

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

AUGUSTINHO VICENTE PALUDO

GOVERNANÇA APLICADA AO SETOR PÚBLICO COMO
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO:
PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2020

AUGUSTINHO VICENTE PALUDO

**GOVERNANÇA APLICADA AO SETOR PÚBLICO COMO
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO:
PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO**

**GOVERNANCE APPLIED TO THE PUBLIC SECTOR AS A
PLANNING AND DEVELOPMENT INSTRUMENT:
PROPOSED MODEL FOR IMPLEMENTATION**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2020



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Câmpus Curitiba**



AUGUSTINHO VICENTE PALUDO

**GOVERNANÇA APLICADA AO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO: PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 23 de Novembro de 2020

Prof Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Anderson Catapan, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Mario Procopiuck, Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Pucpr)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 03/12/2020.

Dedico esta dissertação

- *aos meus pais, Pedro Zacarias Paludo e Stela Debarba Paludo (in memorian), pelo exemplo de vida, de fé e de humildade – dos quais sinto saudades todos os dias;*
- *ao meu irmão Antoninho Paludo (in memorian), que a vida não me permitiu conhecer;*
- *aos meus filhos, Luis Otávio, Ana Laisa e José Pedro, de quem sinto saudades, mesmo em vida e estando tão próximos;*
- *a todas as pessoas que são honestas e praticam o bem – independentemente da condição econômica, raça ou religião –, pois são como verdadeiras lâmpadas a iluminar a escuridão de um mundo egoísta.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida que concedeu aos meus pais;

Agradeço aos meus pais, Pedro e Stela, pela vida que concederam a mim;

Agradeço a minha mãe, Stela Debarba Paludo, único amor verdadeiro que senti nesta vida;

Agradeço ao meu filho José Pedro, pelo auxílio na tradução dos muitos textos escritos em inglês;

Agradeço aos colegas da turma de mestrado, pela paciência que tiveram comigo e por terem me auxiliado incansavelmente;

Agradeço à UTFPR pela iniciativa de implantar esse mestrado tão relevante, e pela estrutura, recursos e apoio disponibilizados aos mestrandos; e ao corpo docente do PPGPGP, pelo zelo e dedicação com que ministraram as aulas e repassaram seus conhecimentos;

Agradeço aos membros da banca de qualificação e de defesa da dissertação (Dr. Anderson Catapan e Dr. Mário Procopiuck), pelas contribuições apresentadas, que elevaram o nível deste estudo;

E, agradeço, com ênfase, ao meu orientador, professor Antônio Gonçalves de Oliveira, sem o qual não teria conseguido realizar o presente trabalho.

Este fragmento de poema tem acompanhado minha vida

De tudo, ficam três coisas:

A certeza de que estamos sempre começando,

A certeza de que é preciso continuar,

A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.

Portanto, devemos:

Fazer da interrupção um caminho novo,

Da queda, um passo de dança,

Do medo, uma escada,

Do sonho, uma ponte,

Da procura, um encontro.

Poema atribuído a *Fernando Sabino*

RESUMO

PALUDO, Augustinho Vicente. **Governança aplicada ao setor público como instrumento de planejamento e desenvolvimento**: proposta de modelo para implementação. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

Embora no contexto mundial muito se fale da Governança, no meio público brasileiro ela ainda é incipiente, e seu conceito polissêmico e até confuso. Na administração pública esta situação é agravada pela indicação política de gestores que carecem de conhecimentos de Governança e de gestão. Nesse cenário, a Governança é implementada com falhas e/ou não implementada. Considerando os benefícios que a boa Governança pode trazer para as instituições públicas, o objetivo geral desta dissertação é a construção de uma proposta de modelo para a implementação da Governança Organizacional em órgãos e entidades públicas brasileiras; e os principais objetivos específicos a segregação das atribuições da Governança e da gestão e o posicionamento da Governança na estrutura organizacional. A metodologia utilizada é qualitativa, de natureza aplicada, e objetivo exploratório, complementada pelos procedimentos de pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo. Como resultados apresenta-se uma proposta de modelo para a implementação da Governança Organizacional nos órgãos e entidades públicas; são segregadas as principais atribuições da Governança e da gestão; são apresentados o posicionamento, a estrutura e a dinâmica da Governança Organizacional Pública; e, ainda, é definido, para se somar à polissemia, um conceito específico para essa Governança. Contudo, uma boa Governança também depende de mudança de cultura dos gestores, voltada para o interesse público, guiada por condutas éticas, com espaço para as partes interessadas e medição dos resultados sob a ótica do cidadão. A Governança corretamente implementada fortalecerá o planejamento e a administração pública, e contribuirá para minimizar desvios de conduta, melhorar os serviços prestados e alcançar bons resultados para a organização, para os usuários, para a sociedade e para o Estado.

Palavras-chave: Governança Pública. Governança Organizacional Pública. Modelo para implementação. Estrutura da Governança. Funções da Governança e da gestão.

ABSTRACT

PALUDO, Augustinho Vicente. Governance applied to the public sector as a planning and development instrument: proposed model for implementation. 2020. 146 f. Dissertation (Master's thesis in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGPGP), Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2020.

Although in the global context much is said about Governance, in the Brazilian public environment it is still incipient, and its concept is polysemic and even confusing. In public administration, this situation is aggravated by the political indication of managers who lack knowledge of governance and management. In this scenario, Governance is implemented with failures and / or not implemented. Considering the benefits that good governance can bring to public institutions, the general objective of this dissertation is the construction of a model proposal for the implementation of Organizational Governance in Brazilian public bodies and entities; and the main specific objectives are the segregation of the responsibilities of Governance and management and the positioning of Governance in the organizational structure. The methodology used is qualitative, of an applied nature, and exploratory objective, complemented by the procedures of bibliographic research, document analysis and content analysis. As a result, a model proposal for the implementation of Organizational Governance in public bodies and entities is presented; the main responsibilities of Governance and management are segregated; the positioning, structure and dynamics of Public Organizational Governance are presented; and, in addition, a specific concept for this Governance is defined, in addition to the polysemy. However, good governance also depends on changing the culture of managers, geared to the public interest, guided by ethical conduct, with space for interested parties and measurement of results from the perspective of the citizen. Correctly implemented governance will strengthen planning and public administration, and will help to minimize misconduct, improve the services provided and achieve good results for the organization, users, society and the State.

Keywords: Public Governance. Public Organizational Governance. Implementation model. Governance Structure. Governance and management functions.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - GOVERNANÇA, INSTITUIÇÕES, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO.....	37
FIGURA 2 - RELACIONAMENTO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO.....	51
FIGURA 3 - SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TCU PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS	74
FIGURA 4 - CONTEXTO E ESTRUTURA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DO IBGC.....	83
FIGURA 5 - MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO (X) SISTEMA DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL	115
FIGURA 6 - POSICIONAMENTO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL	120
FIGURA 7 - ESTRUTURA E POSICIONAMENTO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL E DA GESTÃO EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS	122
FIGURA 8 - DINÂMICA DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS	125

