

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Governança pública e
desempenho dos fundos públicos
de desenvolvimento econômico
do Estado do Tocantins no
período de 2018 a 2021**

**Governance and performance
of the public funds for economic
development of the Tocantins
State from 2018 to 2021**

Daniel Alencar Bardal

Ana Lúcia de Medeiros

Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes

Sumário

SESSÃO 1 — DEMOCRACIA, DIREITOS, PROTEÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .16

DE VOLTA ÀS URNAS: AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DOS CICLOS ELEITORAIS DE 2012 E 201618

Ralph André Crespo, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor de Moraes Peixoto

PARIDADE DE GÊNERO NOS PARLAMENTOS E AÇÕES AFIRMATIVAS: APERFEIÇOANDO A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA ESPARSA A PARTIR DA LEGÍSTICA 41

Débora Andreia Gomes Souto e Linara Oeiras Assunção

A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EXPOSTAS ÀS REDES SOCIAIS: DA INSUFICIÊNCIA LEGISLATIVA ÀS PRÁTICAS INCLUSIVAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA DIGITAL.....79

Letícia da Fontoura Tomazzetti

DA (IN)OBSERVÂNCIA DO DIREITO À IMAGEM NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE..... 101

Débora Alécio e Gustavo Noronha de Ávila

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR..... 122

Luciana Cristina Souza, Cacilda Nacur Lorentz e Fernanda Paula Diniz

PROGRAMA VIVER – ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL: ANÁLISES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOA IDOSA..... 138

Tássia Monique Chiarelli e Samila Sathler Tavares Batistoni

ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO PÓS-PANDEMIA DA COVID-19 159

Maria Clara Campos de Camargo Tavares e Vinicius Gomes Casalino

O QUARTO DE DESPEJO ESTATAL: O CÁRCERE EM TEMPOS PANDÊMICOS 190

Henrique Bernardo Maciel e Rita de Cassia Souza Tabosa Freita

SESSÃO 2 — POLÍTICAS PÚBLICAS, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA ECONÔMICA 231

O IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SOBRE A REDUÇÃO DA TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM EXTREMA POBREZA.....233

Eduardo Matheus Figueira e Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer

DEVER DE MONITORAMENTO: PARA ALÉM DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA.....	254
Ana Paula de Barcellos	
POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ANÁLISE DO MODELO E INSTRUMENTOS SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA.....	271
Joice Schroer e Janriê Rodrigues Reck	
GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2018 A 2021.....	293
Daniel Alencar Bardal, Ana Lúcia de Medeiros e Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes	
ESTUDO DE EVENTOS EM FUSÕES E AQUISIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO KROTON-ESTÁCIO.....	315
Guilherme Mendes Resende e Felipe Neiva Mundim	
DIÁLOGO VIRTUOSO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA	335
Andrea Lucas Garin	
CARACTERÍSTICAS DAS BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHERES E MENINAS	355
Fabiana Cristina Severi e Ana Carolina de Sá Juzo	
PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA EN FOZ DE IGUAÇU: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	374
Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro	
RESILIENT GOVERNANCE AND QUALITY OF LIFE AMID WAR: PUBLIC ADMINISTRATION CHALLENGES IN UKRAINE.....	394
Olena Korolchuk	
EL PLAZO DE RECLAMACIÓN DE LOS TERCEROS Y SU REFORMA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENA	416
Pedro Harris Moya	
SESSÃO 3 — SEGURANÇA PÚBLICA, TECNOLOGIA, DADOS, REDES E INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL	430
COMPARATIVE SPATIOTEMPORAL ANALYSIS OF VEHICLE THEFT IN SÃO PAULO CITY USING COMPLEX NETWORKS	432
Luis Fernando Gonçalves, Yuri Perez e Fábio Henrique Pereira	

FATORES RELACIONADOS À OCORRÊNCIA DA REINCIDÊNCIA POLICIAL DE INDIVÍDUOS EM REGIME SEMIABERTO COM MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM MANAUS, AMAZONAS, BRASIL	479
Christianne Corrêa Bento da Silva e Nathália França de Oliveira	
DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SUA RELATIVIZAÇÃO PELO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO	497
Josmar de Souza Pagotto e Adriano Sant'Ana Pedra	
PRÁTICAS EMPREENDEDORAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NUMA PERSPECTIVA DA QUÁDRUPLO HÉLICE	514
Suely Xavier dos Santos, Cristine Hermann Nodari, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Antônio Jorge Fernandes Ana Maria Magalhães Correia e Ana Lúcia Brenner Barreto Miranda	
INVERSOR MINORISTA Y PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO CROWDFUNDING EN CHILE. RIESGOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS REGULATORIOS.....	552
Eduardo Teodoro Jequier Lehuedé e Sebastian Bozzo Hauri	
DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO PARA O SUS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.....	579
Patrícia De Carli, Sérgio Luís Allebrandt e Ailton Adelar Mueller	
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	594
Roberta Ribeiro Batista Barbosa	
PEACE THROUGH INTERNATIONAL LAW IN TERRITORIAL AND MARITIME DISPUTES AND AFFAIRS IN EAST ASIA: LENSING INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ).....	613
Bhupinder Singh	
O MONITORAMENTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	637
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE	656
Alberto Olivares	

Governança pública e desempenho dos fundos públicos de desenvolvimento econômico do Estado do Tocantins no período de 2018 a 2021*

Governance and performance of the public funds for economic development of the Tocantins State from 2018 to 2021

Daniel Alencar Bardal**

Ana Lúcia de Medeiros***

Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes****

Resumo

No Estado do Tocantins, conforme LOA para o exercício de 2018, haviam 32 fundos públicos, e em 2021 o número chegou a 40, sendo cinco deles destinados ao desenvolvimento econômico. O presente trabalho tem como objetivo analisar o nível de governança pública e o desempenho orçamentário dos fundos públicos de desenvolvimento econômico, considerando o direito fundamental à boa governança, o Decreto Estadual n. 6.395, de 1º de fevereiro de 2022, que institui no Estado do Tocantins a Política de Governança Pública e *Compliance* do Poder Executivo Estadual e a IN 02/2013 do TCE/TO, que estabelece critérios que devem ser observados para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e gestão. Para responder ao objetivo deste trabalho, foi usada a pesquisa exploratória, utilizando fontes primárias, com informações extraídas de documentos oficiais. Os resultados indicaram baixa execução orçamentária, de 10,70% no acumulado de 2018 a 2021, caracterizando orçamentos superestimados dos fundos, e inexpressivas práticas de liderança, estratégia e controle. Acredita-se que esta seja uma contribuição à academia por retratar o desempenho orçamentário e o nível de governança pública dos fundos, pouco tempo depois de ser publicada a política de governança no Tocantins, servindo, assim, de parâmetro para futuras pesquisas que busquem os efeitos dessa política e também oferecendo ao poder executivo uma avaliação da maturidade da governança dos fundos públicos de desenvolvimento econômico, para que possam ser implementadas ações específicas para melhorar sua gestão.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Fundos públicos. Governança pública. Tocantins.

