



**SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO
LEGISLATIVA**

ANA LÚCIA GOMES DE MELO

**SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO
ESTRATÉGICA DO SENADO FEDERAL:
REDE DE ASSESSORAMENTO EM GESTÃO**

Brasília - DF

2014

ANA LÚCIA GOMES DE MELO

**SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO
ESTRATÉGICA DO SENADO FEDERAL:
REDE DE ASSESSORAMENTO EM GESTÃO**

Trabalho final a ser apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa. Área de concentração: Gestão estratégica/Governança corporativa.

Orientador: Paulo Roberto Alonso Viegas

Brasília - DF

2014

Ana Lúcia Gomes de Melo

**SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO
ESTRATÉGICA DO SENADO FEDERAL:
REDE DE ASSESSORAMENTO EM GESTÃO**

Trabalho final a ser apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa. Área de concentração: Gestão estratégica/Governança corporativa.

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Mestre Paulo Roberto Alonso Viegas

Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado

DEDICATÓRIA

A minha mãe, que, não por acaso, se chamava Maria.

A meu esposo e a meus filhos, por entenderem minhas ausências e pela complacência com meu alheamento a tantos assuntos tão rotineiros, mas tão significativos na relação familiar.

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, Paulo Roberto Alonso Viegas, pela paciência com minhas limitações e generosidade de compartilhar seus conhecimentos.

Aos servidores do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, especialmente à servidora Gabriela Agostinho Borges, pela cortesia e boa vontade em dar-me acesso aos arquivos e prestar informações.

Aos servidores dos Escritórios Setoriais de Gestão que responderam ao questionário aplicado na pesquisa.

Ao servidor do Senado, Robson Aurélio Neri, pela esclarecedora entrevista sobre o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

Ao servidor Alexandre Sérgio de Mendonça Caminha, pela valiosa colaboração no trabalho de diagramação do texto.

Contar história sempre foi a arte de contá-las de novo, e ela se perde quando as histórias não são mais conservadas. Ela se perde porque ninguém mais fia ou tece enquanto ouve a história. Quanto mais o ouvinte se esquece de si mesmo, mais profundamente se grava nele o que é ouvido. (BENJAMIN, 1994, p. 205).

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de descrever e analisar a implantação e o desenvolvimento da rede de assessoramento em gestão do Senado Federal, demonstrar a forma de trabalho, as dificuldades e os desafios dessa rede na consolidação e aperfeiçoamento do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal, implantado, com marco regulatório, em 22 de dezembro de 2011.

A rede de assessoramento em gestão é uma rede formal, permanente, com atribuições definidas em norma, estruturada para colaborar na formulação e execução de iniciativas corporativas relacionadas com o escopo temático da governança e da gestão estratégica.

A governança é uma decisão das lideranças da instituição, fundamento cristalizado na literatura. Porém, a rede de assessoramento em gestão do Senado Federal, intraorganizacional, constituída por 18 Escritórios Setoriais de Gestão e pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, pode, utilizando-se de sua expertise e de um sistema de comunicação eficaz, contribuir para consolidar e aperfeiçoar a governança e a gestão.

Descrever e analisar como essa rede trabalha resulta num registro que pode ser útil para o Senado Federal e para outras instituições públicas que instituem a governança corporativa.

Palavras-chave: Administração legislativa; Gestão estratégica; Governança corporativa.

ABSTRACT

This paper aims to describe and to analyze the implantation and development of the management advice network of the Senate, to demonstrate the way work is done, the difficulties and challenges of that network in the consolidation and improvement of the Corporate Governance and Strategic Management Senate System, implanted with the regulatory framework, in September 22, 2011.

The advisory network management is a formal, permanent, network with duties defined in legal norms, structured to assist in the development and execution of corporate initiatives related to the thematic scope of governance and strategic management.

The governance is a decision of the leadership of the institution, fundament crystallized in the literature. However, network management advice in the Senate, intraorganizational, consisting of 18 Management Office Sectors and the Office of the Corporate Governance and Strategic Management, may, using its expertise and an effective communication system, help consolidate and improve governance and management.

To describe and analyze how this network works results in a record that can be useful for the Federal Senate and other public institutions that institutes the corporate governance.

Keywords: Legislative administration; Strategic management; Corporate governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Teoria da agência	24
Figura 2 - O principal e o agente na administração pública	25
Figura 3 - Agenda Estratégica da Administração	52
Figura 4 - Escopo da governança e da gestão.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Entendimento dos chefes de escritórios em relação às atribuições	63
Gráfico 2 - Lotação dos escritórios setoriais em novembro de 2014.....	64
Gráfico 3 - Distribuição dos chefes de escritório setorial de gestão por gênero.....	65
Gráfico 4 - Distribuição dos chefes de escritório setorial de gestão por raça.....	65
Gráfico 5 - Escolaridade dos chefes de escritório setorial de gestão	66
Gráfico 6 - Chefes de escritórios setoriais de gestão/Experiência de chefia	67
Gráfico 7 - Escolaridade dos 3.067 servidores efetivos do Senado Federal	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descrição de atividades e iniciativas dos escritórios setoriais	62
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das instituições privadas e públicas	28
Quadro 2 - Funções da governança e funções da gestão.....	31
Quadro 3 - Instâncias responsáveis pela Administração do Senado Federal	36
Quadro 4 - Normas publicadas no período de 2009 a 2011, com objetivo de racionalizar a utilização de recursos e bens do Senado.	44
Quadro 5 - Escritórios setoriais de gestão.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADG	Ato do Diretor-Geral
ADVOSF	Advocacia do Senado Federal
APR	Ato do Presidente
APS	Ato do Primeiro Secretário
ATC	Ato da Comissão Diretora
BASF	Boletim Administrativo do Senado Federal
CMPGC	Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa
CPFA	Instituto Chartered de Finanças Públicas e Contabilidade
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOU	Diário Oficial da União
EGOV	Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GNDI	Global Network of Director Institutes
IBCA	Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accountants
IGCLA	Institutos de Gobierno Corporativo de Latino América
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
NGP	Nova Gestão Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PDG	Programa de Desenvolvimento Gerencial
PRDSTI	Secretaria de Tecnologia da Informação - PRODASEN
RAP	Revista de Administração Pública
SCISF	Secretaria de Controle Interno do Senado Federal

SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SEGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SGM	Secretaria Geral da Mesa
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 JUSTIFICATIVA	19
1.2 PROBLEMA	22
1.3 OBJETIVOS	22
1.3.1 Objetivo geral	22
1.3.2 Objetivos específicos	23
2 REVISÃO DA LITERATURA	24
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA.....	24
2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA INICIATIVA PRIVADA	26
2.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO	27
3 METODOLOGIA	33
4 ESTUDO DE CASO: O SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO ESTRATÉGICA NO SENADO FEDERAL	35
4.1 INFORMAÇÕES GERAIS.....	35
4.2 INICIATIVAS PRECURSORAS E INDUTORAS DE GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL	38
4.2.1 Aperfeiçoamento da transparência.....	39
4.2.2 Unificação da gestão de pessoal.....	40
4.2.3 Formação de grupos de estudo.....	41
4.2.4 Proibição do nepotismo.....	42
4.2.5 Iniciativas para racionalizar o uso de recursos e bens.....	43
4.2.6 Planejamento estratégico.....	44
4.2.7 Capacitação dos servidores e formação dos gerentes.....	46
4.2.8 Criação do PRORESULTADOS.....	49
4.2.9 Modelagem de processos de trabalho.....	50
4.2.10 Elaboração da agenda estratégica da Administração do Senado, publicada em 21 de dezembro de 2011.....	51
4.3 MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA	52
4.4 A REDE DE ASSESSORAMENTO EM GESTÃO.....	57
4.4.1 Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica.....	57
4.4.2 Escritórios setoriais de gestão.....	58

4.4.3 Dinâmica de trabalho.....	67
5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

As empresas e organizações dos países em que vige o sistema democrático sofreram profundas mudanças iniciadas na década de 1980 e aprofundadas nos anos seguintes.

A Teoria do Pensamento Sistêmico colaborará com essas transformações na medida em que mostra que não se pode ver uma instituição de forma linear ou fragmentária (SENGE, 1990).

Para uma visão de futuro e de conjunto, precisa-se de um sistema mental que analise conexões e estruturas subjacentes; tenha capacidade de enxergar e avaliar as relações de poder; possua inteligência para minimizar as defasagens do sistema; não se desorienta diante da complexidade do mundo moderno; perceba a necessidade da responsabilização e da aprendizagem em equipe; identifique padrões e tenha visão de longo prazo.

Os postulados dessa teoria enfatizam a necessidade de iniciativas alinhadas com a estratégia da organização, definida por suas lideranças.

A governança corporativa assimilou esse paradigma e logo passou a ser adotada pela iniciativa privada. Postulando a necessidade de objetivos claros, alinhamento de diretrizes, programas e metas, participação dos interessados, aderência à legislação, independência de auditorias internas e comitês de deliberação, a governança disseminou-se nas organizações. Assumiu o status de teoria capaz de, num mercado cada vez mais complexo e competitivo, garantir a sobrevivência e longevidade da empresa e proteger acionistas e executivos, de forma transparente e justa.

Difundida, de maneira exitosa na iniciativa privada, encontrou respaldo na administração pública, em diversas partes do mundo, especialmente no Canadá, Estados Unidos e Reino Unido.

No Brasil, a governança corporativa na Administração Pública Federal (APF) intensifica-se na medida em que se implantam as condições para exigir transparência nas ações públicas, controle político do governo, atendimento às demandas sociais, prestação de contas e responsabilização. A governança avança, na medida em que se consolida a democracia, uma vez que, nos regimes ditatoriais, os agentes da administração são prepostos dos usurpadores do poder, e esses não se sentem na obrigação de prestar contas à sociedade.

De acordo com Pinho e Sacramento (2009), a democracia possibilita os instrumentos de controle da máquina pública pelos cidadãos; fortalece a cultura da descentralização de decisões e a tendência à formação de comitês, conselhos e ouvidorias, bem como sustenta os pilares da transparência na execução de políticas públicas; disponibiliza os instrumentos que possibilitam o *accountability*, instalando, por conseguinte, condições para a governança corporativa.

Dessa forma, a consolidação do regime democrático no país estabeleceu o estrato para a APF incluir a governança em sua agenda.

Muitas instituições públicas aderiram ao sistema de governança na gestão administrativa, iniciativa que implica marco regulatório, reorganização institucional e mudança de cultura.

O Tribunal de Contas da União (TCU) lidera esse processo e propõe um pacto pela boa governança. Agindo em várias frentes - promoção de eventos e cursos, levantamento estatístico, publicação de acordãos, realização de auditorias, publicação de material informativo sobre o assunto - o TCU proclama que o uso das boas práticas de governança é um desafio para o Brasil.

1.1 JUSTIFICATIVA

O Senado Federal, em 22/12/2011, pelo Ato do Primeiro Secretário (APS) nº 16, publicado no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF - nº 4.875, instituiu o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

A implantação desse sistema implica uma reestruturação do Senado: na administração, na estrutura organizacional, no ambiente e nos processos de trabalho, na utilização dos recursos, na relação hierárquica, no relacionamento entre os diversos tipos de segmentos que compõem o quadro de pessoal, na forma de exercer a liderança, na interface com os órgãos de controle e, especialmente na relação com o cidadão.

No processo de implantação e consolidação da governança no Senado, o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e os Escritórios Setoriais de Gestão, em decorrência de suas atribuições regulamentares, têm o desafio de colaborar para que as boas práticas usadas pela gestão alcancem os melhores resultados. Possuem ainda a incumbência de garantir a continuidade de trabalhos iniciados e de alinhar as iniciativas da instituição à agenda estratégica do Senado, para que não haja descontinuidade, no caso de mudança de gerentes e lideranças.

Este é um assunto instigante para todos os servidores, particularmente para os que fazem parte da rede de assessoramento em gestão, que vivem a realidade da administração do Senado.

Minayo (1994, p. 17) afirma que nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.

Os servidores que constituem essa rede, na medida de suas possibilidades, vivenciam o desafio de contribuir para que a governança corporativa seja efetivamente implantada, monitorada e aperfeiçoada.

É indispensável registrar a ressalva de que a governança corporativa depende, essencialmente, da liderança, exercida pela alta administração da instituição. A propósito, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA, 2008/2009), usado como documento de referência do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal, destaca o papel da liderança para a governança corporativa:

A liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando o desenvolvimento da cultura de excelência, a promoção de relações de qualidade e a proteção do interesse público. (BRASIL, 2008).

Atualizando o papel da liderança, o GESPÚBLICA, em 2014, enfatiza que a liderança deve atuar com transparência, ter constância de propósito e estar obrigada a prestar contas sobre o dia-a-dia da instituição.

Segundo José Matias Pereira (2010), a governança no setor público exige liderança do órgão executivo da organização, definição de responsabilidades e alinhada articulação entre os *stakeholders* e os responsáveis pelos recursos e pela obtenção dos resultados.

Também na iniciativa privada, a liderança é fundamental. Falando sobre as empresas capazes de resistir a períodos de turbulência, Vilela (2005) afirma que as empresas com forte liderança conseguem superar crises em momentos críticos da economia.

Enfim, é preciso que haja, tanto nas organizações públicas quanto nas privadas, um compromisso genuíno das lideranças com a governança da organização.

Assim sendo, em se tratando do Senado Federal, à Comissão Diretora reserva-se um papel fundamental nesse processo, pois, nos termos do art. 98 do Regimento Interno, a Comissão Diretora exerce a administração interna do Senado, propõe projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços. Portanto, a Comissão Diretora tem papel preponderante nas decisões da administração da Casa.

Importante papel de liderança também é exercido pelo diretor-geral, pelo secretário-geral da Mesa, pelos diretores das secretarias, pelos titulares dos órgãos de assessoramento superior, pelo titular do órgão supervisionado e pelos conselhos e comitês do Senado.

No processo de implantação e aperfeiçoamento da governança, há uma parcela de responsabilidade, estabelecida de forma regulamentar, para os técnicos que, na estrutura organizacional da Casa, constituem a rede de assessoramento em gestão. Cabe-lhes, nos termos do § 3º do art. 256 do Ato da Comissão Diretora - ATC nº 14 de 2013, "viabilizar a disseminação de diretrizes, integração e compatibilização das iniciativas de Governança Corporativa e Gestão Estratégica."

Este trabalho registra o histórico da implantação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal. Com foco na rede de assessoramento em gestão - constituída pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV) e pelos Escritórios Setoriais de Gestão - mostra a contribuição dada por essa rede com o objetivo de assessorar na proposição de políticas de gestão, definir processos de trabalho e assessorar os órgãos do Senado na implantação das boas práticas gerenciais.

Desvelar os processos de trabalho, as dificuldades, formas de superá-las e perspectivas de futuro para a rede de assessoramento em gestão pode contribuir para facilitar o trabalho dessa rede e melhorar seu desempenho.

Pretende-se ainda compartilhar com outras organizações a experiência de implantar, de forma prática, modelos teóricos, como o da governança corporativa, da qual faça parte uma rede de assessoramento em gestão.

1.2 PROBLEMA

Ao instituir o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal, a instituição enfrenta um problema cultural, pois se propõe a estabelecer um arranjo organizacional novo.

Qualquer organização, ao instaurar novos paradigmas, lida com protótipos intangíveis de pensar a organização, escala de valores e padrões de comportamento que influenciam a dinâmica do trabalho.

Por outro lado, sabe-se que nenhuma instituição rompe com a cultura num passe de mágica. Regulamentação, embora imprescindível, não apaga rituais, protocolos, valores, elementos abstratos subjetivos e cristalizados. Enfim, mudanças culturais exigem tempo e firmeza de propósito das lideranças.

Para que as normas tenham eficácia, é preciso haver políticas e diretrizes harmonizadas com as normas e processo decisório capaz de estabelecer um pacto na instituição que a conduza ao modelo pretendido.

Além do problema cultural, vale lembrar ainda que, conforme afirma Romílson Rodrigues Pereira (2012), em razão de a governança ter sido tratada como panaceia, pouco se comenta sobre os riscos de seu fracasso. Assim, é preciso estar atento aos riscos, procurar mitigá-los, para que a governança seja um mecanismo de sucesso.

Face ao exposto, a problemática deste trabalho – ponto de partida para outros estudos – pode ser sintetizada da seguinte forma: de que maneira os escritórios se organizam, trabalham e se capacitam para formar uma rede de assessoramento em gestão e contribuir para consolidação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal?

1.3 OBJETIVOS

Este trabalho tem o objetivo geral e os específicos expressos nos tópicos seguintes.

1.3.1 Objetivo geral

Descrever e analisar a implantação e o desenvolvimento da rede de assessoramento em gestão do Senado Federal, demonstrar a forma de trabalho, as

dificuldades e os desafios dessa rede na consolidação da governança corporativa da instituição e no aperfeiçoamento da gestão estratégica.

1.3.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos, este trabalho pretende:

- relacionar e explicar as iniciativas que favoreceram a implantação normativa do Sistema de Governança Corporativa do Senado Federal;
- realizar, de forma sintética, a análise do modelo da governança corporativa do Senado Federal, relacionando seus componentes com os princípios da governança corporativa no setor público;
- discorrer e analisar a implantação e o funcionamento da rede de assessoramento em gestão e sua colaboração para a consolidação do Sistema de Governança Corporativa do Senado Federal;
- apresentar algumas recomendações ao aperfeiçoamento da rede de assessoramento em gestão.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Há várias teorias que dão suporte à governança, mas não é do interesse deste trabalho descrever todas elas.

Contudo, resumidamente, será abordada a Teoria da Agência, por ser a mais difundida para se entender as origens da governança.

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA

O processo de transformação das empresas iniciado no século XVIII, acelera-se no século XIX e, na segunda metade do século XX, configura, de forma definitiva, um novo cenário: a firma individual, de caráter eminentemente familiar, em que o proprietário era, ao mesmo tempo, o gerente e o controlador, entra em colapso.

