percebido pela sociedade de Mato Grosso. Por isso, precisam ser enfrentados com urgência por *insights* que os neutralizem ou, ao menos, minimizem.

Ademais, ao manusear os resultados obtidos por meio dos instrumentos utilizados nesta pesquisa, trazidos nas seções anteriores, que apontaram para o desalinhamento do modelo de gestão, com conseqüente baixa eficiência e baixa efetividade, e para a alta influência negativa exercida por inúmeros elementos comportamentais sobre os integrantes do TCE-MT, e compará-los com os resultados da pesquisa de satisfação (VETOR, 2016), conclui-se que tais constatações sinalizam para um conjunto de fatores que conduzem à falha na entrega de valor público aos cidadãos mato-grossenses.

Diante disso, no capítulo seguinte serão propostas algumas medidas práticas para aplicação que visam à melhoria da gestão do TCE-MT.

3 DA TEORIA À PRÁTICA: PROPOSTA

Neste capítulo, alicerçadas na literatura pesquisada e nos estudos discorridos no capítulo 1, bem como na contextualização e no diagnóstico evidenciados no capítulo 2, serão apresentadas as propostas de intervenção, que se espera, sejam adequadas para o aprimoramento da criação e da entrega de valor público pelo TCE-MT aos cidadãos mato-grossenses.

Essas propostas serão apresentadas em duas partes. Primeira, as ferramentas de governança pública que foram identificadas como úteis para aumentar a capacidade de governar e, segunda, as intervenções da economia comportamental necessárias para auxiliar os integrantes do TCE-MT a fazerem melhores escolhas profissionais. Com isso, tem-se a expectativa de aprimorar o valor público gerado pela instituição.

3.1 Ferramentas de Governança Pública úteis para criar valor público no TCE-MT

Com fundamento no diagnóstico apresentado na seção 2.3.2, pelos dados obtidos, constata-se que, apesar de o TCE-MT possuir boa estrutura de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, o modelo de gestão não está totalmente alinhado e apresenta inúmeras deficiências e desajustamentos. Assim, pode-se inferir que são necessárias medidas corretivas e inovações que possibilitem ao TCE o aprimoramento na entrega de valor público à sociedade. Desse modo, apresenta-se uma proposta para o aprimoramento institucional.

Primeiramente, identifica-se a necessidade da quebra de paradigma, em que é preciso migrar do modelo Burocrático para o da Governança Pública, visto que devem ser priorizadas a cocriação e a coprodução de valor público, em que se prestam serviços que foram criados com o apoio do cidadão. O TCE-MT já possui canais para ouvir e engajar o cidadão, tais como a Ouvidoria e o Programa Consciência Cidadã. Entretanto, é fundamental aprimorar a utilização do conhecimento trazido por meio desses canais na produção do serviço público.

Outro ponto importante a ser aperfeiçoado é a maturidade colaborativa e a confiança entre os órgãos que compõem a rede de governança em que se insere o TCE-MT, pois ainda não se percebe um ambiente adequado à coprodução de soluções. Sugere-se que o TCE-MT dê mais alguns passos no desenvolvimento dessas parcerias, demonstrando, mediante a sua atuação correta, que é uma instituição digna de confiança e, dentro da sua competência, por meio da alta administração, que adote as seguintes medidas:

1. incentive os líderes a demonstrarem maior disposição para abraçar as causas coletivas que as particulares, e a serem imparciais quanto às preferências e aos interesses dos partícipes, além de exercerem papéis de patrocinadores, mobilizadores ou mediadores, auxiliarem na solução de conflitos e assegurarem a implementação de acordos colaborativos;
2. empreenda esforço contínuo de alinhamento dos propósitos e objetivos comuns;
3. propicie a concordância entre os interessados sobre conceitos e terminologias que serão utilizados para debater os problemas comuns;
4. esclareça as expectativas e as tarefas de cada partícipe;
5. estabeleça critérios a serem compartilhados para a avaliação de informações e alternativas para a solução dos problemas comuns;
6. possibilite a defesa aberta e qualificada, tanto dos interesses das partes, quanto dos interesses de terceiros, no processo deliberativo;
7. adote estratégias e intervenções efetivas para a solução de conflitos;
8. aprecie abertamente o que representa o interesse comum;
9. estructure o processo decisório; e
10. crie acordos que gerem compromissos por meio do processo decisório.

Ademais, o diagnóstico revelou que a força de trabalho do TCE-MT é subutilizada. Então, propõe-se que sejam realizados estudos e implementadas ações a fim de melhor utilizar a sua estrutura de pessoas, tornando-a mais eficaz na geração dos produtos previstos, mais efetiva na produção dos impactos esperados, e ainda mais eficiente mediante uma boa relação de custo-benefício. No entanto, é importante ressaltar que esta pesquisa considera o lapso temporal 2016 a 2018, e a comissão de diagnóstico constatou que, a partir de 2018, iniciou-se a implantação de medidas, entre elas a reestruturação da área técnica, que já apresenta resultados animadores.

Quanto à inovação, sugere-se a realização de testes, experimentações e validações anteriores à implantação de novas formas de trabalho, a fim de minimizar as falhas.

O diagnóstico demonstrou também que o modelo de gestão do TCE-MT é altamente desalinhado, atingindo 57% de desalinhamento, tendo em vista os fatores externos, sobre os quais se tem pouca ou nenhuma governabilidade, e os fatores internos que são passíveis de aprimoramento. Portanto, para estes últimos, é fundamental apontar sugestões de melhoria, conforme as que seguem.

Na formulação da agenda estratégica, recomenda-se que: a) seja aumentada a integração entre o planejamento e a execução; b) o monitoramento, a formulação, a ação e a avaliação estratégica sejam momentos lógicos, não sequenciais, que buscam o replanejamento; c) a liderança seja voltada a uma visão estratégica; e d) o desempenho seja baseado em resultados, em busca de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade organizacionais.

A liderança precisa ser vista como uma capacidade de detectar e resolver problemas e os papéis devem ser definidos conforme as circunstâncias exigirem. É necessário estabelecer: a) pactuação vertical entre as lideranças e os responsáveis pela execução; b) pactuação horizontal entre as lideranças e as unidades executoras; c) iniciativas *anti-gaming* ou outras para reduzir o potencial de manipulação na pactuação; e d) escritório de contratos, a fim de aprimorar a negociação e, especialmente, o monitoramento e a avaliação das pactuações.

Ainda referente ao alinhamento de lideranças, é importante que a escolha dos líderes seja sempre por meio de processos estruturados, entre aqueles que se mostram mais aptos para conduzir as equipes e os trabalhos, tendo em mente que tais líderes são gerentes públicos, que devem agir segundo responsabilidades éticas e que devem atuar como arquiteto de escolhas. As capacitações realizadas para os líderes também devem ser intensificadas considerando tais perspectivas.

Quanto ao alinhamento de pessoas, é imprescindível o fim do patrimonialismo no preenchimento dos cargos comissionados e das funções de confiança. Para estes, as pessoas devem sempre ser escolhidas pelo conhecimento, habilidades e atitudes que possuem.

A comunicação é outra área que carece de ajustes a fim de que se torne mais integrada, livre, informal, multidirecional e ligada a processos automatizados, nos diversos níveis, para gerar informações úteis a todas as áreas.

Por sua vez, o comprometimento dos integrantes do TCE-MT necessita de ruptura com o atual modelo, de comprometimento com o próprio cargo, para um comprometimento pleno com as obrigações centrais da organização, considerando integralmente o conjunto de tensão e incerteza e utilizando suas habilidades para as soluções necessárias.

Em relação à estrutura e ao seu alinhamento, sugere-se uma evolução na interseção dos elementos da estratégia, objetivos, metas, iniciativas e ações, com os elementos da estrutura implementadora, as unidades organizacionais, por meio de uma matriz de contribuição. Propõe-se ainda a migração para uma estrutura celular em rede, em que todas as áreas estejam voltadas à atividade principal.

No tocante ao alinhamento de TI, é fundamental uma análise da relação custo-benefício pois, nos últimos anos, o custo foi alto e os benefícios não foram igualmente perceptíveis, visto que não se identificou quantidade significativa de substituição dos equipamentos e nem de aperfeiçoamento dos sistemas. Ademais, embora os equipamentos e os sistemas de informática tenham sido considerados satisfatórios no diagnóstico, para o desempenho dos trabalhos e a entrega de resultados à sociedade, sabe-se que a tecnologia evolui rapidamente e que sempre é preciso aplicar recursos nessa área para que não se torne obsoleta.

Em relação ao orçamento, denota-se como relevante a implantação de um controle efetivo que avalie e reavalie, periodicamente, a qualidade do gasto, comparando os resultados gerados com os recursos aplicados, e que identifique oportunidades de melhoria. Também constata-se como necessário um maior alinhamento entre a alocação dos recursos para custeio e investimento com a estratégia organizacional, tanto no momento da elaboração da proposta orçamentária como por meio do monitoramento da execução orçamentária e financeira, com o fim de prever a necessidade de realinhamento entre orçamento, estratégias e objetivos.

A sistemática de M&A também apresenta necessidade de aprimoramento, em especial, quanto ao processo de verificação da qualidade e confiabilidade dos dados e informações coletados, para o qual propõe-se a realização periódica de auditorias internas, com a finalidade de propiciar maior confiabilidade das informações sobre o desempenho. Além disso, sugere-se um maior engajamento da alta administração nesse processo.

A prestação de contas e a transparência são 2 itens que carecem de atenção redobrada, visto que o TCE-MT é uma instituição de controle, que exige a prestação de contas e a transparência de todas as outras instituições que fiscaliza. Por isso, nesse ponto, mais que nos outros, ele deve dar o exemplo. Para tanto, recomenda-se que os dados e as informações de monitoramento e avaliação dos objetivos e metas, bem como os dados da execução orçamentária e financeira, sejam colocados à disposição dos cidadãos na *internet*, de forma organizada, inteligível e atualizada.

Por fim, com base nas lições discorridas no capítulo 1, principalmente na seção 1.1.1, entende-se que essas medidas ora propostas são importantes e necessárias para aperfeiçoar o desempenho da organização. Todavia, o foco deve estar sempre na criação de valor público. Esse é o grande desafio, é preciso a negociação de valores, a mudança de cultura e a quebra de paradigmas, quanto ao propósito da prestação de serviços públicos. O cidadão deve ser colocado no centro do desenho das políticas públicas e da entrega dos serviços. E, na política pública do controle externo, não pode ser diferente.

3.2 A economia comportamental inserida no TCE-MT. Intervenções comportamentais úteis para contribuir para o aprimoramento do valor público do TCE-MT

Apoiado nos estudos da seção 1.3, constata-se que a economia comportamental é uma ciência ainda pouco difundida e utilizada no Brasil e em Mato Grosso, mas, em outros países, já possui estudos direcionados ao serviço público, inclusive à política de integridade.

No estudo da OCDE (2018), os pesquisadores salientam que “um *insight* comportamental chave é que escolhas antiéticas são freqüentemente feitas por pessoas que, em geral, querem se comportar eticamente”²⁸. Uma grande descoberta dos pesquisadores da OCDE foi que a maior parte dos indivíduos deseja ser ético e que aqueles que não se importam com o resultado das suas ações sobre as outras pessoas, que são minoria, apresentam sintomas de psicopatia (Hare, 2006 [16] *apud* OCDE, 2018, p. 14). Consequentemente, os *insights* comportamentais devem enfatizar a maioria que deseja ser ética.

Para conter, ou ao menos reduzir, as práticas desonestas, a OCDE (2018) observou que é possível implantar políticas de integridade baseadas na economia comportamental. E, para que tais políticas sejam mais efetivas, é preciso considerar a existência dos 3 grupos de indivíduos, A, B e C, já identificados na seção 2.4 do capítulo anterior, e aplicar medidas de incentivo, direcionadas para cada grupo, do seguinte modo:

1. considerando os grupos A e B, fornecer um ambiente de trabalho no qual os profissionais com alto desempenho são valorizados, as oportunidades de conduta corrupta são minimizadas e a conformidade com medidas de integridade são facilitadas; e
2. considerando o grupo C, estar alerta para a existência de indivíduos puramente autointeressados e implementar medidas eficazes de detecção e dissuasão.

Corroborando com o estudo dos autores citados no capítulo 1, considera-se de grande relevância a observação da OCDE (2018) que descreveu dois aspectos que devem ser considerados no desenho da política pública,

O primeiro diz respeito às maneiras pelas quais os indivíduos fazem escolhas morais: atalhos psicológicos, percepções errôneas e tentações muitas vezes podem desviar as melhores intenções. Compreender a dinâmica e as

²⁸ A key behavioural insight is that unethical choices are often made by people who in general want to behave ethically. (tradução e adaptação da autora, p. 11).

armadilhas da escolha moral ajuda os decisores políticos a fornecer uma orientação mais eficaz para promover a integridade no setor público e em toda a sociedade. O segundo aspecto diz respeito às maneiras pelas quais a dinâmica social afeta o comportamento individual. Integridade não é apenas uma questão de escolha moral individual; é influenciada pela sociedade, pelos pares, vizinhos e colegas. Políticas de Integridade funcionam melhor em congruência com - e não contra - a lógica das interações sociais.²⁹

As pessoas em geral comparam suas ações com a de outros colegas. É o *insight* denominado *social*, no acrônimo *EAST*. Em consonância com esse estudo, a OCDE (2018) identificou também que as políticas de integridade podem ser utilizadas para influenciar a bússola moral dos indivíduos, de duas maneiras, indicando um ponto de referência moral mais elevado, por exemplo, o comportamento ético de um colega, e contribuindo para que este ponto seja observado, tornando-o bem evidente.

Para isso, primeiramente, os pesquisadores afirmam que é importante aumentar esses pontos de referência moral. Deve-se estabelecer claramente as condutas éticas desejadas e valorizar a integridade e a confiança depositada nos funcionários públicos, de forma que essas informações estejam acessíveis. Por outro lado, a vigilância excessiva, a desconfiança e a falta de informação diminuem o ponto de referência moral dos indivíduos.

Em segundo, deve-se enfatizar o ponto de referência moral, com o fim de evitar a desarmonia entre este ponto e o comportamento das pessoas. Assim, é importante estimulá-las a refletir sobre as consequências agradáveis de suas condutas éticas, o que pode conduzi-las a escolhas mais acertadas e probas.

Ademais, conforme demonstrado no capítulo anterior, seção 2.4, além das tentações, percepções errôneas, conflitos de interesses, sentimento de reciprocidade, outra causa, apontada no estudo da OCDE (2018) como influência para condutas antiéticas, é a lacuna existente entre a ação e o seu resultado.

Conhecendo as causas possíveis, eles também constataram, por meio de suas pesquisas, baseadas inclusive nos estudos de Ariely (2006), que é preciso ter a consciência de que qualquer pessoa é suscetível a cometer condutas antiéticas.