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - LEVANTAMENTO DO ESTADO DA ARTE A PARTIR DA BUSCA POR REFERÊNCIAS CIENTÍFICAS - 2001-2019.....	20
QUADRO 2 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO COMPLEMENTAR - 2001-2019	22
QUADRO 3 - PESQUISA COMPLEMENTAR INSTITUCIONAL – 2019	23
QUADRO 4 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA E DE GOVERNANÇA PÚBLICA	45
QUADRO 5 - DEFINIÇÕES DA BOA GOVERNANÇA.....	47
QUADRO 6 - FUNÇÕES DOS ATORES/ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA.....	52
QUADRO 7 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA ADOTADOS PELO TCU	55
QUADRO 8 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA DO IBGC	56
QUADRO 9 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO DECRETO N.º 9.203/2017 E DO GPGP	56
QUADRO 10 - TAXONOMIA METODOLÓGICA ADOTADA.....	62
QUADRO 11 - DIRETRIZES DE GOVERNANÇA DO CIPFA	77
QUADRO 12 - MECANISMOS E COMPONENTES DA GOVERNANÇA.....	78
QUADRO 13 - DEZ PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA.....	79
QUADRO 14 - PREMISSAS DO IBGC PARA A BOA GOVERNANÇA.....	82
QUADRO 15 - DIMENSÕES DA GOVERNANÇA NO CJF	88
QUADRO 16 - DIRETRIZES DE GOVERNANÇA DO DECRETO N.º 9.023/2017	90
QUADRO 17 - PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS	105
QUADRO 18 - FUNÇÕES ATRIBUÍDAS Á GOVERNANÇA PÚBLICA.....	117
QUADRO 19 - FUNÇÕES ATRIBUÍDAS Á ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO	118

LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
CGPA	Código de Governança Pública da Alemanha
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CJF	Conselho da Justiça Federal
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GPGP	Guia da Política de Governança Pública
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGP	Instituto Brasileiro de Governança Pública
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
RG2	Referencial de Governança-2
TCU	Tribunal de Contas da União
UFCE	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.1.1 Pressupostos	18
1.2 OBJETIVOS.....	19
1.2.1 Objetivo Geral.....	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	19
1.3.1 No Aspecto Teórico	19
1.3.2 No Plano Prático.....	23
1.3.3 Contribuições da Pesquisa	24
1.4 OUTROS ESTUDOS DE MESMA OU PRÓXIMA NATUREZA	26
1.5 eSTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	27
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	29
2.1 TEORIA CENTRAL: INSTITUCIONALISMO E ESCOLHA PÚBLICA.....	29
2.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO	33
2.3 ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA.....	38
2.3.1 Administração Pública	38
2.3.2 Governança Pública	41
2.4 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO.....	50
2.5 REFERENCIAL ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	54
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	61
3.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	61
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	62
3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA	63
3.4 LIMITAÇÕES DOS MÉTODOS	64
4 PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS	65

4.1	MODELOS E TEORIAS ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	65
4.1.1	Código Federal de Governança Corporativa Pública da Alemanha (2009)	65
4.1.2	Boa Governança no Setor Público, IFAC (2014)	67
4.1.3	Boa Governança e Banco Mundial (2017)	69
4.1.3.1	Governança e a lei, Banco Mundial (2002)	70
4.1.4	Projeto de Políticas sobre Boa Governança Pública da OCDE (2018).....	71
4.1.5	Referencial Básico de Governança-2 do TCU (2014)	73
4.1.6	10 Passos para a Boa Governança (TCU, 2014)	79
4.1.7	Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2015).....	82
4.1.8	Manual de Governança do CJF (2015)	88
4.1.9	Decreto Federal n.º 9.203 de 2017	90
4.1.10	GUIA DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL (2018).....	92
4.2	PREMISSAS PARA A BOA GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	95
4.2.1	Governar e Administrar visando ao Bem Comum	95
4.2.2	Adotar Critérios para a Nomeação de Gestores	96
4.2.3	Valorizar os Recursos Humanos	97
4.2.4	Conhecer e Compreender a Governança	97
4.2.5	Planejar antes de Implementar	98
4.2.6	Instituir Processo para a Tomada de Decisão	98
4.2.7	Indissociabilidade entre Governança, Planejamento Estratégico e Gestão.....	100
4.2.8	Sem Participação Efetiva não há Governança	100
4.2.9	Combater a Corrupção em todas as suas Formas	101
4.2.10	Menos Burocracia e Mais Ação e Resultados.....	102
4.3	A PROPOSTA DE MODELO: CAMINHO E ETAPAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA	104

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	111
5.1 ESCLARECENDO O CONCEITO E ASPECTOS DA GOVERNANÇA	111
5.2 FUNÇÕES ATRIBUÍDAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO	116
5.3 POSICIONAMENTO, ESTRUTURA E DINÂMICA DA GOVERNANÇA	121
5.4 CONFIRMAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS.....	127
5.5 CONFIRMAÇÃO DO ALCANCE DOS OBJETIVOS	128
5.6 RESPONDENDO À QUESTÃO PROBLEMA	129
6 CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro está atravessando um período de crise econômica – agravada drasticamente em 2020 pela pandemia do coronavírus –, com sucessivos contingenciamentos¹ e cortes orçamentários; momento em que se procuram soluções inovadoras que permitam a otimização de resultados na utilização dos recursos públicos, retornados como resultado da atividade econômica e da atuação do Estado como indutor principal deste processo.

Sob outro prisma, a população brasileira periodicamente, mediante o exercício do voto, deposita sua confiança em governos e políticos, com a esperança de que eles guiem a atuação dos órgãos e entidades públicas para que sejam amenizados problemas como segurança pública e corrupção, e melhorados os serviços públicos de saúde e educação, dentre tantos outros.

Embora exista diferença entre os termos “administração” e “gestão”, sendo administração um termo mais amplo e tradicional, que compreende desde a estrutura administrativa até as funções estratégicas, táticas e operacionais, e gestão um termo mais moderno e ligado à parte tática e operacional de “fazer acontecer”, inúmeros escritos utilizam as duas palavras com o mesmo sentido. É possível dizer assertivamente administração de empresas ou gestão de empresas, administração de RH ou gestão de RH, dentre outros conceitos.

Em face disso, e para afastar interpretações dúbias, nesta dissertação utiliza-se o termo administração quando se trata da estrutura, organização e área estratégica dos órgãos e entidades públicas, e o termo gestão quando se refere as funções táticas e operacionais.

A Administração Pública tem sido alvo de constantes críticas, que vão desde a estrutura excessiva, passando pelo pouco profissionalismo e baixa qualidade dos serviços públicos, altos custos de manutenção e funcionamento, pouca participação social, até os insatisfatórios resultados apresentados por instituições públicas dos três

¹ Decretos de contingenciamento disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/programacao-orcamentaria-decretos>.

poderes: executivo, legislativo e judiciário (GALLO, 2009; LIMA, 2009; OLIVEIRA, 2009; LORENTE, 2017; NEVES *et al.*, 2017; NOVATO, 2019). No entanto, é essa mesma administração pública que pode fazer “mais com menos” e melhorar a qualidade e os resultados dos serviços públicos para os seus administrados, que são de fato os *shareholders*, os principais da relação simbiótica com o Estado.

Nessa linha, a Governança é um sistema que propõe elevar a gestão das organizações – privadas ou públicas – a novos patamares de eficiência, eficácia e efetividade. A Governança dá o direcionamento estratégico às organizações, ao mesmo tempo em que monitora, controla e avalia a atuação da gestão, assegurando que os serviços e resultados agreguem valor e atendam às necessidades das partes interessadas, os *stakeholders*.

Uma boa Governança em órgãos e entidades públicas melhor direciona a atuação da administração, prioriza lideranças éticas e competentes, ouve e incorpora anseios das partes interessadas, analisa e adota a melhor estratégia em face dos recursos e competências que possui, assegura estrutura e recursos para a execução do planejamento organizacional, fortalece um controle interno atuante, monitora os principais riscos, analisa criticamente os resultados, divulga informações íntegras e transparentes, e promove a *accountability* de forma ampla e com responsabilidade (PALUDO, 2019).