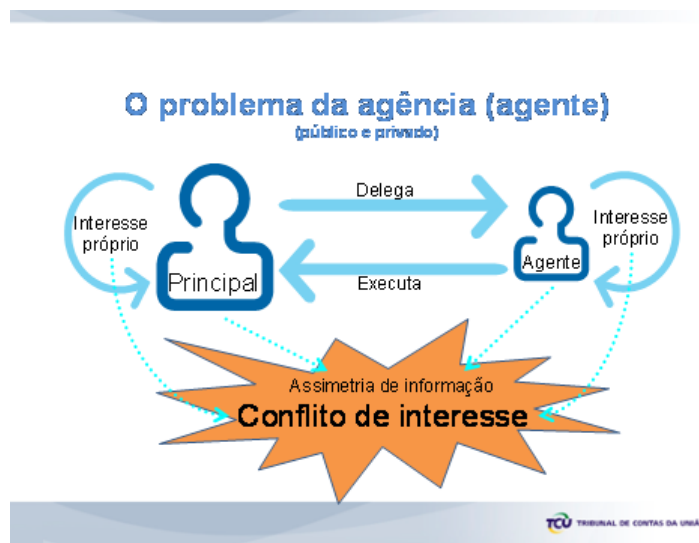
O controle das empresas passa a ser dos administradores profissionais a quem os proprietários, mediante regras pactuadas, delegam poder de decisão.

É nesse contexto que surge a relação de agência:

[...] contrato no qual uma ou mais pessoas - o(os) principal(is) - contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em favor deles e que envolva delegar, ao agente, alguma autoridade de tomada de decisão. (JENSEN, MECKLING, 1976, p. 5 apud PEREIRA, 2010, p. 16).

Pelo exposto, nessa nova configuração empresarial, há dois atores: o principal, representado pelo proprietário e o agente, ente remunerado, tomador das decisões, como ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Teoria da agência



Fonte: Apresentação feita por Cláudio Silva da Cruz, do Ministério do Exército, no TCU, em 18/06/2014.

Esse modelo de delegação gera o chamado "custo de agência". Há o custo decorrente das iniciativas para o controle da gestão e o custo provocado pelo desalinhamento entre os interesses do principal e dos agentes, pois entre esses e o principal podem ocorrer conflitos de interesses. O fato pode acarretar diversos problemas, pois o agente tende a agir em duas frentes: otimizar o lucro do principal ou valorizar seu próprio trabalho.

Segundo Bramont, os seguintes atos do agente ilustram os problemas da agência:

[...] concessão de benefícios próprios abusivos - ocultação ou manifestação de informações a serem repassadas aos acionistas; - apetite ao risco diferente dos acionistas; - decisões guiadas exclusivamente por interesses particulares; - expropriação do principal mediante negócios celebrados com outras companhias nas quais possui algum interesse particular. (BRAMONT, 2012; p. 29).

Há, conseqüentemente, necessidade de serem formalizados mecanismos para garantir a relação equilibrada entre o principal e os agentes, a maximização de ganhos, sem prejuízo, na rede de negócios, nem para o principal, nem para o agente.

A governança corporativa origina-se desse objetivo: estabelecer, numa relação transparente, normatizada, o equilíbrio entre o principal e o agente.

Por analogia com as corporações privadas, mas com o necessário diferencial inerente à administração pública, pode-se inferir que, na administração pública, o principal é a sociedade e o agente pode ser representado pelos representantes eleitos, administradores superiores e conselhos, conforme ilustrado pela Figura 2.

Figura 2 - O principal e o agente na administração pública



A Administração Pública deve atender às expectativas da sociedade

Os interesses e expectativas da sociedade influenciam o agente por meio dos políticos, da opinião pública materializada pela mídia e pelos movimentos sociais potencializados pela internet. Nessa relação do principal e do agente, do ponto de vista da administração pública, o agente deve ter clareza de que suas iniciativas devem contemplar a sociedade como um todo.

Segundo o GESPÚBLICA (2008/2009, p. 10), o conceito de partes interessadas deve considerar não somente "[...] os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas, também, o valor final agregado à sociedade."

2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA INICIATIVA PRIVADA

Numa perspectiva histórica da Governança Corporativa, como hoje é conceituada, os fatos relacionados a seguir são determinantes, no Brasil, para a Governança Corporativa na iniciativa privada.

Inicialmente, cabe registro a criação, pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia com poderes para disciplinar as matérias referentes ao mercado de valores mobiliários e que, entre suas funções, consta a de "assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários" (CVM, 2014).

Outro fato importante foi a publicação da Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. Este normativo altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de novembro de 1976 (dispõe sobre as sociedades de ações) e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (dispõe sobre o mercado de valores e cria a CVM). Segundo Santos, (2009; p.36), a Lei nº 10.303/2001 instala a possibilidade de disputas na empresa serem solucionadas por meio de câmeras de arbitragem; aumenta o poder individual dos membros do Conselho Fiscal; exige transparência de decisões, uma vez que obriga os administradores a revelar mudanças na propriedade da empresa à CVM, bem como às bolsas de valores em que as ações da companhia são negociadas.

Contribuiu ainda para a instauração da governança na iniciativa privada a fundação, em 27 de novembro de 1995, do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que evoluiria para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Este Instituto armazena conhecimento de melhores práticas de governança corporativa e as dissemina em seu site; promove cursos e outros eventos sobre o assunto; certifica agentes administrativos. O IBGC é, no Brasil, o

principal fomentador das práticas de governança. Por seu trabalho, conseguiu tornar-se uma referência sobre governança e integrar a rede de Institutos de Gobierno Corporativo de Latino América (IGCLA) e o Global Network of Director Institutes (GNDI).

Atualmente, a prática da governança corporativa na iniciativa privada é uma prática comum e até as pequenas empresas aderem a esse modelo.

A CVM, em sua cartilha Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa, define governança nos seguintes termos:

Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas. (CVM, 2002).

O IBGC conceitua a governança como "[...] sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle." (IBGC, 2009).

Há requisitos básicos para a implantação da governança nas empresas: construção de objetivos coletivos; planejamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas; implantação e funcionamento de conselhos de administração; regras pactuadas para escolha de gerentes, realização de assembleias, eleição para o conselho fiscal, contratação de auditorias externas; políticas construídas consensualmente para comunicação interna e com a sociedade; elaboração de códigos de conduta simples e factíveis; transparência; responsabilidade social e "*accountability*".

2.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO

Sob a ótica do IBGC, os princípios e práticas da boa governança aplicam-se a qualquer organização, independentemente da natureza jurídica, sendo adaptável a órgãos governamentais (IBGC, 2009).

No entanto, é um fato que a relação entre o Estado e o cidadão apresenta características de complexidade diferentes do relacionamento entre agentes da iniciativa privada.

Sabe-se que a relação entre o Estado e o cidadão é mais complexa que a relação entre as organizações privadas e seus clientes. Enquanto nessas últimas as responsabilidades encerram-se quando é consumada a prestação de um serviço na sua plenitude, na primeira há uma responsabilidade mais duradoura. O cidadão é mais que um cliente para o Estado, é também o seu acionista porque contribui para a sua manutenção, e assim assume direitos de intervir e influenciar nas decisões para o estabelecimento das políticas públicas e de cobrar transparência dos gestores públicos nas suas ações. (RECH FILHO, 2004 apud BOGONI, 2010, p. 121).

Além da peculiaridade de relação entre o Estado e seu cliente, há uma diversidade de organizações governamentais, que variam de país para país e, em um mesmo país, há diferentes setores públicos, cada qual com características únicas, que requerem diferentes formas de interação com a sociedade e de prestação de contas (IFAC, apud SLOMSKI, 2008, p. 128).

O Quadro 1, a seguir, baseado no GESPÚBLICA (2008/2009, p. 9-10), é uma síntese das características que diferenciam as instituições privadas das públicas.

Quadro 1 - Características das instituições privadas e públicas

Instituições privadas	Instituições públicas
Autonomia da vontade privada	Supremacia do interesse público
Predominância do interesse corporativo	Prevalência dos interesses sociais, acarretando necessidade de canais com a sociedade e transparência.
Faculdade de montar estratégias segmentadas do mercado, com tratamento diferenciado para clientes preferenciais.	Tratamento igual para todos. O tratamento diferenciado está previsto em lei. Ex.: caso dos deficientes.
Objetivo maior: lucro financeiro e garantia de permanência no mercado.	Objetivo maior: geração de valor para a sociedade, produção do bem comum.
Financiamento: recursos particulares.	Financiamento: recursos públicos oriundos de contribuições compulsórias dos cidadãos e das empresas.
Conceito mais restritivo de partes interessadas: proprietários, acionistas, investidores, administradores.	Conceito amplo de partes interessadas: grupos mais diretamente afetados e valor agregado à sociedade.
Poder de tomada de decisões para a sociedade: restrito	Poder regulamentador unilateral, gerando obrigações para toda a sociedade.
Em relação à lei: faz tudo que não estiver proibido.	Em relação à lei: Só pode fazer o que a lei permite.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de texto do GESPÚBLICA 2008/2009.

Apesar das diferenças, há similitudes, conforme observa José Matias-Pereira (2010, xvi) quanto à governança, nas organizações públicas e privadas. Essas semelhanças, num sentido amplo, são mais de princípios.

O Instituto Chartered de Finanças Públicas e Contabilidade (CPFA) relaciona três princípios fundamentais da governança que se aplicam ao setor público e privado: 1. A abertura ou divulgação de informações; 2. Integridade ou negociação direta e integralidade; e 3. Prestação de contas (CPFA, apud MATOS; DIAS, 2013, p. 35).

Conclui-se, portanto, que embora haja pontos de intersecção entre a governança corporativa no setor privado e no público, esta apresenta suas especificidades.

Segundo o Ministro do TCU, João Augusto Ribeiro Nardes, governança, em linhas gerais, significa:

[...] ouvir a sociedade, planejar melhor, coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de usar indicadores que possam ser mensurados e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade (TCU, 2013, p. 16).

No Brasil, os conceitos e princípios da governança corporativa começaram a permear a APF somente a partir da década de 1980, num contexto em que se constata o agravamento da situação econômica, o esgotamento da capacidade de investir e administrar a dívida externa, o descontrole inflacionário e a falência do modelo de Estado, que já não dava conta de prestar os serviços básicos a uma população que fazia a transição da ditadura instalada no país em 1964 para a democracia, que se consolida com a publicação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna propiciará ao cidadão prerrogativas e direitos que, num movimento da sociedade para as instituições (de fora para dentro) exige transparência, prestação de contas, responsabilização e eficiência na gestão pública.

Dentre os fatos responsáveis pelas condições de implantar e disseminar a governança na APF destacam-se as ocorrências a seguir comentadas.

Merece destaque a inclusão, em 1988, na Emenda Constitucional nº 19, do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal. Esse princípio tem origem na administração gerencial, voltada para resultados e prestação de contas, pressupostos da governança corporativa. Segundo Moreira:

O princípio da eficiência tem as seguintes consequências principais: utilização do controle de resultados em substituição ao controle de meios, maior autonomia dos agentes, dos órgãos e das entidades públicas, serviço orientado para o cidadão, e utilização de indicadores de desempenho. (MOREIRA, 2009).

Outro evento importante foi a Reforma da Administração Pública proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato (1995-1999). De acordo com Pereira (1996, p. 272), essa Reforma, em síntese, baseia-se nas seguintes medidas: descentralização política e administrativa; organizações flexíveis e com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada; definição de objetivos a serem atendidos na forma de indicadores de desempenho; controle por resultados a *posteriori* e administração voltada para o cidadão.

De fundamental relevância foi a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida por Lei da Responsabilidade Fiscal - LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

De acordo com Nascimento (2000, p. 10-11), os postulados da gestão fiscal são planejamento, transparência, prevenção de riscos, correção de desvios em relação ao equilíbrio das contas públicas, emissão de relatórios fiscais. O planejamento materializa-se pelos instrumentos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses postulados são recepcionados pelos requisitos da governança: planejamento (PPA, LDO e LOA), transparência (emissão de relatórios fiscais), gestão de riscos (correção de desvios) e *accountability* (*prestação de contas*).

Mais recentemente cabe destaque a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe “[...] sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações [...]”. Esta Lei, conhecida como LAI, tem como pressuposto basilar que a publicidade das informações sob a guarda do Estado é a regra e o sigilo, a exceção. Seu impacto é a produção de uma sociedade mais transparente, devido a mecanismos que obrigam a Administração Pública a prestar informações à sociedade e ao cidadão, que pode requerer a informação sem necessidade de justificar-se. Ora, a exigência de transparência e a prestação de contas postuladas pela LAI também são requisitos da governança.

Dentre os fatores favoráveis a implantação da governança no setor público, cabe destaque a publicação, em 22 de junho de 1994, do Decreto nº 1.171, que institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público. Esse marco regulatório estabelece um código de conduta: determina que, para a Administração Pública, o fim é o bem comum; considera a publicidade dos atos administrativos como requisito de eficácia; estabelece que toda pessoa tem direito à verdade e que o servidor deve ter respeito aos colegas e aos cidadãos.

Numa linguagem atualizada para o século XXI, o TCU reafirma princípios do Decreto 1.171/1994 e considera pressupostos para a governança: comportamento ético, implantação de um código de conduta, acesso às informações referentes à administração pública, foco nos propósitos da organização em "resultados para cidadãos e usuários dos serviços" (TCU, 2014, p. 49).

Pelo exposto, vê-se que a recepção, na Constituição Federal, do princípio da Eficiência, a Reforma Administrativa do Estado realizada em 1988, a LRF e a LAI, bem como a publicação do Código de Ética criaram as condições para a disseminação da prática da governança corporativa na administração pública.

Agrega-se a esses fatores a contribuição dada pelo Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública (GESPÚBLICA), implantado em 2005, revisto em 2008 e em 2013. Ao formar uma rede nacional de colaboradores, o GESPÚBLICA dissemina no país, em todas as esferas da administração, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) fundamentado nos critérios de "[...] liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados." (PALVARINI, 2009). Desse modo, o GESPÚBLICA contribui para a governança, embora convenha frisar que há diferença entre gestão e governança.

A governança envolve a gestão, que é inerente a processos organizacionais de planejamento, execução, controle e ação (TCU, 2013, p. 17).

O Quadro 2, bastante didático, com a ressalva de que uma coluna não se relaciona de forma simétrica com a outra, mostra as funções da governança e da gestão (TCU, 2014, p. 45):

Quadro 2 - Funções da governança e funções da gestão

Funções de governança	Funções da gestão
Definir o direcionamento estratégico;	Implementar programas;
Supervisionar a gestão;	Garantir a conformidade com as regulamentações;
Envolver as partes interessadas;	Revisar e reportar o progresso das ações;
Gerenciar riscos estratégicos;	Garantir a eficiência administrativa;
Gerenciar conflitos internos.	Manter a comunicação entre as partes interessadas.

Fonte: Elaborado pela autora com informações transcritas ao pé da letra do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (TCU, 2014).

Como a governança no setor público visa a objetivos coletivos, realizá-la não é tarefa fácil, pois na sociedade há multiplicidade de interesses, e muitos deles são contraditórios devido a posicionamentos políticos, escolhas ideológicas, questões religiosas etc.

Peters (2013, p. 30-31) sugere a observância a quatro funções básicas para que a governança pública seja exitosa:

- estabelecimento de metas coletivas tendo em vista os interesses da sociedade validados pelas lideranças;
- coerência: unidade de ações entre diferentes domínios políticos e agências públicas;
- implementação de programas em função das metas estabelecidas;
- e
- responsabilização das ações e avaliação dos resultados.

Em que pesem as dificuldades de se estabelecer uma boa governança no setor público, o tema consta da agenda nacional, constituindo-se um assunto instigador numa sociedade que exige, cada vez mais, planejamento, racionalização de processos, transparência, prestação de contas, participação, eficiência, compromisso e responsabilização.

3 METODOLOGIA

Este trabalho utiliza o método de estudo de caso e, por sua característica, enquadra-se como pesquisa de natureza qualitativa, uma vez que tenta fazer um enfoque interpretativo da realidade.

Para elaborar o presente trabalho, foram utilizadas, em relação a governança abordada de maneira genérica, diversas fontes bibliográficas sobre governança na iniciativa privada e nas instituições públicas.

Quanto à implantação da governança no setor público, dá-se especial atenção ao seguinte material produzido pelo TCU: levantamento com a finalidade de avaliar a governança e a gestão, realizado pelo TCU em diversas instituições da APF, especialmente no Senado Federal, no período de 2011 a 2014.

Em relação ao histórico da governança no Senado Federal utilizou-se o método de leitura e análise da seguinte fonte documental: normas do Senado Federal, publicadas, especialmente, no período de 2009 a 2011, confrontando-os com os princípios da governança e da gestão; documentos e registros contidos no sistema REDMINE, aplicativo parametrizado pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e desenvolvido pelo PRODASEN com o objetivo de registrar propostas, acompanhamento de projetos, normas, textos acadêmicos e outros assuntos relacionados com a governança. Outrossim, o REDMINE foi utilizado com a finalidade de consultar os temas abordados nas reuniões do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica com os Escritórios Setoriais bem como os produtos realizados com a participação dessas unidades a fim de estabelecer uma correlação com o escopo de governança proposto pelo Senado Federal.

Aplicou-se um questionário semiestruturado com os 17 chefes de escritórios setoriais com o objetivo de traçar o perfil dos chefes, identificar as atividades realizadas pelos escritórios, tendo como referência as atribuições regulamentares dessas unidades a fim de averiguar a correlação entre atividades e atribuições.

Sobre essa pesquisa, cabe registrar:

i) foi divulgada nas reuniões da rede de assessoramento em gestão e a participação foi espontânea, sem exigência de identificação do respondente;

ii) quando de sua aplicação, havia 17 escritórios setoriais, pois ainda não tinha sido criado o Escritório Setorial de Gestão da Diretoria-Geral (EDGER) pelo Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 12 de 22 de outubro de 2014;

iii) dos 17 chefes de escritórios setoriais, 3 não responderam.