Assim, infere-se que, se forem introduzidas abordagens comportamentais, os indivíduos podem resistir melhor às tentações. Diante disso, com base nos estudos

²⁹ *The first relates to the ways in which individuals make moral choices: psychological shortcuts, misperceptions and temptations can often divert the best intentions. Understanding the dynamics and pitfalls of moral choice helps policy makers provide more effective guidance to promote integrity in the public sector and the whole of society. The second aspect relates to the ways in which social dynamics impact individual behaviour. Integrity is not just a question of individual moral choice; it is influenced by society, peers, neighbours and colleagues. Integrity policies function better in congruence with – and not against – the logic of social interactions.* (OCDE, 2018, tradução e adaptação da autora, p. 9).

amplamente citados e debatidos nesta pesquisa, em especial extraídos do *MINDSPACE* e do *EAST*, sugere-se os possíveis *nudges* úteis para aumentar a integridade no serviço público como proposta para aplicação no TCE-MT:

1. elevar e enfatizar os pontos de referência moral, por meio da construção de normas de longo prazo e do fortalecimento dos valores de integridade, p. ex., mediante a atualização e a disseminação do código de ética;
2. enviar lembretes morais, oportunamente, que encorajam as reflexões éticas, com mensagens do tipo: “obrigado por sua honestidade”, podem trazer resultados impressionantes nos comportamentos das pessoas, especialmente se enviadas momentos antes da tomada de decisão;
3. tornar conhecido antecipadamente o dilema ético ou o conflito de interesse, evitando o elemento surpresa, isso trará maior probabilidade dos envolvidos agirem corretamente;
4. firmar compromisso público antecipado, por meio de declarações concretas, p. ex. não vou usar os recursos desse fundo que não para a sua finalidade, deixando menos espaço para manobras na tomada de decisão;
5. possibilitar a tomada de decisão às cegas, ou seja, omitir informações que podem conduzir a uma decisão enviesada;
6. diminuir a possibilidade de justificativas para as condutas impróprias, por meio da definição clara das tarefas e das consequências das ações de cada servidor, bem como das expectativas de comportamentos adequados e torná-los exequíveis;
7. liderar pelo exemplo, evidenciando os próprios comportamentos éticos e divulgando adequadamente a valorização que a alta administração dá a esses comportamentos;
8. utilizar a reciprocidade para interações éticas, oferecendo ajuda aos colaboradores logo no início das tarefas, para criar a propensão para o melhor desempenho;
9. dar *feedback* oportuno e estruturado que permita que os servidores conheçam e avaliem o seu desempenho;
10. comunicar, com clareza, as metas, os prazos estabelecidos, a relevância e a singularidade de cada produto, como também o seu “proprietário”, a fim de personalizar, dar efeito de propriedade, além de demonstrar a saliência e a escassez;
11. comunicar o planejamento e as metas da forma mais persuasiva e motivadora possível, utilizando o “efeito de enquadramento”, p. ex. informar que, por meio

do PAF, será possível economizar n milhões de reais de recursos públicos se o plano for executado com qualidade, ou ainda, informando o valor economizado no ano anterior e apresentar a nova meta de economia; e

12. reduzir a distância entre a ação e o resultado danoso, por meio de: a) comunicação clara sobre a integridade como uma questão pessoal e não em termos abstratos; b) atribuição precisa da responsabilidade a um único ator pela tomada de decisão; e c) diálogo com os cidadãos que são os diretamente afetados.

Por esse último item, percebe-se que o envolvimento dos cidadãos usuários na cocriação e na coprodução das políticas públicas é de grande relevância, inclusive na política de integridade.

Essas são as principais intervenções comportamentais identificadas que, provavelmente, podem conduzir os integrantes do TCE-MT a escolhas profissionais mais acertadas e mais éticas.

Fica evidente também, pelas ações propostas, que os líderes são peças-chave fundamentais na aplicação dos *nudges* a fim de minimizar as influências negativas e de utilizar as influências positivas, pois eles são os arquitetos de escolhas. Por isso, os líderes devem ser escolhidos com base nessa perspectiva.

Dessa forma, observa-se que é possível, mediante a implantação de políticas de integridade, fundamentadas em *insights* comportamentais, a redução da prática de condutas antiéticas e de corrupção e, com isso, o aprimoramento do valor público gerado por qualquer organização, inclusive pelo TCE-MT.

Ainda como proposta, apesar de esta não ser exequível pelo próprio TCE-MT, ousa-se sugerir ao Congresso Nacional que a forma de indicação dos membros dos Tribunais de Contas seja debatida e alterada, de modo a eliminar a influência negativa da reciprocidade além de reduzir os conflitos de interesses causados pela indicação política.

É possível identificar que essa forma de indicação causa influências negativas não somente nos indicados de livre escolha, mas também nos membros oriundos das carreiras técnicas de conselheiros substitutos e de procuradores de contas, embora essas influências possam ser menores nesses casos, visto que, apesar de elaborada uma lista tríplice entre os integrantes das carreiras técnicas, há que se fazer uma seleção, a qual pode gerar o sentimento de reciprocidade no escolhido.

Desse modo, sugere-se que as seleções sejam realizadas exclusivamente por critérios objetivos, que não deixem margem para a criação de tal sentimento. Por exemplo, formação da lista tríplice por antiguidade e merecimento e, após, eleição, por seus pares.

Todavia, apesar da dificuldade de execução, visto que depende de alteração na Constituição Federal, foi possível demonstrar, ao longo desse estudo, que essa medida é de grande relevância e, com certeza, diminuirá essas influências, mas também ficou evidente que esta alteração na forma de composição dos tribunais de contas, por si só, não é suficiente para conter as condutas antiéticas. Ainda são necessárias outras providências também importantes para a contenção dessas práticas, algumas das quais foram propostas nesta pesquisa.

Diante do exposto, considerando-se os desalinhamentos de gestão identificados e as influências negativas percebidas sobre os seus integrantes, e ainda os estudos trazidos com base na literatura consultada, infere-se que essas são as principais ferramentas de gestão e as mais relevantes intervenções comportamentais que podem ser utilizadas para o aprimoramento do valor público gerado pelo TCE-MT, por meio dos serviços que entrega aos cidadãos mato-grossenses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve início com a percepção da autora, por meio dos resultados da pesquisa de satisfação e de notícias relacionadas a falhas na aplicação dos recursos públicos, quanto à lacuna existente entre o valor público potencial e o efetivamente entregue à população mato-grossense por meio dos serviços prestados pelo TCE-MT.

Visando diminuir essa lacuna, buscou-se responder a seguinte questão: quais mecanismos de governança pública e quais intervenções da economia comportamental podem contribuir para o aprimoramento do valor público gerado pelo TCE-MT?

Assim, procurou-se conhecer o conceito do termo valor público e estudar duas ciências relevantes para o seu aprimoramento, quais sejam: a governança pública e a economia comportamental. Desse modo, foi realizada uma pesquisa aprofundada sobre as duas áreas, principalmente por se tratar de matérias ainda não muito debatidas em Mato Grosso, e foi demonstrada a inter-relação entre os termos conceituados.

Evidenciou-se que governança pública é um processo de geração de valor público e que a liderança é o primeiro elemento direcionador do desenvolvimento desse valor, pois refere-se à influência exercida pelos líderes sobre os integrantes de uma equipe, para a qual devem ser considerados os *insights* comportamentais.

Foram identificados os principais agentes envolvidos para a promoção do aprimoramento do valor público, que são os gerentes públicos, os arquitetos de escolhas e os líderes. Ficou evidente que eles são as mesmas pessoas e que devem agir de acordo com as responsabilidades éticas que lhes são inerentes ao assumirem seus cargos públicos.

Além disso, apresentaram-se as medidas da governança pública, entre elas a evolução para o paradigma da Governança Pública, a correta elaboração da agenda estratégica, o alinhamento da estrutura organizacional e a introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação efetivos, que seriam adequadas para ampliar a capacidade de governar. Também foram amplamente discutidos e apresentados os métodos de aplicação de *nudges*, com base na literatura pesquisada, que devem ser estudados e utilizados para aumentar a geração de valor público.

Para o aprofundamento deste estudo de caso, foi realizado diagnóstico do modelo de gestão existente e das ferramentas utilizadas no TCE-MT atualmente, bem como sua efetividade, o qual evidenciou um desalinhamento considerável deste modelo, o que aponta

para uma possível causa da entrega de valor público insatisfatória. Entretanto, o diagnóstico também apontou que, ultimamente, a confiança no TCE-MT iniciou uma recuperação.

Foram também demonstrados os elementos comportamentais que supostamente influenciam, de forma desfavorável, os integrantes do TCE-MT, e induzem a entrega de produtos, relatórios de auditoria, pareceres, decisões e julgamentos de qualidade questionável, parciais, incoerentes e opostos ao regramento legal. Esses elementos, provavelmente, estão entre as razões centrais do insuficiente valor público entregue, motivo pelo qual devem ser contidos urgentemente mediante *insights* comportamentais que os desarmem.

Dessa forma, deduz-se que as deficiências na governança e as influências negativas evidenciadas reverberam no resultado da Pesquisa de 2016 (VETOR PESQUISAS, 2016) e no cenário atual apresentado, de falhas no exercício do controle externo, o que justifica a relevância desta pesquisa, de modo que sejam aplicadas as propostas de intervenção apresentadas no capítulo 3, cuja finalidade é conduzir a instituição à mudança de rumos e ao aprimoramento dos serviços prestados. Contudo, esta pesquisa demonstrou que, a partir de 2018, pelos motivos expostos no capítulo 2, na seção 2.5, ficou evidente o crescimento do valor público gerado pelo TCE-MT.

Outrossim, a pesquisa trouxe ferramentas aptas a aperfeiçoar a capacidade de governar, tornando claro que a entrega de serviços deve ser direcionada aos cidadãos, pois estes são os beneficiários diretos desses serviços e precisam ser envolvidos na coprodução das políticas públicas, e que o objetivo deve ser sempre a cocriação de valor público. Também buscou demonstrar a importância do alinhamento do modelo de gestão para o aprimoramento na entrega de resultados. Porém, procurou evidenciar se a implantação desse novo método de governança bastaria para que a instituição fosse eficiente e efetiva na entrega de valor público à sociedade.

Constatou-se que a implementação e o aperfeiçoamento das ferramentas de governança, migrando do paradigma burocrático para o da governança pública, é importante e necessário, contudo não é suficiente e por isso deve ser considerado como parte integrante de um conjunto de medidas.

Tornou-se incontestável, neste estudo, que a implementação de medidas que minimizem os elementos comportamentais negativos, especialmente conflito de interesses, sentimento de reciprocidade, viés inadequado e busca de equilíbrio moral pelo sentimento de injustiça e ainda de outras que possam causar influências positivas no comportamento dos integrantes do TCE-MT é fundamental.

Diante disso, com base nas evidências trazidas nesta pesquisa, ficou confirmada a hipótese inicialmente descrita.

Desse modo, foram ainda identificadas e propostas as principais intervenções comportamentais úteis para influenciar positivamente os integrantes do TCE-MT e para minimizar as influências negativas. Ficou notório que os líderes são pessoas determinantes para a aplicação dos *insights* comportamentais e que, por esse motivo, precisam ser selecionados por critérios rigorosos, pois eles devem ser os responsáveis pela aplicação dos *nudges* que auxiliarão os integrantes do TCE-MT em suas escolhas profissionais, de forma a entregar melhores resultados à sociedade.

No entanto, foi possível observar que algumas influências negativas são causadas pela atual forma de composição dos Tribunais de Contas, prevista na Constituição Federal, a qual ocorre mediante indicação política dos Poderes Executivo e Legislativo.

Alicerçado nos estudos aqui trazidos, foi possível inferir que as pessoas indicadas politicamente para ocupar o cargo de conselheiro, com base no ponto central da lógica humana, a reciprocidade, enfrentam muita dificuldade de agir com imparcialidade em suas decisões. Por esse motivo, entende-se que é preciso rever a forma de composição dos Tribunais de Contas do País, de modo que os conflitos de interesses e o sentimento de reciprocidade, que conduzem a decisões parciais, sejam eliminados ou ao menos minimizados. Uma das maneiras consideradas como ideal de suprir os cargos de conselheiro de maior imparcialidade seria a nomeação por meio de concurso público. Por essa razão, pretende-se sugerir, ao Congresso Nacional, que promova essa alteração, mediante as inúmeras propostas de emendas à Constituição Federal - PECs, que já estão em tramitação ou, ainda, que algum Senador ou Deputado Federal apresente uma nova proposta, com base nesta pesquisa.

Por fim, observou-se que há muito caminho a avançar para que o TCE-MT evolua e aprimore suas atividades, atinja melhores resultados e aumente a sua geração de valor público. Todavia, já é possível constatar um importante progresso nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ARIELY, Dan. Trad. ABRAMOWICZ, Leonardo. **A Mais Pura Verdade sobre a Desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ÁVILA, Flávia e ÁVILA Marcos. **Economia Comportamental. Como e quando surgiu**. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/como-e-quando-surgiu/>. Acesso em: 16 jan. 2019.

ÁVILA, Flávia e BIANCHI Ana Maria. **Economia Comportamental. O que é**. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/o-que-e/>. Acesso em: 16 jan. 2019.

ÁVILA, Flávia. **A Economia Comportamental: Um novo olhar para o ser Humano**. 2015. Disponível em <http://arquivo.espm.br/revista/2015/2015-mai-jun/37/#zoom=z>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015: Mente, Sociedade e Comportamento (Parte 3)**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>. Acesso em: 8 jan. 2019

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015: Mente, Sociedade e Comportamento (Visão Geral)**, p. 17. Disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2019.

BARBOSA, Luiza Kodja. **Paternalismo Libertário O limite entre a liberdade de escolha e a formulação de políticas públicas**. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/luiza_barbosa_-_paternalismo_libertario.pdf. Acesso em: 05 jan. 19.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CAVALLINI, Marta, G1. **Richard Thaler ganha Nobel de Economia em 2017 por unir economia e psicologia**. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/premio-nobel-de-economia-vai-para-criador-da-teoria-da-contabilidade-mental.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2019

DOLAN, Paul e outros. **MindSpace. Influencing behaviour through public policy**. Disponível em: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/mindspace>. Acesso em: 17 jan. 2019.

FRANÇA. **Declaração dos Direito do Homem e do cidadão**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-a%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 02 out. 2018.

GRENNY, Joseph e outros. *Influencer, The New Science of Leading Change*. 2 Ed. Mc Graw Hill Education. New York, 2013.

HORNER, Louise; HUTTON, Will. *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*. In: MOORE, Mark H.; BENINGTON, John. *Public Value, Theory & Practice*. Palgrave Macmillan. 2011.

HAYNES, Laura e outros. *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. Cabinet Office Behavioural Insight team. p. 12. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

HALPERN, David e outros. *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. Cabinet Office Behavioral Insight team. Disponível em: <https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

INTOSAI. **ISSAI 30**. 2016. Traduzida pelo TCU em 2017.

JORGE, Pontes e ANSELMO, Márcio. **Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva. 2019.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar, duas formas de pensar**. Tradução: Cassio de Arantes Leite. 1a. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

_____. **Entrevista exclusiva para a B3**. 27 out 2017. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=CIZqQ2fAsZU>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e outros. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

MOORE, Mark Harrison. **Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo** – tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

MOORE, Mark & BENINGTON, John. *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave MacMillan. 2011.

OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>

OSBORNE, Stephen P. *Creating a context for strategic leadership off public services: 'Public Service Logic' and value creation in public services*. 2018. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=CzFnJ0zB4q4>. Acesso em: 23 jan. 2019.

STEELCASE GLOBAL REPORT. *Engagement and the Global Workplace*. Disponível em <<https://www.steelcase.com/steelcase-global-report>>. Acesso em 8 jan. 2019.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU**. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca>. Acesso em: 03 jan. 2019.