Dessa forma, vê-se na implementação da Governança em instituições públicas brasileiras, em nível de órgãos e entidades públicas, um novo impulso para o planejamento, o desenvolvimento e a administração/gestão pública, que vai desde uma maior abertura para a participação da sociedade, até seu amplo aperfeiçoamento visando alcançar patamares mais elevados de qualidade, otimização na utilização dos recursos e maximização dos resultados.

Nesse contexto, a presente dissertação está direcionada para, a partir da teoria, avançar para a prática e entregar ao gestor público brasileiro uma proposta de modelo para a implementação da Governança na sua instituição, em nível de órgão ou entidade pública, que não explorem a atividade econômica, como Ministérios, Autarquias, Agências, Fundações Públicas, Tribunais Judiciários, dentre outros.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Diferentemente da Governança em nível de Estado/Governo, que é tipicamente pública, a Governança corporativa, aplicada às organizações, surgiu na iniciativa privada (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012; SOUZA, 2017), e apenas nas últimas décadas vem sendo discutida, entendida e implementada no meio público (FRANZ, 2018).

As dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos vão além da tradicional resistência a mudanças (FEITOSA; COSTA, 2016) e se acentuam na falta de compreensão do que realmente é a Governança, de quais são suas principais funções, de como ela se encaixa na estrutura organizacional, de como ela pode ser implementada, e de quais benefícios ela pode trazer para os órgãos e entidade públicas e para o planejamento e o desenvolvimento da nação brasileira.

Embora a Governança seja um tema bastante difundido em escala mundial, principalmente em organizações privadas, na administração pública brasileira ela é ainda incipiente, e carece, portanto, de melhores estudos e definições seguras para a sua maior compreensão e aplicação. O conceito de Governança tem se multiplicado, pulverizado e expandido, e com isso alguns deles geram incertezas (RIBEIRO *et al.*, 2017; PALUDO, 2019).

Nesse contexto, um dos fatores que influenciam na implementação da Governança nas instituições públicas é a ausência de um modelo prático, que seja de fácil entendimento pelo gestor público, e que indique um caminho a ser seguido para a sua implementação. A Governança pode ser aplicada na gestão pública, contudo, até o momento “tem um caráter mais conceitual do que prático, pois não apresenta um passo a passo de como deve ser realizada.” (REIS, 2018, p.39).

Este estudo busca, então, como resultado, oferecer ao gestor público esse modelo para a implementação da Governança em nível de órgãos e entidades públicas, visando responder à seguinte pergunta-chave: como desenvolver uma proposta de modelo que contribua de forma efetiva para a materialização da implementação da Governança aplicada ao setor público?

1.1.1 Pressupostos

Os altos gestores dos órgãos e entidades públicas do Brasil, no período em que estão comandando sua instituição, procuram de forma contínua melhorar a gestão e os resultados (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Ocorre que, no Poder Judiciário, os gestores máximos são juízes, desembargadores e ministros, e nos Poderes Legislativo e Executivo a regra é que os gestores são nomeados politicamente (LOPES; SILVA, 2019, p.714), todos carecendo, portanto, de maiores conhecimentos de Governança e de gestão.

Fato decorrente é que esses gestores acabam sendo fortemente influenciados por seus assessores (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014), e, com frequência, adotam “modismos” que geram desperdícios de tempo e recursos, com poucos resultados práticos para a instituição e para a sociedade. Isso influencia toda a equipe e demais partes interessadas, que, em face dos resultados insatisfatórios, passam a olhar “com desconfiança” as novas iniciativas, como a implementação da Governança, que tem potencial para melhorar a gestão em diversos aspectos essenciais.

Além disso, a falta de clareza, desde a compreensão dos conceitos e funções, e especialmente quanto ao caminho para sua correta implementação, faz com que muitos gestores públicos brasileiros confundam a Governança com a gestão (PALUDO, 2019); e não somente gestores, pois Rezende (2003), Silva *et al.* (2013) e Eyerkauffer *et al.* (2016) também entendem a Governança como sendo a própria gestão pública ou a nova administração gerencial. Em face disso, a Governança acaba sendo implementada com falhas e/ou simplesmente não implementada.

Neste matiz tem-se, então, os pressupostos norteadores desta dissertação nos seguintes termos:

- 1) A carência de um modelo para a implementação da Governança em instituições públicas brasileiras, em nível de órgão e entidade, influencia na materialização de sua implementação.
- 2) A criação de um modelo para a implementação da Governança aplicada ao setor público brasileiro proporciona maior aceitação e, consequentemente, maior eficiência e efetividade à sua utilização nos órgãos e entidades públicas, contribuindo para o planejamento e desenvolvimento estatal.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Elaborar uma proposta de modelo para implementação da Governança Organizacional, aplicada aos órgãos e entidades públicas brasileiras.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Pesquisar a (in)existência de modelos para implementação da Governança em organizações públicas e, eventualmente, privadas.
2. Estudar os principais papéis da Governança em nível de órgão e entidade pública.
3. Evidenciar a definição de papéis atribuídos à Governança e à Gestão pública.
4. Demonstrar o posicionamento da Governança Organizacional na estrutura de órgãos e entidades públicas.

1.3 JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

A pesquisa acerca da “Governança” nos seus aspectos amplo, ou restrito ao setor público, visando apresentar uma proposta de modelo para sua implementação, encontra diversas justificativas plausíveis.

1.3.1 No Aspecto Teórico

O estudo proposto se justifica pela ausência, nas bases científicas pesquisadas, de modelos ou metodologias para implementação da Governança nas instituições públicas brasileiras.

Se na iniciativa privada as organizações dispõem de maiores estudos e guias para implementação (como o do IBGC, 2015), o setor público ainda espera por um modelo prático. Nesse sentido, Martins, Mota e Marini (2017) sugerem aperfeiçoar os estudos quanto a modelos de arranjo de Governança em organizações públicas.

Também impulsiona este estudo o fato de que, na área pública brasileira, os estudos da Governança ainda são recentes (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012), e existem diferentes conceitos acerca deste tema, os quais estão longe de ser uníssonos e indicar um sentido único e seguro (RIBEIRO *et al.*, 2017, p.1077; PALUDO, 2019, p.187). Esse entendimento é compartilhado por Franz (2018), que, assim como Martins, Mota e Marini (2017), sugere aprofundar os estudos da Governança no meio público.

Na toada da verificação da ainda carência de estudos acerca da matéria delineada como escopo desta dissertação, procedeu-se então ao levantamento do estado da arte a partir da busca por referências científicas nas seguintes bases de dados selecionadas: Google Scholar, Scielo e Scopus, utilizando os termos (*drivers*): “Metodologia/Modelo/Método para Implementação da Governança Pública”; “Metodologia/Modelo/Método para Implementação da Governança”; “Metodologia ou Modelo ou Método para Implementação da Governança”; “Atribuições da Governança e da Gestão”; "Segregação da Governança e da Gestão Públicas"; e "Funções da Governança e da Gestão Públicas" (em qualquer campo das obras).

Considerando que o histórico da Governança não é objeto deste estudo, a pesquisa, realizada em outubro de 2019, ficou delimitada a escritos recentes, compreendendo o período de 2001 a 2019.