Abstract

In the State of Tocantins, according to the LOA for the 2018 financial year, there were 32 public funds, and in 2021 the number reached 40, five of

* Recebido em 11/07/2023
Aprovado em 03/03/2025

** Advogado, técnico de nível superior, coordenador do Comitê de Governança e Compliance da Universidade Estadual do Tocantins, especialista em Gestão Pública e Sociedade, mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Email: danielbardal@yahoo.com.br

*** Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1997), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2001) e doutorado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2013). Realizou estágio doutoral no ISCTE/IUL em Lisboa - PT (2012). Professora associada II, leciona no curso de ciências econômicas e no programa de mestrado e de doutorado em desenvolvimento regional da UFT. Email: analucia@mail.uft.edu.br

**** Doutora em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP (2012); Mestre em Administração com foco em Gestão Social e Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB) e com período de estudos na École Des Hautes Études Commerciales (HEC) em Montreal, Canadá (2006). Possui Master Business Administration (MBA) em Estratégia Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas FGV/Brasília-DF; graduação em Administração de Empresas pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e Personal & Professional Coach e Leader Coach pela Sociedade Brasileira de Coaching SBC. Email: elisacor@unb.br

which were earmarked for economic development. The present work aims to analyze the level of public governance and the budgetary performance of public funds for economic development, considering the fundamental right to good governance, State Decree n. 6,395, of February 1, 2022, which establishes in the State of Tocantins the Public Governance and Compliance Policy of the State Executive Branch and IN 02/2013 of the TCE/TO, which establishes criteria that must be observed for the appreciation and judgment of the accounts annual reports on governance and management. To respond to the objective of this work, exploratory research was used, using primary sources, with information extracted from official documents. The results indicated low budget execution, of 10.70% in the accumulated from 2018 to 2021, characterizing overestimated budgets of the funds, and inexpressive practices of leadership, strategy and control. It is believed that this is a contribution to the academy by portraying the budgetary performance and the level of public governance of the funds, shortly after the governance policy in Tocantins was published, thus serving as a parameter for future research that seeks the effects of this policy and also providing the executive branch with an assessment of the maturity of the governance of public funds for economic development, so that specific actions can be implemented to improve their management.

Keywords: Economic development. Public funds. Public governance. Tocantins.

1 Introdução

O poder público executivo tem seu papel no desenvolvimento econômico de uma região e, para atingir essa função, ele utiliza fontes de financiamento e estratégias que promovam ações para melhorar a vida das pessoas, com mais emprego e renda, pesquisas científicas e bem-estar. Para garantir a existência de recursos financeiros em ações de desenvolvimento econômico, o Estado cria fundos públicos que, assim como as organizações estatais, necessitam de uma boa governança para serem eficazes e cumprirem seus propósitos.

O Tocantins tem aptidões que podem ser desenvolvidos para gerar melhores indicadores econômicos e sociais, mas, para isso, necessita de uma estrutura de governança que oriente as ações da gestão pública, em especial aquelas relacionadas aos fundos públicos de desenvolvimento econômico (FundPub). Acredita-se que as deficiências estatais, ou falhas de governo, possam ser melhoradas quando se implementam uma estrutura de governança pública alicerçada na liderança, estratégia e controle, que resultarão em uma aplicação melhor dos recursos públicos, promovendo o desenvolvimento econômico.¹

Em sua história, o Tocantins registra constantes instabilidades políticas decorrentes de renúncias e cassações dos governadores causadas por atos relacionados a improbidades administrativas. Desde 2006, os governadores eleitos não terminaram o mandato² e cada governador que assume propõe um novo plano de governo, com novos secretários, com novas visões, e essa alternância de poder gera incertezas no mercado, o que pode afastar os investidores que desejam implementar projetos privados no Tocantins.

Essa instabilidade política, decorrente da corrupção, afeta o desenvolvimento social e econômico de uma região. O suborno aumenta os custos de transação, e a incerteza de uma economia leva a resultados econômicos ineficientes, afasta investidores, desvia talentos, distorce prioridades setoriais, reduz a capacidade do Estado de arrecadar receitas, conduz a alíquotas cada vez mais elevadas e mina a legitimidade do Estado³,

¹ CARNEIRO NETO, José Aprígio *et al.* Governança pública no contexto de implementação das políticas públicas. *Razón y Palabra*, v.23, n.104, p.459-478, 2019. Disponível em: <https://revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1363> Acesso em: 20 jan. 2023.

² G1 TOCANTINS (Estado). *Instabilidade*: política do Tocantins é marcada por crises, cassações e renúncias há mais de uma década. 21 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/10/21/instabilidade-politica-do-tocantins-e-marcada-criises-cassacoes-e-renuncias-ha-mais-de-uma-decada.ghtml> Acesso em: 23 jun. 2023.

³ GRAY, Cheryl Williamson; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. *Finanças & Desenvolvimento*, v.18, n.1, p.7-10, 1998. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/download/62765/60912>

afetando, assim, o desenvolvimento econômico, que é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz.⁴

No sentido de proporcionar uma melhora na eficácia, foi estabelecida no Estado do Tocantins, em 1º de fevereiro de 2022, uma política de governança pública, por meio do Decreto Estadual nº 6.395⁵, que institui a Política de Governança Pública e *Compliance* do Poder Executivo Estadual. A introdução dessa política alcança os FundPub, haja vista que são criados por lei, com finalidades específicas, vinculados a entidades ou órgãos estatais, com unidade orçamentária própria submetida às regras gerais da administração pública e do orçamento público.

Considerando a edição de uma política de governança pública e a utilização de fundos para o desenvolvimento regional, o objetivo deste trabalho é analisar o nível de Governança Pública dos FundPub do Estado do Tocantins. Este trabalho é resultado de uma dissertação de mestrado desenvolvida em um programa de pós-graduação em desenvolvimento regional. Ele está dividido em quatro partes, além desta introdução. A revisão de literatura trata da governança pública e dos FundPub, a metodologia utilizada é qualitativa e quantitativa e, para extrair informações para responder ao objetivo deste trabalho, foi feita uma análise dos documentos oficiais do Estado. Os dados coletados foram analisados e discutidos no item 4 deste trabalho e, por fim, são apresentadas as conclusões.

2 Fundamentação teórica

2.1 Governança: um breve estado da arte

A governança é tão antiga quanto a civilização humana e significa o processo de como as decisões são tomadas e quais decisões serão implementadas ou não.⁶ Ela sempre existiu em qualquer governo, e não está amarrada a concepção democrática, pois independente de ser um rei, faraó ou um grupo de milionários, haverá atores que devem cumprir regras, cooperar e sempre haverá uma pessoa com influência e poderá ser encontrada uma forma de coordenação na tomada de decisões.⁷

O campo de estudo sobre a governança é bastante amplo, pois transcende um único sistema social ou ciência, podendo o termo governança ser “utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente a sociologia, a política, a administração, a economia e a geografia, mas nem sempre com o mesmo sentido”.⁸

Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, Salvador, n.10, p.2-19, mar. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Bresser-Pereira/publication/242307224_O_modelo_estrutural_de_governanca_publica/links/57c75c4b08aefc4af34c7ed7/O-modelo-estrutural-de-governanca-publica.pdf Acesso em: 23 jun. 2023.

⁵ TOCANTINS (Estado). Decreto nº 6.395, de 10 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. *DOE 6020*. 2022. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁶ ESCAP, Un. *What is good governance?*. 2009. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> Acesso em: 04 Jul. 2023.

⁷ BEUNEN, Raoul; VAN ASSCHE, Kristof; DUINEVELD, Martijn. *Evolutionary governance theory*. Springer International Pu, 2016.

⁸ DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond. 2011, 560p.:il. p.15. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.garamond.com.br/produto/472.pdf> Acesso em: 20 fev.2021.