THALER, Richard H. e SUSTEIN, Cass R. Nudge: **O Empurrão para a Escolha Certa**. Tradução Marcelo Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018**. Disponível em:
<http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=CjwKCAiA8OjjBRB4EiwAMZe6yw-ZUGnvyPKrs_UqE-riE8dkovT13t2JUUqerCh4v1GmZ6YT8aGWIhoCTAcQAvD_BwE>
Acesso em: 02 mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Lei Complementar 269 de 22 de janeiro de 2007**. Disponível em:
<<https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00051757/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20ATUALIZADA%20AT%C3%89%20JANEIRO%20DE%202015.pdf>>
Acesso em: 11 jan. 2019.

_____. **A Identidade**. Disponível em:
<<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/767>> Acesso em 14 jan. 2019.

_____. Medidas cautelares do TCE têm evitado desperdício de recursos públicos. Disponível em:
<<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/48405/t/Medidas+cautelares+do+TCE+t%EAm+evitado+desperd%EDcio+de+recursos+p%FAblicos>>. Acesso em 15 set. 2019.

VETOR PESQUISAS. **Estudo de Imagem e Pré-teste de comunicação**. Pesquisa Qualitativa. TCE-MT. 2016.

ANEXOS

ANEXO I – ORGANOGRAMA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO GESTÃO 2018-2019

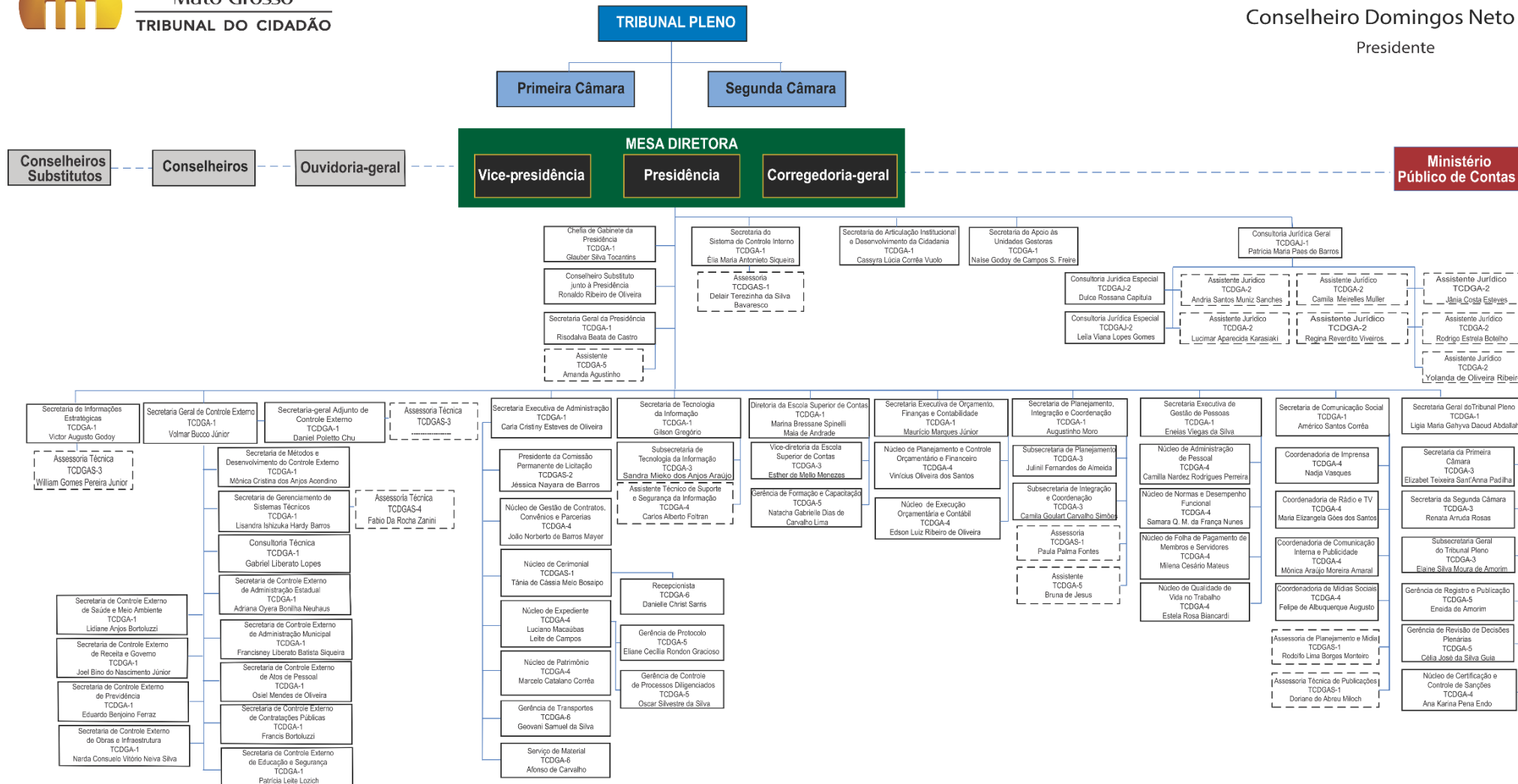


Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

Gestão 2018-2019

Conselheiro Domingos Neto

Presidente

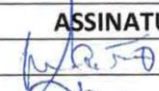
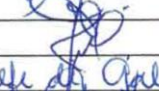
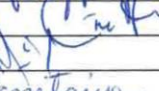
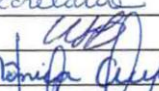
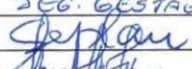

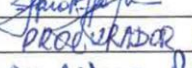
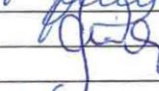







**ANEXO II – LISTAS DE PRESENÇA DA REUNIÃO PARA AVALIAÇÃO DO
MODELO DE GOVERNANÇA DO TCE-MT**

REUNIÃO PARA AVALIAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA DO TCE-MT

DATA: 30/01/2019

LISTA DE PRESENÇA

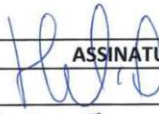
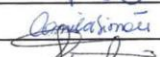
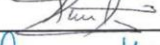
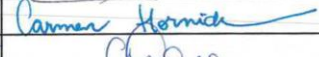

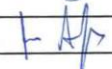
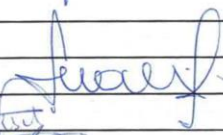


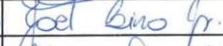
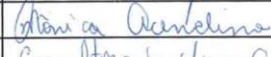

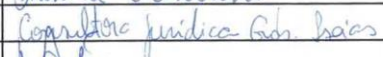
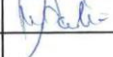
| N. | NOME | CARGO | ASSINATURA |
|----|---------------------------------|---|---|
| 1 | Risodalva B. de Castro | Segeres |  |
| 2 | Volmar Bucco Junior | Seg. Cex |  |
| 3 | João Batista Camargo Junior | CONS. SUBSTITUTO |  |
| 4 | Carmen Hornick | Carmen Hornick | Chefe de Gabinete |
| 5 | Eneias Viegas da Silva | SEG. GESTÃO PESSOAS |  |
| 6 | Augustinho Moro |  |  |
| 7 | Narda Consuelo V. N. Silva |  | Secretaria |
| 8 | William de A. Brito Junior | PROCURADOR DE CONTAS |  |
| 9 | Monica Cristina dos A. Acendino | Auditora Pública Externa | Monica Acendino |
| 10 | Américo Santos Correa | SECRETARIO COMISSÃO |  |
| 11 | José Barbosa do Prado Neto | MPL |  |
| 12 | Jaqueline M. Jacobsen Marques | Cons. Substituta |  |
| 13 | Cirlene Lopes | Assessoria |  |
| 14 | Paula Tavares Fernandes | |  |
| | Elia M. Autorneto Aguiar | Auditora Externa | Elia |

REUNIÃO PARA AVALIAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA DO TCE-MT

DATA: 28/03/19

LOCAL: SALA 04 - ESCOLA DE CONTAS

LISTA DE PRESENÇA

| | NOME | CARGO | ASSINATURA |
|----|--------------------------------|---|--|
| 1 | AMERICO SANTOS CORREA | Secretário de Planejamento |  |
| 2 | CAMILA GOULART CARVALHO SIMOES | Subsecretaria Integração e Coord. |  |
| 3 | CARLOS EDUARDO AMORIM FRANÇA | Secretário Cont. G.T. Adm. Estadual |  |
| 4 | CARMEN HORNICK | Chefe de Gabinete |  |
| 5 | CIRLENE DAS GRAÇAS LOPES | Assessora de Comunicação |  |
| 6 | ELIA MARIA ANTONIETO SIQUEIRA | | |
| 7 | EMERSON AUGUSTO DE CAMPOS | Auditor Supervisor de Secex-Obra |  |
| 8 | ENEIAS VIEGAS DA SILVA | | |
| 9 | GABRIEL LIBERATO LOPES | | |
| 10 | GILSON GREGORIO | SEC. TI |  |
| 11 | GISELLE FERREIRA VIEIRA | Assessor Técnico |  |
| 12 | JAYME PAZETO MEDEIROS | CHEFE DE GAB |  |
| 13 | JOEL BINO DO NASCIMENTO JUNIOR | Sec. Secex Rec Governo |  |
| 14 | MÔNICA | Ass. Pol. Externa |  |
| 15 | PAULA TAVARES FERNANDES |  |  |
| 16 | RISODALVA B. DE CASTRO | Legista |  |
| 17 | | | |

Encontro - Coleta de dados (Mestrado Cons. Jacqueline Jacobsen)
 Exercício #
 12/6/2019

LISTA DE PRESENÇA

| | NOME | CARGO | ASSINATURA |
|----|---------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| 1 | AUGUSTINHO MORO | Sec. Planejamento | |
| 2 | AMERICO SANTOS CORREA | AUSENTE | |
| 3 | CAMILA GOULART CARVALHO SIMOES | AUSENTE | |
| 4 | CARLOS EDUARDO AMORIM FRANÇA | Auditor (Sec. Adm. Estadual) | |
| 5 | CARMEN HORNICK | Chefe de GAB | Carmin Hornick |
| 6 | CIRLENE DAS GRAÇAS LOPES | ASSÉSSORA AECOM | |
| 7 | ÉLIA MARIA ANTONIETO SIQUEIRA | Sec. Contr. Internos | |
| 8 | EMERSON AUGUSTO DE CAMPOS | Auditor Sec. Obra (Supervisor) | |
| 9 | ENEIAS VIEGAS DA SILVA | SEC. GESTÃO PESSOAL | |
| 10 | GABRIEL LIBERATO LOPES | Secretário-chefe do Com. Técnico | |
| 11 | GILSON GREGORIO | AUSENTE | |
| 12 | GISELLE FERREIRA VIEIRA | Assessoria de Gabinete | |
| 13 | JAYME PAZETO MEDEIROS | GAB. CONS. RONALDO | |
| 14 | JOEL BINO DO NASCIMENTO JUNIOR | SE/CGX RECEITA GOVERN | Joel Bino Jr. |
| 15 | JOSÉ BARBOSA DO PRADO NETO | AUSENTE | |
| 16 | NARDA CONSUELO V. N. SILVA | AUSENTE | |
| 17 | MÔNICA CRISTINA ACENDINO | Mônica Acendino Arquite Publica | Mônica Acendino |
| 18 | PAULA TAVARES FERNANDES | Consultora Jurídica Cons. | |
| 19 | RISODALVA B. DE CASTRO | Agente SIE | |
| 20 | VICTOR AUGUSTO GODOY | SIE | |
| 21 | WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JUNIOR | AUSENTE | |
| 22 | | | 15 |

ANEXO III - DIAGNÓSTICO DO PARADIGMA DE GESTÃO PÚBLICA³⁰

Avalia-se os itens, tomando como referência a organização e atribuindo nota 0 para “discordo totalmente” ou 5 para “concordo totalmente”.

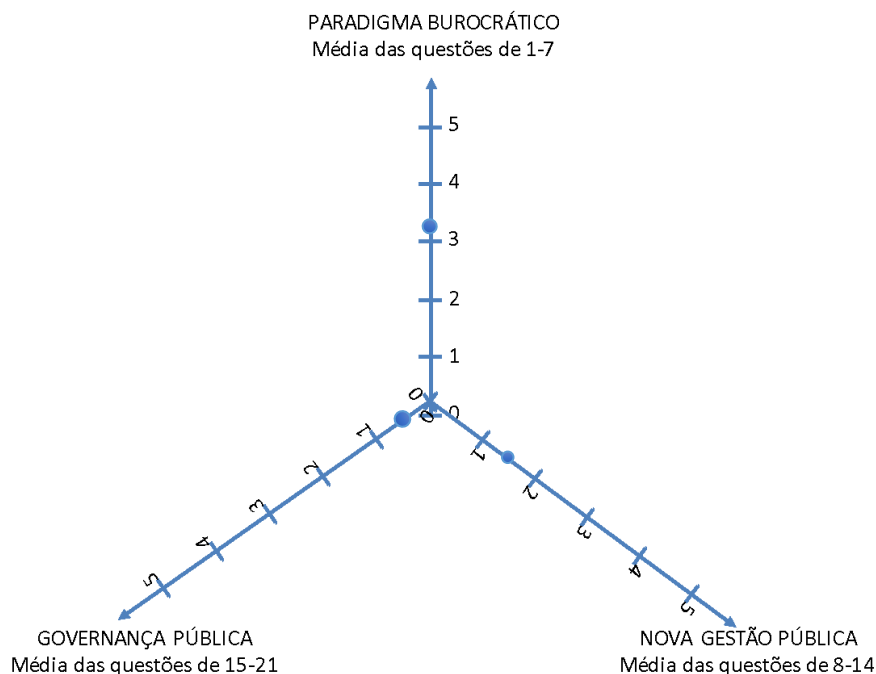
| Itens | Nota (0-5) |
|--|------------|
| 1. Nossa atuação é quase que exclusivamente no sentido de seguir, implementar, operacionalizar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político | 1 |
| 2. Buscamos regulamentar ao máximo nossa atuação para que nosso mandato institucional, jurisdição e competências sejam exclusivos e retem inequivocamente claros | 4 |
| 3. Nossa atuação sobre determinados problemas públicos é exclusiva e/ou <u>preponderante</u> | 3 |
| 4. Centralização e padronização são princípios essenciais para se assegurar os devidos controles de procedimentos e formalidades | 4 |
| 5. O cumprimento integral das regras leva ao alcance dos objetivos | 4 |
| 6. Impessoalidade e meritocracia baseadas em conhecimentos, experiência e obediência às regras predominam na formação e avaliação das equipes | 4 |
| 7. Controles formais, procedimentais (conformidade) bastam para responsabilizar os agentes públicos | 2 |
| 8. Nossa atuação é tanto no sentido de implementar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político, mas também no sentido de identificar o que a sociedade quer e propor ao topo do Governo e/ou sistema político | 3 |
| 9. Buscamos regulamentar nossa atuação de modo que eventuais sobreposições sejam explicitadas e solucionadas à base de competição | 2 |
| 10. Nossa atuação sobre problemas públicos é sobretudo regulamentar, buscando incentivar os agentes privados a atuar melhor sobre eles, por meio de privatização, terceirização e parcerias | NA |
| 11. Descentralização e flexibilização são princípios essenciais para se assegurar o alcance de resultados | 1 |
| 12. Pactuação, incentivos e controles (estrito monitoramento e avaliação levam) ao alcance de objetivos | 2 |
| 13. Impessoalidade e meritocracia baseadas em comportamento empreendedor e eficiência predominam na formação e avaliação das equipes | 2 |
| 14. Controles formais para resultados, de órgãos oficiais e da sociedade, muito mais que procedimentais e regulamentares (conformidade) são essenciais para responsabilizar agentes públicos | 0 |
| 15. Nossa atuação é tanto no sentido de implementar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político, mas também no sentido de articular com outros agentes, identificar o que é melhor para a sociedade e propor ao topo do Governo e/ou sistema político | 2 |

³⁰ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins. (Texto adaptado parcialmente pela autora)

| Itens | Nota (0-5) |
|--|------------|
| 16. Buscamos atuar em conjunto e colaboração com outros agentes públicos e privados, dentro e na fronteira regulamentar de nossa atuação, que também atuam sobre o problema público objeto da nossa missão | 1 |
| 17. Nossa atuação conjunta sobre problemas públicos é em rede, buscando capacitar, empoderar, cooperar e colaborar com outros agentes podendo isto implicar num aumento ou diminuição das estruturas estatais | 1 |
| 18. O relacionamento diferenciado, algumas vezes na fronteira da informalidade, com parceiros públicos e privados, é essencial para garantir atuação efetiva | 0 |
| 19. Interdependência, visão compartilhada, liderança compartilhada são essenciais para o alcance de resultados | 0 |
| 20. Meritocracia baseada em impessoalidade e informalidade humanizada predominam na formação e avaliação das equipes e conjuntos de parceiros | 0 |
| 21. Controles formais e informais, de órgãos oficiais e da sociedade, para princípios e resultados, muito mais que procedimentais e regulamentares (conformidade) são essenciais para responsabilizar agentes públicos | 0 |

Após, plota-se o resultado no gráfico radar abaixo, de acordo com os números das questões. Por fim, faz-se a reflexão sobre as seguintes questões:

- Qual é o paradigma predominante?
- Quais são os principais eventuais problemas/limitações disto?
- Quais são as principais vantagens disto?