QUADRO 1 - LEVANTAMENTO DO ESTADO DA ARTE A PARTIR DA BUSCA POR REFERÊNCIAS CIENTÍFICAS - 2001-2019

RESULTADOS DA PESQUISA	SCIELO	SCOPUS	GOOGLE SHCOLAR	CONTEÚDO EXTRA	TOTAL
Governança e gestão					
Resultados específicos	0	0	0	0	0
Resultados não específicos	40	49	15	1	105
Descartados após 1.ª leitura	33	46	10	0	89
Selecionados para uso parcial	7	3	5	1	16
Materiais efetivamente utilizados	4	3	5	1	13
Metodologia de Governança					
Resultados específicos	0	0	0	0	0
Resultados não específicos	16	32	29	1	78
Descartados após 1.ª leitura	16	28	22	0	66
Selecionados para uso parcial	0	4	7	1	12
Materiais efetivamente utilizados	1	3	4	1	9

FONTE: Dados obtidos na pesquisa (2019).

O quadro 1 demonstra que não foram obtidos resultados diretamente relacionados com o objetivo principal da dissertação. Os 78 resultados da pesquisa se relacionam apenas indiretamente com o escopo do trabalho e referem-se aos seguintes enfoques da Governança: 6 de TI; 9 Eletrônica e/ou Rede; 7 Arranjo Local; 10 Regional e/ou Metropolitano; 11 da Saúde; 9 Gestão Pública; 12 Empresas Privadas; 13 outros enfoques; e 1 é conteúdo extra (e-book que trata da Governança).

Dentre os 78 resultados, 66 foram descartados após a primeira leitura (resumo e referencial teórico) por nada agregarem ao escopo principal e 12 foram considerados úteis, sendo que, ao final, apenas 9 foram utilizados para complementar o referencial acerca do objetivo geral.

Para os objetivos específicos também não foram obtidos resultados diretos. Dos 105 resultados indiretos, 89 foram descartados após a primeira leitura (resumo e referencial teórico), 16 foram considerados úteis, mas, ao final, somente 13 foram efetivamente utilizados para complementar os estudos.

Essa pesquisa em base de dados científicos evidenciou a carência de publicações diretamente relacionadas ao escopo principal deste trabalho. Constatou-se ainda que existe uma lacuna de conteúdos científicos a ser preenchida, no que este estudo se desperta em contribuição.

Diante da ausência de publicações específicas nas plataformas científicas consultadas, outra pesquisa foi realizada no dia 16 de novembro de 2019, por meio da página “www.google.com.br”, selecionando País Brasil, Língua Portuguesa, e configuração padrão para as demais opções. Foram utilizados os termos (*drivers*): “Modelo de Implementação da Governança”, “Metodologia para Implementação da Governança”, “Passo a Passo Para Implementação da Governança Pública”, “Como Implementar a Governança Pública”, e “Funções da Governança e da Gestão Públicas”.

Essa segunda pesquisa também foi delimitada a escritos recentes, compreendendo o período de 2001 a 2019, selecionando-se os primeiros 150 resultados obtidos.

QUADRO 2 - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO COMPLEMENTAR - 2001-2019

RESULTADOS DA PESQUISA	GOVERNANÇA (METODOLOGIA)	GESTÃO (FUNÇÕES)	TOTAL
Total de resultados analisados	120	30	150
Descartados após 1. ^a leitura	105	18	123
Resultados específicos	5	4	9
Resultados não específicos	10	8	18
Materiais efetivamente utilizados	15	12	27

FONTE: Dados obtidos na pesquisa (2019).

O quadro 2 demonstra que foram obtidos 5 resultados diretamente relacionados com o objetivo principal da dissertação. Os 120 resultados desta pesquisa tratam dos seguintes enfoques da Governança: 69 de TI; 3 empresas familiar; 10 de órgãos públicos; 15 de *blogs e youtube*; 9 de Gestão Pública; 14 outros enfoques.

Dos 120 resultados, 29 foram descartados mediante a constatação de que não se tratava de conteúdo válido cientificamente, 76 foram descartados após a primeira leitura (resumo e referencial teórico) por se tratar de conteúdos não relacionados com o escopo principal e 15 foram considerados úteis e utilizados, sendo 5 de forma direta e 10 para complementação do referencial.

Restaram também evidenciados 4 resultados diretos para os objetivos específicos. Dos 30 resultados obtidos referentes a funções da gestão, 7 foram descartados mediante a constatação de que não se tratava de conteúdo válido cientificamente, 11 foram descartados após a primeira leitura (resumo e referencial teórico) por conter apenas palavras “desgarradas” que nada acrescentavam para o alcance desses objetivos e 12 foram utilizados, sendo 4 diretamente e 8 para complementar o referencial.

Máxime, então, que após essas duas rodadas de pesquisas relativas ao estado da arte da temática, por meio do levantamento bibliográfico (bibliométrico), verificou-se uma insuficiência de conteúdos científicos para a construção de uma proposta de modelo para a implementação da Governança em instituições públicas brasileiras.

Dessa forma, com o firme propósito de alcançar o objetivo da dissertação, como evidenciado no quadro 3, a seguir, realizou-se uma segunda pesquisa complementar, em dezembro de 2019, agora de ordem institucional. Nesta foram pesquisadas páginas

de dezenas de instituições públicas brasileiras (e quatro estrangeiras), nas quais, em face de suas competências ou relevância, poderiam, em pressuposto, ser encontradas orientações, manuais ou normas que possivelmente se confluíam em um processo metodológico para a implementação da Governança em instituições públicas no Brasil, em nível de órgãos e entidades.

QUADRO 3 - PESQUISA COMPLEMENTAR INSTITUCIONAL – 2019

RESULTADOS DA PESQUISA	PODER EXECUTIVO	PODER JUDICIÁRIO	LEGISLATIVO/ TCU	IBGC	INTERNACIONAL	TOTAL
Metodologia de Governança						
Resultados específicos	2	1	2	1	4	10
Resultados não específicos	8	11	1	0	5	25
Descartados após 1.ª leitura	5	9	0	0	3	17
Selecionados para uso parcial	3	2	1	0	2	8
Materiais efetivamente utilizados	5	3	3	1	6	18

FONTE: Dados obtidos na pesquisa (2019).

Esta pesquisa, por ser a mais direcionada e relacionada ao objetivo geral da dissertação, foi a que demonstrou os melhores resultados. Dos 35 conteúdos selecionados, 17 foram descartados após a leitura completa do conteúdo, por tratarem de situações bem específicas de determinadas instituições, ou por se mostrarem duvidosos quanto ao entendimento e aplicação da Governança, ou no caso internacional, por tratar da Governança em nível de Estado/Nação. Dos 18 selecionados e considerados úteis, 10 foram efetivamente utilizados para a construção da proposta de metodologia e 8 como complementação.

1.3.2 No Plano Prático

O estudo se destaca como de grande relevância para a melhoria do planejamento e o desenvolvimento das regiões brasileiras por contribuir no fortalecimento das instituições públicas; por avançar, a partir da teoria e conceitos, apresentando uma proposta de modelo em forma de etapas, para a implementação da Governança nos órgãos e entidades públicas brasileiras; por evidenciar as principais atribuições quanto à Governança e à gestão; e por apresentar uma figura contendo o posicionamento da Governança na estrutura organizacional.