Há seis diferentes usos do conceito de governança.⁹ O primeiro, “Governança como um Estado Mínimo”, propõe a privatização das funções do Estado. Já a “Governança Corporativa” se refere ao sistema de direção e controle das organizações, com três princípios fundamentais: abertura, integridade e responsabilidade. O terceiro uso é a “Nova Gestão Pública”, que adota práticas do setor privado e incentivos estruturais como a competição de mercado. A “Boa Governança” é um uso mais amplo, envolvendo distribuição política e econômica, com a necessidade de um serviço público eficiente e respeito pelos direitos humanos. A “Governança, como um sistema sociocibernético”, enfatiza a interação entre pessoas e tecnologia. Por fim, a “Governança, como Redes Auto-Organizadas”, promove colaboração entre indivíduos e organizações. Nenhum desses usos é intrinsecamente “bom” ou “mau” e o Estado deve escolher aquele que melhor se adapta ao seu objetivo pretendido.¹⁰

Em uma análise mais específica, a boa governança está amparada em quatro elementos: desempenho efetivo do governo, qualidade regulatória decente do estado, adesão aos princípios básicos do estado de direito e restrições políticas e institucionais à corrupção; e uma *bad governance* (má governança) pode ser entendida como uma combinação de falta de estado de direito e/ou perversão de seus princípios básicos, alto grau de corrupção, uma combinação de alta densidade, baixa qualidade e implementação seletiva de regulamentos estaduais (“estado super regulado”) e ineficácia do governo geral, exceto para certas áreas políticas cruciais e/ou projetos e programas prioritários.¹¹

O termo governança é amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, e suas definições mais conhecidas e utilizadas estão relacionadas à governança corporativa, pública e global.¹²

A governança corporativa pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos que regem a direção e o controle das organizações. Esse conjunto de mecanismos tem como objetivo convergir interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações, protegendo os investidores externos da expropriação pelos internos, como gestores e acionistas controladores.¹³

Já a governança global abrange o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, que englobam o Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público. Esses mecanismos têm como objetivo articular interesses coletivos, estabelecer direitos e deveres e mediar diferenças.¹⁴

Sobre a governança pública diversos conceitos são encontrados na literatura. Entre autores e instituições, há 36 concepções que, apesar de diferentes, têm princípios comuns, como a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos, a transparência e a credibilidade de informações, as políticas, a gestão e

⁹ RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: governing without government. *Political Studies*, v.44, n.4, p.652-667, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x?journalCode=psxa> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁰ RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: governing without government. *Political Studies*, v.44, n.4, p.652-667, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x?journalCode=psxa> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹¹ GEL'MAN, Vladimir. *The politics of bad governance in contemporary Russia*. University of Michigan Press, 2022. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11621795> Acesso em: 04 Jul. 2023.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

as estruturas públicas eficientes, que legitimam as escolhas públicas e direcionam a atuação do gestor, e as instituições e os processos de execução da política pública que atuam conforme interesse público.¹⁵

A governança pública é entendida como o sistema que estabelece o equilíbrio de poder entre cidadãos, representantes eleitos (governantes), a alta administração e os gestores e colaboradores, visando a prevalecer o bem comum sobre os interesses de indivíduos ou grupos.¹⁶

O direito fundamental à boa governança é um princípio implícito no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, exigindo que o administrador público pratique seus atos com observância dos princípios da moralidade, publicidade, eficiência, impessoalidade e legalidade.¹⁷

A governança pública pode ser visualizada sob três óticas: a primeira, “organizacional ou corporativa”, entendida como condições necessárias para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável; a segunda, de “políticas públicas”, quando trata do desempenho dos programas das políticas públicas, considerando a rede de interações entre estruturas e setores, poderes, governo e sociedade civil organizada; e a terceira, de “Centro de Governo”, quando foca no direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e de sua legitimidade perante as partes interessadas, criando condições estruturais de administração e controle do Estado.¹⁸

É importante destacar que o conceito de governança pública adotado pela legislação brasileira se refere à perspectiva organizacional ou corporativa e se limita ao microambiente das organizações, que trata do desempenho individual das organizações públicas. Essa delimitação claramente é apontada no conceito definido no Decreto n. 9.203/2017, que tem como foco a governança nas organizações públicas, não se confundindo com a governança de políticas públicas e nem de Centro de Governo, embora sejam relacionadas e interdependentes.¹⁹

Portanto, adota-se, no presente trabalho o mesmo conceito dado pelo decreto federal e do Estado do Tocantins, sendo a governança pública caracterizada como um conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle de condução de políticas públicas e prestação de serviços de interesse da sociedade, aplicado para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.^{20,21}

¹⁵ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. 2019. *Revista de Serviço Público*, Brasília, v.70, n.4, p.519-550. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325>. Acesso em: 6 nov. 2020.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União*. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁷ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. *Governança do estado e o direito (dever) à boa administração pública: a regra da observância aos preceitos constitucionais*. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 18, n. 3, p. 665-678, 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/208> Acesso em: 04 Jul. 2023.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União*. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União*. 3.ed., Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

²⁰ BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *DOU de 23.11.2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 5 nov. 2020.

²¹ TOCANTINS (Estado). Decreto nº 6.395, de 10 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. *DOE 6020*. 2022. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395> Acesso em: 23 jun. 2023.

2.2 Fundos públicos

Sobre os fundos públicos, deve-se atentar que esse instrumento remete a ordenamentos anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF), quando o orçamento público era compreendido na forma clássica, estruturado em aspectos contábeis, desvinculado do planejamento, focado no controle das receitas e despesas e construído com base em dados históricos. Atualmente os fundos públicos estão submetidos ao conceito de orçamento-programa, que é aquele estruturado com aspectos administrativos e de planejamento visando cumprir objetivos, metas, diretrizes e prioridades definidas em função do que se pretende realizar no futuro.²²

A Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define fundo especial como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.²³ Fundo, portanto, é uma restrição sobre um valor qualquer ou um conjunto de valores, conforme o caso, visto ser destinado a um objetivo específico.²⁴

Os fundos públicos se sujeitam às regras de execução orçamentária da administração pública, e sua utilização remete à ideia de uma reserva financeira para realizar fins específicos, devendo ser inseridos no orçamento público estatal.²⁵

As características comuns dos fundos públicos, de acordo com os atuais dispositivos legais, são: suas regras devem ser fixadas por lei complementar, deve existir uma prévia autorização legislativa para sua criação, não podem ser vinculados à receita de impostos a fundos, a programação deve estar inserida na Lei Orçamentária Anual (LOA), as receitas devem ser especificadas, sendo vinculados à realização de objetivos e serviços determinados, podem ter normas específicas de aplicação, controle e prestação de contas, o saldo patrimonial do exercício é preservado para o exercício seguinte (salvo se a lei instituidora definir o contrário), os recursos e as demonstrações contábeis devem ser individualizados e devem obediência às regras previstas na lei de responsabilidade fiscal.²⁶

A utilização dos fundos públicos como ferramenta de gestão da parcela do Tesouro tem vantagens e desvantagens. Entre as principais vantagens, pode-se evidenciar que os fundos públicos desempenham um importante papel para garantir que determinado setor ou um programa específico receba recursos, que a descentralização concede mais autonomia ao gestor do fundo, viabilizando melhores avaliações dos resultados e assegurando que o saldo de um exercício financeiro seja preservado para o seguinte.²⁷ Como desvantagens, pode-se destacar que os fundos públicos geram custos desnecessários (ineficientes), haja vista que a vinculação de receitas dos fundos não é mais uma garantia de recursos, sendo, portanto, dispensáveis, e a

²² CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios*. Série Provas e Concursos, 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 766p. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=mGSSk6Bf770C&oi=fnd&pg=PP1&dq=CARVALHO,+Deusvaldo.+Or%C3%A7amento+e+contabilidade+p%C3%BAblica.+Elsevier,+2010&ots=M2qDvm1LcP&sig=LLkFdpkjfhIDwKIEhNEDhfYVqR3k> Acesso em: 23 jun. 2023.