Paradigma Burocrático = 3,14

Nova Gestão Pública = 1,66

Governança Pública = 0,57

ANEXO IV - AVALIAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA³¹

O propósito deste diagnóstico é provocar uma reflexão sucinta e simplificada sobre o modelo de governança da organização a partir dos 4 elementos que compõem seu conceito: qualidade e capacidade institucional; colaboração; desempenho; e valor público.

Deve-se analisar cada quesito tendo em mente a organização, não uma área específica. É preciso fazê-lo a partir dos dados objetivos de que eventualmente dispõe, mas também a partir da sua própria percepção da realidade organizacional.

É necessário avaliar cada um dos 19 quesitos agrupados em 4 blocos e atribuir uma nota que varia de zero a cinco. Sendo cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”.

Após, calcula-se a média de cada bloco e plota-se o resultado no gráfico radar ao final.

| 1. QUALIDADE E CAPACIDADE INSTITUCIONAL | Nota (0-5) |
|--|-------------------|
| 1.1. Competências estão bem desenvolvidas: o quadro funcional detém o conjunto relevante e atualizado de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para executar a estratégia e atualizá-la. | 3 |
| 1.2. A organização está alerta em relação às demandas das partes interessadas , no sentido de que as conhece e orientada para respondê-las no tempo certo (por deter recursos e processos estruturados para tal). | 4 |
| 1.3. A atuação da organização (conforme definida em sua estratégia, no que diz respeito aos produtos que gera e as partes interessadas às quais se endereçam) está condizente com a escala do problema público a ser enfrentado , sendo capaz de fazer uma diferença no sentido de resolvê-lo, atenuá-lo ou melhor conviver com ele. | 2 |
| 1.4. O modelo jurídico-institucional define bem o mandato institucional (competências e prerrogativas) e proporciona de forma adequada regras de gestão (contratações, compras, controles etc.) que facilitam a execução da estratégia , logrando um nível adequado de autonomia e flexibilidade . | 5 |
| 1.5. O modelo de gestão constitui um todo harmônico e alinhado, incluindo a estratégia, estrutura, processos, pessoas, tecnologia e recursos orçamentários/financeiros. | 3 |
| MÉDIA DO BLOCO 1 | 3,4 |

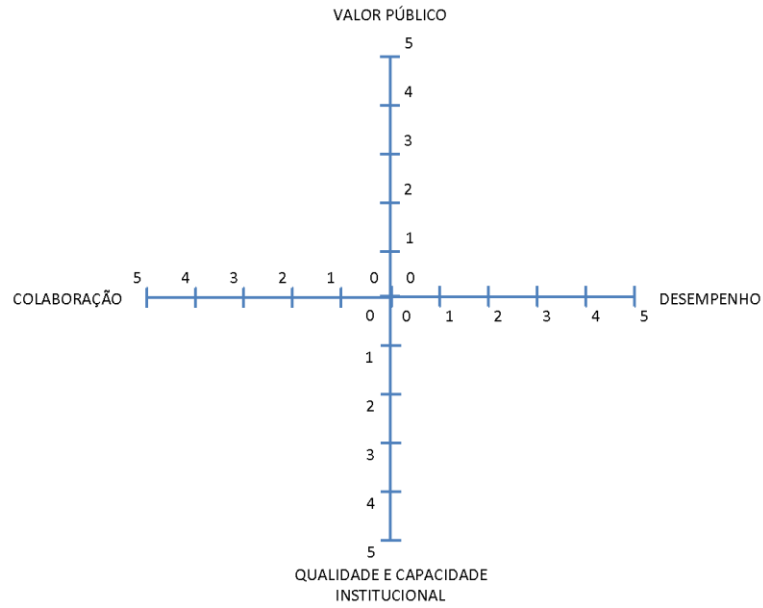
³¹ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins. (Texto adaptado parcialmente pela autora)

| 2. COLABORATIVIDADE | Nota (0-5) |
|---|-------------------|
| 2.1. O relacionamento com parceiros maximiza a atuação organizacional por meio da formação de rede(s) de governança, estabelecendo laços institucionais com outras organizações governamentais , com organizações não governamentais ou com o setor privado empresarial . | 1 |
| 2.2. A(s) rede(s) de governança promovem um ambiente de co-produção e co-criação de soluções atuando na formulação, implementação ou monitoramento e avaliação de políticas públicas. | 1 |
| 2.3. A(s) rede(s) de governança combinam elementos de hierarquia (controles, regras, mecanismos de supervisão e coordenação) e, ao mesmo tempo, de flexibilidade, experimentalismo e improvisação de soluções . | 0 |
| 2.4. A(s) rede(s) de governança se pautam por um padrão de liderança compartilhada em um ambiente decisório de interlocução e mobilização . | 1 |
| MÉDIA DO BLOCO 2 | 0,75 |

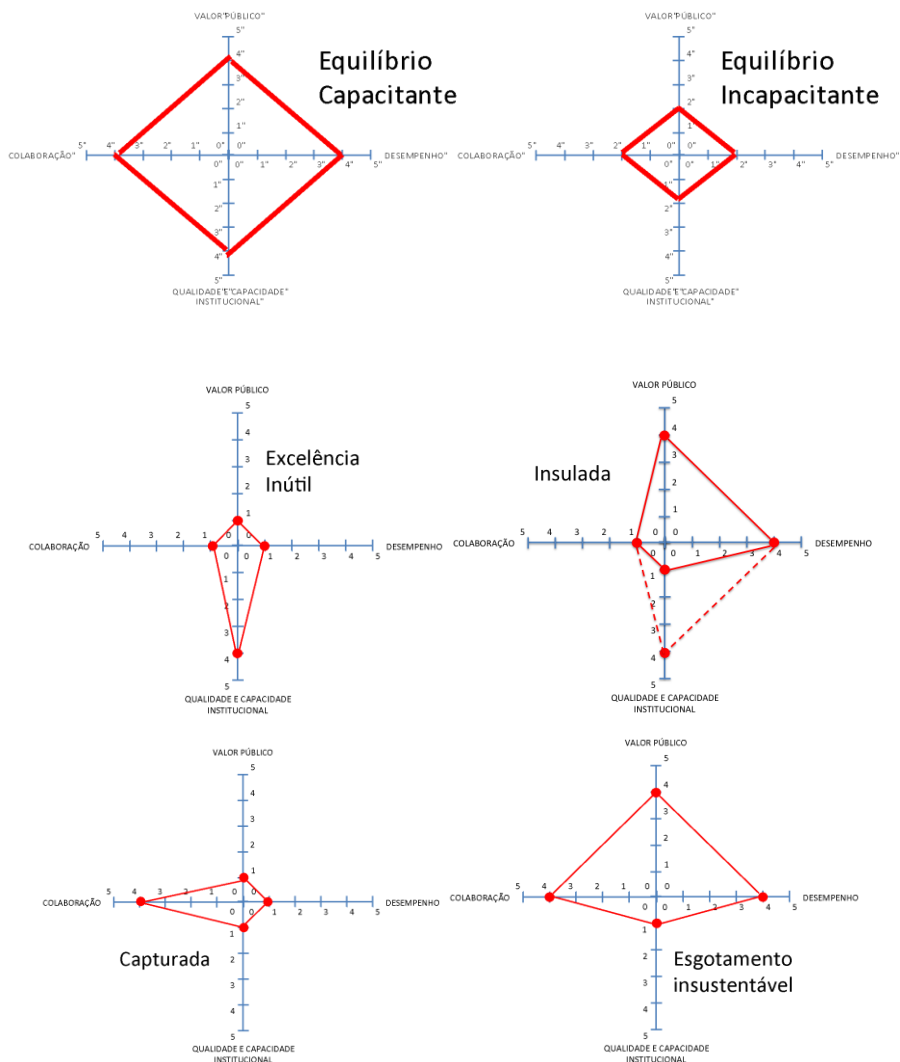
| 3. DESEMPENHO | Nota (0-5) |
|--|-------------------|
| 3.1. A organização desenvolve um nível satisfatório de esforço: executa satisfatoriamente sua estratégia pautada por práticas de excelência e de forma econômica . | 2 |
| 3.2. O nível de esforço organizacional não subutiliza nem esgota sua capacidade operacional. | 1 |
| 3.3. A organização alcança os resultados definidos pela estratégia: gera os produtos previstos (é eficaz), produz os impactos visados (é efetiva) mediante uma boa relação de custo-benefício (é eficiente). | 2 |
| 3.4. O nível de desempenho organizacional tem sido melhorado e otimizado ao longo do tempo . | 4 |
| MÉDIA DO BLOCO 3 | 2,25 |

| 4. VALOR PÚBLICO | Nota (0-5) |
|---|-------------------|
| 4.1. O atual padrão de desempenho satisfaz visões, expectativas, demandas e interesses das principais partes interessadas (destacadamente os beneficiários diretos). | 1 |
| 4.2. O nível de confiança na organização é crecente . | 3 |
| MÉDIA DO BLOCO 4 | 2 |

Plote o resultado no gráfico radar abaixo.



Refleta sobre a extensão na qual o padrão de governança da sua organização se assemelha a alguns dos modelos abaixo.



ANEXO V - AVALIAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA³²

Analisa-se cada quesito tendo em mente a organização como um todo, não uma área específica. Baseia-se em dados objetivos que eventualmente se dispõe, mas também a partir da percepção da realidade organizacional.

Avalia-se cada um dos quesitos e atribui-se uma nota que varia de zero a cinco, sendo cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”.

| INOVAÇÃO | Nota (0-5) |
|---|-------------------|
| 3.1. Há uma cultura e um ambiente de estímulo e acolhimento de novas ideias que incentiva a inovação. | 4 |
| 3.2. Novas ideias são geradas e efetivamente colocadas em prática. | 4 |
| 3.3. As inovações são referenciadas à solução de problemas relevantes, alinhados com a estratégia. | 4 |
| 3.4. Existe referência ao tema inovação na estratégia (seja por vias formais ou em declarações/discurso da liderança) que estabelece a inovação como uma prioridade institucional. Ou seja, há uma percepção de que inovação é uma responsabilidade e compromisso de todos e não de alguns. | 4 |
| 3.5. O processo de inovação envolve debates, validações, prototipagem, experimentações e aperfeiçoamentos. | 3 |
| 3.6. Há tolerância com erros, inclusive por parte do controle, na medida em que estes são essenciais ao aprendizado e melhoria. | 3 |
| 3.7. Há mecanismos (formais ou informais) de inovação colaborativa/aberta (combinação de ideias internas e externas) | 4 |
| 3.8. Há espaços para registro/troca de informações voltadas para inovação, tais como: laboratório de inovação, comunidades de práticas, observatório/repositório de ideias voltados para incubação e posterior acompanhamento. | 3 |
| MÉDIA | 3,625 |

Por fim, reflete-se em torno das seguintes questões:

- O que se destaca de forma positiva?
- O que precisa melhorar?

³² Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins. (Texto adaptado parcialmente pela autora)

ANEXO VI - ÍNDICE DE ALINHAMENTO DO MODELO DE GESTÃO^{©33}

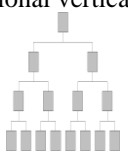
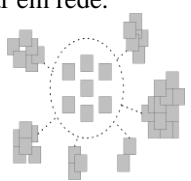
Dito de forma simplificada, o índice de alinhamento do modelo de gestão é uma “medida” da adequação/ajustamento entre o modelo de gestão da organização e o grau de complexidade que a organização enfrenta.

Um coeficiente de alinhamento igual a 100% significa que o modelo de gestão da organização está plenamente ajustado, adequado ou alinhado com o grau de complexidade contextual enfrentado. Um baixo coeficiente de alinhamento significa que a organização possui um modelo de gestão aquém do grau de complexidade contextual enfrentado. O coeficiente de alinhamento do modelo de gestão é um indicador de capacidade organizacional: organizações mais alinhadas possuem melhores condições de desempenho.

O modelo de gestão é avaliado em relação a cinco principais variáveis: processo de formulação estratégica, estrutura organizacional, liderança, comunicação e comprometimento. O quadro 1 ilustra comparativamente a caracterização de um modelo de gestão rígido e outro flexível, a partir das variáveis definidas anteriormente.