Registre-se que, neste momento de crise econômica do Estado Brasileiro – agravada em 2020 pela pandemia do coronavírus –, com redução das dotações orçamentárias das instituições públicas federais², em que parte significativa dos órgãos e entidades não dispõe de recursos para contratar “especialistas” ou empresas com *know-how* para orientar e apoiar a implementação da Governança, os resultados do presente estudo tornam-se maiúsculos, pois busca-se suprir, aqui, essa lacuna, oferecendo ao gestor público uma proposta de modelo, sem custo, para a implementação da Governança na sua instituição.

Para o programa de pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR, o estudo se justifica por avançar no processo de consolidação do conceito em pauta; por evidenciar as atribuições da Governança; e por inovar, apresentando um modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras, cujos resultados, espera-se, contribuam para a sua melhor compreensão, maior aceitação e efetiva implementação.

Os resultados podem, ainda, ir além, proporcionando melhoria da Governança e do processo de planejamento em todos os órgãos e entidades públicas de todas as regiões brasileiras, direcionando a gestão pública para a busca de melhores resultados, que agreguem valor para os cidadãos e demais partes interessadas, e contribuam para a sustentabilidade das instituições públicas, para o desenvolvimento econômico e social, e para o fortalecimento do próprio Estado Brasileiro.

Assim, resta clara a aderência do estudo ao programa de pós-graduação da UTFPR, na linha de pesquisa “Governança Pública e Desenvolvimento”, pois tem foco na gestão pública por meio da implementação e fortalecimento da Governança nos órgãos e entidades públicas, e também na territorialidade e desenvolvimento, uma vez que sua aplicação fortalece o planejamento dessas instituições e tem validade em todas as regiões brasileiras.

1.3.3 Contribuições da Pesquisa

As contribuições resultantes desta pesquisa podem ser demonstradas em várias perspectivas:

² Decretos de contingenciamento disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/programacao-orcamentaria-decretos>.

- a) Para o meio acadêmico, além da imediata contribuição teórica, pretende-se estimular a elaboração de outros trabalhos e estudos futuros relacionados com a implementação da Governança em instituições públicas, e colaborar com as discussões acerca da matéria, destacando sua importância para o aperfeiçoamento da gestão pública, para a consolidação do papel da Governança pública e para o fortalecimento das instituições públicas locais, regionais e nacionais.

Por se tratar de mestrado de cunho “profissional”, o estudo se mostra robusto porque, a partir da teoria, apresenta como produto uma proposta de modelo para auxiliar os órgãos e entidades públicas na implementação da Governança (ou no aperfeiçoamento da Governança, se já implementada), e também por evidenciar as principais atribuições da Governança e da gestão e demonstrar o posicionamento da Governança na estrutura organizacional por meio de figura explicativa.

O estudo contribui, ainda, no sentido de abrir novos horizontes às pesquisas do programa de pós-graduação, na linha de “Governança Pública e Desenvolvimento”, influenciando também a área de “Planejamento e Políticas Públicas”, por inovar e oferecer ao gestor público algo que possa ser utilizado para o aperfeiçoamento da gestão, para o fortalecimento das Instituições Públicas, e para melhores e mais eficientes serviços prestados à sociedade, com foco na sustentabilidade e válido para todas as regiões brasileiras.

- b) Para este autor, as contribuições da pesquisa são no sentido do aprofundamento do desenvolvimento intelectual e elevação do aspecto cognitivo a novos patamares, que permitam, primeiro, aprimorar e interiorizar conhecimentos e, depois, externalizá-los nesta dissertação, em artigos científicos e na publicação de um livro de cunho acadêmico-profissional acerca do tema.

O estudo é importante, ademais, por promover o aperfeiçoamento profissional deste autor, que utilizará os novos conhecimentos no desempenho das atividades de auditor junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

- c) No plano prático relacionado à sociedade brasileira, o estudo pode influenciar a prestação de serviços pelas instituições públicas, a qual poderá ser de maior eficiência, melhor qualidade e direcionada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.
- d) No plano participativo, de um Brasil democrático, propugna-se maior espaço para a participação das partes interessadas, pois, conforme se verifica na teoria da Governança, sem participação social não há Governança efetiva (SOUZA; FARIA, 2017).
- e) No plano Institucional e do Estado, a contribuição é no sentido de fortalecer a Governança e o planejamento nas Instituições, no Governo e no Estado Brasileiro, e alavancar o desenvolvimento econômico. “Uma boa Governança auxilia no processo de legitimação dos governos e aumenta sua governabilidade.” (PALUDO, 2019, p.182).

1.4 OUTROS ESTUDOS DE MESMA OU PRÓXIMA NATUREZA

Como se observa na seção 1.3 supra, reprise-se que não foram identificados, nas bases pesquisadas, estudos científicos que abordem diretamente um modelo ou metodologia para implementação da Governança pública em nível de órgãos e entidades.

Dentre os 233 conteúdos referentes ao objetivo geral, 188 restaram inúteis. A maioria dos escritos descartados refere-se à Governança de TI (75 itens). Assim, por tratar apenas dessa área específica dentro das organizações públicas, não servem de apoio para a construção da metodologia de implementação da Governança em nível institucional de órgãos e entidades. Diversos outros materiais dispensados referem-se à Governança em arranjos produtivos locais, metropolitana, regional ou em rede (26 itens), nos quais também não foram localizadas contribuições aderentes ao escopo desta dissertação.

Um terceiro conjunto de resultados obtidos, analisados e não utilizados refere-se à Governança direcionada para a área de saúde e para a iniciativa privada (23 itens), que se atém a teorias e objetos não alinhados com o escopo principal desta dissertação. Ainda, foram descartados escritos acerca de Governança em empresa familiar e outros

conteúdos não científicos, como artigos de *blogs* e *youtube*, bem como conteúdo de cursos de Governança (46 itens).

Por fim, também não foram utilizados conteúdos de Governança em nível de nações (18 itens), cujo patamar encontra-se acima e distante da realidade institucional de órgãos e entidades públicas.

Dentre os 45 materiais identificados como apropriados e diretamente ligados ao objetivo principal, os mais importantes foram aqueles oriundos da pesquisa institucional nacional e do exterior, em forma de documentos, manuais, instruções e normas, por meio dos quais as instituições públicas definem e orientam desde a conceituação e princípios, até o caminho para conquistar uma boa Governança (BM, 2002; IFAC, 2014; BRASIL, 2014; CJF, 2015; IBGC, 2015; BRASIL, 2018; OCDE, 2018).

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Consoante à sequência natural de conteúdos inerentes ao atendimentos aos objetivos propostos, bem como à resposta à questão de pesquisa norteadora e aos pressupostos da pesquisa, esta dissertação está estruturada em seis capítulos, sendo o primeiro deles esta parte introdutória em que se evidencia a motivação e o foco da pesquisa, a delimitação do problema, os pressupostos, os objetivos, a justificativa e as contribuições esperadas.

A fundamentação teórica encontra-se no segundo capítulo, e compreende a teoria central, o planejamento e o desenvolvimento, a administração e a Governança pública, as funções da Governança e da gestão e o referencial acerca da implementação da Governança.

No terceiro capítulo demonstra-se a metodologia da pesquisa, a sua delimitação e caracterização, o delineamento da pesquisa e as limitações dos métodos.

O quarto capítulo contém os estudos específicos acerca da implementação da Governança, as premissas desenvolvidas e os princípios adotados, que servem de suporte para a construção da proposta de modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas, assim como a proposta de modelo construída, composta por dez etapas, contendo o nome de cada etapa, a justificativa e a indicação do que fazer para implementar cada etapa.