²³ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Art. 71. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm Acesso em: 23 jun. 2023.

²⁴ REIS, Heraldo da Costa. Fundos Especiais: Nova forma de gestão dos recursos públicos. *Revista de Administração Municipal*, v.38, n.201, p.51-59, out./dez. 1991. Disponível em: https://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=13 Acesso em: 19 jan. 2023.

²⁵ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Art. 71. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm Acesso em: 23 jun. 2023.

²⁶ COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos federais: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas*. Textos para discussão. Tesouro Nacional, Brasília, n.29, 2017 Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29/71> Acesso em: 23 jun. 2023.

²⁷ SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v.36, n.4, p.627-670, jan. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6456> Acesso em: 23 jun. 2023.

acumulação de saldos patrimoniais para o exercício seguinte não assegura a disponibilidade do recurso, uma vez que pode ocorrer desvinculação da receita.²⁸

Tem-se, então, vantagens e desvantagens no uso de fundos públicos na gestão orçamentária, o que revela a complexidade da discussão e a importância de uma análise dos FundPub sob o prisma da governança pública.

3 Metodologia

Esta pesquisa é descritiva e exploratória, tendo em vista que foi feita uma análise para conhecer os FundPub e os mecanismos de liderança, estratégia e controle exercidos pela administração pública. O método usado foi o quali-quantitativo com análise dos documentos que tratam da execução orçamentária e da prestação de contas do Estado. Para avaliar a governança pública dos fundos, o pesquisador respondeu a um questionário elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com algumas adaptações.

Para a análise do desempenho dos fundos, foram buscadas informações nos processos de prestação de contas anuais de 2018, 2019, 2020 e de 2021 pelo site do TCE/TO, de onde foram extraídos o orçamento anual previsto, o orçamento anual autorizado e o orçamento executado em relação ao autorizado. Para fins de parâmetro do desempenho, utilizou-se a IN 02/2013 do TCE/TO, considerando-se como inexistente a execução igual a zero, baixa a execução abaixo de 65% e regular a execução acima de 65%.

Para a classificação da governança pública dos fundos, foram utilizados o questionário de governança e gestão pública, versão 2021, elaborado pelo TCU, e a sua metodologia de avaliação. Para atender ao objetivo proposto, ele foi adaptado, e somente as perguntas referentes aos eixos liderança, estratégia e controle foram respondidas, deixando as demais sem responder, pois estavam fora do escopo do trabalho. Descartou-se a possibilidade de o gestor do fundo público responder ao questionário e fazer entrevistas por duas razões: primeiro, a instabilidade política do Estado do Tocantins promove muita rotatividade em seus quadros de servidores, especialmente nos cargos de gestão, e no decorrer dessa pesquisa, houve muitas trocas de gestores e, segundo, a grande possibilidade de preenchimento equivocado do questionário pelos novos ocupantes dos cargos, dada a complexidade das perguntas em sua metodologia e conceitos. Assim, o questionário foi respondido pelo pesquisador, à luz das informações disponíveis nos documentos e sites oficiais do Estado do Tocantins. Com esta pesquisa nos sites oficiais do Governo, buscou-se encontrar a adoção de boas práticas de governança, considerando como evidências documentos e instituições formais, incluindo códigos, normas, regulamentos, regimentos, instruções normativas, planos, relatórios, estudos, agendas e atas disponibilizadas nos portais dos órgãos a que estão vinculados os fundos.

A metodologia seguiu o padrão elaborado pelo TCU. As perguntas iniciais do questionário utilizam a seguinte escala gradativa de adoção: “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “não se aplica”, “adota em menor parte”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”. Para orientar as respostas, foram utilizadas faixas de percentuais (categorias) de adoção de prática sendo: não adota (0% de adoção); adota em menor parte (acima de 0% e menos de 15% de adoção); adota parcialmente (entre 15% e menos de 85% de adoção); e adota em maior parte ou totalmente (acima de 85% de adoção). Caso a resposta fosse “adota”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”, perguntas adicionais que diziam respeito aos detalhes da adoção da prática deveriam ser respondidas, as quais influenciam o valor das questões principais, descontando a nota. Para as respostas com valor 1, o desconto nas questões principais variou de 0 a 0,85, sendo 0 quando foram marcadas todas as adicionais e 0,85 quando não foi

²⁸ BASSI, Camilo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*, Rio de Janeiro, Ipea, mar. 2019, Texto para Discussão n. 2458, p.7. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf Acesso em: 19 jan. 2023.

marcada nenhuma pergunta. Para as respostas com valor 0,5, o desconto nas questões adicionais variou de 0 a 0,35, sendo 0 quando o respondente marcou todas as adicionais e 0,35 quando não marcou nenhuma. Nas respostas com valor 0,15; 0,05 ou 0, os valores das questões adicionais foram fixados em 0, tendo em vista que não era necessário responder às adicionais nesse caso, assim, o valor principal permaneceu inalterado.²⁹

Após responder ao questionário e tendo como balizadores os documentos oficiais do Estado, foram calculadas as notas finais e, então, passou-se à consolidação das respostas. Os níveis das práticas foram expressos de acordo com os seguintes valores limítrofes: valores menores que 15% foram classificados como inexpressivos; valores maiores de 15% e menores que 40% foram classificados como iniciando; valores de 40% a 70% foram considerados em estágio intermediário; e acima de 70%, foi considerado nível aprimorado.³⁰

Tendo esses critérios como referência, foi possível classificar o nível ou o estágio de prática dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, da seguinte forma: as respostas de cada questão foram convertidas em valores numéricos entre 0 e 1, sendo: 0 (não adota); 0,05 (há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la); 0,15 (adota em menor parte); 0,5 (adota parcialmente); e 1 (adota em grande parte ou totalmente). E então foram categorizados os estágios liderança, estratégia e controle dos FundPub em: a) “inicial” – subdividido em “inexpressivo” e “iniciando”; b) “intermediário”; e c) “aprimorado”.³¹

4 Resultados e discussão

No Estado do Tocantins, conforme LOA para o exercício de 2018, haviam 32 fundos públicos e, em 2021, o número chegou a 40, de acordo com a LOA 2021. Dentre esses fundos, cinco deles têm finalidades ligadas diretamente ao desenvolvimento econômico do Estado, sendo: 1- Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), que tem como objetivo financiar programas e projetos considerados relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins; 2 – Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT), que tem como finalidade o atendimento de despesa total ou parcial, com programas e projetos de pesquisa, qualificação de recursos humanos, edição de obras científicas, realização de seminários, congressos, encontros e outros eventos de natureza tecnológica e científica; 3 – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Estado do Tocantins (FEDSTO), cujo objetivo é fomentar a economia, com vistas a desenvolver a produção e a comercialização de produtos e serviços nos setores da indústria, agroindústria, piscicultura e comércio, por meio de financiamento orientado a micro, pequenos e médios empreendimentos; 4- Fundo Tocantinense de Economia Solidária (FTES), que tem como objetivo implementar as diretrizes da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária; e 5 – Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), que tem como objetivo atribuir suporte financeiro necessário a projetos, empreendimentos e ações de reconhecido interesse para o desenvolvimento econômico do Estado.

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

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018 (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018 (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018 (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 15 fev. 2023.

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

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

Quando se analisam os valores empenhados em relação ao orçamento autorizado, o saldo das transferências feitas, o superávit ou déficit efetivo e o saldo financeiro para o exercício seguinte, evidencia-se a baixa execução orçamentária quanto as metas financeiras dos FundPub no período de 2018 a 2021 e que todos os FundPub apresentam saldo financeiro ao final do exercício financeiro (Tabela 1).