Outro questionário foi respondido pelo coordenador do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV) sobre as principais atividades e produtos e a importância dos escritórios setoriais para implantação e amadurecimento do sistema no Senado Federal.

Foram solicitados três depoimentos: um sobre o PRORESULTADOS (a respeito do qual está trabalho falará mais adiante); outro a respeito do momento da implantação do sistema de governança e um terceiro sobre as atribuições dos escritórios.

Utilizou-se também o método da observação, em curtos textos narrativos. Sobre este assunto, veja-se o que, a respeito da pesquisa e da experiência vivida, diz Schmidt:

A pesquisa, muitas vezes, é a elaboração de elementos diversos e difusos da teoria e da experiência, construída em torno de um fenômeno. Nesse sentido, uma pesquisa concluída é o relato do percurso de um pesquisador ou de um grupo. (SCHMIDT, 1990, apud DUTRA, 2002, p.372).

Finalmente, a partir das fontes bibliográficas, do normativo, dos diferentes registros analisados, das entrevistas e depoimento, dos questionários aplicados e da experiência vivida, nesta pesquisa qualitativa, elaborou-se o presente trabalho. tem-se a pretensão de concluir o trabalho com propostas para que a rede de assessoramento em gestão possa, de fato, aperfeiçoar seu desempenho e contribuir para consolidar o sistema de governança no Senado Federal.

4 ESTUDO DE CASO: O SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO ESTRATÉGICA NO SENADO FEDERAL

A implantação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica no Senado Federal pode constituir-se um marco histórico para a instituição. Esta seção trata deste caso.

4.1 INFORMAÇÕES GERAIS

O Senado Federal, junto com a Câmara dos Deputados, constituem o Congresso Nacional.

Instância maior do federalismo brasileiro, o Senado é constituído por 81 senadores, eleitos pelo princípio majoritário, para o mandato de 8 anos (BARBOSA, 2010, p. 46). Para cada estado e para o Distrito Federal, há três senadores.

Na administração do Senado, um aspecto deve ser levado em consideração: a Comissão Diretora, a Presidência do Senado, a Primeira Secretária, o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, a Diretoria-Geral e a Secretaria Geral da Mesa exercem papel relevante na administração da instituição, sendo a Comissão Diretora a instância que exerce, nos termos do art. 233 do Regulamento Orgânico do Senado Federal, superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos.

Por outro lado, a Diretoria-Geral e a Secretaria Geral da Mesa têm papel de superior importância na gestão da Casa, pois são órgãos superiores de execução, sendo a Secretaria Geral da Mesa a instância responsável pela execução das atividades de gestão do processo legislativo.

Ao Comitê de Governança cabe assessorar e apoiar a Comissão Diretora na formulação, implementação e avaliação das políticas e estratégias de gestão, de acordo com as boas práticas de governança, "[...] promovendo a ética, a transparência, o desenvolvimento institucional e a imagem pública da instituição" (art. 239 do ATC 14 de 2013) .

O quadro seguinte especifica essas competências.

Quadro 3 - Atribuições das principais instâncias responsáveis pela Administração do Senado Federal

Autoridade	Atribuição	Referência legal
Comissão Diretora	Compete, com a estrutura da Mesa do Senado Federal, a formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem como a <u>superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos</u> , no âmbito da Instituição, nos termos do Regimento Interno e de Ato próprio definidor das competências e atribuições de cada um de seus membros.	Art. 233 do Regulamento Orgânico do Senado Federal. (ATC 14 de 2013, compilado).
	Definir a infraestrutura e os recursos humanos, materiais e administrativos necessários ao funcionamento dos Gabinetes dos Senadores e das Lideranças, observados os princípios de economicidade e padronização.	§ 1º do art. 238 do Regulamento Orgânico do Senado Federal. (ATC 14 de 2013, compilado)
Presidência do Senado	Assessorar o Presidente do Senado Federal em sua <u>missão institucional, legislativa, política e administrativa</u> .	Art. 235 do Regulamento Orgânico do Senado Federal. (ATC 14 de 2013, compilado)
Primeira Secretária	Assessorar o Primeiro-Secretário em sua <u>missão institucional de superintender os serviços administrativos e realizar a supervisão geral do Senado</u> , segundo as diretrizes fixadas pela Comissão Diretora, no Regulamento e na legislação, respeitadas as competências específicas dos demais membros da Mesa.	Art. 237 do Regulamento Orgânico do Senado Federal. (ATC 14 de 2013, compilado).
Comitê de Governança	Assessorar e apoiar a Comissão Diretora <u>na formulação, implementação e avaliação de políticas e estratégias de gestão do Senado Federal, de acordo com os princípios da boa governança</u> , promovendo a ética, a transparência, o desenvolvimento institucional e a imagem pública da instituição; estabelecer prioridades de projetos e investimentos estratégicos e definir a alocação de recursos críticos; analisar o desempenho organizacional do Senado Federal no âmbito técnico-administrativo e exercer outras funções afetas à sua área de competência.	Art. 239 do Regulamento Orgânico do Senado Federal (ATC 14 de 2013, compilado)
Secretaria-Geral da Mesa	Prestar assessoramento direto e imediato às Mesas do Senado Federal e do Congresso Nacional no desempenho de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais; <u>executar as atividades de gestão do processo legislativo</u> ; assessorar e secretariar as sessões do Senado Federal e do Congresso Nacional; assessorar e secretariar as reuniões das Mesas, dos Líderes do Senado Federal e do Congresso Nacional; prestar assessoramento, por meio de suas unidades, às Comissões Permanentes e Temporárias do Senado Federal, às Comissões Mistas do Congresso Nacional, aos Conselhos e Órgãos do Parlamento e secretariar suas reuniões; organizar os registros das sessões e reuniões realizadas e sua publicação em diários e anais; promover a gestão do processo legislativo eletrônico, coordenando as atividades relacionadas ao provimento de informações pertinentes às matérias legislativas, do Senado Federal e do Congresso Nacional, às normas	Art. 241 do Regulamento Orgânico do Senado Federal (ATC 14 de 2013, compilado)

Autoridade	Atribuição	Referência legal
	jurídicas, aos pronunciamentos e ao exercício do mandato parlamentar, bem como o atendimento ao usuário do processo legislativo; e coordenar as unidades administrativas que lhe estão afetas.	
Diretoria-Geral	Compete a <u>superior coordenação, supervisão e controle da gestão administrativa do Senado Federal</u> , bem como executar as ações administrativas em consonância com as diretrizes e políticas de gestão estabelecidas pela Comissão Diretora do Senado Federal; assessorar e secretariar as reuniões da Comissão Diretora; <u>prover o Senado Federal com métodos, técnicas e ferramentas de governança corporativa e gestão estratégica</u> ; prover e integrar o suporte administrativo e logístico às atividades parlamentares e legislativas e aos órgãos da estrutura geral do Senado Federal de acordo com as políticas, as normas legais e regulamentares e as deliberações da Comissão Diretora e do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.	At. 252 do Regulamento Orgânico do Senado Federal. (ATC 14 de 2013, compilado).

Fonte: Elaborado pela autora.

Registrem-se ainda outros fatos que acentuam o desafio de estabelecimento da governança.

No organograma do Senado:

- a Diretoria-Geral tem, sob sua coordenação, 10 secretarias;
- a Secretaria Geral da Mesa é um órgão executivo, responsável por 8 secretarias;
- as seguintes unidades têm como titular um parlamentar: 81 gabinetes parlamentares, os gabinetes de liderança (varia de acordo com o quantitativo de lideranças da Casa), os gabinetes dos membros da Mesa e de seus suplentes, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Procuradoria Parlamentar, o Conselho de Estudos Políticos do SF, as Comissões Parlamentares, a Corregedoria, a Procuradoria da Mulher, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, a Ouvidoria;
- existem 5 órgãos de assessoramento superior: Consultoria Legislativa; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle; Advocacia do Senado Federal, Secretaria de Controle Interno e a Secretaria de Comunicação Social, responsável pela coordenação de 4 secretarias;

- há três comitês - o Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica - de abrangência institucional -, o Comitê Científico-Pedagógico e o Comitê Gestor do Site do Senado Federal;
- há cinco conselhos, de abrangências específicas - o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal, o Conselho de Supervisão do SIS, o Conselho de Supervisão do ILB e o Conselho Editorial; e
- existe um órgão supervisionado: o Instituto Legislativo Brasileiro.

Considerando as atribuições dos principais agentes responsáveis, em diferentes níveis e dimensões, pela administração do Senado e os dados do organograma, a governança no Senado Federal, mesmo que ela não abranja a área política, conforme estabelece o item I do Art. 2º do APS nº 16 de 2011, só conseguirá êxito se a Diretoria Geral estabelecer uma articulação harmoniosa com a Comissão Diretora, a Presidência do Senado, a Primeira-Secretaria, a Secretaria - Geral da Mesa, os gabinetes parlamentares (seus titulares são senadores), os órgãos de assessoramento superior, os conselhos e comitês e o órgão supervisionado. Essa articulação ocorre essencialmente no âmbito do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, especialmente desenhado para esse fim. Essa instância legitima as decisões estratégicas.

4.2 INICIATIVAS PRECURSORAS E INDUTORAS DE GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL

Mudanças não acontecem repentinamente. Conforme documento da ONU (2005): "Reformas raramente acontecem no atacado, baseadas em processos formatados e da noite para o dia e, se assim fossem, seriam provavelmente indesejáveis."

A institucionalização do sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica no Senado não foge a essa regra, pois não brotou inesperadamente.

Já em 2007, o PRODASEN incluiu em seu Plano Estratégico o objetivo de implementar Governança de Tecnologia da Informação e criou o seu Escritório de Governança de Tecnologia da Informação.

Esta seção tratará, de forma sintética, das principais ações precursoras da governança no Senado Federal no período de 2009 a dezembro de 2011. Sempre

que possível, fará um cotejamento com os princípios norteadores da governança corporativa.

4.2.1 Aperfeiçoamento da transparência.

No tópico Conceito e Princípios da Governança Corporativa, o IBGC (2009, p. 19) proclama que a transparência é mais que a obrigação de informar; é a vontade de disponibilizar a informação e que ela resulta de um clima de confiança. Deve contemplar fatores intangíveis que “norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.”

Segundo Branco e Cruz (2013, p. 23), quanto mais transparência, maior será a capacidade do cidadão para exercer o controle das instituições públicas. "Portanto, as instituições públicas devem querer divulgar as informações, exceto aquelas justificadamente de natureza reservada ou sigilosa."

Quanto aos instrumentos de aperfeiçoamento da transparência, o Senado adotou as seguintes providências:

— Normatização da publicação de atos administrativos.

Em 7 de julho de 2009, foi publicado o ATC nº 9 de 2009, que "Dispõe sobre a publicação de matérias e atos no Diário Oficial da União e no Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal do Senado Federal".

Este ato disciplina as matérias que devem ser publicadas no Diário Oficial da União e no Boletim Administrativo, além de institucionalizar o Boletim Eletrônico. Foi uma iniciativa decisiva para dar transparência aos atos administrativos. Essa preocupação foi reforçada com a publicação da LAI em 18 de novembro de 2011 e sua entrada em vigor, em 16 de maio de 2012.

Assim, num processo de contínuo aperfeiçoamento – outra característica de boa prática de governança -, o ATC nº 9 de 2009, foi revogado pelo ATC nº 16 de 2012, que conceituou os atos administrativos, estabeleceu sobre a elaboração e publicidade dos atos, disciplinou a dinâmica dos atos no tempo, definiu a competência para editar o ato.

Esse aprimoramento ocorreu quando o Sistema de Governança já havia sido adotado. Ainda em 2012, avançou, com a adoção de outra rotina em relação aos atos administrativos: mensalmente, o Serviço de Publicação da Secretaria de Gestão de Pessoas encaminha, para conhecimento e análise, a relação de todos os

atos publicados para a Secretaria de Controle Interno. Esta é uma prática que está em consonância com a mitigação de riscos e o constante processo de acompanhamento e monitoramento dos controles internos de atividades, o constante fluxo de informação e a auditoria proativa, fatores inerentes à governança.

— Instituição do Portal da Transparência.

O ATC nº 18 de 2009 criou o Portal da Transparência, "instrumento de controle social da execução orçamentária, financeira e administrativa do Senado Federal."

O Portal da Transparência contém inúmeras informações sobre a administração do Senado: licitações, contratos, dados de recursos humanos, auditorias e relatórios administrativos, além de ferramentas de interação com o cidadão, como o Alô Senado (linha telefônica direta com o Senado Federal), o Data Senado (enquetes para o cidadão dar sua opinião sobre os mais diversos assuntos), Dados Abertos (disponibilização de dados, de forma a permitir que o cidadão monte suas próprias planilhas e sistemas e tire suas conclusões), o e-Cidadania e suas variáveis - e-Representação, e-Fiscalização e e-Legislação (ferramentas que abrem espaço para a participação do cidadão).

Com esses recursos, o Portal da Transparência, além de promover a publicidade, disponibiliza para o cidadão instrumentos participativos, meios para reclamar e sugerir e possibilitar o *feedback* das iniciativas do Senado. Por conseguinte, está em conformidade com fundamentos indispensáveis à governança: transparência, participação e atendimento às demandas dos cidadãos.

4.2.2 Unificação da gestão de pessoal.

Em relação à administração de pessoal, havia na instituição, até 2009, uma superposição de unidades com o mesmo fim. Para fazer o cadastro e todas as alterações funcionais, existia o Serviço de Cadastro Funcional, responsável pelos dados pessoais e funcionais, bem como pelas alterações cadastrais dos servidores do Senado; porém, o cadastro dos servidores do PRODASEN era realizado pelo Serviço de Recursos Humanos do PRODASEN, como se fosse outro órgão. E o cadastro dos servidores lotados na Secretaria Especial de Editoração e Publicação -

SEEP¹ era feito pela Subsecretaria de Administração, Suprimentos de Matérias Primas e Desenvolvimento Tecnológico, como se aquela Secretaria não pertencesse ao Senado. Situação semelhante ocorria para efetuar aposentadorias e pensões e controlar deveres e direitos de aposentados e pensionistas.

O APS nº 44 de 2009, instituiu a Gestão Unificada de Pessoal do Senado. Todos os atos referentes a pessoal passaram a seguir o mesmo padrão e idêntico procedimento, pois ficou determinada uma só orientação técnica.

Medida semelhante, de unificação de unidades que realizavam trabalhos semelhantes, foi adotada em relação à gestão financeira.

Era o começo da racionalização administrativa, que viria a se consumir em 2013 e 2014.

4.2.3 Formação de grupos de estudo

A construção de mecanismos efetivos de governança inclui harmonizar pontos de vista para ações que estabilizem princípios, diretrizes, regras de controles de atores fundamentais da organização. (PEREIRA, 2011)

A partir dessa concepção basilar, este trabalho menciona a formação de grupos de estudo, no período de 2009 a dezembro de 2011, como ação importante precedente da governança no Senado Federal e relaciona aqueles cujo objeto de trabalho guarda correlação com o assunto.

Dois desses grupos resultaram da seguinte ação do TCU: Em 2007, o Tribunal realizou o primeiro levantamento de governança em Tecnologia da Informação (TI) na APF. Foram aplicadas, em 250 órgãos, 39 perguntas sobre como a TI era governada e gerenciada (TCU,2014,p.29). O Senado foi uma das instituições que participou desse levantamento. Desse trabalho, que revelou grave situação na APF na área de TI, o TCU prolatou os Acórdãos 1603 e 2.471, ambos de 2008.

Em decorrência das recomendações desses acórdãos, o Senado Federal estabeleceu duas comissões:

- a comissão criada pelo APS nº 24 de 2009, constituída com representantes de unidades estratégicas do Senado, com vistas ao aperfeiçoamento da governança organizacional e gestão

¹ Com a Reforma Administrativa, a SEEP passou a chamar-se SEGRAF - Secretaria de Editoração e Publicações.

estratégica e racionalização da estrutura administrativa da Casa; essa comissão propôs especificamente a criação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal e apresentou sua estratégia de elaboração. Adicionalmente, elaborou proposta para atendimento às recomendações do TCU constantes dos Acórdãos 1603 e 2471, de 2008, e ao protocolo firmado com a Fundação Getúlio Vargas para reestruturação administrativa do Senado; e

- a comissão estabelecida pelo Ato do Diretor do PRODASEN (APP) nº 13, de 2010, para modelar e implementar Processo de Gestão de Portfólio, Programas e Projetos do PRODASEN. Essa comissão, composta por servidores dessa unidade, menciona como motivação as recomendações dos referidos Acórdãos 1603 e 2471 de 2008. Infere-se que, como as recomendações resultantes da Comissão criada pelo APS nº 24 de 2009, não haviam prosperado, na Casa, fazia-se uma tentativa de, num setor da instituição, implementar iniciativas que favorecessem a instituição da governança no Senado.

4.2.4 Proibição do nepotismo.

Conforme documento do Banco Mundial, entre os indicadores da dimensão da governança, consta o controle da corrupção, medida de exercício do poder em benefício próprio (THE WORD BANK, 2006, p. 2-3, apud PEREIRA, 2011, p. 128).

Para evitar a apropriação da coisa pública em função de interesses particulares e o favorecimento de parentes, o Supremo Tribunal Federal publicou, em 09/08/2008, a Súmula Vinculante 13 que proíbe o nepotismo nas três esferas de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Senado Federal, em 1º de junho de 2010, pelo ATC nº 12, estendeu aos empregados terceirizados a proibição de contratar "[...] parentes de senadores e servidores ocupantes de cargos ou funções comissionadas de direção de nível equivalente a FC-08 ou superior".