Os resultados e discussões são apresentados no capítulo cinco, que contém esclarecimentos acerca da Governança e da gestão e a segregação entre elas, o posicionamento, estrutura e dinâmica da Governança em órgãos e entidades públicas, bem como a confirmação dos pressupostos e do alcance dos objetivos geral e específicos, e, ainda, a resposta a questão problema (como construir uma proposta de modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas).

No sexto e último capítulo encontram-se as principais conclusões da pesquisa e as sugestões para novos estudos acerca da Governança.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a fundamentação do estudo realizado por meio de pesquisa bibliográfica, assentada no estado da arte do objeto central desta dissertação, que servirá de base para apoiar as discussões e para configurar o caráter científico no atendimento aos objetivos propostos.

O capítulo se divide em cinco seções, que abordam os temas: a teoria central, planejamento público e desenvolvimento, administração e Governança pública, funções da Governança e da gestão, e referencial acerca da implementação da Governança.

2.1 TEORIA CENTRAL: INSTITUCIONALISMO E ESCOLHA PÚBLICA

A Governança corporativa privada encontra amparo na “teoria da agência”, utilizada para minimizar conflitos e monitorar e controlar a atuação dos “agentes”, com vistas a assegurar que suas decisões e ações estejam alinhadas com os interesses dos “principais” (NESPOLO *et al.*, 2011; SIMÃO, 2014; RETOLAZA *et al.*, 2015; CUNHA; RODRIGUES, 2015; CASTRO; SILVA, 2017; VIEIRA; BARRETO, 2019).

No meio público a teoria da agência também pode ser aplicada. Para Simão (2014, p.20), “As organizações públicas e as privadas têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, que caracteriza os conflitos de agência”. Existe uma relação entre os principais (sociedade/cidadãos) e os agentes (governos, políticos e gestores), em que a Governança contribui para assegurar que os interesses da sociedade sejam considerados nas decisões (PALUDO, 2019; VIEIRA; BARRETO, 2019).

No entanto, na área pública a teoria da agência é aplicada de forma subsidiária, haja vista a existência de outras duas teorias robustas que fundamentam e sustentam a implementação da Governança nas instituições públicas: são as teorias do institucionalismo e da escolha pública.

Consoante ao institucionalismo, em apertada síntese, tem-se na mais simples evidência do senso comum que o estudo das instituições é importante, visto que a partir do seu funcionamento e da sua efetividade é possível compreender a

dinâmica da sociedade e analisar as funções econômicas, políticas, sociais e culturais – que interferem no comportamento de cada indivíduo e no desenvolvimento das nações.

Do relacionamento das instituições com a sociedade e o desenvolvimento surgiu a teoria institucionalista, que coloca as instituições em evidência. As instituições precedem a ação dos indivíduos: elas delimitam sua ação, podendo “potencializá-la, neutralizá-la ou estrangê-la”, enquanto os indivíduos podem “reforçar ou desafiar as instituições” com suas ações (GRIGOLETTO; ALVES, 2019).

No institucionalismo histórico as teorias eram formalistas e normativas; as instituições eram “poderosas” e sua relação com os demais atores era assimétrica (HALL; TAYLOR, 2003). As instituições eram tidas como estáveis e sustentáveis, o que assegurava estabilidade ao sistema político e social (TROIANO; RISCADO, 2016).

A partir da década de 1970 a teoria institucionalista prossegue com o neoinstitucionalismo, incorporando novos conceitos e relações causais que influenciam o processo decisório das instituições. A escolha racional surgiu a partir de estudos do comportamento do Congresso dos Estados Unidos. Nessa teoria os indivíduos agem para maximizar a satisfação de suas próprias preferências, produzindo um resultado sub-ótimo para a coletividade (HALL; TAYLOR, 2003).

Essa maior racionalidade logo passou a ser questionada, e a racionalidade limitada mais aceita (MOSCA, 2006). O neoinstitucionalismo se contrapõe à racionalidade exacerbada e dá mais atenção às redes relacionais e sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações (FONSECA, 2003).

No neoinstitucionalismo permite-se uma análise dinâmica fundamentada na interação entre atores e instituições (TROIANO; RISCADO, 2016). As decisões não são somente das instituições; elas são influenciadas pelos demais atores políticos e sociais. Dessa forma, há que se levar em conta as mediações entre estruturas sociais e indivíduos (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Da mesma forma, mudanças institucionais podem ocorrer sem prejuízo para a estabilidade das instituições; podem ser estrategicamente planejadas ou provocadas pelos demais atores (NORTH, 1990). Uma inovação, que provoca mudanças na forma de administrar as instituições, é a Governança.

Rezende (2009, p.348), apoiado em vários autores, entende que “a qualidade do desempenho da intervenção pública depende fundamentalmente dos mecanismos institucionais que articulam as relações entre a sociedade, o Estado e o mercado”. “Os países não alcançarão uma boa Governança sem que haja instituições sólidas, um forte sistema legal e um judiciário independente.” (BM, 2002, p.12). A OCDE (2018, p.10), por sua vez, destaca ainda que instituições democráticas eficientes estão no cerne de uma boa Governança pública.

Em síntese: as instituições têm importância vital na vida econômica, política, social e cultural das nações; a Governança fortalece as instituições; e o bom funcionamento das instituições públicas resulta em estabilidade para o Estado, Governo, Administração Pública e Sociedade.

Não obstante as racionalidades evidenciadas pelo institucionalismo, o que não poderia ser diferente em face de a materialização das necessidades e vontades dos atores interessados (*stakeholders*) se dar no âmbito institucional, seja ele público ou privado; no campo do público enquanto objeto deste estudo, tem relevância também a teoria da escolha pública, a qual preconiza que os diversos atores (políticos, contribuintes, eleitores, burocratas, governos etc.) buscam na sua coexistência maximizar benefícios pessoais.

Para essa teoria, partidos e candidatos não estão interessados em promover o bem comum, mas em ganhar as eleições e, depois de eleitos, implementar políticas segundo seus interesses (DYE, 2011). Nesse sentido, Thaméya Silva *et al.* (2019) apontam que as decisões tomadas por burocratas públicos geralmente atendem a seus próprios interesses ou de poderosos grupos, e não o interesse público. O comportamento e as decisões de homens de governo são orientados por princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público (BORGES, 2001).

De outro lado, os eleitores também têm seus próprios interesses quando analisam e votam em partidos cujas propostas tenham utilidades individuais para eles num futuro próximo. Os cidadãos também se unem em associações e grupos diversos como forma de se fazer ouvir e influenciar nas decisões de políticas públicas (PEREIRA, 1997; BORGES, 2001).

Como os governos não têm certeza das preferências dos cidadãos, acabam por aceitar intermediários como grupos de interesses e agências descentralizadas da administração pública (PEREIRA, 1997), e muitas de suas decisões e ações não agradam aos eleitores e cidadãos. Como justificativa, governos, políticos e burocratas afirmam que a racionalidade limitada³ não permite uma decisão ideal (THAMÉYA SILVA *et al.*, 2019).

Em regimes democráticos ocorre a participação de representantes de grupos sociais na tomada de decisão nas instituições públicas, apresentando suas necessidades e anseios. O paradoxo é que a teoria da escolha pública é mais debatida no modelo neoliberal e centralizador, e menos em modelos democráticos participativos, haja vista que a livre expressão de assuntos que afetam a comunidade é rejeitada e considerada incompatível com a eficiência econômica (PEREIRA, 1997).