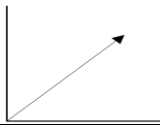
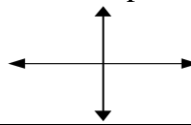
³³ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins. (Texto adaptado parcialmente pela autora)

Quadro 1. Caracterização de modelos de gestão rígido e flexível

| VARIÁVEL | Modelo de gestão rígido | MODELO DE GESTÃO FLEXÍVEL |
|------------------------------------|--|--|
| PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA | <p>segregação entre planejamento e execução: quem pensa não executa, quem executa não pensa.</p> <p>seqüência planejamento- implementação: primeiro se planeja, depois se executa.</p> <p>enfoque racional-formal: previsibilidade e durabilidade dos objetivos.</p> <p>endógeno: avaliações internas sobre o contexto e seus atores.</p> <p>baseado em planos: planejar é fazer planos que devem ser seguidos.</p> <p>o desempenho baseado em ações: bom desempenho é cumprir os planos.</p> <p>planejamento ocasional: realizado em intervalos regulares ou motivados por crises.</p> <p>reprodutivo: reproduz a ordem atual, reforça o <i>status quo</i>.</p> | <p>integração planejamento-implementação: todos pensam e executam em diferentes proporções.</p> <p>monitoramento, formulação, ação e avaliação estratégicas são momentos lógicos, não sequenciais.</p> <p>enfoque oportunista-incremental: imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos.</p> <p>exógeno: visões e avaliações de atores internos e externos.</p> <p>baseado em pensamento estratégico: as pessoas devem pensar estrategicamente.</p> <p>a liderança proporciona uma visão.</p> <p>a estratégia emerge da “luta estratégica”.</p> <p>o desempenho baseado em resultados: alcance de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade organizacionais.</p> <p>planejamento contínuo: motivado pela construção de um futuro desejável.</p> <p>generativo: promove inovação, construção de futuros desejáveis/possíveis em bases autopoiéticas.</p> |
| ESTRUTURA | <p>Cargos claramente definidos conforme padrão hierárquico. Cada pessoa só faz o que está prevista no seu cargo ou função.</p> <p>Estrutura funcional verticalizada.</p>  | <p>Cargos flexíveis: que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais.</p> <p>Estrutura celular em rede.</p>  |
| LIDERANÇA | <p>Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Importância à antiguidade</p> | <p>Padrões de liderança em constante mudança: papéis são definidos a partir de mudanças circunstanciais. Liderança é uma função da capacidade de detectar e resolver problemas</p> |
| COMUNICAÇÃO | <p>Formal, padronizada segundo regras, e vertical (cima-pra-baixo)</p> | <p>Completamente livre e informal, altamente integrada, multidirecional, integrada à processos informatizados em todos os níveis e áreas</p> |
| COMPROMETIMENTO | <p>Comprometimento à responsabilidades dos cargos. Lealdade e obediência são valores centrais</p> | <p>Completo comprometimento face às atividades centrais da organização dentro de seu conjunto e habilidade para lidar com considerável tensão e incerteza</p> |

O grau de complexidade externa é definido a partir de quatro principais variáveis: grau de incerteza do contexto, dinâmica das demandas e disponibilidade de recursos, contexto institucional e grau de diversificação dos serviços. O quadro 2 ilustra comparativamente a caracterização de um contexto de baixa complexidade e outro de alta complexidade, a partir das variáveis definidas anteriormente.

Quadro 2. Caracterização de contextos de baixa e alta complexidade.

| VARIÁVEL | CONTEXTO DE BAIXA COMPLEXIDADE | CONTEXTO DE ALTA COMPLEXIDADE |
|---|--|---|
| Grau de incerteza do contexto | O futuro é uma linha reta e há um único futuro/cenário claramente previsível.  | O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas. Os cenários são altamente mutantes e impredizíveis.  |
| dinâmica da Demanda e disponibilidade de recursos | Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas. | Altamente imprevisível: condições inusitadas de obtenção de recursos e possibilidades ilimitadas de novas demandas. |
| Contexto institucional | A organização está focada no interesse de um ator interessado predominante (governo/instituidor) e não há pressões de outros atores. | Pluralidade de pressões da sociedade civil, governo ou outros atores internos e externos sobre a organização que demandam respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível. |
| Grau de diversificação dos serviços prestados | Prestação eficiente de um serviço padronizado. | Exigência de incorporação de rápidas inovações em novos serviços para exploração de novas situações de competitividade. |

O modelo de gestão e o grau de complexidade externa podem ser de alguma forma mensurados ou avaliados a partir de qualificações. Conforme está ilustrado nos quadros 1 e 2, cada uma das variáveis pode ser qualificada de alguma forma simples e a estas qualificações podem ser atribuídos valores. Trata-se, portanto, de uma operacionalização qualitativa-ordinal das variáveis do modelo.

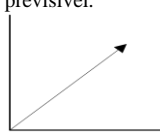
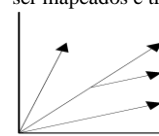
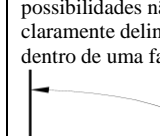
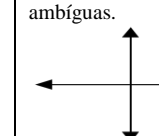
O objetivo deste diagnóstico é se estimar o coeficiente de alinhamento da organização. O cálculo do coeficiente de alinhamento permite uma estimativa da extensão na qual o modelo de gestão da organização está adequado aos desafios colocados pelo contexto no qual atua.

Uma vez calculado o resultado, deve-se refletir sobre o que ele representa: a) em que extensão o (des)alinhamento encontrado compromete a eficácia organizacional? b) qual é a tendência, de aumento ou diminuição do alinhamento? c) o que deve ser feito para se promover um maior alinhamento? As planilhas a seguir servem à aplicação do exercício para estimativa do coeficiente de alinhamento segundo uma escala gráfica.

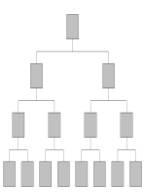
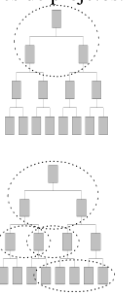
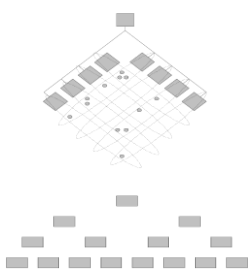
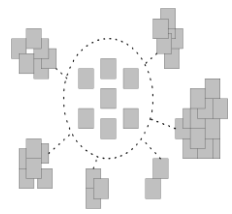
Avalia-se, tendo como base as Planilhas 1 e 2, segundo a percepção, que opção (colunas A, B, C ou D) se coaduna com a realidade da organização (ou unidade organizacional) para cada variável do ambiente externo (Planilha 1) e do ambiente interno (Planilha 2). Se houver dúvidas, é possível marcar as opções intermediárias ou duas opções próximas. Também é possível que haja duas opções cabíveis não próximas. Nesse caso, deve-se marcar a posição intermediária. Imagina-se que cada opção (colunas A, B, C e D) são pontos referenciais ao longo de um *continuum* cujos extremos são um modelo de gestão burocrático-mecanicista (esquerda) e estratégico-orgânico-gerencial (direita). Escolhe-se a opção que mais se aproxime da realidade, marcando a(s) célula(s) das planilhas 1 e 2 que representam a escolha. Deve-se ter em mente que as colunas servem para referenciar, não para forçar enquadramentos rígidos. Afinal, todas as organizações têm um pouco dos dois extremos e há, numa mesma organização, áreas que tendem mais para um extremo e outras que tendem para o outro. Em todo caso, deve-se buscar visualizar a organização como um todo.

Após a marcação nas Planilhas 1 e 2, é preciso consolidar as marcações na Planilha 4, como exemplificado na Planilha 3 (EXEMPLO). Primeiro, marca-se um ponto preto correspondente a posição de cada variável como se estivesse marcando pontos médios ao longo de um *continuum* cujos extremos variam de 1, coluna A, a 4, coluna D. Por fim, transpõe-se, então, os valores correspondentes às posições de cada uma das 9 variáveis (4 externas e 5 internas) para a Planilha 5 e calcula-se o coeficiente de flexibilidade.

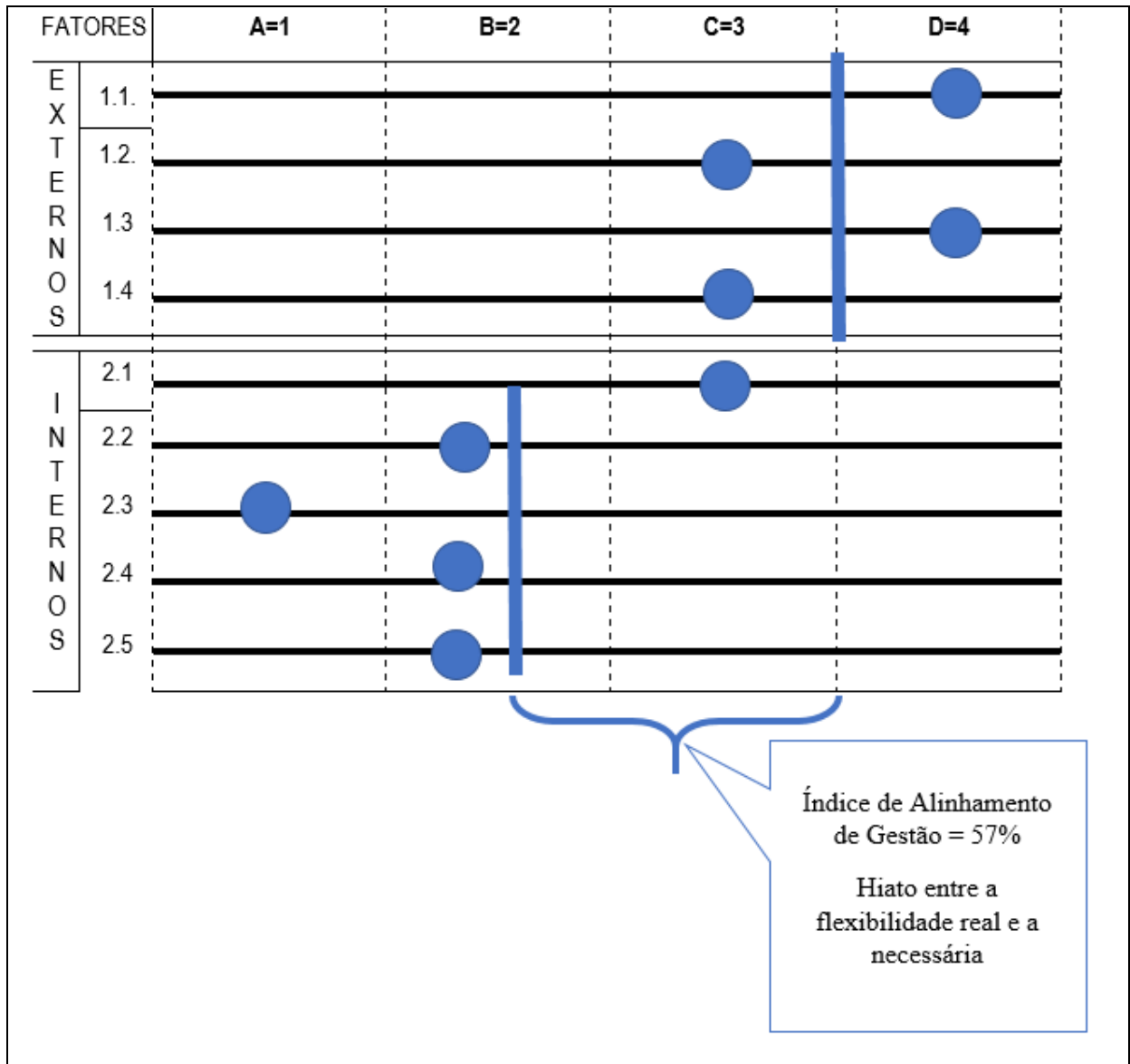
Planilha 1 – Fatores Externos

| FATORES/ POSIÇÃO | A BUROCRACIA MECANICISTA | | A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | D | |
| F A T O R E S E X T E R N O S | 1.1. GRAU DE INCERTEZA DO CONTEXTO  | Há vários futuros alternativos que podem ser mapeados e trilhados.  | O futuro é um espaço de eventos que pode implicar em inúmeras possibilidades não claramente delineadas dentro de uma faixa.  | O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas.  | |
| | 1.2. DEMANDAS POR SERVIÇOS E DISPONIBILIDADE E DE RECURSOS | Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas. | Ritmo de mudança moderado: demandas em expansão (serviços mais sofisticados ou diversificados) e esforços para obtenção de fontes alternativas de recursos. | Condições de obtenção de recursos e demandas dinâmicas, mas previsíveis. | Altamente imprevisível: condições inusitadas de obtenção de recursos e possibilidades ilimitadas de novas demandas. |
| | 1.3. CONTEXTO INSTITUCIONAL | A organização está focada no interesse de um ator interessado predominante (governo/instituidor) e não há pressões de outros atores. | Pressões localizadas de atores com demandas que requerem atenção esporádica (sindicatos na data-base, por exemplo). | Pressões localizadas de um conjunto previsível de atores com demandas que requerem atenção específicas constantes. | Pluralidade de pressões da sociedade civil, governo ou outros atores internos e externos sobre a organização que demandam respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível. |
| | 1.4. GRAU DE DIVERSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS | Prestação eficiente de um serviço padronizado. | Prestação eficiente inicialmente de um serviço padronizado, mas sujeito a modificações e aperfeiçoamentos. | Desenvolvimento e prestação de serviços novos eficientes em ambiente competitivo (outros atores ou instâncias podem cumprir parte do papel da organização) | Exigência de incorporação de rápidas inovações em novos serviços para exploração de novas situações de competitividade. |

Planilha 2 – Fatores Internos

| FATORES/ POSIÇÃO | A BUROCRACIA MECANICISTA | | A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL | | |
|---|---|---|---|--|--|
| | A | B | C | D | |
| F A T O R E S I N T E R N O S | 2.1. PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA | <p>Segregação entre planejamento e execução: quem pensa não executa, quem executa não pensa.</p> <p>Seqüência planejamento-implementação: primeiro se planeja, depois se executa.</p> <p>Enfoque racional-formal: previsibilidade e durabilidade dos objetivos.</p> <p>Endógeno: avaliações internas sobre o contexto e seus atores.</p> <p>Baseado em planos: planejar é fazer planos que devem ser seguidos.</p> <p>O desempenho baseado em ações: bom desempenho é cumprir os planos.</p> <p>Planejamento ocasional: realizado em intervalos regulares ou motivados por crises.</p> <p>Reprodutivo: reproduz a ordem atual, reforça o <i>status quo</i>.</p> | | <p>Integração planejamento-implementação: todos pensam e executam em diferentes proporções.</p> <p>Monitoramento, formulação, ação e avaliação estratégicas são momentos lógicos, não sequenciais.</p> <p>Enfoque oportunista-incremental: imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos.</p> <p>Exógeno: visões e avaliações de atores internos e externos.</p> <p>Baseado em pensamento estratégico: as pessoas devem pensar estrategicamente.</p> <p>A liderança proporciona uma visão.</p> <p>A estratégia emerge da “luta estratégica”.</p> <p>O desempenho baseado em resultados: alcance de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade organizacionais.</p> <p>Planejamento contínuo: motivado pela construção de um futuro desejável.</p> <p>Generativo: promove inovação, construção de futuros desejáveis/possíveis em bases autopoieticas.</p> | |
| | 2.2. ESTRUTURA | <p>Cargos claramente definidos conforme padrão hierárquico. Cada pessoa só faz o que está prevista no seu cargo ou função. Estrutura funcional verticalizada.</p>  | <p>Divisão rudimentar das responsabilidades de acordo com uma estrutura funcional, mas o padrão hierárquico sofre modificações para atender às contingências, tornando a divisão de funções instável. Estrutura funcional com colegiado de dirigentes ou com equipes de projetos.</p>  | <p>Posições flexíveis na organização: as áreas estão voltadas à atividade principal da organização. Estrutura matricial ou funcional sem vinculação hierárquica.</p>  | <p>Cargos flexíveis: que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais. Estrutura celular em rede.</p>  |
| | 2.3. LIDERANÇA | <p>Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Importância à antiguidade</p> | <p>Autoridade não claramente definida, mas seguindo a hierarquia, salvo nos casos de reuniões e comitês especialmente convocados</p> | <p>Limites de autoridade e responsabilidade não definidos. Liderança é um atributo de pessoas com habilidade de resolver problemas que surjam</p> | <p>Padrões de liderança em constante mudança: papéis são definidos a partir de mudanças circunstanciais. Liderança é uma função da capacidade de detectar e resolver problemas</p> |
| | 2.4. COMUNICAÇÃO | <p>Formal, padronizada segundo regras, e vertical (cima-pra-baixo)</p> | <p>Formal, segundo regras e convenções, mas suplementado por comitês e reuniões. Há posições na base livres para consultar a cúpula</p> | <p>Reuniões frequentes em contexto de consulta permanente em todos os níveis e áreas. Integração de processos automatizados para geração de informações gerenciais</p> | <p>Completamente livre e informal, altamente integrada, multidirecional, integrada à processos informatizados em todos os níveis e áreas</p> |
| | 2.5. COMPROMETIMENTO | <p>Comprometimento à responsabilidades dos cargos. Lealdade e obediência são valores centrais</p> | <p>Comprometimento com o próprio cargo, mas reconhecendo a necessidade de flexibilidade em face às contingências da situação</p> | <p>Comprometimento em face das demandas das próprias posições funcionais associadas às demandas de colaboração mais ampla e interpretação flexível da função</p> | <p>Completo comprometimento face às atividades centrais da organização dentro de seu conjunto e habilidade para lidar com considerável tensão e incerteza</p> |

Planilha 3 – Marcação dos Resultados



Planilha 4 - Cálculo do Coeficiente de **Alinhamento/Flexibilidade**

| FATORES | | VALORES |
|--|------------------------------------|--------------------|
| EXTERNOS | 1.1 | 4 |
| | 1.2 | 3 |
| | 1.3 | 4 |
| | 1.4 | 3 |
| | MÉDIA 1=(1.1+1.2+1.3+1.4)/4 | 14/4=3,5 |
| INTERNOS | 2.1 | 3 |
| | 2.2 | 2 |
| | 2.3 | 1 |
| | 2.4 | 2 |
| | 2.5 | 2 |
| | MÉDIA 2=(2.1+2.2+2.3+2.4+2.5)/5 | 10/5=2 |
| COEFICIENTE DE ALINHAMENTO/FLEXIBILIDADE: MÉDIA 2 / MÉDIA 1 * 100 | | 2/3,5=0,57*100=57% |

Referências

Beer, M. (1996). Managing Organizational Effectiveness Applications. Harvard Business School. Mimeo.

Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). The management of innovation. Tavistock.

Morgan, G. (1997). Imagens da organização. Atlas.

Priem, R; Love, L. & Shaffer, M. (1999) Executive perceptions of environmental uncertainty sources: a taxonomy. Academy of Management Proceedings '99/Chicago-OMT.

ANEXO VII - AVALIAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA³⁴

Este diagnóstico serve para identificar a rede de governança da qual a organização faz parte. Para isso, é necessário identificar:

- Atores (estatais, não--governamentais, privados, organismos internacionais, outros) e suas perspectivas (objetivos, interesses, demandas, visões, recursos a serem aportados, etc.)
- História de constituição/formação da rede de governança: principais etapas, marcos, fases, etc.
- Objetivo comum, problema público complexo subjacente (público afetado, gravidade, causalidades/consequências, riscos, etc.)
- Quais são as principais lideranças?
- Quais são os principais *hubs* e quais são os seus papéis/o que trocam com suas partes conectadas?
- Como se estabelecem as relações com a sociedade em rede (desorganizada)?
- Outros atributos que julgar-se importante.

³⁴ Ferramenta gerencial, Gestão Matricial de Resultados®, de propriedade do Instituto Publix e do Professor Humberto Falcão Martins. (Texto adaptado parcialmente pela autora)

ANEXO VIII – AVALIAÇÃO DA MATURIDADE COLABORATIVA

| | | Atribui-se nota entre 0 e 5, sendo nota 0 (zero) para discordo totalmente e nota 5 (cinco) para concordo totalmente | | | | |
|-----------------------|--------------------------------|---|--|---|---|---|
| | | QUESTÕES | RESPOSTA | MÉDIAS POR BLOCO | | |
| Direcionadores | Liderança | 1 | Há boa disposição dos líderes (de ambas as partes) para abraçar uma causa coletiva (e não particular)? | 1 | | |
| | | 2 | Os líderes são imparciais em relação às preferências e interesses dos participantes envolvidos? | 0 | | |
| | | 3 | Há disposição dos líderes para atuar na provisão de equipes, tecnologia e outros recursos necessários? | 1 | | |
| | Incentivos para colaborar | 4 | Forças e/ou fraquezas internas de qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da colaboração? | 4 | | |
| | | 5 | Oportunidades e/ou ameaças externas enfrentadas por qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da colaboração? | 1 | | |
| | Interdependência | 6 | A incapacidade das partes em solucionar o problema individualmente serviu de motivo para o início da colaboração? | 3 | | |
| | Incerteza | 7 | As partes sentem-se incapazes de lidar por si só com as incertezas envolvendo a solução do problema comum? | 3 | | |
| Dinâmica Colaborativa | Engajamento com princípios | Descoberta | 8 | O regime de colaboração começou com a identificação e declaração de interesses, preocupações e valores individuais ou compartilhados entre as partes? | 3 | |
| | | | 9 | Houve identificação e análise de informações importantes que evidenciaram a necessidade de colaboração? | 2 | |
| | | | 10 | Há esforço continuado de alinhamento de propósitos e objetivos comuns entre os interessados no regime de colaboração? | 1 | |
| | | Definição | 11 | Há concordância entre os interessados sobre conceitos e terminologias que utilizarão para descrever e debater problemas e oportunidades comuns? | 0 | |
| | | | 12 | Existe clarificação e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas? | 0 | |
| | | | 13 | São estabelecidos critérios compartilhados para avaliação de informações e alternativas para a solução do problema comum identificado? | 0 | |
| | | Deliberação | 14 | O processo deliberativo permite defesa aberta (direito à voz) e qualificada de interesses individuais (incluindo exame ponderado de questões)? | 1 | |
| | | | 15 | O processo deliberativo permite defesa aberta (direito à voz) e qualificada de interesses de terceiros (incluindo escutas de outras partes)? | 0 | |
| | | | 16 | São adotadas estratégias e intervenções efetivas de solução de conflitos nas deliberações? | 0 | |
| | Determinação | 17 | O processo deliberativo promove a apreciação aberta do que representa o bem/interesse comum, em lugar de apenas agregar interesses das partes? | 0 | | |
| | | 18 | O processo decisório é estruturado e inclui a formulação de agendas, discussões, grupos de trabalho etc.? | 0 | | |
| | | 19 | O processo decisório em vigor conduz a determinações tais como acordos, ações, recomendações que geram compromissos? | 0 | | |
| | Motivação compartilhada | Confiança mútua | 20 | Há evidências e/ou demonstrações recíprocas de que as partes são razoáveis, previsíveis e confiáveis? | 1 | |
| | | | 21 | Há compreensão acerca dos interesses, necessidades, valores, restrições e dificuldades das outras partes? | 1 | |
| | | Entendimento mútuo | 22 | As posições e interesses das demais partes são compreendidas e respeitadas, mesmo sob discordância? | 2 | |
| | | | 23 | Os interesses das partes são compatíveis e interdependentes? | 3 | |
| | | Comprometimento compartilhado | 24 | Regras interpessoais informais de confiança e reciprocidade guiam as interações entre as partes? | 3 | |
| | Capacidade de atuação conjunta | Arranjos institucionais/procedimentais | 25 | As partes são capazes de cruzar as fronteiras organizacionais, setoriais ou jurisdicionais que os separam? | 1 | |
| | | | 26 | Procedimentos e outros arranjos institucionais são definidos e estabelecidos na organização das partes? | 0 | |
| | | | 27 | Procedimentos e outros arranjos institucionais são definidos e estabelecidos entre organizações das partes? | 0 | |
| | | Liderança | 28 | A estrutura de autoridade interna das partes tende a ser menos hierárquica e estável e mais flexível que as estruturas das burocracias tradicionais? | 1 | |
| | | | 29 | Os líderes desempenham seus papéis de patrocinadores, mobilizadores, facilitadores, mediadores e representantes institucionais? | 0 | |
| | | | 30 | Os líderes são essenciais em momentos de deliberação e conflito? | 0 | |
| | | Conhecimento | 31 | Os líderes asseguram a implementação das determinações colaborativas? | 0 | |
| | | | 32 | O conhecimento compartilhado está integrado com os valores e julgamentos dos participantes do regime de colaboração? | 3 | |
| | | | 33 | Conhecimento de alta qualidade é transmitido efetivamente intra e entre as organizações que participam do regime de colaboração? | 2 | |
| | | Recursos | Cultura organizacional | 34 | Predominam nas partes mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo)? | 1 |
| | | | | 35 | Eventuais recursos escassos (financeiros, pessoal, tecnologia etc.) podem ser compartilhados e multiplicados pelas partes? | 1 |
| | | | Recursos | 36 | Há disponibilidade de recursos financeiros? | 0 |
| | 37 | | | Há disponibilidade de recursos humanos qualificados? | 2 | |
| | 38 | | | Há disponibilidade de recursos tecnológicos? | 1 | |
| | 39 | | | Há disponibilidade de recursos logísticos (materiais, equipamentos, instalações)? | 1 | |
| | 40 | | | Há disponibilidade de recursos de poder (meios coercitivos, normativos e regulatórios)? | 2 | |
| Ações colaborativas | 41 | Ações conjuntas que contribuem direta ou indiretamente para a geração de algum produto, seja bem ou serviço, tangível ou intangível, são desenvolvidas como decorrência do regime de colaboração? | 2 | | | |
| Impactos/ Adaptação | Criação de valor público | 42 | Constata-se efetivamente um impacto deliberado da colaboração em relação ao problema ou estado de coisas que originalmente a motivou? | 1 | | |
| | | 43 | A colaboração tem ensejado maior satisfação dos beneficiários de sua atuação? | 1 | | |
| | Aprimoramento da colaboração | 44 | A atuação colaborativa tem gerado mudanças positivas no próprio regime de colaboração? | 1 | | |
| | | | | MÉDIA FINAL | 1,61 | |

ANEXO IX – MENSURAÇÃO E AVALIAÇÃO DA MATURIDADE PARA RESULTADOS

1. INSTRUÇÕES PARA APLICAÇÃO DO MODELO

A aplicação do modelo está baseada no instrumento/questionário de autoavaliação. Ele permite a geração de uma avaliação de governança para resultados, uma medida que indica a extensão na qual as práticas de uma determinada organização se qualificam com uma experiência de gestão para resultados conforme o modelo da gestão matricial para resultados – se as práticas gerenciais para construção da agenda estratégica, do alinhamento da estrutura implementadora e da sistemática de monitoramento & avaliação refletem padrões ideais e são integradas entre si.

O questionário é composto por uma parte inicial de caracterização da organização e por três seções de análise. Cada uma destas seções é dividida em blocos e estes são subdivididos em quesitos. Cada quesito de avaliação ensejará uma nota que varia de 0 a 3. A seguir, apresenta-se a estrutura de seções e blocos:

- Agenda estratégica
 - Compreensão do Ambiente Institucional
 - Estabelecimento do Propósito
 - Definição de Resultados
 - Definição de Esforços de Implementação
- Alinhamento da Estrutura Implementadora
 - Desdobramento da estratégia: os alinhamentos vertical e horizontal
 - Pactuação interna
 - Pactuação externa
 - Alinhamento de processos
 - Alinhamento de estrutura
 - Alinhamento de pessoas
 - Alinhamento de Tecnologia da Informação
 - Alinhamento de Orçamento
- Monitoramento & Avaliação

Deve-se ler atentamente as instruções para preenchimento e qualificação. Considerações para avaliação dos quesitos:

- A escala qualifica os sistemas de gestão para resultados conforme seu estágio de implementação;
- Todos os quesitos foram formulados de maneira a poderem ser respondidos conforme a qualificação do quadro 1 a seguir.

Quadro 1: Tabela de qualificação dos quesitos

| Qualificação | Nota |
|--|------|
| Primário estacionário – não tem nada | 0 |
| Primário iniciante – quesito foi iniciado | 1 |
| Intermediário – quesito implementado, mais ainda desconexo, incompleto e/ou de qualidade baixa | 2 |
| Avançado – quesito está quase consolidado e foi concebido e implantado numa perspectiva integradora | 3 |

Ao final de cada bloco deverá ser calculada uma nota média. A consolidação das notas de cada seção é estabelecida a partir da média das notas médias dos blocos. Há uma tabela de consolidação que encontra-se ao final do instrumento.

2. QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO

2.1. Seção 1: Construção da Agenda Estratégica

A agenda estratégica é um conjunto de definições sobre os propósitos, sobre os resultados a serem alcançados e sobre como alcançá-los. Governos como um todo, organizações públicas e suas unidades em particular, programas, políticas, projetos, todas essas categorias devem buscar construir suas agendas de modo sistemático. O processo de construção e revisão da agenda estratégica deve incorporar elementos da análise dos ambientes externo e interno da organização.

2.1.1. Compreensão do Ambiente Institucional

Este bloco trata da compreensão do ambiente institucional na qual a organização opera e com a qual estabelece inúmeras interações, o que constitui atividade fundamental para a construção da agenda estratégica.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|---|---|---|
| 1. Identificam-se as forças e fraquezas, assim como as oportunidades e ameaças da organização (análise SWOT) como forma de compreender os ambientes internos e externos da organização para formulação/revisão das estratégias. | | | X | |
| 2. Existe elaboração de cenários, ambientes futuros, dos quais situações hipotéticas podem emergir e implicar em redirecionamentos estratégicos. | | X | | |
| 3. Realiza-se a gestão de <i>stakeholders</i> (partes interessadas), que compreende um conjunto de atividades que busca identificar, qualificar, avaliar e melhorar o relacionamento com as diversas partes interessadas, inclusive informações periódicas sobre a opinião e satisfação dos usuários referentes aos serviços oferecidos pela organização. | | | X | |
| 4. Existem análises que buscam compreender o universo de política pública na qual a organização opera, seus princípios, diretrizes, orientações, resultados e disposições programáticas (em planos setoriais, governamentais, plurianuais etc.). | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 1,75 | | | |

2.1.2. Estabelecimento do Propósito

O estabelecimento de propósito engloba três grandes definições: missão, visão e valores. A missão é um conceito utilizado que pretende exprimir a razão de ser da organização, podendo expressar o que gera, para que gera, principalmente, como gera e para quem gera. A visão representa o sonho, o que a organização quer ser no futuro, o objetivo é gerar convergência e fornecer um ideal para o direcionamento dos esforços organizacionais. Os valores são princípios ou crenças que servem de guia para comportamentos, atitudes e decisões das pessoas no exercício das suas responsabilidades.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|------------|---|---|---|
| 1. A organização possui uma definição clara do seu propósito, informando sua razão de ser, seus produtos e os impactos visados aos seus beneficiários. | | | | X |
| 2. A agenda estratégica estabelece uma visão de longo prazo a partir da construção de um ideal transformador do contexto no qual está inserida. | | | | X |
| 3. Existe uma declaração de valores que serve de referência para a retórica (discursos, apresentações etc.) e as práticas organizacionais. | | | X | |
| 4. O propósito da organização é amplamente difundido internamente. Realizam-se campanhas de sensibilização (palestras, <i>workshops</i> etc.) para orientar e motivar os servidores quanto aos propósitos da organização. | | | X | |
| 5. O propósito da organização é sistematicamente divulgado à sociedade. A organização executa estratégias de comunicação às demais partes interessadas (cidadãos, governo, organizações parceiras etc.). | | | | X |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/5) | 2,6 | | | |