Em um movimento crescente de adesão às boas práticas em voga na administração federal, o Senado Federal recepcionou, pelo Ato da Comissão Diretora nº 5 de 2011, o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Esse Decreto dispõe sobre a vedação do nepotismo na administração pública federal.

Como forma de monitoramento do nepotismo, no recadastramento anual dos servidores ativos do Senado Federal, instituído pelo APS nº 13 de 2009, há a recorrente pergunta formulada para fins de averiguação de descumprimento das normas que regem a proibição do nepotismo: o servidor é parente de senador, de servidor, de terceirizado, de estagiário?

Outro mecanismo para evitar o nepotismo é o formulário que o nomeado a cargo em comissão preenche, por ocasião da posse, sobre relação de parentesco. O mesmo ocorre no formulário eletrônico a ser preenchido pelo servidor efetivo no processo de designação para função comissionada.

Tais procedimentos estão em consonância com o ambiente de controle, entendido como conjunto de iniciativas relacionadas a valores éticos, filosofia e estilos de gerenciamento da entidade. Adite-se a essas vantagens, o fato de que a resposta emitida pelo próprio servidor fortalece o mecanismo de responsabilização.

Ademais, a proibição do nepotismo harmoniza-se com o princípio da equidade, segundo o qual todos devem ter acesso ao exercício de seus direitos civis, sem preferências. Esse princípio é recepcionado pelo IBGC (2009, p. 19), para quem políticas discriminatórias são totalmente inaceitáveis.

É mister lembrar que a ONU (2006) menciona como componente da Gestão de Recursos Humanos um "serviço público politicamente imparcial, profissional e baseado no mérito", o que exclui a prática do nepotismo, que se alicerça no protecionismo.

Com o marco regulatório da proibição do nepotismo, o Senado contribui para efetivar uma das premissas do Estado de Direito, condição para que a governança pública seja efetiva. Fortalecia-se o substrato indispensável à governança.

4.2.5 Iniciativas para racionalizar o uso de recursos e bens.

Dispor de marcos regulatórios visando ao aprimoramento da utilização dos recursos e ao controle dos gastos é requisito da governança. No período de 2009 a 2011, diversas normas foram publicadas com essa finalidade, conforme demonstra o quadro

Quadro 4 - Normas publicadas no período de 2009 a 2011, com objetivo de racionalizar a utilização de recursos e bens do Senado.

Norma	Descrição sucinta
APS nº 42 de 05/08/2009	Instituição de Comissão Permanente para elaborar, acompanhar e controlar a execução orçamentária do Senado.
APS nº 54 de 27/08/2009	Regulamentação do uso dos recursos computacionais e administração da rede do Senado. Esse ato conceitua os termos (equipamentos de tecnologia, rede, software, plataforma básica, suporte, usuário), limita o direito de uso, responsabiliza os usuários e normatiza o uso dos recursos de TI.
ATC nº 10 de 10/06/2010 ²	Regulamento de Compras e Contratações e procedimentos a serem observados nas licitações, contratos administrativos relacionados a obras, serviços, aquisições, alienações e locações.
ATC nº 15 de 15/09/2011 ³	Determinação para elaborar o Plano de Racionalização de Contratos de Prestação de serviços, conforme diretrizes estabelecidas pela Comissão Diretora.

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2.6 Planejamento estratégico.

A definição de estratégias e a implantação do planejamento e sua divulgação é uma condição prévia para a prestação de contas, para a *accountability*, uma das funções da governança. Segundo Michael Porter, uma "[...] empresa sem estratégica corre o risco de se transformar numa folha seca que se move ao capricho dos ventos da concorrência." (1997, p. 6).

A literatura consagra o planejamento como condição para o monitoramento, a cobrança, a responsabilização, uma vez que não se pode prestar contas do que os diversos interessados não conhecem.

Em referência a esse assunto, o TCU propugna que se elabore o planejamento estratégico. Tanto assim que aquele órgão, desde 1999, menciona este tipo de ação como estímulo à melhoria da governança (TCU, 2014, p. 27).

Conforme Mauro Giacobbo (1997), entre as vantagens do planejamento estratégico, destaca-se a possibilidade de um comportamento sinérgico das diversas áreas da organização, a harmonia de ações da gerência tática e operacional, a

² Ato revogado em 2014

³ Ato revogado em 2014

facilidade de agilizar o processo decisório e descentralizá-lo e a transformação da instituição de órgão reativo a proativo.

O Senado Federal, antes de instituir o Sistema de Governança e Gestão Estratégica, registra a experiência de elaboração do planejamento estratégico realizado pela Secretaria Especial de Comunicação Social - SECS⁴, em 2010, com o apoio de servidores da Secretaria de Tecnologia da Informação - PRODASEN, que já haviam participado de experiência semelhante em 1987, 1996 e 2006 (quando o PRODASEN elaborou e revisitou seu planejamento). Alguns desses servidores tinham realizado este mesmo tipo de serviço colaborativo à Secretaria de Recursos Humanos (atual Secretaria de Gestão de Pessoas), em 2008, quando esse órgão elaborou seu planejamento estratégico.

É mister observar que, numa liberdade linguística, essas iniciativas foram denominadas de estratégicas, porém, se realizaram isoladamente e cada uma das três secretarias se movimentou em épocas diferentes.

Com essas iniciativas, tinha-se a perspectiva de partes da instituição, e não do todo. Houve, na situação em comento, um processo decisório de diretores de secretarias, num movimento diferente do que a literatura recomenda: o planejamento estratégico é uma deliberação das instâncias superiores, tem o patrocínio da alta administração e é um planejamento da instituição como um todo, constituindo-se ferramenta fundamental de gestão.

A iniciativa da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) - à época, Secretaria Especial de Comunicação Social (SECS), precedida pelas ações do PRODASEN, da SEGP sinalizou que havia uma vontade de adotar instrumentos de gestão que já eram comuns no mundo empresarial e no setor público, há bastante tempo.

Tiveram o mérito, entre outras vantagens, de disseminar, em três setores grandes e importantes da Casa, o conhecimento da teoria subjacente ao planejamento estratégico, componente facilitador da governança. Expandia-se, na instituição, uma rede informal de servidores que incorporavam outros valores gerenciais, como a importância de identificar fatores fortes e fracos do ambiente interno, as ameaças e oportunidades do cenário externo, o diferencial da instituição, suas prioridades, seus objetivos e a forma de alcançá-los, maneira de implementar o

⁴ Com a Reforma Administrativa, a SECS passou a denominar-se SECOM - Secretaria de Comunicação Social

planejamento, monitorá-lo, conferir os indicadores, fazer prospecção para o futuro, mitigar riscos e trabalhar com foco na missão institucional.

4.2.7 Capacitação dos servidores e formação dos gerentes.

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU (2013, p. 8) declara que "[...] o capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade."

Por outro lado, na literatura, há consenso no sentido de que servidores profissionalizados atendem melhor, dentro de uma margem de riscos aceitáveis, e a custo mínimo, às demandas da sociedade.

Profissionalizar servidores significa capacitá-los, o que implica não somente conhecimento dos processos de trabalho, mas assimilação de habilidades e de atitudes e capacidade de inovar.

Uma política de capacitação consistente, preocupada com o bom emprego do gasto público deve ter as seguintes características:

- levar em consideração a convergência da capacitação com a missão da instituição e seus objetivos estratégicos;
- preocupar-se com conhecimentos e comportamentos com foco na eficiência e eficácia dos serviços prestados ao cidadão;
- colaborar para produzir estruturas mentais que respondam a situações de imprevisibilidade;
- ajudar na seleção de sistemas gerenciais e de apoio à decisão que agilizem e melhorem os processos de trabalho; e
- contribuir para formação de uma visão de longo prazo de modo a assegurar a continuidade de prestação de bons serviços e a oferta de produtos de qualidade à sociedade.

Em relação à capacitação de seus servidores, há bastante tempo, o ILB, atualmente também responsável pelo Programa Interlegis (voltado para as Casas Legislativas do Brasil, mas também aberto aos servidores do Senado), qualifica os servidores dessa Casa para o exercício de suas funções. Hoje, promove educação nas três modalidades: presencial, à distância e cursos de pós-graduação, certificados pelo MEC. É membro da Rede Nacional de Escolas de Governo. O ILB

oferecia uma grade de cursos razoável, mas era necessário aprimorar os mecanismos de aderência da formação e do treinamento com as competências do cargo e a missão da instituição.

Convém registrar que os Acórdãos 3.023/2013 e 644/2014, Plenário-TCU, prolatados em razão do levantamento realizado por aquele órgão em 2012, sobre governança em gestão de pessoas, recomendaram ao Senado, no item 9.1.1.6, que se articule com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação para sua força de trabalho, em planejamento estratégico. Razão da proposta: a capacitação deve estar alinhada, com já dito, à missão, à visão e aos objetivos institucionais.

Na dimensão capacitação, duas providências significativas e indutoras de governança na gestão de pessoas foram tomadas pelo Senado, antes da instituição, por meio de norma, do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

Uma dessas providências foi a implantação, pelo Ato do Presidente (APR) nº 309 de 06 de dezembro de 2010, do Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), destinado especialmente aos servidores ocupantes de função de direção ou chefia, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão administrativa do Senado Federal, com vistas a uma gestão legislativa que atenda às expectativas da sociedade e da própria Casa.

Esse ato determina a obrigatoriedade de participação no PDG-SF pelos servidores ocupantes de função de direção ou chefia e abre a possibilidade de esse programa ser estendido a quem não exerça essas funções, com vistas à preparação do quadro sucessório, medida de grande pertinência, haja vista que, de acordo com indicador fornecido pelo Painel de Indicadores da SEGP do Senado Federal, extraído em 03/11/2014, dos 3.067 servidores efetivos, 391 completam as condições de aposentadoria em 2014, podendo, portanto, a qualquer momento, deixar a instituição, e gerar grande turbulência de continuidade nos trabalhos operacionais, tácitos e gerenciais, se o saber desses servidores não tiver sido resguardado de alguma forma - ou pela transmissão do conhecimento aos prováveis sucessores ou em forma de manuais de fácil entendimento.

Portanto, o PDG, além de capacitar a gerência, abarca a preocupação de dar prosseguimento aos trabalhos feitos pelos servidores gestores e sinaliza no sentido da meritocracia, pois se é aberto a não ocupantes das funções comissionadas,

pressupõe-se que, na indicação para essas funções, a participação no PDG será levada em consideração.

Na regulamentação desse programa, feita pelo Ato do Presidente nº 110, de 20 de maio de 2011, alguns aspectos merecem destaque:

- o PDG-SF é definido como conjunto de ações educacionais visando à formação de competências para os gestores, premissa estabelecida pelo Senado em 2011 e que está de acordo com a recomendação, mais abrangente, que o TCU fará no item 9.1.1.4 dos Acórdãos 3023/2013 e 644/2014, ao recomendar que os processos de recrutamento e seleção de pessoal sejam fundamentados em "perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial"; e
- a metodologia proposta pelo PDG valoriza atividades que busquem a "reelaboração de significados e a revisão de referências pessoais", sinalizando para a necessidade de buscar novas formas de enfrentar os problemas e as soluções referentes aos processos de trabalho e novas posturas pessoais. A busca por novas formas de enfrentar adversidades e fazer diferente é um componente da cultura de inovação, um dos princípios da gestão por excelência (GESPÚBLICA, 2014, p. 5).

Finalmente, sobre a importância do PDG, vale mencionar que, segundo o documento Padrões de Boa Governança para os Serviços Públicos do Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (2004, apud PEREIRA, 2012), um dos princípios basilares da governança consiste em desenvolver a capacidade dos gestores para que atuem com efetividade, de forma a assegurar o equilíbrio entre renovação e continuidade.

Outra iniciativa referente à dimensão capacitação de servidores foi a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 10 de 6 de junho de 2011⁵, que "Dispõe sobre a política de capacitação e desenvolvimento dos servidores do Senado Federal e dá outras providências."

⁵ O ATC nº 10/2011 foi revogado pelo ATC 12/2014. Atualmente, a política de Capacitação e Desenvolvimento dos servidores integra o Regulamento Administrativo, na forma do Anexo IV do ATC nº 12, de 2014.

Os princípios fundamentais desse Ato harmonizavam-se com as novas orientações referentes à capacitação, quais sejam: alinhamento com as necessidades da instituição, capacitação continuada, compartilhamento de conhecimentos, formação de parcerias para maximização dos recursos, gestão do conhecimento, monitoramento e aferição de resultados, contribuição com a missão institucional do Senado.

O art. 18 daquele Ato cria o Conselho Pedagógico do Senado Federal, com o objetivo de formular, monitorar e avaliar a política de capacitação. Conselhos, comitês e ouvidorias ou estruturas semelhantes são requisitos da governança nas instituições, pois contribuem para, em fóruns coletivos, formular, avaliar e monitorar a organização (TCU, 2014, p. 43).

4.2.8 Criação do PRORESULTADOS

A cultura de trabalhar com vistas a resultados ganhou reforço com a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 1, de 31 de março de 2011, que cria o Programa de Gestão por Resultados - PRORESULTADOS - SF.

O PRORESULTADOS - SF, tal como normatizado:

[...] integra um conjunto de ações com o objetivo de aprimorar a gestão administrativa do Senado Federal, reduzindo custos e melhorando a qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira, aos senadores e ao público interno [...] (ATC, 2011).

Esse programa exige que cada unidade do Senado elabore seu Plano Anual de Gestão, a ser disponibilizado na intranet; propõe a adoção de metodologia administrativa por resultados; e utiliza-se, para gestão, de ferramenta a ser desenvolvida pelo PRODASEN.

Segundo a consultora do Senado Federal, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, membro da equipe responsável pela idealização do PRORESULTADOS:

O PRORESULTADOS - SF visava deflagrar, nas equipes setoriais da Casa, um processo de aprendizagem sobre como organizar suas tarefas operacionais em atividades e projetos ligados a objetivos e caracterizados por atributos que permitissem: (i) a alocação de recursos vinculados a resultados, (ii) o monitoramento dos processos; e (iii) a aferição dos resultados ao final de um ciclo. O PRORESULTADOS - SF funcionaria, lateralmente, como instrumento para sensibilizar as pessoas sobre a importância do planejamento, para capacitá-las a elaborar e gerenciar um plano de ação e para mitigar o risco de processos vazios de planejamento estratégico, muito comuns em várias organizações pela falta de

desdobramento do plano até o nível operacional e se resumindo a cartazes de parede. (SANTOS, 2014, informação transmitida por e-mail).⁶

Como se infere, o PRORESULTADOS propunha um alinhamento entre estruturas de organização e estratégias, com alta convergência para os resultados que a organização almeja, utilizando-se, para tal fim, de um processo de contínuo monitoramento de iniciativas, programas, projetos e planos.

A metodologia proposta pelo PRORESULTADOS - SF foi alterada pelo ATC nº 4 de 2011, que determinou: "Os conceitos e a metodologia utilizados nos Planos de Gestão a serem apresentados pelas unidades seguirão a terminologia e a metodologia definidas pela Diretoria-Geral e pela Secretaria Geral da Mesa".

O PRORESULTADOS-SF, em que pese sua curta duração – aproximadamente 8 meses – iniciou, com muita dificuldade, valendo-se da intranet e de encontros promovidos pelos seus idealizadores com as unidades da Casa, um processo cultural em que disseminava a ideia de que o planejamento é necessário, envolve toda a estrutura, e, assim sendo, os planos setoriais devem estar alinhados a objetivos e diretrizes do Senado Federal e a implementação desses planos pressupõe monitoramento e avaliação de resultados. Conseguiu agregar, em rede, informações de diversos setores da instituição sobre assuntos básicos como lotação real e ideal da unidade, objetivos, metas, recursos humanos, materiais, financeiros, tecnológicos e institucionais atrelados a plano de gestão. Evidenciou a necessidade de capacitação dos gerentes do Senado em relação a técnicas de planejamento. E reforçou a ideia de que a gestão administrativa está a serviço da sociedade.

Apesar de sua curta prevalência, o PRORESULTADOS corroborou com a implantação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal.