Tabela 1 – Valores e percentuais empenhados em relação ao orçamento autorizado, o saldo de transferências feitas, o superávit ou déficit efetivo e o saldo financeiro para o exercício seguinte dos fundos públicos no período de 2018 a 2021

		2018	2019	2020	2021
FDE	Orçamento autorizado	25.064.092,00	31.744.835,00	22.929.888,00	23.620.627,00
	Empenhado	3.545.610,87	161.867,61	2.405.190,18	1.954.754,28
	%	14,14	0,50	10,48	8,27
	Saldo de transferências	151.281,10	(83.214.671,12)	(38.592.969,55)	(41.719.873,60)
	Superávit/déficit efetivo	27.930.501,16	(49.493.249,04)	455.619,80	16.184.541,37
	Saldo para o exercício seguinte	85.826.715,42	36.355.146,69	37.656.530,62	53.188.885,95
FEDSTO	Orçamento autorizado			10.000.000,00	16.000.000,00
	Empenhado			4.650.000,00	1.718.204,32
	%			40,65%	10,41%
	Saldo de transferências			4.600.000,00	15.934.600,00
	Superávit/déficit efetivo			534.654,48	15.110.779,74
	Saldo para o exercício seguinte			530.154,48	15.652.786,63
FETS	Orçamento autorizado	4.627.283,00	1.798.455,00	2.011.411,00	3.123.609,00
	Empenhado	8.282,25	240.038,25	419.893,93	3.098.426,91
	%	0,18	13,34	20,87	99,19
	Saldo de transferências	157.560,30	(335.000,00)	261.461,93	167.482,20
	Superávit/déficit efetivo	149.278,05	58.039,72	(88.997,46)	(2.889.510,12)
	Saldo para o exercício seguinte	3.891.021,52	3.976.248,74	4.111.029,96	993.029,21

		2018	2019	2020	2021
FUNDES	Orçamento autorizado	21.229.268,00	19.013.730,00	16.029.000,00	4.560.000,00
	Empenhado	2.591.579,59	7.886,01	43.145,57	232.752,55
	%	12,21	0,04	0,26	5,10
	Saldo de transferências	126,00	(6.208.786,44)	(2.440.660,44)	0,00
	Superávit/déficit efetivo	1.635.913,60	(3.768.126,00)	6.739.750,02	2.416.087,77
	Saldo para o exercício seguinte	5.986.830,38	2.447.173,79	13.133.402,22	7.226.508,43
FECT	Orçamento autorizado	8.978.017,00	7.246.332,00	2.513.323,00	17.199.557,00
	Empenhado	618.529,85	1.477.519,45	64.679,25	2.217.189,47
	%	6,89	20,39	2,57	12,89
	Saldo de transferências	10.000,00	(12.002.522,08)	0,00	(668.944,33)
	Superávit/déficit efetivo	1.531.974,36	(13.344.350,39)	247.153,84	(2.788.154,26)
	Saldo para o exercício seguinte	19.510.321,62	5.413.871,30	5.348.483,96	3.842.037,57

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das prestações de contas de 2018 a 2021 (2023).

Esclarece-se que a execução do FTES, no ano de 2021, atingiu o percentual de 99,19% não em razão do cumprimento das ações previstas, mas sim pela devolução de recursos de convênio não executado no montante R\$ 3.078.693,71, onde o valor de R\$ 2.891.948,58 foi devolvido para a Secretaria Nacional de Economia Solidária e R\$ 186.745,13 para a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Tocantins.

A baixa execução orçamentária de um fundo público ou de qualquer unidade orçamentária pode gerar penalidades para o seu gestor. O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) fixou, por meio da IN 02/2013, que estabelece critérios que devem ser observados para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e gestão, que uma execução orçamentária abaixo de 65% é um fato grave, o que caracteriza ausência de planejamento orçamentário tanto no que se refere a uma assertiva previsão de receita e fixação de despesa, bem como a uma baixa incapacidade de fazer a gestão dos recursos. O gestor que não alcança o mínimo de 65% de execução está sujeito a uma multa de até R\$ 10.000,00 e a uma declaração de inabilidade de cinco a oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.³²

Entre as justificativas apresentadas pelos responsáveis das ações orçamentárias dos fundos acerca da baixa execução, temos: a falta de liberação dos recursos disponíveis; demora na elucidação da nova gestão; transferência dos recursos para o tesouro; pandemia do Covid19; dificuldade de liberação de recurso financeiro; programa inativo; medidas de redução e controle de despesas; cassação do governador; governo interino com ação restritiva; eleição suplementar, que impediu o fluxo de execução financeira; instabilidade política, que gerou insegurança e redução de solicitação de benefícios fiscais; impossibilidade de realizar todas as visitas às empresas para concluir o processo de isenção fiscal; reestruturação administrativa; trocas sucessivas de gestão; priorização de outras áreas pelo Governo; ações de enquadramento do Governo na LRF; contenção de despesas; tardia aprovação da LOA e demora na liberação do orçamento; secretaria sem

³² TOCANTINS (Estado). Lei nº 1.284 de 17 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *DOE 1115*. Disponível em: <https://central.to.gov.br/ownload/20827> Acesso em: 7 jun. 2023.

gestor; Governo não autorizou o início do processo licitatório; desvinculação do superávit financeiro; três períodos eleitorais; decreto de redução e controle das despesas de custeio; licitação não finalizada; crise no comando Executivo Estadual; inundações; persistência da pandemia; ou simplesmente não apresentaram justificativas.

Na Consolidação das Contas do Governador de 2020, há uma justificativa para a baixa execução orçamentária dos fundos em geral, não apenas dos FundPub, explicando que a reserva de contingência foi um fator relevante para a baixa execução orçamentária, “visto que os recursos nela dotados não passam pela execução, mas servem como fonte para abertura de créditos adicionais”.³³ A justificativa apresentada revela a fragilidade da utilização do fundo público como instrumento para assegurar que recursos fiquem vinculados a objetivos específicos, uma vez que servem, na prática, como reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais durante o exercício financeiro, ou seja, não atendem ao propósito inicial definido nas leis que os criaram.

Há um mito de que, com a criação de fundos públicos, são garantidos recursos para um determinado fim. “Esse mito é algo que ficou no passado, antes da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento”.³⁴ Atualmente, com a utilização do orçamento-programa, uma ação do orçamento pode vincular os recursos sem usar necessariamente um fundo. Assim cai ou deveria cair o mito de que os fundos são criados para vincular recursos no sentido de garanti-los para determinados fins, haja vista que no sistema orçamentário vigente predomina a fonte do recurso, vinculada ou não, sendo indiferente o uso do fundo ou do programa se for considerada a vinculação de recursos pela fonte.³⁵

Portanto, a lógica do vínculo da receita dos fundos hoje perdeu sentido, porque é possível controlar as entradas e os destinos de recursos para cada ação orçamentária. A vantagem do acúmulo do superávit atualmente também não faz sentido em razão do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, que garante o acúmulo dos saldos das receitas vinculadas, independentemente da existência de fundos, e em função da possibilidade de desvinculação das receitas decorrentes da Lei estadual n. 3.585/2019³⁶, que possibilita ao estado transferir o saldo dos fundos ao tesouro. Na prática, isso permite que o governo aplique os recursos destinados ao desenvolvimento econômico em qualquer outra despesa considerada prioritária e para formação de superávit primário.³⁷

No caso dos FundPub do Estado do Tocantins, a baixa execução orçamentária comprova a ineficiência dos fundos como garantidores da execução de programas e ações com finalidades desenvolvimentistas, e quando são verificadas as transferências realizadas e o saldo financeiro dos fundos ao final do exercício financeiro, Tabela 1, evidencia-se que a baixa execução orçamentária não foi causada pela inexistência de recursos financeiros, mas, sim, pelo uso dos fundos para atender outras finalidades e prioridades do governo por meio de transferências e para auxiliar no cálculo do superávit primário do Estado.