2.1.3. Definição de Resultados

A definição de resultados deve se basear na formulação de objetivos, muitas vezes dispostos em um mapa estratégico, ou outras categorias programáticas (projetos, programas etc.), relacionados a impactos (efetividade), produtos (eficácia) e à relação entre insumos e produtos (eficiência), seus indicadores (métricas que proporcionam informações e permitem a avaliação do desempenho da organização) e metas.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|---|---|---|
| 1. A programação estratégica (o conjunto de objetivos ou projetos, programas etc.) está alinhada com a visão, representando seu desdobramento. | | | | X |
| 2. A estratégia da organização está explicitada (preferencialmente por meio de um mapa estratégico, <i>roadmap</i> ou outra forma gráfica), expondo as relações de causa e efeito entre seus elementos. | | | X | |
| 3. Há um conjunto minimamente significativo de indicadores e metas de eficiência (relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados), eficácia (quantidade e qualidade de produtos/serviços entregues ao usuário) e efetividade (impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos) que buscam mensurar os elementos programáticos da estratégia (objetivos, projetos etc.). | | | X | |
| 4. Há um razoável grau de realismo e desafio das metas, tendo em conta a escala dos problemas e demandas das partes interessadas e a disponibilidade de recursos (materiais, humanos, financeiros etc.). | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 2,25 | | | |

2.1.4. Definição de Esforços de Implementação

Os esforços de implementação, usualmente sobre a forma de iniciativas representam tudo que tem que ser feito para a estratégia acontecer. As iniciativas costumam ser de três tipos: processos, projetos e eventos.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|------------|---|---|---|
| 1. Há um conjunto minimamente significativo de iniciativas estratégicas definidas para proporcionar o alcance das metas fixadas. | | | | X |
| 2. As iniciativas estratégicas são detalhadas em ações com prazos, responsáveis e marcos críticos. | | | | X |
| 3. Há um razoável equilíbrio nos níveis de detalhamento das iniciativas em termos de abrangência (cobrindo todas as metas). | | | X | |
| 4. Há um razoável equilíbrio nos níveis de detalhamento das iniciativas em termos de profundidade (sem sub ou super-especificação). | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 2,5 | | | |

2.2. Seção 2: Alinhamento da Estrutura Implementadora

As estruturas implementadoras devem ser compreendidas como unidades de uma ou mais organizações que possuem a função de realizar a estratégia. Não contemplam apenas a estrutura organizacional, mas também os processos e a força de trabalho.

2.2.1. Desdobramento da estratégia: os alinhamentos vertical e horizontal

Desdobrar a estratégia significa definir a contribuição de cada unidade executora para sua implementação. Uma matriz de contribuição que cruze os elementos programáticos da estratégia com as unidades executoras deve permitir que as iniciativas sejam endereçadas de modo que: a) distintas unidades executoras que contribuem para cada iniciativa possam trabalhar de forma integrada (alinhamento vertical); e b) cada unidade executora possa se alinhar ao conjunto de contribuições devidas a diversas iniciativas (alinhamento horizontal).

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|---|---|---|---|
| 1. Existe o cruzamento dos elementos da estratégia (objetivos, metas, indicadores, iniciativas | | | X | |

| | | | | |
|--|----------|--|---|--|
| e ações) com os elementos da estrutura implementadora (unidades organizacionais) por meio de uma matriz de contribuição. | | | | |
| 2. Para cada elemento programático da agenda estratégica existe o alinhamento das diversas unidades que as implementam, estabelecendo-se meios de atuação integrada. | | | X | |
| 3. Para cada unidade executora existe o alinhamento das diversas iniciativas que deve realizar, relacionadas a diversos elementos programáticos da estratégia, direcionando seus processos decisórios, a alocação de recursos e proporcionando foco e priorização. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/3) | 2 | | | |

2.2.2. Pactuação interna

É a pactuação do desdobramento mediante a celebração de instrumentos próprios (termos de compromisso, contratos de gestão etc.), que visam vincular as contribuições definidas (para cada unidade executora e/ou para cada elemento programático da agenda) à incentivos (meritórios e ou pecuniários), por meio do estabelecimento de notas. A pactuação possui dois caracteres: a) transacional, onde o essencial é fazer valer o incentivo se a contribuição for conforme; e b) relacional, onde o essencial é (mesmo na ausência de incentivos significativos) manter um clima de direcionamento, verificações e facilitações (que pode passar pela concessão de flexibilidades e ampliação de autonomia).

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|----------|---|---|---|
| 1. Existe o estabelecimento de pactuação vertical – pactuação dos resultados entre a liderança da organização (“contratante”) com os responsáveis pelo alcance de cada elemento da estratégia (“contratado”). | X | | | |
| 2. Existe o estabelecimento de pactuação horizontal – pactuação de contribuições entre a liderança da organização (“contratante”) e as unidades executoras (“contratadas”). | X | | | |
| 3. As pactuações dispõem e efetivamente asseguram os meios para o alcance dos resultados e realização das contribuições. | X | | | |
| 4. Há iniciativas de inteligência <i>anti-gaming</i> para redução do potencial de manipulação na pactuação (usualmente relacionada a indicadores viesados, subestimação de metas e adulteração de dados), seja na negociação ou verificação, e da assimetria informacional (o relativo maior conhecimento do objeto pactuado por parte do contratado). | X | | | |
| 5. Existe um escritório de contratos que facilita a negociação e realiza o monitoramento e avaliação das pactuações, proporcionando direcionamento, controle, aprendizado, transparência e responsabilização. | X | | | |
| 6. Existem incentivos meritórios (reconhecimento ou censura pública) e financeiro (ônus, bônus e remuneração variável) para o alcance das metas pactuadas. | X | | | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6) | 0 | | | |

2.2.3. Pactuação externa

É a pactuação de resultados mediante o estabelecimento de termos de parceria ou congêneres com organizações extra governo (organizações não governamentais, parcerias público-privada etc.).

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|---|---|---|---|
| 1. Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação estão claramente definidos por meio de indicadores objetivos e respectivas metas desdobradas. | | | X | |
| 2. Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação são consistentes e alinhados com a agenda estratégica. | | X | | |
| 3. As pactuações dispõem e efetivamente asseguram os meios para o alcance dos resultados e realização das contribuições. | | X | | |
| 4. A relação entre contratante e contratado é baseada na cobrança dos resultados pactuados na parceria e não em intervenções e ingerências. | | X | | |
| 5. Há iniciativas de inteligência <i>anti-gaming</i> para redução do potencial de manipulação na pactuação (usualmente relacionada a indicadores viesados, subestimação de metas e adulteração de dados), seja na negociação ou verificação, e da assimetria informacional (o relativo maior conhecimento do objeto pactuado por parte do contratado). | X | | | |
| 6. Existe um escritório de contratos que facilita a negociação e realiza o monitoramento e avaliação das pactuações, proporcionando direcionamento, controle, aprendizado, | | | x | |

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|----------|---|---|---|
| transparência e responsabilização. | | | | |
| 7. Existem incentivos para o alcance das metas pactuadas. | x | | | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/7) | 1 | | | |

2.2.4. Alinhamento e otimização dos processos de trabalho

Processos abrangem uma dimensão fundamental do modelo de gestão para resultados, na medida em que constituem arranjos estruturados (sujeitos a regras e requisitos) de atividades que geram e entregam os produtos (bens ou serviços, tangíveis ou não) de uma organização, programa ou projeto aos devidos beneficiários. Por se constituírem uma categoria vital de iniciativas e um elemento essencial do modelo de gestão das unidades executoras (muito embora muitos processos perpassem diversas unidades executoras), processos de trabalho devem ser objeto de iniciativas de alinhamento (a definição de requisitos e padrões de desempenho condizentes com os resultados da agenda estratégica) e otimização (a melhoria contínua) como parte do processo de alinhamento.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|------------|---|---|---|
| 1. Há uma identificação e priorização dos processos críticos baseada no impacto destes para a execução da agenda estratégica. | | X | | |
| 2. Os processos críticos são objeto de alinhamento e otimização. | | X | | |
| 3. As iniciativas de alinhamento e otimização de processos estão integradas à gestão de recursos humanos (dimensionamento de força de trabalho, gestão de competências etc.) e à gestão de tecnologia da informação e de comunicações (automação, interoperabilidade etc.) | | | X | |
| 4. Existem iniciativas de melhoria contínua e de acompanhamento da implementação dos planos de ação dos processos redesenhados e da relação destes com as melhorias de resultados da organização. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 1,5 | | | |

2.2.5. Alinhamento e otimização da estrutura organizacional

Estruturas são um conjunto recorrente de relacionamentos (de autoridade, de subordinação, de responsabilidade e de jurisdições sob determinados temas, como representados no organograma) que organizam o trabalho entre os membros de uma ou várias organizações (caso de estruturas extraorganizacionais, arranjos em rede que envolvem parceiros e outras partes interessadas relevantes na organização do trabalho). A função da estrutura é realizar a estratégia. Esta função deve ser objeto de alinhamentos (buscando-se melhorar o desenho organizacional, tornando-o mais funcional e conducente à estratégia) e otimizações (buscando-se eliminar redundâncias desnecessárias, paralelismos, sobreposições, excessos e outras disfunções, já que estruturas também são custos de transação).

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|---|---|---|
| 1. Há diagnósticos periódicos da estrutura organizacional, buscando-se avaliar o desenho organizacional, o grau de flexibilidade requerido e a incidência de disfunções. | | | | X |
| 2. Há iniciativas de alinhamento e otimização da estrutura, que levam em conta a matriz de contribuição (um sinalizador da carga de trabalho sobre as unidades executoras) e as competências essenciais (com parcerias ou contratações para competências acessórias), eliminando redundância, paralelismos, sobreposições e excessos. | | | X | |
| 3. As iniciativas de alinhamento e otimização de estruturas estão integradas à gestão de recursos humanos (dimensionamento de força de trabalho, gestão de competências etc.) e à gestão de parcerias (pactuação externa) e aquisições (terceirizações). | | | X | |
| 4. As unidades de suporte (administrativo, técnico e corporativo) estão alinhadas às demandas das unidades finalísticas e, sobretudo, pautadas pela agenda estratégica. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 2,25 | | | |

2.2.6. Alinhamento de Pessoas

Alinhar pessoas significa orientá-las para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Para isso, são necessárias várias iniciativas para atrair e reter talentos, desenvolver lideranças, promover valores e o desenvolvimento de competências e promover e direcionar o estímulo ao trabalho. Alinhar pessoas também implica no alinhamento das funções de gestão de pessoas no sentido de proporcionar um tratamento mais amplo, integrado e alinhado com a estratégia.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|---|---|---|
| 1. As pessoas são selecionadas para o preenchimento de cargos e funções em consonância com as estratégias, os objetivos e a missão da organização. | | | X | |
| 2. A distribuição de pessoas é otimizada a partir da relação entre processos, competências e estrutura, segundo estudos de dimensionamento inercial (aposentadorias) e projetado (processos e carga de trabalho). | | | X | |
| 3. Há mecanismos de alinhamento do perfil de competências das pessoas – identificando e desenvolvendo os conhecimentos, as habilidades e as atitudes requeridas para a execução e geração de resultados a partir dos processos e da agenda estratégica. | | | X | |
| 4. Os programas de capacitação e desenvolvimento seguem trilhas de aprendizagem que, ao mesmo tempo, otimizam o ajuste das possibilidades individuais de desenvolvimento com as necessidades da organização, e aproveitam conhecimento interno por meio de seu registro, sistematização e compartilhamento. | | | X | |
| 5. O desempenho dos colaboradores é gerenciado de forma a estimular o desenvolvimento profissional, atingimento das metas, o aprendizado e a cultura de excelência. | | | X | |
| 6. Os resultados do trabalho individual, de equipes e organizacional (metas, objetivos) são recompensados com alternativas financeiras e não-financeiras, privilegiando o reconhecimento a qualidade de vida no trabalho. | | X | | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6) | 1,83 | | | |

2.2.7. Alinhamento de Lideranças

Sabe-se que os Líderes são os catalizadores do processo de mudança organizacional. Alinhar Lideranças significa priorizar seu desenvolvimento e sua atuação coordenada para que a estratégia organizacional aconteça conforme o esperado. Alinhar Lideranças também auxilia a promover a integração entre o desempenho individual, de equipes e organizacional, na medida em que os Líderes orientam indivíduos, conduzem equipes e viabilizam a estratégia. Para que isso aconteça, é importante que haja mecanismos estruturados para identificar, desenvolver, acompanhar e potencializar sua atuação.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|-------------|---|---|---|
| 1. Os Líderes da organização são selecionados por meio de processo estruturado e transparente, observando-se os requisitos de competências essenciais aos cargos gerenciais e priorizando-se os planos de sucessão internos. | | X | | |
| 2. Os Líderes são submetidos a programa de nivelamento de capacidades, de maneira continuada, para que todos tenham o mesmo grau de capacitação esperado para a gestão. | | | X | |
| 3. A estratégia organizacional é elaborada de maneira participativa entre os Líderes, observando-se o alinhamento de objetivos, a redução de sobreposições ou conflitos de ideias, promovendo a cooperação e o sincronismo organizacional. | | | X | |
| 4. Os Líderes permanecem em suas posições em função da demonstração de resultados e de patamares de desempenho esperados, previamente acordados. | | X | | |
| 5. As posições de liderança são vistas como oportunidades de conduzir e desenvolver equipes para resultados desejados, e não como postos de poder e influência hierárquica. | | | X | |
| 6. A organização estimula, por meio de sistemáticas estruturadas, o diálogo e o <i>feedback</i> construtivo por parte dos Líderes para gerar maior coesão e convergência de esforços na realização da estratégia. | | | x | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6) | 1,66 | | | |

2.2.8. Alinhamento de TI

Alinhar a TI é buscar proporcionar um adequado tratamento à questão da informação e comunicações de forma a suportar e apoiar as decisões estratégicas da organização.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|------------|---|---|---|
| 1. Existe planejamento da tecnologia da informação. Este planejamento da TI encontra-se alinhado com o plano estratégico de forma a contribuir para os objetivos organizacionais. | | | X | |
| 2. Existe mecanismos informacionais para coleta, tratamento e guarda de informações para apoiar as operações diárias, acompanhar as estratégias e o progresso dos planos de ação e subsidiar a tomada de decisão em todos os níveis e áreas da organização. | | | X | |
| 3. Comunica e provê serviços <i>on-line</i> aos servidores, cidadãos e partes interessadas. | | | X | |
| 4. Existe análise de custo-benefício, retorno sobre investimento ou qualquer outra medida de valor para os projetos de tecnologia da informação. | X | | | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4) | 1,5 | | | |

2.2.9. Alinhamento de Orçamento

A principal função do orçamento é dimensionar e bem alocar os recursos necessários à execução da estratégia.