4.2.9 Modelagem de processos de trabalho.

Bem antes de implantar o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, setores do Senado modelavam processos de trabalho, com vistas à racionalização e socialização do trabalho. A modelagem de processos resulta em economia de tempo e objetividade de procedimentos. Dentre esses setores, citam-se o PRODASEN e a SEGP, que, com o suporte técnico do PRODASEN, modelou,

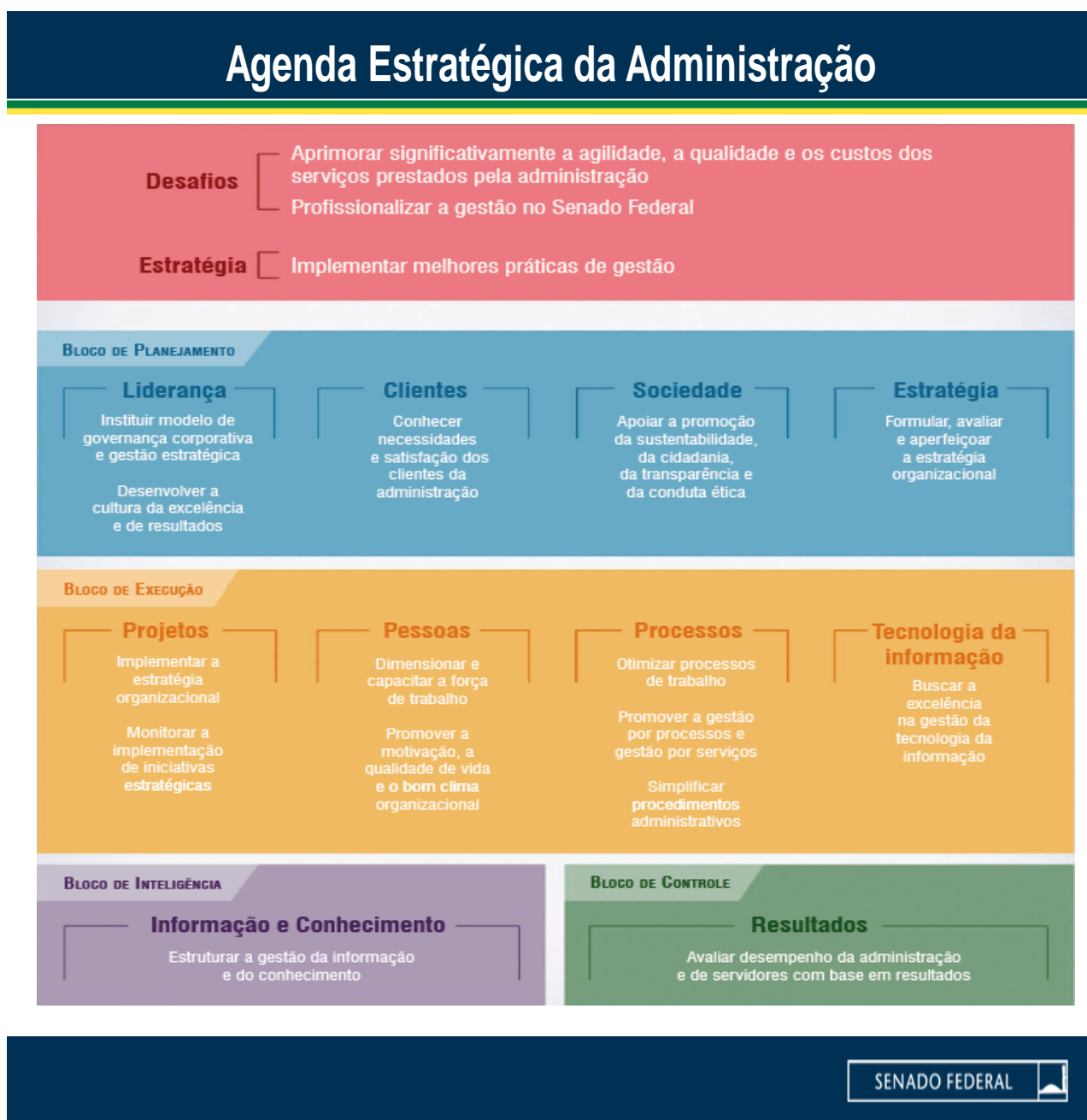
⁶ Declaração dada pela consultora do Senado Federal, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, em 2014, exclusivamente para este trabalho.

usando técnicas recomendadas, inúmeros processos, providência que facilitou a customização, em 2004, do banco de dados vulgarmente conhecido por Ergon, onde se registra o cadastro funcional do servidor, com repercussão imediata na folha de pagamento. Porém, faltava a este trabalho um eixo comum aos procedimentos da instituição.

4.2.10 Elaboração da agenda estratégica da Administração do Senado, publicada em 21 de dezembro de 2011

Na sequência de iniciativas precursoras do APS nº 16 de 2011, foi disponibilizada, em 21 de dezembro de 2011, na intranet, a Agenda Estratégica da Administração do Senado, conforme Figura 3, na qual constam os desafios, a estratégia, e os seguintes blocos: (i) bloco de planejamento (envolvendo lideranças, clientes, sociedade e estratégias); (ii) bloco de execução (envolvendo projetos, pessoas, processos, tecnologia da informação); (iii) Bloco de Inteligência (Informação e conhecimento) e Bloco de Controle (resultados).

Figura 3 - Agenda Estratégica da Administração



Fonte: Intranet do Senado. Disponível em: https://intranet.senado.gov.br/arquivos/cartazAgendaestrategicaA2_sem_logo_mudanca2.pdf. Acesso em: 14 out. 2014.

4.3 MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA

O Senado Federal, após uma gradativa implementação de ações indutoras de governança e gestão estratégica, como descrito na subseção 4.2 deste trabalho, instituiu, em 22 de dezembro de 2011, pelo APS nº16, o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica.

Sobre essa assertiva, convém fazer algumas considerações.

O Senado Federal, criado pela Constituição do Império outorgada em 1824, já superou crises nacionais de grande envergadura. Para mencionar os percalços dos últimos anos, citem-se a crise provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, a invasão do Congresso em 20 de outubro de 1966, o recesso forçado do Congresso em 13 de dezembro de 1968, por ocasião da edição do Ato Institucional nº 5 e a rejeição da Reforma do Judiciário, em 30 de março de 1977, quando o Congresso é fechado pela terceira vez (NOGUEIRA, 2011).

Uma instituição que enfrenta situações como essas e sobrevive como um dos pilares do regime democrático, é uma instituição que, ao longo dos anos, teve governança, entendida no sentido de dispor da capacidade de formular políticas, administrar conflitos, mediar interesses antagônicos, gerenciar convicções contrastantes e de atender, com certa sustentabilidade, à missão constitucional que lhe é atribuída pela Carta Magna: representar os Estados e o Distrito Federal e preservar os interesses federativos.

Do ponto de vista administrativo, há de se considerar o seguinte fato: o Senado, mesmo antes do APS nº 16 de 2011, mantém um sistema de comunicação (rádio, jornal, TV e Agência de Notícias), uma escola corporativa (o ILB), um programa de modernização e integração do Legislativo (o Interlegis), uma biblioteca com um dos maiores acervo de documentos e inúmeros títulos (Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho), uma gráfica que já publicou dezenas de obras raras, um plano de saúde e o gerenciamento de deveres e benefícios para senadores, servidores comissionados e efetivos e seus dependentes. Pode-se dizer que havia um arranjo institucional, um consenso dos atores envolvidos que garantia o funcionamento da instituição. Acrescente-se o fato de que tal estrutura vigorou por muitos anos, e, assim, há de se questionar se nesse tempo havia governança.

Isto posto, convém enfatizar que, na parte introdutória do APS nº 16 de 2011, fala-se literalmente em "[...] propor estratégias e ações para o aperfeiçoamento do processo de governança e gestão do Senado Federal".

Quando se afirma que a governança, no Senado, foi instituída em 22 de dezembro de 2011, pelo APS nº 16, três destaques esclarecedores devem ser feitos.

Primeiro, está-se falando da governança corporativa instalada jurídica e oficialmente, com norma apropriada, de origem competente para editá-la, na qual estão expressos, com clareza, os conceitos referentes à governança e à gestão, as

atribuições das unidades envolvidas e na qual está definida a instância decisória responsável pela gerência do sistema, com unidades cuja atribuição específica é assessorar as lideranças da alta administração na definição de diretrizes capazes de assegurar a implantação das boas práticas de governança, reconhecidas pela administração pública. Em síntese, trata-se da governança que atenda ao escopo da norma que a legalizou. Portanto, há um novo paradigma de governança pretendido.

Outro esclarecimento indispensável: o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica preconizado no APS nº 16 de 2011 não "atinge a atividade política do Senado Federal", conforme enunciado no inciso I do artigo 1º do referido Ato, e se restringe à administração da Casa, como se deduz do item I do art. 2º e do parágrafo único do art. 6º.

Essa governança tem como fundamento a síntese conceitual postulada pelo TCU (2014, p. 47): mecanismos de liderança, estratégia e controles postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à prestação de serviços para o cidadão.

Esse tipo de governança fundamenta-se nos princípios da transparência, responsabilização, equidade e responsabilidade socioambiental. Acrescentem-se a esses, os princípios constitucionais da administração pública

Finalmente, deve-se atentar para a definição de governança corporativa expressa no APS nº 16 de 2011, com as alterações feitas pelo § 7º do art. 3º do ATC nº 17 de 2013.

Governança Corporativa é a sistemática pela qual a gestão da Casa é dirigida, monitorada, controlada e incentivada a atuar no interesse da sociedade brasileira, baseada nos princípios constitucionais da administração pública e nos princípios da transparência, responsabilização, equidade e responsabilidade socioambiental, com vistas a garantir, entre outros, o alinhamento das ações organizacionais à estratégia institucional, à eficiência no uso de recursos, à gestão dos riscos corporativos e à avaliação de desempenho organizacional. (ATC, 2013).

A motivação para instituir esse sistema no Senado consta das justificativas do desse ato, e podem ser sintetizadas na necessidade de aperfeiçoamento do processo de governança e gestão da Casa, atendimento à demanda da sociedade e cumprimento de recomendação do TCU.

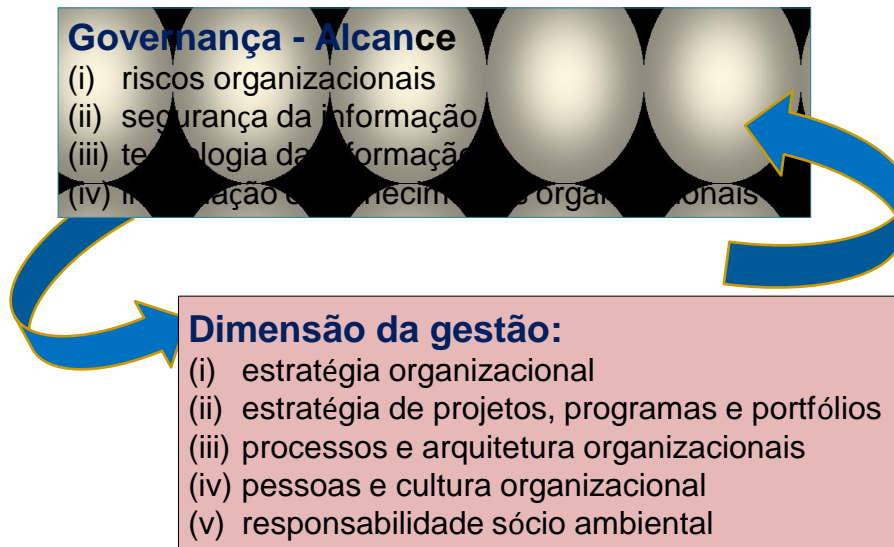
O APS nº 16 de 2011, num esforço esclarecedor e delimitador do sistema, define os termos substantivos indispensáveis ao sistema: governança corporativa,

sistema de governança corporativa e gestão estratégica, programa de governança corporativa e gestão estratégica, gestão, gestão estratégica e portfólio.

O escopo temático, bastante amplo, conforme a Figura 4, distribui-se em governança: (i) de riscos organizacionais, (ii) da segurança da informação, (iii) da tecnologia da informação e (iv) informação e conhecimentos organizacionais.

Em relação à gestão: (i) estratégia organizacional, (ii) estratégia de projetos, programas e portfólios, (iii) processos e arquitetura organizacionais, (iv) pessoas e cultura organizacional e (v) responsabilidade sócio ambiental.

Figura 4 - Escopo da governança e da gestão



Fonte: Elaborado pela autora.

O ato instituidor do sistema estabelece um Comitê de Governança Corporativa, subordinado à Comissão Diretora, com competência para gerenciar o Sistema e o Programa de Governança Corporativa.

Atualmente, esse Comitê é constituído pelo Primeiro Secretário, pelos titulares dos Órgãos Superiores de Execução e dos Órgãos de Assessoramento Superior, pelo chefe de gabinete do Presidente, pelo titular da Secretaria de Transparência, pelo titular do ILB e por um representantes dos chefes de gabinete de Senador. Um comitê formado por representantes de tantas unidades da

instituição acarreta legitimidade ao processo decisório, além de reforçar o sentimento de pertencimento

O presidente desse Comitê é o Primeiro-Secretário; a vice-presidência fica a cargo do Diretor-Geral e a Secretaria Executiva será exercida pelo titular do EGOV, ao qual se vincula o Comitê Gestor do Site do Senado.

Analisando a constituição e as atribuições do Comitê de Governança Corporativa, infere-se que se constitui num instrumento de descentralização do poder, de agregação e de responsabilização dos agentes das unidades estratégicas da instituição, bem como de legitimização de decisões gerenciais e de processos de trabalho, rotinas, protocolos, utilização dos recursos, controle das despesas, obtenção de resultados e avaliação.

A pretensão é que a gestão seja compartilhada e transparente e o comitê tenha poderes para balancear a gestão, orientar, avaliar e cobrar resultados.

Como, pela norma, a governança corporativa do Senado restringe-se a atividade administrativa, e por não haver nenhuma unidade administrativa dirigida por servidor que seja hierarquicamente superior a todas as outras unidades, o Comitê foi desenhado para ser presidido pelo Primeiro Secretário.

Como, nessa primeira fase de implementação do Sistema de Governança, o processo de sensibilização e envolvimento dessas autoridades não se completou, o Comitê reuniu-se apenas duas vezes, desde a publicação do APS nº 16 de 2011,⁷ em dissonância com o ATC nº 14 de 2013, que determinou, como diretriz do Regimento Interno a ser elaborado, que o Comitê se reunisse trimestralmente.

O Comitê de Governança vincula-se à Comissão Diretora, com a incumbência de assessorá-la e apoiá-la na implantação de boas práticas de governança, em conformidade com os padrões de governança tanto da iniciativa privada quanto da administração pública, no sentido de que a governança é uma decisão das lideranças da instituição.

O legislador, ao instituir esse Comitê, cuidou de preservar a segregação de funções, quando determinou que a Secretaria de Controle Interno e a Advocacia têm direito a voz mas não a voto nas questões institucionais gerais, mas têm direito a voz e voto nos assuntos relacionados com recursos para os órgãos que dirigem.

⁷ Consulta feita em 16/10/2014

Um fator crítico devido à novidade do Sistema diz respeito à representação dos gabinetes parlamentares. Como ficou determinado que serão representados por um chefe de gabinete escolhido entre os chefes de gabinete parlamentar, o processo representa uma dificuldade a ser superada numa instituição essencialmente política. Quando estiver sedimentada uma cultura organizacional capaz de erigir os interesses da governança como valor imprescindível, essa diretriz não será problema.

Sobre a institucionalização do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, a Analista Legislativa do Senado, Doris Marize Romariz Peixoto, à época, diretora-geral, dá o seguinte depoimento:

Governança é atribuição típica da alta administração. Além disso, mudar a cultura de gestão também requer pulso e constância de propósito da liderança.

Implantar o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica no Senado foi um projeto de grande complexidade e envergadura pois atingiu todos os setores da Casa, trouxe ajustes na estrutura interna de poder em todos os níveis gerenciais, envolvia competências multidisciplinares e novos processos de trabalho.

A nossa liderança se deu legitimando administrativamente e provendo recursos para os projetos da equipe técnica, difundindo as iniciativas nas instâncias políticas, formalizando estratégias e políticas por meio de atos administrativos e gerenciando conflitos. Dessa forma, a Diretoria Geral, ao assumir o desafio de patrocinar a iniciativa, viabilizou mudanças estruturais que, de outra forma, teriam poucas chances de se concretizar. (PEIXOTO, 2014, informação transmitida por e-mail)⁸

4.4 A REDE DE ASSESSORAMENTO EM GESTÃO

A rede de assessoramento em gestão é constituída pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e pelos 18 escritórios setoriais de gestão.

4.4.1 Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica

O Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV) exerce a coordenação técnica do Sistema de Governança e a essa unidade foram atribuídas as competências de assessoria, prospecção, definição de modelos de gestão e realização da gestão técnica do portfólio de projetos.

Com a publicação do ATC nº 14 de 2013 (versão original), o EGOV fortaleceu-se em decorrência das seguintes determinações:

- foi-lhe dada a competência de coordenar processos de proposição de política de gestão e de monitorar e analisar " o desempenho e

⁸ Depoimento exclusivo dado pela servidora à autora deste trabalho.

alinhamento estratégico da gestão setorial e corporativa, consolidar no nível estratégico e submeter à avaliação da alta administração." (§ 1º do art. 256);

- a chefia passou a ser exercida por um diretor adjunto especialmente nomeado para o fim de dirigir o EGOV (caput do art. 256 do ATC nº 14 de 2013); porém, no caput do art. 256 do ATC nº 8 de 2014, que alterou o ATC nº 14 de 2013, não se fala mais sobre a chefia do EGOV dirigida por um diretor adjunto, pois o EGOV passou a ser dirigido por um servidor com função igual ao de coordenador; e
- proveu-se essa unidade de um Serviço de Apoio Administrativo (§ 2º do art. 256 do ATC 14 de 2013).

Com a publicação do ATC nº 12 de 2014, às atribuições do Escritório de Governança e Gestão Estratégica foi acrescentada a de "exercer a função de Órgão Setorial do Sistema de Custos do Governo Federal" (modificação do art. 256 do ATC nº 14 de 2013).

4.4.2 Escritórios setoriais de gestão

Em relação aos Escritórios Setoriais de Gestão, o APS nº 16 de 2011, autorizou aos órgãos da Casa criá-los, com equipes de assessoramento local.

Esses escritórios se consolidaram com a edição do ATC nº 14 de 2013, do ATC nº 8 de 2014 e do ATC nº 12 de 2014.

Após a publicação desses atos, o Senado ficou com 18 Escritórios Setoriais de gestão. Desses, 5 estão vinculados a órgãos de assessoramento superior, 1 está subordinado ao órgão supervisionado, 1 está na estrutura da Diretoria-Geral e os 11 restantes distribuem-se nas Secretarias.

Convém fazer o registro de que a Secretaria Geral da Mesa, abaixo da qual há 8 secretarias, e a Secretaria de Comunicação Social, que tem 4 secretarias sob sua gerência, cada uma tem um único escritório para atender às secretarias sob sua jurisdição.

A Secretaria da Transparência não tem Escritório Setorial de Gestão.

Registre-se a ausência de escritórios setoriais em gabinetes parlamentares, e mesmo em unidades estratégicas como a Presidência do Senado e a Primeira-

Secretaria, cujos titulares são lideranças máximas na gestão da Casa, sendo que a presidência do Comitê de Governança é exercida pelo Primeiro-Secretário, o qual, nos termos do art. 237 do ATC nº 14 de 2013, é, também, o responsável por superintender os serviços administrativos e realizar a supervisão geral do Senado.