Inicia-se a análise da governança dos FundPub do Estado do Tocantins com o mecanismo de liderança (Quadro 1), definida, de acordo com as orientações do TCU, como o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas pelos ocupantes dos principais cargos de órgãos ou entidades para

³³ TOCANTINS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. Balanço Geral do Estado. Exercício 2020, p.2.768. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/21431> Acesso em: 20 fev. 2023.

³⁴ COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos Federais-um diagnóstico*. 2011. 84p. Monografia (Orçamento e Finanças). p.49-50. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690> Acesso em: 23 jun. 2023.

³⁵ COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos Federais-um diagnóstico*. 2011. 84p. Monografia (Orçamento e Finanças). p.49-50. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690> Acesso em: 23 jun. 2023.

³⁶ TOCANTINS (Estado). Lei nº 3.585 de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a desvinculação de superávit financeiro, na forma que especifica, e adota outras providências. DOE 5.507. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3585>. Acesso em: 7 jun. 2023

³⁷ BASSI, Camilo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*, Rio de Janeiro, Ipea, mar. 2019, Texto para Discussão n. 2458, p.7. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf Acesso em: 19 jan. 2023.

assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, incluindo integridade, competência, responsabilidade e motivação.

A gestão dos FundPub é atribuída a conselhos, à exceção do FUNDES, gerido pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, cujas composições são definidas em lei, sendo que apenas o conselho do FEDSTO não prevê a participação da sociedade civil, os demais (FDE, FECT e FTES) são constituídos por atores externos à administração pública e membros do alto escalão do governo.

O Decreto n. 6.395/2022 exige que cada secretaria crie um comitê de governança em 180 dias de sua publicação, no entanto nenhuma das secretarias as quais os fundos estão vinculados instituiu o Comitê Interno de Governança nesse prazo, o que poderia auxiliar no estabelecimento do modelo de governança e na adoção de boas práticas administrativas.

Quadro 1 - Resultado da avaliação da liderança aplicada aos FundPub do Tocantins

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

Fonte: Elaboração própria (2023).

De acordo com os dados, constatou-se ausência de estruturas internas relacionadas ao mecanismo de liderança nos fundos. Não há um balanceamento adequado de poder para a tomada de decisões críticas. Os membros da alta administração e do conselho não mostram comprometimento com a integridade. Além disso, não há uma gestão ética estabelecida, nem um programa de integridade. A identificação e o tratamento de conflitos de interesses não foram medidas implementadas. Não há critérios ou procedimentos definidos para a escolha dos membros da alta administração, e não há avaliação do desempenho desses membros, tampouco o aprimoramento de suas competências.

Diante disso, fica evidente a necessidade de aprimorar a liderança na gestão dos FundPub, estabelecendo uma estrutura interna de governança mais robusta. É essencial promover a integridade e a capacidade de liderança, adotando ações como definir formalmente instâncias internas de governança e de apoio, atribuir competências claras ao conselho para que seja responsável pela estratégia, supervisão da gestão e *accountability*, estabelecer fluxos de comunicação eficazes, criar um código de ética e um programa de integridade para a alta administração e membros do conselho, estabelecer critérios gerais para seleção e avaliação de desempenho dos membros da alta administração e do conselho e promover o desenvolvimento contínuo de seus conhecimentos, habilidades e atitudes.

A inexistência de programas de integridade e de medidas para tratar conflitos de interesse podem influenciar diretamente a credibilidade e a legitimidade da atuação dos fundos públicos, pois são práticas que reduzem, além dos riscos de fraude e corrupção, os riscos de imagem. A integridade é requisito para aumentar a confiança da sociedade no Estado e suas instituições e busca assegurar a conformidade com princípios éticos e a observância das leis, prevenindo a corrupção e outros ilícitos e reforçando a imagem e a reputação das organizações³⁸.

As baixas execuções orçamentárias, aliadas à inexpressiva capacidade de liderança dos fundos, comprovam a necessidade do estabelecimento de um modelo de governança para liderar e coordenar os fundos para que o Estado execute suas ações e a sociedade participe e monitore o gasto público, seja diretamente ou por meio de representantes nos conselhos dos FundPub.

Os conselhos, gestores dos FundPub estudados, representam uma importante evolução na relação Estado e sociedade como modelo alternativo de democracia, aplicando as modalidades de participação da sociedade civil na criação de instituições com maior potencial de legitimidade, justiça e eficácia das decisões políticas.³⁹

Os membros dos conselhos e gestores dos fundos devem ser capacitados para que todos tenham a visão geral da política e da administração e, além disso, devem receber treinamentos nas áreas de ética e política, pois assim poderão atuar considerando a diversidade cultural e vislumbrando mudanças sociais de médio e de longo prazo, não apenas ações imediatistas da conjuntura.⁴⁰

A falta de liderança sobre os FundPub afeta a capacidade da instituição de cumprir seus objetivos e responsabilidades de forma eficaz, eficiente e efetiva. Ressalta-se ainda que a IN 02/2013 do TCE/TO entende como um ato de natureza grave ou moderado a não criação e/ou atuação deficiente de conselhos diretores vinculados aos órgãos e fundos estaduais ou municipais.

No contexto da governança, é necessário uma sólida liderança para congregar diferentes interesses, conduzir o processo, formar alianças e vencer as divergências do ambiente da gestão pública⁴¹, é preciso também uma liderança que quebre padrões antigos de comportamento, levando a organização a uma mudança adaptativa para encontrar soluções, envolvendo as pessoas no enfrentamento do desafio, alterando suas perspectivas para que criem novos hábitos.⁴²

O segundo mecanismo da governança pública, à luz do TCU, é a estratégia, que, segundo suas orientações, define as diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre os órgãos e entidades e as partes interessadas, de forma que os serviços e produtos de responsabilidade do órgão ou entidade alcancem o resultado pretendido.

Quanto à estratégia, foram avaliadas as práticas de gestão de riscos, estabelecimento da estratégia, monitoramento dos resultados organizacionais e monitoramento do desempenho das funções de gestão (Quadro 2).

³⁸ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281> Acesso em: 23 jun. 2023.

³⁹ ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, n.109, p.68-92, mar. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴⁰ GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, v.42, n.1, p.5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008 Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴¹ REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2984> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴² SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e Implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público, [S.l.]*, v.56, n.3, 2005. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i3.229> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/229/0> Acesso em: 23 jun. 2023.

Quadro 2 - Resultado da avaliação da estratégia aplicada aos FundPub do Tocantins

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

Fonte: Elaboração própria (2023).

De acordo com os dados, constatou-se que a estrutura de gestão de riscos não está definida e as atividades típicas de segunda linha não foram estabelecidas, ou seja, não há gestão de riscos. Ademais, não foi encontrada evidência que mostrasse um plano de continuidade do negócio, e o modelo de gestão da estratégia não estava estabelecido, assim como as metas para simplificação do atendimento aos usuários não estavam definidas.