De acordo com Pereira (1997), a teoria da escolha pública trouxe à tona problemas inerentes à tomada de decisão coletiva, demonstrando problemas do setor público e do sistema político, como a ineficiência da administração e o financiamento de campanhas eleitorais, entre outros.

No meio público agir não é uma faculdade: é um dever. O gestor público tem o dever de agir, e suas decisões têm impacto na vida dos cidadãos, pois uma vez prestado um serviço, produzido um bem público ou estabelecida alguma norma, não é possível excluir ninguém do seu consumo (bens e serviços), nem de suas consequências (normas) – visto que os bens públicos puros são de consumo coletivo e têm características de indivisibilidade e de não exclusão (PALUDO, 2019).

Todos os cidadãos, contribuintes ou não, “serão afetados pelas decisões dos gestores” (SOUZA; FARIA, 2017, p.14). O fato de serem afetados por essas decisões dá legitimidade aos usuários, cidadãos, associações e entidades para participarem da tomada de decisões públicas.

Consoante o exposto, justifica-se a aplicação da teoria institucional e da teoria da escolha pública a esta dissertação: a primeira, porque a Governança amplia o olhar das instituições públicas, direciona suas ações e monitora e avalia os seus resultados,

³ A decisão racional limitada ocorre quando o decisor não tem acesso a todas as informações e nem dispõe de todas as condições necessárias para tomar a decisão ideal/ótima: em face disso sua decisão é limitada (PALUDO, 2017).

para que sejam sustentáveis e agreguem valor para toda a sociedade, contribuindo, também, para a estabilidade de toda a nação brasileira; a segunda, porque no contexto da Governança as partes interessadas têm espaço para participar das decisões das instituições públicas; mais que isso: elas devem participar, e suas sugestões consideradas na tomada de decisão pelos gestores públicos.

Instituições estatais de excelência têm no planejamento um caminho para alavancar o crescimento, colaborar para o desenvolvimento econômico e promover o bem-estar da população.

2.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO

Planejamento é o “cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro”. Deve-se planejar para não ficar refém do imprevisto, para fazer escolhas com lógica e racionalidade, para promover o desenvolvimento, para construir o futuro desejado (PARES, 2018).

Em termos mundiais o planejamento é tão antigo quanto a administração; no Brasil, desde o final dos anos 1930 o planejamento foi utilizado pelos diversos governos como forma de alavancar o desenvolvimento nacional (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).

A década de 1950 compreende a fase áurea do planejamento governamental voltado para o desenvolvimento da nação brasileira, materializada por meio do plano de metas do governo de Juscelino Kubitschek (CARDOSO JR., 2014). Mais tarde, quase na virada do século, surgiu um novo modelo de planejamento para o desenvolvimento, que continua até os dias atuais: trata-se do Plano Plurianual⁴ estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1998.

Em nível nacional o planejamento é elaborado pelas instituições públicas que detêm essa competência estabelecida em lei. No Brasil, o Ministério da Economia é o responsável pelo planejamento nacional voltado para o crescimento e o desenvolvimento econômico e social da nação brasileira (Leis n.º 10.180/2001 e n.º 13.844/2019).

⁴ CF/1988, artigo 165, §1.º: A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em nível organizacional, o planejamento é elaborado por cada órgão e entidade pública, com vistas ao cumprimento de sua missão. Essas instituições são mantidas e administradas pelo Poder Público para assegurar a prestação de serviços públicos à sociedade (PISA, 2014).

O planejamento é que orienta e impulsiona o desenvolvimento das nações, tanto em nível nacional⁵ como em nível regional ou local. Os governos de países subdesenvolvidos utilizam o planejamento como a “técnica mais aconselhável” para o desenvolvimento; mais que isso, o planejamento é considerado essencial para “acelerar a taxa de desenvolvimento.” (MASON, 1975, p.129-131).

Para o cumprimento dessa missão, Cardoso Jr. (2014, p.9) considera “inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar”. Essa estrutura compreende os órgãos responsáveis pela elaboração do plano e pela coordenação do sistema de planejamento, que envolve também outros atores públicos, privados e do terceiro setor.

Mesmo levando em conta que o planejamento é realizado com esmero pelas instituições competentes, o seu sucesso, além da sua execução razoável, “depende” muito do setor privado (mercado), que por vezes chega a ter papel preponderante no desenvolvimento da economia (MASON, 1975. p.119), pois a “taxa de investimento global no país” também é considerada questão-chave no sucesso do planejamento para o desenvolvimento (CARDOSO JR., 2014, p.23).

Segundo Moratta (2015), crescimento e desenvolvimento econômico não são sinônimos. Os governos procuram intervir na economia para acelerar o crescimento econômico (PALUDO, 2019), que é um pré-requisito para alcançar o desenvolvimento (MORATTA, 2015). Contudo, o crescimento econômico não gera automaticamente o desenvolvimento; por si só não é suficiente para que haja o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2018).

O desenvolvimento se materializa quando o crescimento econômico se transforma em melhoria das condições econômicas e sociais para os cidadãos (CARDOSO JR., 2014; MORATTA, 2015; OLIVEIRA, 2018), ou, na visão marxista,

⁵ Os planos **regionais** devem acompanhar o plano nacional plurianual, conforme determina a CF/1988, art. 165, §4.º “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual”; os **planos locais** também têm acompanhado o plano nacional e o regional, adaptando-os ou complementando-os as suas particularidades.

o desenvolvimento econômico se concretiza quando o crescimento da produção nacional é compartilhado pelos que participam da atividade econômica.

Muitos são os pontos positivos quando se alcança o desenvolvimento econômico. Além dos benefícios imediatos para as empresas privadas, o desenvolvimento eleva os níveis de educação, saúde e competência dos trabalhadores, o que implica salários mais elevados (BRESSER-PEREIRA, 2006). Portanto, o desenvolvimento econômico conquistado por uma nação resulta e é avaliado pela melhoria do bem-estar social da população (OLIVEIRA, 2018).

Em face disso, todas as nações buscam o desenvolvimento como forma de melhorar a vida de seus cidadãos. Mas a pergunta que se faz é: por que as taxas comparativas entre as nações são tão desiguais? Porque “o desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.3); e como a capacidade de formular essas estratégias é diferente em cada nação, essas taxas não são iguais.

Para Bresser-Pereira (2006) a estratégia nacional de desenvolvimento compreende instituições, normas, políticas e objetivos compartilhados, que orientam o comportamento dos agentes e estimulam o trabalho e o investimento inovador. O Estado é o responsável pelo crescimento e desenvolvimento econômico e social, em conjunto com outros atores (MORATTA, 2015). O Estado e suas instituições são “particularmente decisivos na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento.” (CARDOSO JR., 2014, p.28).

Nesse cenário, a estruturação das instituições, das instâncias, dos instrumentos e dos procedimentos é condição que se impõe como necessária à administração pública do Estado, visto que esta exerce atividades cruciais para o planejamento e o desenvolvimento das nações (CARDOSO JR., 2014).

Como visto, o bom planejamento é que orienta o crescimento e o desenvolvimento das nações, que, em última instância, deve melhorar as condições de vida da maioria da população de uma nação. O bom planejamento e a conquista do desenvolvimento exigem um “Estado eficaz”, que se torna visível, atuante e “é materializado pela Administração Pública” (OLIVEIRA, 2018, p.62), a qual também exerce o papel de “indutora do crescimento” por meio de instrumentos que disciplinam e fomentam a atividade produtiva (MORATTA, 2015, p.72).