Esses escritórios setoriais mais o corporativo formam a rede de assessoramento em gestão, distribuídos conforme Quadro 5:

Quadro 5 - Escritórios setoriais de gestão

Escritórios setoriais de gestão	
EADVOSF – Escritório Setorial de Gestão da Advocacia do Senado	ESAFIN – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade
ECOLEG – Escritório Setorial de Gestão da Consultoria Legislativa	ESCISF – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Controle Interno SF
ECONOR – Escritório Setorial de Gestão da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle	ESECON – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Comunicação Social
EDCON – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Administração de Contratações	ESEGP – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Gestão de Pessoas
EGRAF – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Editoração e Publicações	ESGID – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação
EILB – Escritório Setorial de Gestão do Instituto Legislativo Brasileiro	ESGM – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria Geral da Mesa
EINFRA – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Infraestrutura	ESIS – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria Integrada de Saúde
EPATR – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Patrimônio	ESPSF – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Polícia Legislativa
EPRD – Escritório Setorial de Gestão da Secretaria de Tecnologia da Informação	EDGER - Escritório Setorial de Gestão da Diretoria-Geral

Fonte: elaborado pela autora. Dados extraídos do Ergon, em 04/11/2014.

Quanto às competências dos Escritórios Setoriais de Gestão, o § 2º do APS nº 16 de 2011, determinou que tivessem a responsabilidade de viabilizar a implementação das ações do Sistema de Governança.

No ATC nº 14 de 2013, foram definidas as atribuições de cada escritório instituído, que são praticamente idênticas para todas as unidades, pois o Escritório Setorial de Gestão da DGER tem, além das atribuições comuns aos outros escritórios, a específica de realizar a gestão do sistema de registro de preços do Senado Federal e atividades correlatas.

Seguem as atribuições desses escritórios nos termos do § 4º do art. 256 do ATC 14 de 2013:

Os Escritórios Setoriais de Gestão colaborarão na formulação das estratégias, políticas, diretrizes e ações corporativas, incluindo as relacionadas aos temas de riscos organizacionais, segurança da informação, estratégia organizacional, gestão de projetos, gestão e melhoria de processos organizacionais, capacitação de servidores, gestão do conhecimento e responsabilidade socioambiental; assessorar a unidade a qual se subordina na implementação local de estratégias, políticas, diretrizes e ações corporativas; assessorar a unidade a qual se subordina, no seu âmbito de atuação e quando pertinente, no planejamento setorial, na gerência de programas e projetos, no planejamento e acompanhamento da execução orçamentária da unidade, na elaboração e acompanhamento de planos de treinamento, na gestão de riscos e da segurança da informação, na gestão do conhecimento, na melhoria de processos de trabalho, na consolidação de informações gerenciais e no monitoramento e análise do desempenho da unidade no que se refere a metas organizacionais, custos operacionais, qualidade de serviços prestados e satisfação de seus clientes. (ATC, 2013).

Essas alterações demonstram que, do ponto de vista de marco regulatório, há alterações constantes no Sistema de Governança.

Pela análise das atribuições dos escritórios setoriais, conclui-se que são amplas, diversificadas, mas podem ser resumidas em duas grandes responsabilidades: colaborar na formulação e execução de iniciativas corporativas relacionadas com todo o escopo temático do sistema e da gestão estratégica e assessorar a unidade à qual pertencem, no âmbito de atuação referente à governança e à gestão.

Conforme já dito, o escopo temático do sistema envolve 4 governanças e 5 dimensões da gestão, o que exige conhecimentos bastante especializados. Por outro lado, cada unidade do Senado abarca, em seu processo de trabalho, conhecimentos específicos. À primeira vista, o rol de competências dos escritórios assusta.

Perguntado sobre a amplitude dessas obrigações, o Analista Legislativo Robson Aurélio Neri, principal idealizador e coordenador da implantação do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, respondeu com uma analogia:

Se a pessoa monta um pequeno negócio, vai lidar com gerenciamento de funcionários, leis trabalhistas, marketing, projetos diversos - aquisição de matéria prima, comercialização, imagem, qualidade do produto, competitividade dos concorrentes, etc. São exigências inerentes ao negócio. Se o empresário não conhece determinado assunto, busca assessoria ou arrisca sozinho, mas não deixa de tratar a questão. Em outras palavras, praticamente todas as questões de gestão existem em maior ou menor grau em qualquer negócio e devem ser tratadas.

Não há motivo para ser diferente na área pública. Todo gestor, em maior ou menor grau, trata de ações relacionadas a estratégia, gestão de pessoas, riscos, metas a atingir, organização do processo de trabalho etc.

Essas questões continuam existindo independentemente de se listá-las em um documento que atribua competência ao gestor.

Os escritórios de gestão assessoram os gestores e, seguindo o raciocínio acima, devem tratar de todo o leque de ações necessárias à boa gestão de sua unidade. Logicamente não existe especialista em tudo, da mesma forma que não existe microempresário que entenda de todas as questões de gestão de sua empresa.

Para atender a necessidade da diversidade de conhecimento, os Escritórios de Gestão trabalham em rede entre si, buscando, cada um, sob a coordenação do Escritório Corporativo, os especialistas disponíveis em todo o Senado para atender às necessidades locais. O chefe do escritório não será um especialista em tudo, mas deve ter competência suficiente para viabilizar junto ao Escritório Corporativo, os especialistas necessários e coordenar as ações localmente. (NERI, 2014, informação verbal).⁹

Pelo texto acima, conclui-se que os escritórios de gestão precisam ter competência para fazer acontecer. Robson ressalta que a gestão cabe ao gestor. O Escritório Setorial o ajuda a gerir.

Uma análise das obrigações dos Escritórios Setoriais de Gestão remete ao rol de competências relacionadas pelo governo dos EUA para os postos de trabalho dos executivos públicos: ser capaz de liderar pessoas e realizar mudanças, ter capacidade de gestão – de pessoas, financeira, de tecnologia da informação, de construção de alianças e comunicação (AMARAL, 2006, p. 557). A essa relação, acrescente-se ter visão sistêmica e estratégica. Com esses requisitos, os escritórios darão conta de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes para fazer as entregas de sua alçada.

Quanto a essas atribuições, este trabalho aplicou uma pesquisa com a finalidade de cotejar atividades e iniciativas realizadas, de fato, por essas unidades com às atribuições regulamentares dos escritórios.

Como esclarecido neste trabalho, o questionário foi respondido por 14 chefes, no mês de agosto de 2014, embora a solicitação tenha sido feita aos representantes dos 17 escritórios, pois, à época, não havia sido instituído o escritório da Diretoria-Geral.

⁹ Entrevista realizada com Robson Aurélio Neri, principal idealizador do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, em 20/10/2014.

Foi uma pesquisa com resposta espontânea e colaborativa, sem necessidade de identificação do respondente. Se aplicada hoje, a resposta a alguns itens seria diferente, pois algumas atividades já foram realizadas necessariamente por todos os escritórios, pois solicitadas por comandos superiores, como é o caso da lotação real e ideal da unidade, demanda formulada em outubro de 2014. Segue resultado da pesquisa na Tabela 1 e Gráfico 1:

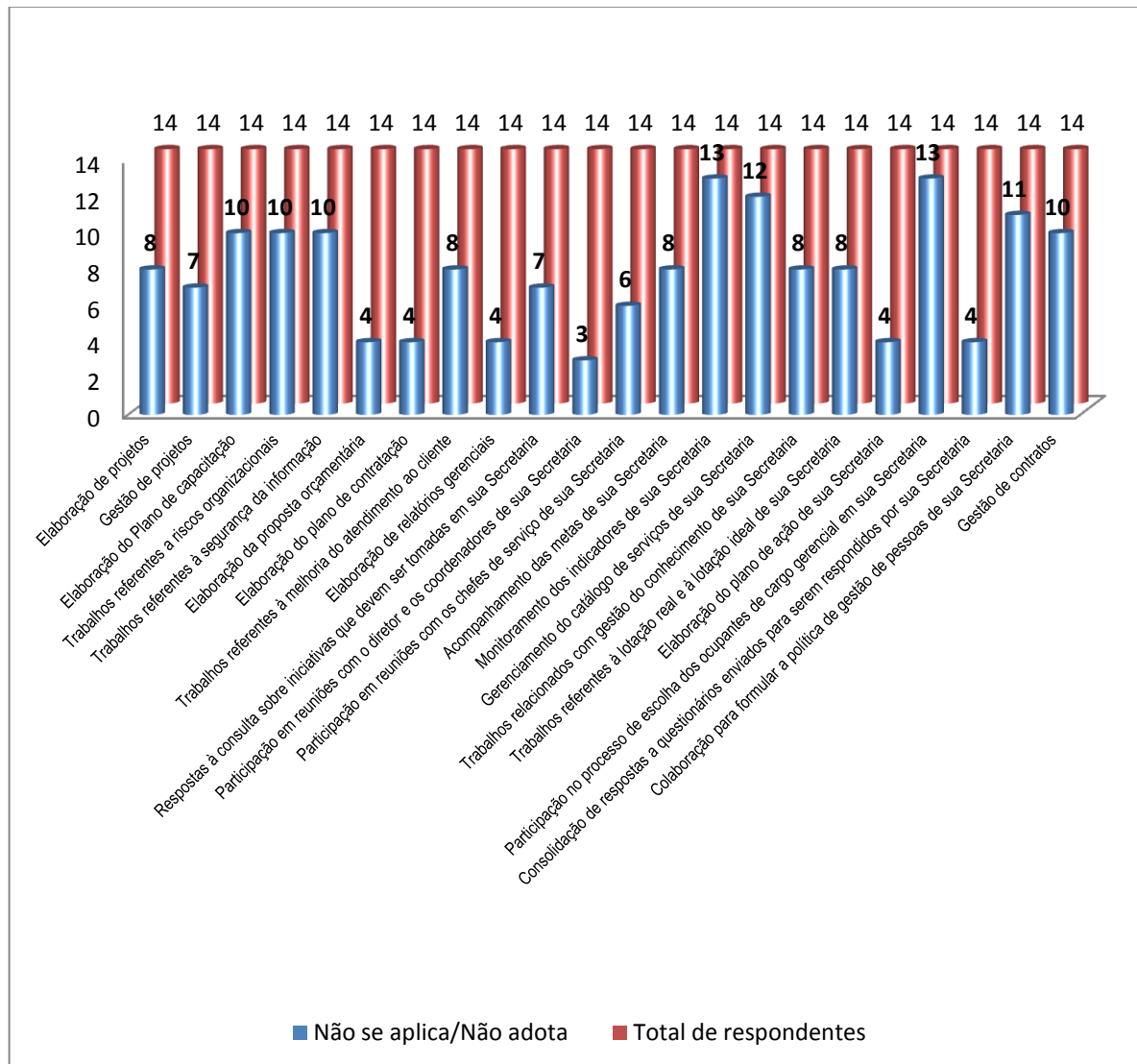
Tabela 1 - Descrição de atividades e iniciativas dos escritórios setoriais

Descrição da atividade/iniciativa/trabalho	Não se aplica		Não adota		Adota raramente		Adota frequentemente		Total de respondentes
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual	
2.1. Elaboração de projetos	5	35,71%	3	21,43%	4	28,57%	2	14,29%	14
2.2. Gestão de projetos	4	28,57%	3	21,43%	3	21,43%	4	28,57%	14
2.3. Elaboração do Plano de capacitação	3	21,43%	7	50,00%	2	14,29%	2	14,29%	14
2.4. Trabalhos referentes a riscos organizacionais	3	21,43%	7	50,00%	2	14,29%	2	14,29%	14
2.5. Trabalhos referentes à segurança da informação	3	21,43%	7	50,00%	2	14,29%	2	14,29%	14
2.6. Elaboração da proposta orçamentária	3	21,43%	1	7,14%	2	14,29%	8	57,14%	14
2.7. Elaboração do plano de contratação	3	21,43%	1	7,14%	3	21,43%	7	50,00%	14
2.8. Trabalhos referentes à melhoria do atendimento ao cliente	4	28,57%	4	28,57%	1	7,14%	5	35,71%	14
2.9. Elaboração de relatórios gerenciais	3	21,43%	1	7,14%	2	14,29%	8	57,14%	14
2.10. Respostas à consulta sobre iniciativas que devem ser tomadas em sua Secretaria	4	28,57%	3	21,43%	4	28,57%	3	21,43%	14
2.11. Participação em reuniões com o diretor e os coordenadores de sua Secretaria	2	14,29%	1	7,14%	5	35,71%	6	42,86%	14
2.12. Participação em reuniões com os chefes de serviço de sua Secretaria	3	21,43%	3	21,43%	3	21,43%	5	35,71%	14
2.13. Acompanhamento das metas de sua Secretaria	4	28,57%	4	28,57%	4	28,57%	2	14,29%	14
2.14. Monitoramento dos indicadores de sua Secretaria	3	21,43%	10	71,43%	1	7,14%		0,00%	14
2.15. Gerenciamento do catálogo de serviços de sua Secretaria	6	42,86%	6	42,86%	2	14,29%		0,00%	14
2.16. Trabalhos relacionados com gestão do conhecimento de sua Secretaria	5	35,71%	3	21,43%	5	35,71%	1	7,14%	14
2.17. Trabalhos referentes à lotação real e à lotação ideal de sua Secretaria	3	21,43%	3	21,43%	4	28,57%	4	28,57%	14
2.18. Elaboração do plano de ação de sua Secretaria	4	28,57%		0,00%	7	50,00%	3	21,43%	14
2.19. Participação no processo de escolha dos ocupantes de cargo gerencial em sua Secretaria	7	50,00%	6	42,86%		0,00%	1	7,14%	14

Descrição da atividade/iniciativa/trabalho	Não se aplica	Percentual	Não adota	Percentual	Adota raramente	Percentual	Adota frequentemente	Percentual	Total de respondentes
2.20. Consolidação de respostas a questionários enviados para serem respondidos por sua Secretaria	2	14,29%	2	14,29%	4	28,57%	6	42,86%	14
2.21. Colaboração para formular a política de gestão de pessoas de sua Secretaria	5	35,71%	6	42,86%	3	21,43%	0,00%		14
2.22. Gestão de contratos	9	64,29%	1	7,14%	4	28,57%	0,00%		14

Fonte: elaborado pela autora a partir da pesquisa realizada com os chefes de escritórios setoriais.

Gráfico 1 – Entendimento dos chefes de escritório em relação às atribuições



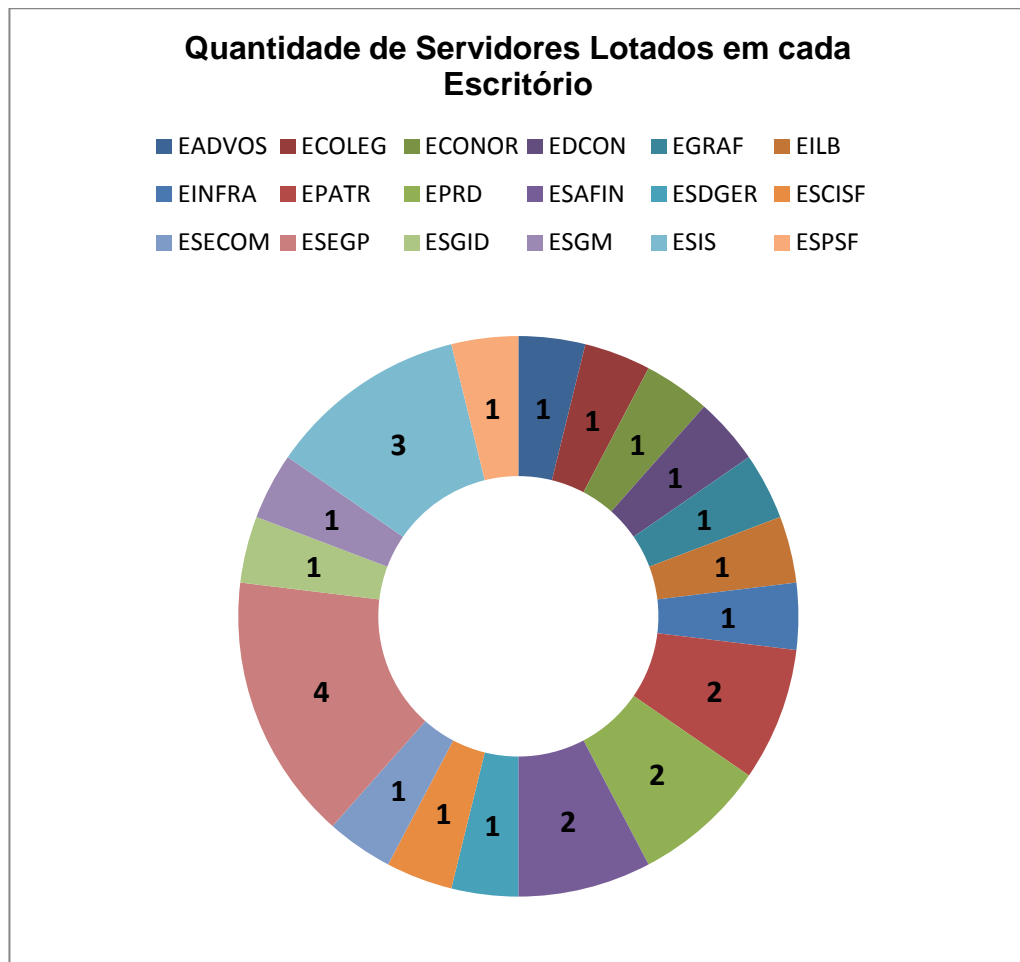
Fonte: Elaborado pela autora em 30 de setembro de 2014.

Infere-se, do Gráfico 2, no qual foram somadas as respostas *não se aplica* e *não adota*, que muitas iniciativas e atividades relacionadas com as atribuições regulamentares dos escritórios não eram realizadas.

Quanto à quantidade de servidores lotados em cada escritório, é oportuno destacar que, mesmo tendo capacidade de articulação colaborativa máxima com as unidades de sua secretaria e as unidades do Senado, especialmente com o EGOV, um número mínimo de servidores é indispensável, até para assegurar a continuidade dos trabalhos nas licenças e afastamentos dos titulares e por conta da gestão de conhecimento institucional. Porém, a realidade é outra.