Adicionalmente, não foi definido um modelo de gestão de processos finalísticos, de gestão de pessoas e de gestão de tecnologia da informação. O modelo de gestão de contratações está em fase inicial, enquanto o modelo de gestão orçamentária e financeira está em fase intermediária. O monitoramento da estratégia está na fase inicial e não há avaliação da eficiência de sua implementação, assim como dos efeitos alcançados. O monitoramento do desempenho dos processos finalísticos pela liderança também está na fase inicial, assim como o monitoramento da gestão de pessoas, tecnologia da informação e contratações, que são inexpressivos. No entanto, o monitoramento do desempenho da gestão orçamentária e financeira pela liderança é aprimorado, em razão do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Tocantins - SIAFE-TO.

Os dados revelam a necessidade de melhorar a estratégia dos FundPub. Para isso, é essencial gerir riscos, estabelecer uma estratégia clara, monitorar os resultados organizacionais e o desempenho das funções de

gestão. A criação e a implementação de uma política de gestão de riscos, elaboração de um plano de continuidade do negócio, desenvolvimento de um planejamento estratégico e definição das atribuições e competências das unidades da organização são medidas que precisam ser implementadas. Também é importante estabelecer metas, objetivos e indicadores para os processos finalísticos, gestão de pessoas, tecnologia da informação, contratações e gestão orçamentária e financeira. É necessário ainda criar rotinas de monitoramento para acompanhar o alcance das metas, publicizar os planejamentos e relatórios e monitorar o desempenho da gestão de forma sistemática.⁴³

A gestão de riscos é essencial para identificar e compreender os riscos e manter as partes responsáveis informadas, de modo que as respostas aos riscos sejam apropriadas. “Para alcançar esse objetivo, a organização deve implementar uma estrutura de gestão de riscos adequada às suas necessidades [...] e integrá-lo à gestão e tomada de decisão”.⁴⁴

Embora o estabelecimento de uma estratégia e gestão de riscos possa oferecer uma garantia razoável de que uma organização esteja preparada para enfrentá-los e os que possam surgir, é importante lembrar que o futuro é sempre incerto e que novos riscos podem surgir a qualquer momento. A sociedade atual tem se tornado cada vez mais complexa, os problemas antes tidos por *wicked problems* (problemas complexos), hoje, em um mundo pós-pandemia do Covid-19, se apresenta como problemas turbulentos, aqueles caracterizados pela surpresa, inconsistência, imprevisibilidade e incerteza, podem afetar persistentemente nossa sociedade e desafiar o setor público.⁴⁵

Por essa razão, a gestão de riscos nunca pode garantir completamente que os objetivos serão atingidos, mas ela pode ajudar a minimizar a possibilidade de falhas e aumentar as chances de sucesso no cumprimento desses objetivos.⁴⁶

O último mecanismo da governança pública observada pelo TCU é o controle, que representa processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, transparente, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

No quesito controle são avaliadas as práticas de promoção da transparência, garantia da *accountability*, monitoramento da satisfação dos usuários e efetividade da auditoria interna (Quadro 3).

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed. - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed. - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. p. 71. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴⁵ ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, v. 23, n. 7, p. 949-960, 2021. Disponível em: https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78671525/PMR_COVID_19_master_revised_JT_CA_ES.pdf Acesso em: 04 Jul. 2023.

⁴⁶ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281> Acesso em: 23 jun. 2023.

Quadro 3 - Resultado da avaliação do controle aplicada aos FundPub do Tocantins

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

Fonte: Elaboração própria (2023).

De acordo os dados, a transparência ativa e passiva está em fase intermediária, assim como a publicação dos dados de acordo com os princípios de dados abertos e a prestação de contas à sociedade. No entanto, não há publicação de extratos dos planos e respectivos relatórios de acompanhamento. O canal de denúncias também está em fase intermediária, bem como o estabelecimento de mecanismos para apurar indícios de irregularidades e promover a responsabilização. As cartas de serviços, que fornecem informações claras e precisas sobre cada serviço prestado, estão em fase inexpressiva, exceto a do FDE, que está em fase intermediária. Os serviços prestados via internet não atendem aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e as informações pessoais utilizadas nesses serviços não são adequadamente protegidas. A organização também não promove a participação dos usuários visando a melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. A instância superior de governança da organização não participa da elaboração do plano anual de auditoria interna, não recebe serviços de auditoria interna e não opina sobre o desempenho da função de auditoria interna.

Ficou evidente ser necessário aprimorar a promoção da transparência e *accountability*, fortalecer o monitoramento da satisfação dos usuários e garantir a efetividade da auditoria. Para isso, a publicação de uma agenda da alta gestão e dos conselhos, o estabelecimento de um plano de dados abertos com responsáveis pela publicação, manutenção e monitoramento da base de dados são medidas que precisam ser implementa-

das. Também é importante expandir e publicizar informações sobre gastos com cartão corporativo, utilizar informações da ouvidoria para melhorar os serviços públicos, elaborar e publicar um plano de responsabilidade, estabelecer procedimentos específicos para denúncias contra a alta gestão e conselhos, bem como para orientar e tratar desvios éticos e disciplinares. É fundamental observar as recomendações do Padrão Web em governo eletrônico, elaborar e publicar cartas de serviços, garantir o acesso de pessoas com deficiência aos serviços oferecidos pela internet, realizar pesquisas de satisfação e divulgar os resultados. Por fim, é necessário estabelecer auditoria interna e fluxos de comunicação com as instâncias de governança.

Atualmente, há um entendimento generalizado de que aumentar a transparência pode não apenas levar a níveis mais significativos de *accountability*, mas também fazê-lo de forma mais eficaz em termos de custo.⁴⁷ A transparência pública pode ajudar a reduzir os custos de transação, fornecendo informações claras, acessíveis e confiáveis tanto para os cidadãos quanto para o mercado, para que assim seja reduzida a assimetria de informações, reduzindo a incerteza e o risco de transações comerciais e financeiras, facilitando a confiança e a colaboração entre as partes envolvidas.⁴⁸

A transparência deveria ser uma prioridade dos gestores dos FundPub, pois mostraria a todos que obteve sucesso em seu desempenho, mas somente fará isso o gestor responsável que tenha o controle de seus atos.⁴⁹

Conclui-se, enfim, que a identificação do nível de governança pública dos FundPub do Tocantins e o estudo de seus desempenhos orçamentários evidenciam a necessidade de melhorar e, principalmente, de implementar as boas práticas de governança pública, garantindo assim o direito fundamental à boa governança, haja vista que as capacidades de liderança, estratégia e controle são, em sua maioria, inexistentes.

Um caminho para alcançar a boa governança é encontrado quando as organizações assumem a responsabilidade de proteger os valores públicos e fortalecem aspectos cruciais, como responsabilidade fiscal, transparência, eficácia, eficiência dos resultados, Estado de Direito e processos democráticos⁵⁰, portanto exige o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público.

5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi analisar a governança pública e o desempenho orçamentário dos FundPub do Estado do Tocantins nos anos de 2018 a 2021.

A liderança, a estratégia e o controle são áreas fundamentais para a governança pública dos FundPub do Estado do Tocantins, e as organizações devem fomentar boas práticas de gestão, planejamento estratégico, gestão de riscos, políticas de integridade e tecnologias e sistemas de informação para melhorar seu desempenho na entrega dos bens e serviços à sociedade. Com a governança pública, é possível mitigar os problemas públicos, aliando liderança, estratégia e controle para a tomada de decisões dos gestores, apresentando-a como uma ferramenta de esperança para dias melhores.⁵¹

⁴⁷ SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da Transparência*. Campinas: Unicamp, 2002. 224p. p.11. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%202002.pdf> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴⁸ FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 84, p.65-94, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴⁹ RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, [S.l.], v.4, n.3, p.23-43, 2010. <https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.250> Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/250> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁵⁰ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. 2019. *Revista de Serviço Público*, Brasília, v.70, n.4, p.519-550. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁵¹ NARDES, João Augusto Ribeiro. Governança Pública: o desafio do Brasil. *Zenodo*, mar. 2021. 10p. doi:10.5281/ZENODO.4624351 Disponível em: <https://zenodo.org/record/4624351> Acesso em: 23 jun. 2023.