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|------------|---|---|---|
| 1. A proposta de alocação orçamentária envolvendo os investimentos programados está alinhada com a estratégia organizacional. | | X | | |
| 2. A proposta de orçamento destinada ao custeio está alinhada com as necessidades e com os investimentos previstos na estratégia. | | X | | |
| 3. Existe um programa de qualidade do gasto que reavalia constantemente os resultados gerados pelos recursos aplicados e oportunidades de melhoria. | X | | | |
| 4. Realiza-se monitoramento da execução orçamentária e financeira, prevendo o realinhamento entre orçamento, estratégias e objetivos. | | X | | |
| 5. O grau de flexibilidade para alocação/relocação dos recursos é suficiente. | | | | X |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/5) | 1,2 | | | |

2.3. Seção 3: Sistema de Monitoramento e Avaliação

Monitoramento e avaliação são mecanismos de controle e correção, que permitem verificar a extensão na qual a agenda estratégica é pertinente e está sendo realizada, além de averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados para ela. O ponto crítico em relação a sistemas de monitoramento e avaliação é gerar e disponibilizar informações de forma clara e expedita para proporcionar correções no momento oportuno e, por conseguinte, aprendizado.

2.3.1. Sistemática de M&A

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|---|---|
| 1. Existe uma unidade responsável pelo M&A, monitorando esforços e resultados e integrando outros escritórios da organização | | | X | |
| 2. Há uma definição clara do processo de monitoramento e avaliação a partir do estabelecimento da forma e do <i>timing</i> como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados. | | | X | |
| 3. Existe um processo de comunicação definido com a concepção de painéis de controle (<i>webpages</i> , <i>banners</i> , monitores, displays, cartazes e/ou sistemas informatizados) para disponibilização de um conjunto de informações relevantes e necessárias sobre o desempenho e que possam ser repassadas às partes interessadas. | | | X | |
| 4. As necessidades de informação e os formatos de disponibilização são tratados de maneira customizada para cada ator. | | | X | |

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-------------|---|---|---|
| 5. Existe um processo de verificação da qualidade e confiabilidade dos dados e informações coletados, a partir de auditorias internas e externas, de maneira que as informações sobre o desempenho sejam igualmente confiáveis. | X | | | |
| 6. A organização possui reuniões formais e periódicas de aprendizado e avaliação do desempenho e, principalmente, levantamento de ações corretivas para os objetos críticos, com mecanismos de inteligência anti-gaming. | | | X | |
| 7. A organização periodicamente realiza análises de melhoria na própria sistemática de M&A, para que a sistemática de avaliação do desempenho seja cada vez mais fidedigna. | | | X | |
| 8. Existe engajamento da alta administração para a promoção e patrocínio do modelo de M&A na instituição. | | | X | |
| 9. Existem indivíduos formalmente instituídos e responsabilizados pela coleta dos dados de desempenho com confiabilidade e tempestividade. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/9) | 1,78 | | | |

2.3.2. Prestação de Contas, Accountability, dados abertos e transparência

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|-------------|---|---|---|
| 1. Os dados e informações de monitoramento e avaliação dos objetivos e metas estão à disposição dos cidadãos na internet, de maneira inteligível, organizada e, em alguma extensão, com disponibilização dos microdados. | X | | | |
| 2. Os gestores da instituição são responsabilizados pelo desempenho obtido, seja positivo ou insuficiente, no exercício de sua função. | X | | | |
| 3. A organização possui estratégias de comunicação das informações do desempenho alcançado às partes interessadas, tanto para uso endógeno quanto exógeno. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/3) | 0,67 | | | |

2.3.3. Correção de Rumo

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|----------|---|---|---|
| 1. Existem critérios e procedimentos institucionalizados que são aplicados para analisar e corrigir o descumprimento dos esforços e resultados. | | | X | |
| 2. As informações fornecidas pelo M&A são utilizadas para a tomada de decisão e são empregadas na reformulação dos programas estratégicos e subsidia as decisões de alocação de orçamento. | | | X | |
| Nota média do bloco (somatório dos quesitos/2) | 2 | | | |

2.3.4. Benefícios

| Quesitos | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|----------|---|---|---|
| 1. A sistemática de M&A demonstra impacto positivo na instituição, por meio de evidências de aprendizado, melhoria e criação de uma cultura voltada para resultados. | | | X | |
| Nota média do bloco (quesito anterior) | 2 | | | |

3. CONSOLIDAÇÃO DA PONTUAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1. Consolidação da Pontuação

A tabela de pontuação a seguir deverá ser utilizada para consolidar as notas do instrumento.

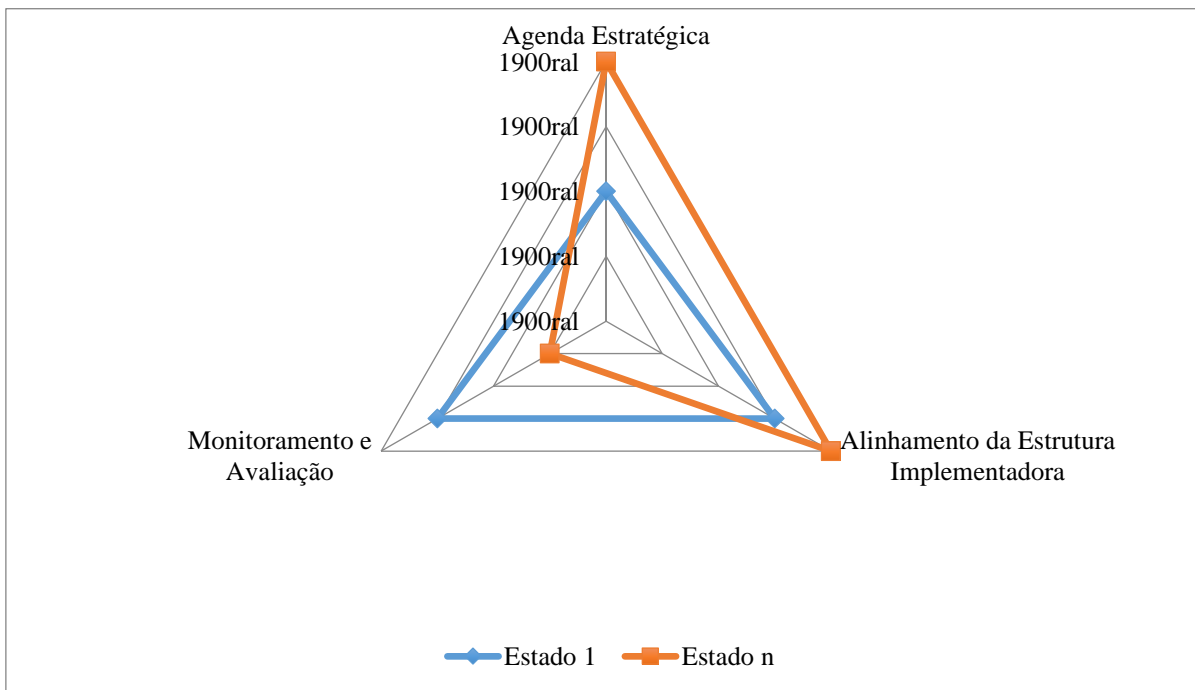
| Instrumento de autoavaliação | | |
|---|--|-------------------|
| Seção | Blocos | Nota média |
| Agenda Estratégica | 2.1.1. Compreensão do Ambiente Institucional | 1,75 |
| | 2.1.2. Estabelecimento do Propósito | 2,6 |
| | 2.1.3. Definição de Resultados | 2,25 |
| | 2.1.4. Definição de Esforços de Implementação | 2,5 |
| | Nota média da Agenda Estratégica (Σ das notas médias dos blocos/4) | 2,27 |
| Alinhamento da Estrutura implementadora | 2.2.1. Desdobramento da Estratégia | 2 |
| | 2.2.2. Pactuação Interna | 0 |
| | 2.2.3. Pactuação Externa | 1 |
| | 2.2.4 Alinhamento de Processos | 1,5 |
| | 2.2.5. Alinhamento de Estrutura | 2,25 |
| | 2.2.6. Alinhamento de Pessoas | 1,83 |
| | 2.2.7. Alinhamento de Lideranças | 1,66 |
| | 2.2.9. Alinhamento de TI | 1,5 |
| | 2.2.9. Alinhamento de Orçamento | 1,2 |
| | Nota média do Alinhamento da Estrutura Implementadora (Σ das notas médias dos blocos/9) | 1,44 |
| Monitoramento e Avaliação | 2.3.1. Sistemática de M&A | 1,78 |
| | 2.3.2. Prestação de Contas | 0,67 |
| | 2.3.3. Correção de Rumo | 2 |
| | 2.3.4. Benefícios | 2 |
| | Nota média do Monitoramento e Avaliação (Σ das notas médias dos blocos/4) | 1,61 |
| Nota final do Instrumento de autoavaliação (Σ das notas médias das seções/3) | | 1,77 |

A seguir apresentam-se uma qualificação para avaliação final do modelo de gestão para resultados (em três níveis: avançado, intermediário e inicial) e uma forma gráfica (gráfico radar) para análise dos resultados.

3.2. Qualificação dos Modelos de Gestão para Resultados

| Nível | Nota |
|---------------|-------------|
| Avançado | > 2 |
| Intermediário | > 1 < 2 |
| Inicial | < 1 |

3.3 Instrumento de Análise Gráfica para os Resultados (exemplo)



Por fim, adicionalmente à análise a partir do sistema de pontuação, é recomendável que se realize uma análise puramente qualitativa, a partir da identificação de pontos nos quais as organizações se destacam (e que, portanto, necessitam ser mantidos), de pontos que requerem melhoria e, sobretudo, de iniciativas prioritárias que permitam o contínuo aperfeiçoamento do modelo de gestão para resultados.

3.4. Análise Qualitativa dos Elementos de Gestão para Resultados

| Seção do Questionário | O que se destaca de forma positiva? | O que precisa melhorar? | Iniciativas prioritárias: O que falta fazer? |
|--|-------------------------------------|-------------------------|--|
| Agenda Estratégica | | | |
| Alinhamento da Estrutura Implementadora | | | |
| Sistema de Monitoramento e Avaliação | | | |

ANEXO X – MEDIDAS CAUTELARES HOMOLOGADAS - 2016 a 2018

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|-----|-------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| | Acórdãos | Processos | Acórdãos | Processos | Acórdãos | Processos |
| 1. | 5/2016-TP | 27.689-8/2015 | 7/2017-TP | 22.384-0/2016 | 17/2018-TP | 33.530-4/2017 |
| 2. | 48/2016-TP | 27.260-4/2015 | 42/2017-TP | 3.500-9/2016 | 20/2018-TP | 8.274-0/2018 |
| 3. | 80/2016-TP | 3.500-9/2016 | 57/2017-TP | 22.851-6/2016 | 21/2018-TP | 34.627-6/2017 |
| 4. | 214/2016-TP | 5.850-5/2016 | 92/2017-TP | 21.852-9/2016 | 22/2018-TP | 36.025-2/2017 |
| 5. | 293/2016-TP | 8.411-5/2016 | 220/2017-TP | 14.822-9/2017 | 38/2018-TP | 8.956-7/2018 |
| 6. | 308/2016-TP | 7.479-9/2016 | 318/2017-TP | 23.318-8/2016 | 86/2018-TP | 10.952-5/2018 |
| 7. | 309/2016-TP | 9.609-1/2016 | 394/2017-TP | 25.492-4/2017 | 111/2018-TP | 14.056-2/2018 |
| 8. | 388/2016-TP | 15.384-2/2015 | 405/2017-TP | 27.397-0/2017 | 134/2018-TP | 15.398-2/2018 |
| 9. | 411/2016-TP | 778-1/2016 | 406/2017-TP | 24.790-1/2017 | 151/2018-TP | 16.941-2/2018 |
| 10. | 431/2016-TP | 14.894-6/2016 | 434/2017-TP* | 12.686-1/2017 | 152/2018-TP | 13.481-3/2018 |
| 11. | 450/2016-TP | 12.105-3/2016 | 460/2017-TP | 21.044-7/2017 | 153/2018-TP | 34.504-0/2017 |
| 12. | 497/2016-TP | 16.454-2/2016 | 462/2017-TP | 31.211-8/2017 | 154/2018-TP | 16.210-8/2018 |
| 13. | 541/2016-TP | 4.545-4/2016 | 463/2017-TP | 15.651-5/2017 | 171/2018-TP | 16.506-9/2018 |
| 14. | 579/2016-TP | 13.024-9/2016 | 465/2017-TP | 31.212-6/2017 | 172/2018-TP | 16.969-2/2018 |
| 15. | 632/2016-TP | 21.325-0/2016 | 477/2017-TP | 32.747-6/2017 | 186/2018-TP | 18.348-2/2018 |
| 16. | 646/2016-TP | 20.955-4/2016 | 484/2017-TP* | 28.282-0/2017 | 187/2018-TP | 35.559-3/2017 |
| 17. | | | 487/2017-TP | 30.828-5/2017 | 209/2018- P | 8.801-3/2018 |
| 18. | | | 488/2017-TP | 30.852-8/2017 | 229/2018-TP | 13.760-0/2018 |
| 19. | | | 489/2017-TP | 31.009-3/2017 | 230/2018- TP | 16.606-5/2018 |
| 20. | | | 490/2017-TP | 31.007-7/2017 | 255/2018-TP | 20.245-2/2018 |
| 21. | | | 491/2017-TP | 31.835-3/2017 | 262/2018-TP | 36.005-8/2017 |
| 22. | | | 492/2017-TP | 31.834-5/2017 | 302/2018-TP | 24.283-7/2018 |

Medidas Cautelares Homologadas - 2015 a 2019

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|-----|-------------------|-----------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Acórdãos | Processos | Acórdãos | Processos | Acórdãos | Processos |
| 23. | | | 493/2017-TP | 32.183-4/2017 | 334/2018-TP | 25.012-0/2018 |
| 24. | | | 494/2017-TP | 21.607-0/2017 | 387/2018-TP | 28.844-6/2018 |
| 25. | | | 508/2017-TP | 29.989-8/2017 | 422/2018-TP | 18.348-2/2018 |
| 26. | | | 509/2017-TP | 35.453-8/2017 | 446/2018-TP | 18.737-2/2018 |
| 27. | | | | | 447/2018-TP | 23.646-2/2018 |
| 28. | | | | | 448/2018-TP | 27.709-6/2018 |
| 29. | | | | | 481/2018-TP | 24.175-0/2018 |
| 30. | | | | | 504/2018-TP | 29.662-7/2018 |
| 31. | | | | | 507/2018-TP | 30.012-8/2018 |
| 32. | | | | | 509/2018-TP | 30.559-6/2018 |
| 33. | | | | | 512/2018-TP | 30.234-1/2018 |
| 34. | | | | | 513/2018-TP | 28.490-4/2018 |
| 35. | | | | | 559/2018-TP | 31.952-0/2018 |
| 36. | | | | | 560/2018-TP | 31.613-0/2018 |
| 37. | | | | | 561/2018-TP | 33.971-7/2018 |
| 38. | | | | | 579/2018-TP | 26.939-5/2018 |
| 39. | | | | | 588/2018-TP | 35.255-1/2018 |
| 40. | | | | | 589/2018-TP | 25.012-0/2018 |
| 41. | | | | | 590/2018-TP | 35.107-5/2018 |
| 42. | | | | | 591/2018-TP | 25.409-6/2018 |
| 43. | | | | | 593/2018-TP | 36.397-9/2018 |
| 44. | | | | | | |
| | Total = 16 | | Total = 26 | | Total = 43 | |

* Medida Cautelar Homologada em Parte
 Fonte: Sistema Control-P, TCE-MT