Segue lotação dos escritórios setoriais no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Lotação dos escritórios setoriais em novembro de 2014



Fonte: Elaborado pela autora. Dados extraídos do Ergon, em 06/11/2014.

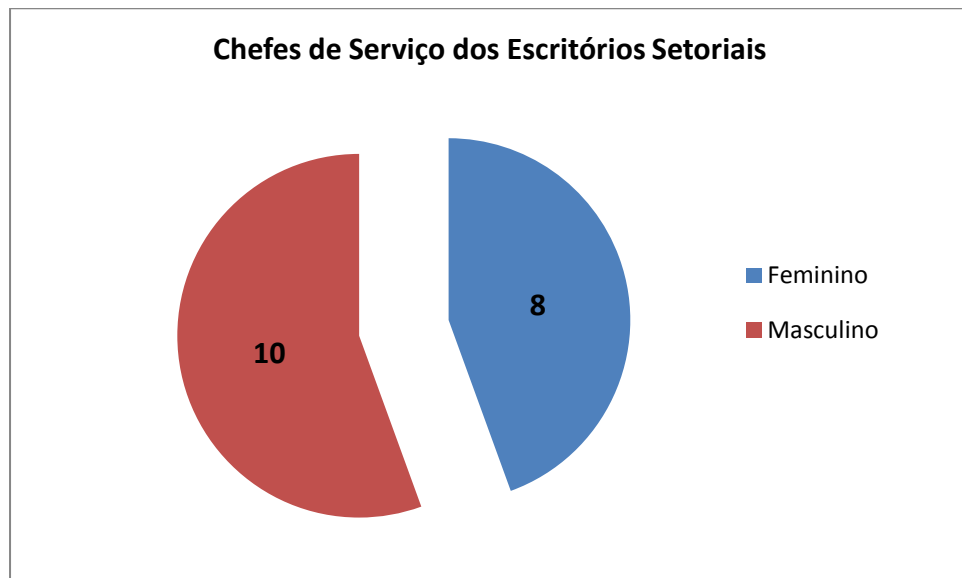
Como se observa, a absoluta maioria dos escritórios tem apenas um servidor – o próprio chefe. O escritório que possui maior número é o da Secretaria de Gestão de Pessoas, que, devido ao substrato cultural da organização, é responsável pela

consolidação das respostas encaminhadas à Secretaria de Gestão da Informação e Documentação para atendimento ao cidadão, nos casos de perguntas formuladas com base na LAI e pela consolidação das informações sobre pessoas disponíveis no sítio da intranet do Senado.

No tocante ao perfil dos chefes dos escritórios setoriais, seguem algumas informações:

Considerando que o Senado Federal aderiu ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e que a equidade é um dos princípios da governança corporativa do Senado Federal, este trabalho registra informações referentes à distribuição das chefias dos escritórios setoriais, levando em consideração o gênero e a raça.

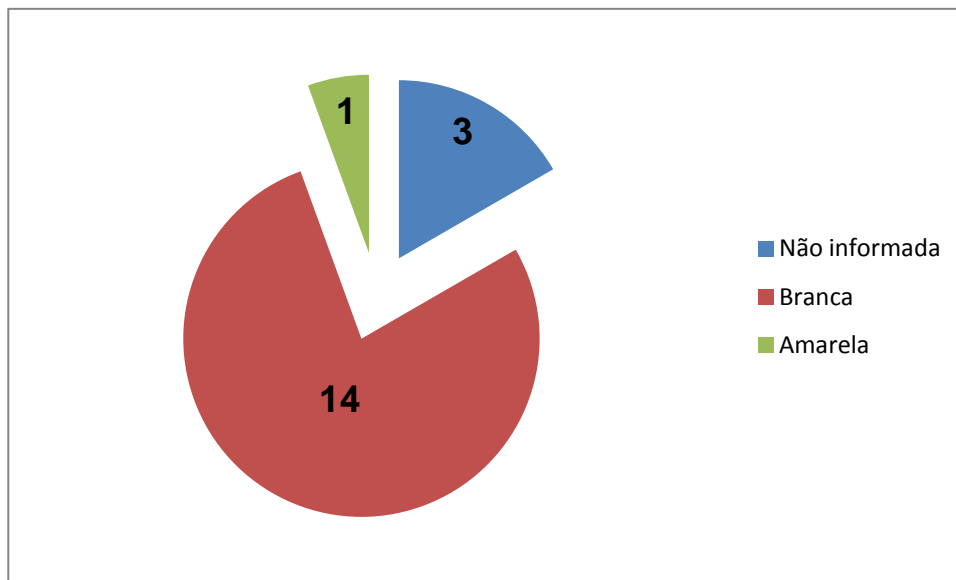
Gráfico 3 - Distribuição dos chefes de escritório setorial de gestão por gênero



Fonte: Elaborado pela autora. Dados extraídos do Ergon, em 06/11/2014.

Conforme o Gráfico 3, há uma distribuição equilibrada das chefias em relação ao gênero.

Gráfico 4 - Distribuição dos chefes de escritório setorial de gestão por raça

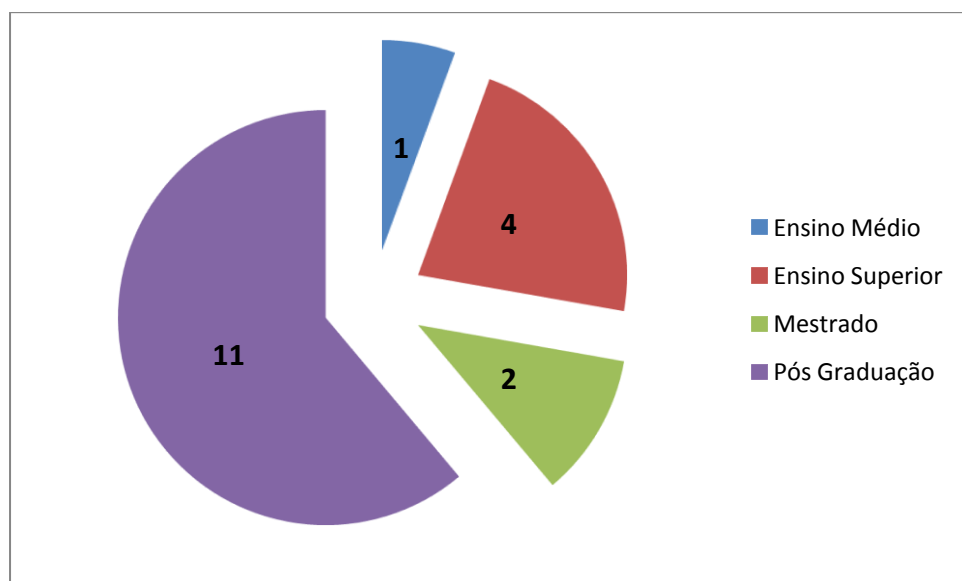


Fonte: Elaborado pela autora. Dados extraídos do Ergon, em 06/11/2014.

Conforme se infere, na gerência dos escritórios setoriais, há predominância da raça branca.

Quanto à escolaridade, informação importante pois facilita o processo da aprendizagem organizacional, um dos fundamentos da gestão de excelência na administração pública (GESPÚBLICA, 2013/2014), seguem as informações:

Gráfico 5 - Escolaridade dos chefes de escritório setorial de gestão

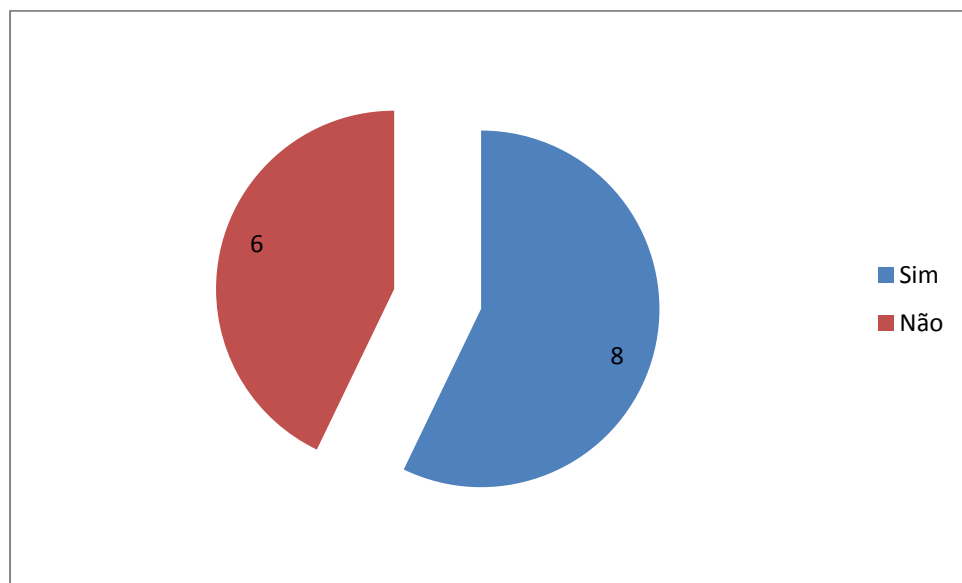


Fonte: Elaborado pela autora. Dados extraídos do Ergon, em 22/09/2014.

Deduz-se, da análise do gráfico, que os chefes têm bom nível de escolaridade, fator que pode permitir a transformação do conhecimento em bens institucionais, e ser um facilitador do cumprimento de suas responsabilidades.

Em relação ao conhecimento - informações que o indivíduo adquire pela educação formal e por outros meios ao longo da vida e que o ajudam a saber o que fazer e como fazer num determinado contexto (TCU, 2014, p. 55), – a pesquisa perguntou aos chefes de serviço dos escritórios se já haviam exercido cargos de chefia.

Gráfico 6 - Chefes de escritórios setoriais de gestão/Experiência de chefia



Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Deduz-se, pela análise dos dados, que a maior parte tem experiência de gestão.

4.4.3 Dinâmica de trabalho

No § 3º do art. 256 do ATC nº 14 de 2013, institui-se a rede de assessoramento em gestão. Trata-se de uma rede formal, regulamentada, permanente, criada com o objetivo de colaborar com as iniciativas da governança e da gestão.

Essa rede é constituída pelo EGOV e pelos 18 escritórios setoriais.

O EGOV definiu como mecanismo básico de promoção da integração, alinhamento de processos de trabalho e fortalecimento da rede, reunir-se sistematicamente todas as sextas feiras com os chefes dos escritórios setoriais para discussão de iniciativas, ações e projetos de governança e gestão, aprendizagem

organizacional, construção de iniciativas colegiadas e divulgação de fatos institucionais.

Pela análise das atas dessas reuniões, constata-se que, de 2013 a 2014, foram tratados assuntos como: Elaboração do relatório de gestão da Presidência, proposta orçamentária e plano de contratação do Senado Federal, política de capacitação, gestão do conhecimento, índices do Balanço Social, prazos processuais, gestão de riscos, governança em TI, Acórdãos do TCU, minutas de atos a serem encaminhados à deliberação superior, elaboração da política da nova intranet, lotação real e ideal dos setores, estruturação e funcionamento de aplicativos comuns a todo o Senado Federal.

Cabe registrar que até 10/10/2014, ocorreram 49 reuniões. Dessas, 33 aconteceram em 2014, 18 das quais abordaram assuntos relacionados com a proposta orçamentária, plano de contratação e afins, um indicador das prioridades estabelecidas pela Casa.

Respondendo a questionário elaborado por essa pesquisa, em outubro de 2014, o coordenador do EGOV, Analista Legislativo Rolph Roger, deu os seguintes valores à importância dessas reuniões, numa escala de valoração crescente de 1 a 5:

- (3) promovem a integração;
- (2) promovem a capacitação dos chefes de escritório;
- (4) fortalecem a rede técnica de governança corporativa;
- (5) servem de insumos para as iniciativas do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica; e
- (5) viabilizam a implementação de ações de governança e gestão estratégica.

Além das reuniões sistemáticas, a integração do EGOV com os escritórios setoriais dá-se mediante compartilhamento de responsabilidades, como, por exemplo, na resposta de questionários provenientes do TCU e da Fundação Getúlio Vargas, ou no atendimento de demanda dos órgãos superiores do Senado, como o levantamento da lotação real e ideal, realizada em outubro de 2014.

Outro instrumento de integração é a prestação de assessoria pelo EGOV a iniciativas dos escritórios setoriais, como, por exemplo, a assessoria prestada ao ESEGP para elaboração do Plano de Gestão da SEGP, em 2013 e 2014.

Em relação à consolidação dessa rede, a autora deste trabalho - com o devido cuidado de não sucumbir às armadilhas da subjetividade confessional - analisa as vantagens resultantes da dinâmica de trabalho utilizada pela rede de assessoramento em gestão.

O primeiro ponto a destacar é a oportunidade de se ter uma visão macro da instituição. Tendo em vista que os assuntos são tratados institucionalmente, as referências setoriais - muito importantes, mas perigosas pois podem fragmentar a realidade - tendem a se diluir, dando lugar a uma visão holística da organização. Cite-se, a título de ilustração, a discussão promovida sobre a minuta do ato que dispõe sobre o concurso público para provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Senado Federal. Elaborada pela SEGP, o texto proposto continha um esforço para sanar as questões que essa Secretaria enfrentou quando da realização de outros concursos. As sugestões da rede de assessoramento em gestão foram inúmeras e o texto encaminhado para deliberação final foi bastante diferente do inicialmente apresentado. O texto revisado apresentou propostas para sanar problemas afrontados por vários setores da Casa, que, por sua vez, refletiam os questionamentos advindos da sociedade.

O mesmo ocorreu com a minuta de ato que dispõe sobre a Política de Gestão de Pessoas no Senado Federal e institui o Comitê Gestor da Política de Gestão de Pessoas. Feita pela SEGP para atender à demanda do item 9.1.1.3 dos Acórdãos-TCU nº 3.023/2013 e nº 644/2014 - "[...]estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, o monitoramento e cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos[...]" - o texto original sofreu várias alterações, após debate.

Outro benefício propiciado pela sistemática usada na rede de assessoramento em gestão é a construção coletiva de alternativas para problemas decorrentes das rotinas e desafios do mundo do trabalho. Essa prática minimiza custos e qualifica o gasto público.

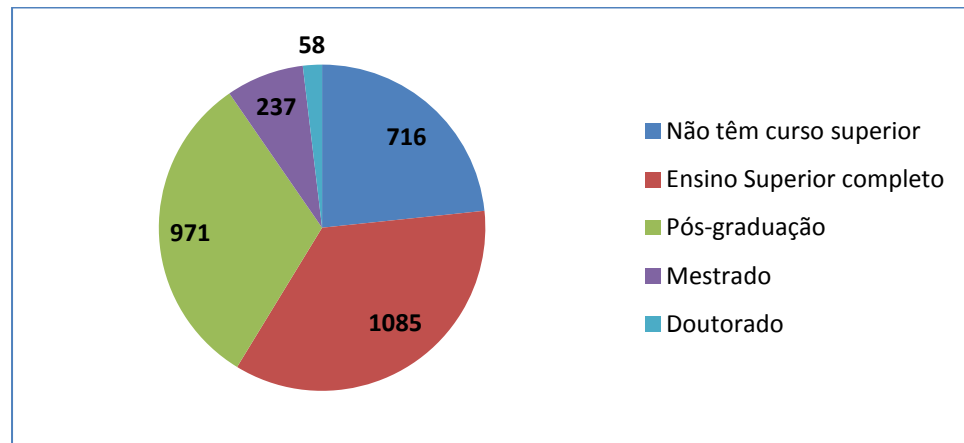
A título de exemplo, mencione-se o caso da elaboração da pré-proposta orçamentária do Senado Federal para 2015, construída seguindo a orientação da Alta Administração do Senado. A fim de elaborá-la, procedeu-se à intensa discussão sobre o que cortar considerando as inúmeras necessidades e os reduzidos recursos. Para esse assunto, foram trazidos temas correlatos como a Agenda Estratégica do Senado e o Plano de Metas estabelecido no ATC nº 9 de 2013, escalas de

prioridade, riscos que podem comprometer a instituição e responsabilização coletiva das decisões.

Essas discussões resultaram no aperfeiçoamento do processo de elaboração da pré-proposta orçamentária do Senado e no aprimoramento de um aplicativo chamado GEP, em que cada projeto, associado a um objetivo específico, alinhado a um objetivo estratégico, traz a previsão de gasto e o número sequencial do Plano de Contratações do Senado.

Essa forma de trabalho socializa o conhecimento, com incontável benefício para uma instituição que conta com alto nível de capacitação dos servidores efetivos, conforme demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Escolaridade dos 3.067 servidores efetivos do Senado Federal



Fonte: elaborado pela autora. Dados do Ergon: 03/10/2014.

Por outro lado, neutraliza um ponto fraco - a falta de socialização do conhecimento. Convém registrar que há, na instituição, ilhas de excelência produtoras de conhecimento divulgado no Brasil inteiro. No entanto, nem sempre esse capital intelectual é compartilhado na busca de solução para situações críticas.

A estratégia utilizada pela rede foi firmar parceria com servidores que pudessem assessorá-la em temas complexos. Como exemplo desta prática, mencione-se o caso de elaboração do Plano de Contratação 2014 e da proposta orçamentária para 2015. As dificuldades referentes a esses assuntos provocaram 16 reuniões em 2014 e as soluções encontradas foram possíveis graças à colaboração de servidores da Secretaria de Administração Financeira e da Secretaria de Contratações. As questões abordadas quanto ao Plano de Contratação e as propostas de solução convergiram para a publicação do Anexo V do ATC nº 12 de

2014, que institui a Política de Contratações do Senado Federal, na qual se estabelecem princípios, diretrizes e competências, bem como para a publicação do ADG nº 23 de 2014, que estabelece normas procedimentais para contratações no âmbito do Senado Federal.