Os dados da pesquisa mostraram que os FundPub foram criados com superávit orçamentário em todos os quatro anos verificados, haja vista a execução abaixo de 65%, conforme determinação da IN 02/2013 do TCE/TO, e obtiveram resultados, em geral, inexpressivos nas práticas de governança.

O fundo com melhor percentual de execução das metas financeiras acumuladas entre 2018 a 2021 foi o FEDSTO com 24,49%, seguido do FECT com 12,18%, FDE com 7,80%, FTES com 5,95% e o FUNDES com 4,72%, portanto os FundPub pouco atingiram seus objetivos e deixaram de criar valor público à sociedade tocaninense, ou seja, cumpriram insatisfatoriamente seus objetivos de desenvolvimento econômico. Essa baixa execução orçamentária condiz com os achados de inexpressiva liderança, estratégia e controle dos fundos.

Apesar da boa governança ser um axioma para um melhor ambiente de desenvolvimento e um direito fundamental, esta pesquisa expôs uma realidade desapegada dessa verdade, com um desempenho orçamentário baixo e uma governança deficiente dos fundos públicos, ou seja, não evidenciou características de uma boa gestão e nem de uma boa governança pública.

Acredita-se que boas práticas de governança pública, aliadas a uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva, são elementos que devem estar presentes nos espaços em que é praticada a administração pública, especialmente quando os recursos são destinados a promover o desenvolvimento econômico.

É fundamental esclarecer que, de acordo com a orientação do TCU, o questionário utilizado nesta pesquisa não deve ser considerado uma medida precisa de governança pública, mas, sim, uma referência e uma ferramenta de autoavaliação da capacidade do Estado do Tocantins nessa área, além de servir como guia para o processo de aprimoramento.⁵²

Assim, todos os dados apresentados, tanto em relação ao desempenho, quanto à avaliação dos fundos públicos pela perspectiva da governança, contribuíram para mostrar ao poder executivo estadual tocaninense a necessidade de implantar efetivamente a política de governança pública e *compliance*, ou seja, cumprir o estabelecido no Decreto Estadual n. 6.395, de 1º de fevereiro de 2022, normativo editado pelo Estado, e atender aos princípios explícitos e implícitos do art. 37 da Constituição Federal, em especial o direito fundamental a boa governança. Para isso são necessárias ações concretas nesta área com vistas a melhorar a gestão dos recursos e, conseqüentemente, contribuir de forma mais efetiva na promoção do desenvolvimento regional. Acredita-se que este trabalho dê uma contribuição ao campo do conhecimento por ter mostrado a ineficácia dos fundos em razão da ausência de boas práticas de governança pública de gestão. Na presença destas boas práticas, a população do Estado poderia estar mais bem assistida, com mais emprego e renda, pesquisas científicas e bem-estar. A criação de uma política de governança pública e de *compliance* no estado ocorreu em fevereiro de 2022, e se espera que nos próximos trabalhos seja possível observar melhoria no desempenho da gestão e da própria governança pública.

Referências

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, n.109, p.68-92, mar. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018* (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BASSI, Camilo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*, Rio de Janeiro, Ipea, mar. 2019, Texto para Discussão n. 2458, p.7. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *DOU de 23.11.2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Art. 71. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018 (alterado conforme Acórdão 976-2019-P). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* / Tribunal de Contas da União. 3.ed. - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> Acesso em: 23 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, Salvador, n.10, p.2-19, mar. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Bresser-Pereira/publication/242307224_O_modelo_estrutural_de_governanca_publica/links/57c75c4b08aefc4af34c7ed7/O-modelo-estrutural-de-governanca-publica.pdf Acesso em: 23 jun. 2023.

CARNEIRO NETO, José Aprígio *et al.* Governança pública no contexto de implementação das políticas públicas. *Razón y Palabra*, v.23, n.104, p.459-478, 2019. Disponível em: <https://revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1363> Acesso em: 20 jan. 2023.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios*. Série Provas e Concursos, 5.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 766p. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=mGSSk6Bf770C&oi=fnd&pg=PP1&dq=CARVALHO,+Deusvaldo.+Or%C3%A7amento+e+contabilidade+p%C3%BAblica.+Elsevier,+2010&ots=M2qDvm1LcP&sig=LLkFdpmkjfhIDwKIeNEDhfYVqR3k> Acesso em: 23 jun. 2023.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos Federais-um diagnóstico*. 2011. 84p. Monografia (Orçamento e Finanças). p.49-50. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690> Acesso em: 23 jun. 2023.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos federais: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas*. Textos para discussão. Tesouro Nacional, Brasília, n.29, 2017 Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29/71> Acesso em: 23 jun. 2023.

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond. 2011, 560p.:il. p.15. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.garamond.com.br/produto/472.pdf> Acesso em: 20 fev. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 84, p.65-94, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004> Disponível

em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 jun. 2023.

G1 TOCANTINS. *Instabilidade*: política do Tocantins é marcada por crises, cassações e renúncias há mais de uma década. 21 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/10/21/instabilidade-politica-do-tocantins-e-marcada-criises-cassacoes-e-renuncias-ha-mais-de-uma-decada.ghtml> Acesso em: 23 jun. 2023.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, v.42, n.1, p.5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008 Acesso em: 23 jun. 2023.

GRAY, Cheryl Williamson; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. *Finanças & Desenvolvimento*, v.18, n.1, p.7-10, 1998. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/download/62765/60912> Acesso em: 23 jun. 2023.

NARDES, João Augusto Ribeiro. Governança Pública: o desafio do Brasil. *Zenodo*, mar. 2021. 10p. doi:10.5281/ZENODO.4624351 Disponível em: <https://zenodo.org/record/4624351> Acesso em: 23 jun. 2023.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, [S.l.], v.4, n.3, p.23-43, 2010. <https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.250> Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/250> Acesso em: 23 jun. 2023.

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

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2984> Acesso em: 23 Jun 2023.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: governing without government. *Political Studies*, v.44, n.4, p.652-667, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x?journalCode=psxa> Acesso em: 23 jun. 2023.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v.36, n.4, p.627-670, jan. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6456> Acesso em: 23 jun. 2023.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e Implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, [S.l.], v.56, n.3, 2005. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i3.229> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/229/0> Acesso em: 23 jun. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp. 2002. 224p. p.11. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%202002.pdf> Acesso em: 23 jun. 2023.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. 2019. *Revista de Serviço Público*, Brasília, v.70, n.4, p.519-550. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325>. Acesso em: 6 nov. 2020.

TOCANTINS (Estado). Decreto nº 6.395, de 10 de fevereiro de 2022. Dispões sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. *DOE 6020*. 2022. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395> Acesso em: 23 jun. 2023.

TOCANTINS (Estado). Lei nº 1.284 de 17 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *DOE 1115*. Disponível em: <https://central.to.gov.br/ownload/20827> Acesso em: 7 jun. 2023.

TOCANTINS (Estado). Lei nº 3.585 de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a desvinculação de superávit financeiro, na forma que especifica, e adota outras providências. *DOE 5.507*. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/leis/lei/3585>. Acesso em: 7 jun. 2023

TOCANTINS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. Balanço Geral do Estado. Exercício 2020, p.2.768. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/21431> Acesso em: 20 fev. 2023.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281> Acesso em: 23 jun. 2023.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.