Igual procedimento foi utilizado para tratar de assuntos como elaboração de planos setoriais, programa de capacitação, gestão do conhecimento, modelagem de processos, elaboração e acompanhamento de processos, lotação real e ideal.

Esclarece-se que, dentre os servidores lotados no EGOV, há especialistas em determinados assuntos que prestam assessoria particular aos escritórios, quando formulada a solicitação. Foi o que aconteceu em 2013, quando várias secretarias se mobilizaram para fazer os planos setoriais e em 2014, para levantamento da lotação real e ideal. Diversas unidades requisitaram assessoria técnica ao EGOV.

Essa estratégica de compartilhamento do conhecimento, bem recomendada pelo benefício de economia que acarreta e por oportunizar a participação dos atores envolvidos no processo, bem como por propiciar a uniformização de conceitos é uma boa prática já em voga na rede.

O *modus operandi* da rede promove a aprendizagem institucional e contribui para o alinhamento do plano de capacitação dos servidores com as necessidades da instituição.

Em função das necessidades de aprendizagem por conta das demandas de trabalho, o EGOV, tem promovido cursos, sem nenhum custo institucional, para os técnicos da rede, abertos a outros servidores indicados pelos escritórios setoriais. A título de ilustração, seguem exemplos de cursos promovidos em 2014: Elaboração de projetos; Gerenciamento de projetos; Modelagem de processos.

Por outro lado, a rede discutiu a forma como deve ser feito o plano de capacitação. A convite, o ILB fez uma explanação sobre os cursos existentes, orientação para elaboração do plano de capacitação, cursos projetados para atendimento à recomendação do item 9.1.1.6 dos Acórdãos-TCU 3.023/2013 e 644/2014: "Articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição".

Esse tipo de suporte técnico é um esforço no sentido de que o plano de capacitação não atenda a interesses aleatórios à instituição e vincule-se às diretrizes

e estratégias da Casa, conforme preconiza a fundamentação do política de capacitação dos servidores do Senado.

Ademais, essa forma de trabalho cria oportunidade de divulgação de boas práticas e de formação de subgrupos espontâneos, não regulamentados nem sistematizados, ocasionais, criados por afinidades e necessidade de atendimento a demandas temporárias emanadas dos dirigentes superiores.

Esses subgrupos fazem um intercâmbio de boas práticas de gestão. O resultado dessa integração é a multiplicação dessas boas práticas. Foi o que ocorreu com o grupo instituído para elaborar o relatório preliminar de resposta aos Acórdãos-TCU 3.023/2013 e 644/2014. O grupo conseguiu sistematizar em um documento algumas amostras da gestão que reconhece o mérito, quais sejam:

- seleção interna de servidores para escolha de Facilitadores da Aprendizagem, Monitor Conteudista, Coordenador, Técnico de Suporte Educacional, Orientador, Avaliador ou Examinador do ILB e seleção de monitores para o Programa Visite o Senado (Plano de Ação do Senado, 2014);
- seleção, de natureza não obrigatória, para o exercício de funções comissionadas, realizada por diretor de secretaria ou por chefe de unidade parlamentar pelo Sistema de Recrutamento disponível na intranet, de operação bastante simples: o gestor descreve a necessidade, informa as competências necessárias ao candidato, oferece as condições de trabalho, dá um endereço de contato; o candidato preenche um formulário e aguarda ser chamado para entrevista; caso seu *curriculum* interesse, é entrevistado e a unidade gestora comunica o resultado do processo seletivo;
- processo seletivo interno de novos monitores para o Programa Visite o Congresso, direcionado a servidores efetivos e comissionados com curso superior em qualquer área.

Esses procedimentos de integração implantados na rede de assessoramento em gestão favorecem um bom clima organizacional, forjado pelo conhecimento de problemas comuns e pela busca de soluções participativas e colegiadas.

A sistemática de integração e de trabalho da rede passa por um permanente processo de melhoria e amadurecimento. Iniciada em 2013, aperfeiçoa-se

progressivamente, numa busca incessante de caminhos caracterizadores de sua verdadeira vocação.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal está regulamentado e divulgado, com instância decisória para orientar, monitorar e avaliar a gestão e dispõe de uma rede de assessoramento para viabilizar as diretrizes da governança e da gestão. Os papéis e responsabilidades estão definidos.

O marco regulatório desse Sistema teve uma preocupação conceitual exaustiva em relação ao glossário do sistema, estratégia que facilita sua consolidação.

Os princípios da Governança Corporativa estão definidos no § 7º do art. 239 do ATC nº14 de 2013. São os princípios constitucionais da administração pública e os da transparência, responsabilização, equidade e responsabilidade socioambiental. Todavia, não estão conceituados do ponto de vista da instituição, como ocorre no GESPÚBLICA e no Tribunal de Contas da União.

Desde sua implantação em 2011 até a presente data, o Sistema passa, como é natural, por um processo gradativo de aperfeiçoamento.

A governança, no Senado, constitui-se um fato irreversível, não apenas por conta do marco regulatório instituído na Casa e seus desdobramentos, mas porque a agenda da administração pública, numa tentativa de atender aos interesses de uma sociedade cada vez mais consciente e exigente, incluiu o assunto como uma forma de aperfeiçoar os mecanismos de aproximar-se da sociedade, garantir a participação, ser transparente, mostrar resultados e prestar contas.

O Sistema de Governança será impulsionado pelo TCU, devido às iniciativas desse órgão não apenas em relação ao Senado, mas também quanto à administração pública de modo geral. Em vários documentos, o Tribunal manifestou sua decisão de, pelo exercício da governança na administração pública, colaborar para construir uma sociedade mais igualitária, justa e democrática. Isso a partir do pressuposto de que instituir boas práticas de governança nos municípios, nos estados e na União, é premissa para superar o desperdício de recursos, a gestão arbitrária - de cunho e interesse individual e sem rumo - e o serviço público de má qualidade. O Senado, devido a suas características, participará desse processo.

Além do mais, a forma de atuação do TCU revela-se, nessa questão, bastante pragmática: o Tribunal faz o levantamento de dados em inúmeras instituições

públicas, divulga o resultado, elabora acórdãos a partir das informações e estatísticas resultantes do levantamento e, finalmente, realiza auditorias e responsabilização. Outras iniciativas são a promoção de seminários e cursos, e a publicação de material sobre a governança. Uma amostra da estratégia adotada pelo TCU foi a realização, no mês de novembro de 2014, do Seminário Pacto pela Boa Governança, realizado em Brasília, com a participação de parlamentares e governadores eleitos. Desse evento, foi formalizada a Primeira Carta de Brasília pela Governança.

Em relação à rede de assessoramento em gestão, concluímos que suas atribuições podem contribuir de forma substantiva para que o Sistema de Governança aconteça, na medida em que essa rede divulgue os princípios e diretrizes da governança corporativa e colabore para que, em cada unidade onde há um escritório, as propostas desse sistema aconteçam. Porém, o papel dessa rede só fará sentido se as lideranças da alta administração do Senado tomarem iniciativas concretas. Na realidade, há um processo de realimentação no sistema. Nessa dinâmica, os escritórios setoriais podem se fortalecer na medida em que, além de instâncias internas de apoio, conseguirem sinalizar quais diretrizes políticas as lideranças precisam implementar para o aperfeiçoamento do sistema.

Seguem algumas recomendações para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pela rede de assessoramento em gestão.

Convém destacar a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento dos encontros sistemáticos entre os escritórios e o EGOV, criando oportunidade de maior participação, bem como de implantação de mecanismo de interação entre a rede e os diretores de secretaria, os titulares das unidades de assessoramento superior, com a finalidade de que essas lideranças tomem conhecimento do trabalho realizado. Com isso, todos, num mutirão colaborativo, devem trazer para o campo prático o que consta dos marcos regulatórios publicados na Casa, pois, se não houver a disseminação de uma nova cultura que seja permeada pelos conceitos e princípios da governança e da gestão estratégica propugnada nas normas, o Sistema de Governança enfrentará maiores dificuldades de consolidação.

Considerando que um objetivo da governança é a utilização racional do recurso público, a rede de assessoramento em gestão pode solicitar à administração da Casa a permissão para incluir em sua agenda de trabalho realizar um trabalho

que demonstre o custo de cada unidade da instituição. Com essa informação, pode-se redirecionar a aplicação dos recursos.

Para adentrar nas unidades com maior possibilidade de êxito, o chefe de escritório necessita ter um perfil de servidor competente para o cargo. Situação semelhante ocorre com os profissionais lotados no EGOV que tem atribuições desafiadoras, como coordenar a proposição de políticas de gestão, definir padrões e métodos de gestão, prestar assessoria na priorização de projetos e de investimentos. Esse trabalho só terá êxito se os profissionais dessas unidades portarem as competências indispensáveis. Assim sendo, como a gestão por competência é reconhecida como boa prática, a gestão por competência no Senado pode ser iniciada por essas unidades. Um projeto piloto de gestão por competência pode ser implantado nessas unidades, testado, melhorado e replicado para o Senado. É evidente que um trabalho como esse deve alicerçar-se numa estrutura teórica sólida.

A gestão por competência pressupõe que a capacitação dos servidores lotados nessas unidades estará vinculada às diretrizes e estratégias do Senado e aos objetivos das unidades administrativas, conforme consta do art. 3º do Anexo IV do ATC nº 12 de 2014.

Outra proposta é no sentido de que a rede de assessoramento em gestão sistematize as práticas de gestão do conhecimento que já são utilizadas e outras que facilmente podem ser implantadas, tanto no EGOV como nos escritórios e incentive o uso dessas práticas: comunidades de conhecimento, coaching, mentoring, benchmarking, melhores práticas, fóruns, aplicativos disponíveis na intranet. A proposta é no sentido de uma sistematização realizada com fundamentos teóricos bem estruturados. À medida que este trabalho alcance bons resultados, será amplamente difundido na intranet na expectativa de que a Casa inteira tome conhecimento e adote.

Este trabalho finda suas conclusões registrando que, embora o Sistema de Governança do Senado Federal não abranja a atividade política, pode haver uma possível fragilidade na rede de assessoramento, devido à falta de escritórios nos gabinetes parlamentares, mesmo no da Presidência do Senado e no da Primeira Secretaria, para onde convergem todos os assuntos da instituição e onde são tecidas as decisões mais importantes relacionadas com a gestão. Essas instâncias, por não vivenciarem o processo, podem se desinteressar pelo assunto e se omitirem

de influenciar os titulares da Primeira Secretaria e da Presidência em relação ao assunto, retardando o processo de implantação do Sistema de Governança. Tal possibilidade merece uma reflexão mais profunda

A rede de assessoramento em gestão atende a um novo modelo de gestão e realiza uma experiência inovadora. É um ator fundamental no concerto da governança. Seu trabalho depende muito da capilaridade e da respeitabilidade que conquistar na instituição, para que funcione como uma caixa de ressonância das propostas do Comitê de Governança e da Administração da Casa, sem, contudo, abdicar da inovação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 57, n. 4, out./dez. 2006. p. 549-563.

BOGONI, Nadia Mar et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, jan./fev. 2010, p. 119-142,

BRAMONT, Pedro. **Maturidade em governança corporativa: diretrizes para um modelo preliminar**. [Dissertação de Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Universidade Católica de Brasília, 2012, 131 f.]. Brasília, 2012.

BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática da governança corporativa no setor público federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 127, p. 20-33, mai./ago. 2013.

BRASIL. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, publicado em 23 de junho de 1994.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, publicado em 18 de novembro de 2011. Edição extra.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, publicado em 31 de maio de 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009**; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Agenda estratégica da administração do Senado Federal**. 2011. Disponível em: <https://intranet.senado.gov.br/arquivos/cartazAgendaestrategicaA2_sem_logo_mudanca2.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 9 de 07/07/ 2009. Dispõe sobre publicação de matérias e atos no Diário Oficial da União e no **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal do Senado Federal**. Boletim Administrativo de Pessoal n. 4242, Brasília, 7 de julho de 2009.

BRASIL.SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário n. 43 de 07/08/2009. Institui o Recadastramento Anual dos servidores ocupantes de cargo efetivo e em

comissão do Senado Federal. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4266, Brasília, 10 de agosto de 2009.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário n. 44 de 07/08/2009. Institui a Gestão Unificada de Pessoal do Senado Federal. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4266, Brasília, 10 de agosto de 2009.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário n. 42 de 01/08/2009. Institui Comissão Permanente com a finalidade de implementar a elaboração, acompanhamento e controle da execução orçamentária do Senado Federal. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4265, Brasília, 01 de agosto de 2009.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Presidente n. 309 de 06/12/2010. Institui o Programa de Desenvolvimento Gerencial do Senado Federal (PDG-SF) e dá outras providências. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4598, Brasília, 06 de dezembro de 2010.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Diretor do Prodasen n. 13 de 04/11/2010. Cria grupo de trabalho para modelar e implementar Processos de Gestão de Portfólio, Programas e Projetos do Prodasen. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4577, Brasília, 04 de novembro de 2010.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 15 de 15/09/2011. Determina a elaboração do Plano de Racionalização de Contratos de Prestação de Serviços. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4810, Brasília, 16 de setembro de 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 1 de 03/03/2011. Institui o Programa de Gestão por Resultados do Senado Federal (PRORESULTADOS-SF) e dá outras providências. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4692, Brasília, 31 de março de 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Presidente n. 110 de 18/05/2011. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Gerencial do Senado Federal (PDG-SF). **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4.727, Brasília, 20 de maio de 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 10 de 26/05/2011. Dispõe sobre a política de capacitação e desenvolvimento dos servidores do Senado Federal e dá outras providências. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4738, Brasília, 6 de junho de 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Primeiro Secretário n. 16 de 22/12/2011. Institui o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 4875, Brasília, 22 de dezembro de 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 16 de 14/11/2012. Dispõe sobre a elaboração dos atos administrativos e sobre a publicação dos atos administrativos em geral no âmbito do Senado Federal. **Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal**, n. 5105, Brasília, 21 de novembro de 2012.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 9 de 17/04/2013. Aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico institucional e o Plano de Metas. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5208, Brasília, 24 de abril de 2013.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 14 de 22/05/2013. Altera e consolida as Partes II e III do Regulamento do Senado Federal, que tratam, respectivamente, do Regulamento Orgânico e do Regulamento de Cargos e Funções. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5233, Brasília, 29 de maio de 2013.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 8 de 10/06/2014. Altera o Ato da Comissão Diretora n. 14 de 2013, para corrigir inconsistências formais e realizar mudanças para promover a racionalização administrativa. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5513, Brasília, de 16 de junho de 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora n. 12 de 08/10/2014. Altera o Ato da Comissão Diretora n. 14 de 2013, para corrigir inconsistências formais e promover a racionalização administrativa com vistas à economia de recursos. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5.598, 24 de outubro de 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Ato do Diretor-Geral n. 23 de 31/10/2014. Estabelece, no âmbito do Senado Federal, normas procedimentais para contratações. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5.605, 03 de novembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília, 2013.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Redes de políticas públicas – o desafio da governança. In: **Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras**. Brasília, ENAP, 2013.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. 1. ed. jul./2013. Centro de Estudos Avançados de Governo da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>. Acesso em: 5 jun. 2014.

DESLANDES, Suely Ferreira. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza et al.(Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 31-49.

DUTRA, Elza. A narrativa como uma técnica de pesquisa fenomenológica. In: **Estudos de psicologia**, 2002, p. 371-378. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v7n2/a18v07n2.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

GIACOBBO, Mauro. O Desafio da Implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas. In: **RTCU**, v. 28, n. 74, Brasília, out./dez. 1997. p. 73-103.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <http://www.ibcg.org.br/Perguntas_frequentes.aspx> Acesso em: 02 dez. 2013.

JR., Laurence E. Lynn. Gestão Pública. In: **Administração pública**: coletânea. Guy Peters e Jon Pierre (org.). Tradução de Sonia Midon Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: UNESP; Brasília, ENAP, 2010, p. 33-52.

MARTINS, Falcão; MARINI, Caio. Gestão matricial de resultados. In: MARINI, Caio et al. (Org). **Governança em ação**. v. 1. Brasília: Publix, 2009, p. 15-20.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública DF**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 5-22, jan./jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza et al.(Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 9-27.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Princípios do direito administrativo**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ivo. Lei complementar n. 101/2000. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>> Acesso em: 05 jun. 2014.

ONU. Unlocking the human potential for public sector performance – world public sector report 2005. Tradução de Cristiane Feitosa e Anja Kamp. **Revista do Serviço Público**. v. 57, n. 3, p. 389-246. Jul./set. 2006.

PALVARINI, Bruno Carvalho. **O que é Gespública?** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. São Paulo: 34, 1996.

PEREIRA, Romílson Rodrigues. Governança no setor público – origem, teorias, modalidades e aplicações. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 43, n. 122, set./dez., 2011.

PEREIRA, Romílson Rodrigues. **Governança no setor público** – Fundamentos. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

PETERS, Brainard Gui. O que é governança? **Revista do TCU**. Brasília, n. 127, p. 28-33. mai./ago. 2013.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43. n. 6, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

PORTER, Michael. A hora da estratégia. In: **HSM**. Ano I. n. 5. nov./dez. 1997. p. 6-10.

SANTOS, Eduardo José dos et al. Proteção dos acionistas minoritários: análise dos efeitos da reforma da Lei n. 6.404/76. In: **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 33-49, abr./jun. 2009.

SANTOS, M. H. D. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativas no Brasil pós-constituente. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. Tradução de Gabriel Zide Neto. São Paulo: Bestseller, 1990.

SLOMSKI, V. Governança corporativa e governança pública. São Paulo: Atlas, 2008.

VILELA, Bruno Guedes. **O novo mercado e a governança corporativa no Brasil**. 2005. Disponível em: <<http://www.azevedosette.com.br/noticias/noticia?id=257>>. Acesso em: 10 out. 2014.