Portanto, o sucesso do planejamento e a conquista do desenvolvimento dependem, dentre outros fatores, das instituições e da boa atuação do Estado/ Administração por meio de órgãos públicos bem estruturados e de agentes públicos íntegros e competentes.

E o que faz a Governança para os órgãos e entidades públicas? Ela resulta num governo mais abrangente e participativo da instituição, amplia o olhar organizacional para além da administração incluindo as partes interessadas, orienta a elaboração do bom planejamento e direciona a atuação da gestão para que o interesse público-social esteja presente nos planos (direcionados para o desenvolvimento ou para o cumprimento da missão) e os resultados sejam satisfatórios para a instituição e para a sociedade, assegurando, ainda, a transparência, a *accountability* e a responsabilização.

Esse entendimento é compartilhado por D'almeida e Franco (2018, p.34), para os quais a Governança e o planejamento no Brasil atuam para superar os desafios institucionais voltados para o desenvolvimento. Secchi (2009, p.358) também vincula a Governança pública a "um conjunto de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorarem suas condições de desenvolvimento econômico e social".

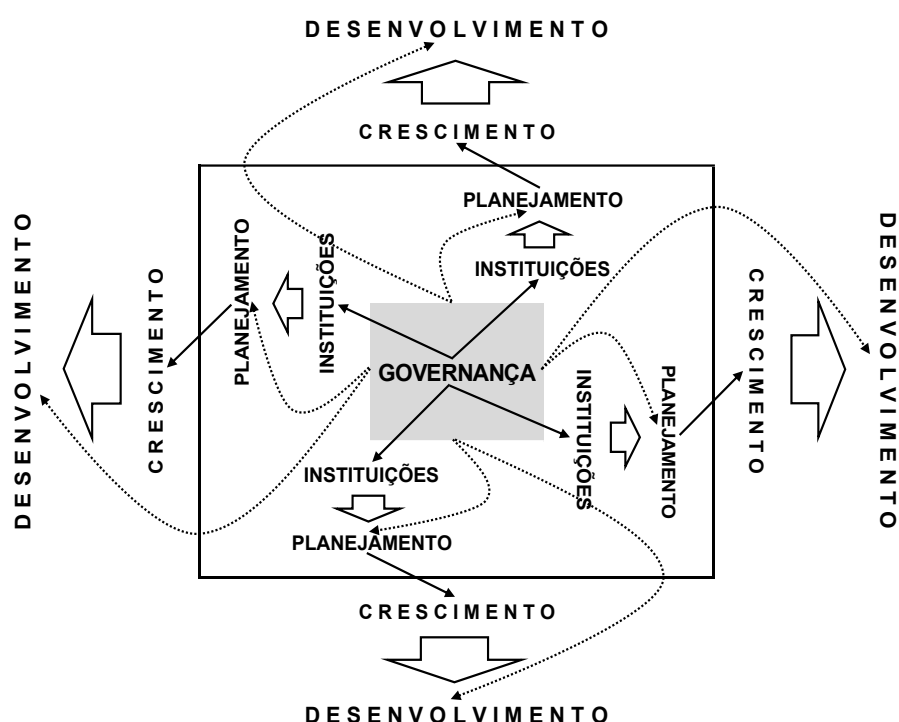
Como o atual planejamento para o desenvolvimento envolve diversos outros atores públicos, privados e do terceiro setor, seu relacionamento com a Governança é claro, pois a Governança chama as partes/atores interessados para o centro da discussão e da tomada de decisão, com vistas à solução de problemas público-sociais (REIS, 2018, p.38), e, da mesma forma, para direcionar o planejamento rumo a resultados capazes de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Nos órgãos e entidades públicas essa ação é uma via de mão dupla: tanto a Governança contribui para o bom planejamento institucional, como o planejamento contribui para a disseminação da orientação, das práticas e das mudanças que a Governança propõe. O planejamento serve de apoio para a aplicação das melhores práticas de Governança, pois a organização precisa definir seus objetivos e metas, melhorar os processos e desenvolver as pessoas para que a Governança seja considerada implementada (EISSMANN *et al.*, 2017).

Dessa forma, vê-se que a Governança pública desempenha importante papel no processo de planejamento e na conquista do desenvolvimento. “A boa Governança Pública é força motriz para o Desenvolvimento Local, cabendo ao gestor público local atuar de maneira a atingir os melhores resultados.” (OLIVEIRA, 2018, p.66).

Agora é possível perceber como as peças se encaixam. São as instituições públicas (órgãos e entidades) que elaboram o planejamento, que é o guia condutor para o crescimento, que é condição ímpar para o alcance do desenvolvimento econômico, que uma vez conquistado traz muitos benefícios para a nação, proporcionando ganhos para as empresas privadas e melhoria das condições de vida para grande parte da população (figura 1).

FIGURA 1 - GOVERNANÇA, INSTITUIÇÕES, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO



FONTE: O autor (2020).

Verifica-se, na figura 1, que no contexto institucional a Governança fortalece as instituições públicas e o planejamento dos órgãos e entidades, e como resultado, no contexto externo, espera-se o crescimento econômico que se traduza em desenvolvimento econômico, político e social. A figura é composta de diversas instituições, posicionadas em todas as direções, buscando representar sua aplicabilidade em todas as instituições públicas, cujo planejamento, atuação e

resultados devem contribuir para a promoção do crescimento e do desenvolvimento de todos os setores (indústria, comércio e serviços) e em todas as regiões brasileiras.

A Governança, atuando diretamente sobre a administração pública (órgãos e entidades), contribui diretamente para o fortalecimento do bom planejamento, mediante uma orientação abrangente e mais segura, envolvendo as diversas partes interessadas, constituindo-se, assim, num instrumento de planejamento institucional para a promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico equilibrado, sustentável e gerador de resultados que satisfaçam a maioria das partes interessadas – tanto em nível nacional como em nível regional, e também em nível de órgãos e entidades públicas.

2.3 ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA

2.3.1 Administração Pública

A evolução coloca em xeque o paradigma da estabilidade e impõe a necessidade de mudanças. Desde os primeiros registros da história da humanidade constata-se uma constante evolução do conhecimento em todas as áreas e nos mais diversos aspectos possíveis, a qual tem provocado mudanças significativas (LE GOFF, 1990; LUSTOSA, 2012).

Num passado distante o poder estava com quem possuía armas, um exército; no estágio seguinte esse poder migrou para os grandes proprietários de terras, e numa época mais recente para os industriais, com nova migração nos últimos séculos para quem tem muito dinheiro. Mas para desafiar essa lógica surgiu nas últimas décadas a era do conhecimento, na qual o poder está atrelado a quem controla a informação e o conhecimento (PALUDO, 2019, p.215).

De forma semelhante, a administração pública também tem passado por significativas evoluções e mudanças, na tentativa de implantar a melhor gestão pública possível (SOUZA; FARIA, 2017), que, numa perspectiva histórica, são descritas por meio de três modelos: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001; COSTA, 2008).

A administração patrimonialista, embora desorganizada, foi o primeiro modelo de administração pública. Trata-se da época de suas majestades (reis,

príncipes), em que o soberano era uma espécie de “deus”, que se considerava dono de tudo, sem qualquer tipo de prestação de contas de suas ações (BOBBIO, 1981; BRESSER-PEREIRA, 2001; DI PIETRO, 2016).

As principais características que definiam a administração patrimonialista eram: poder oriundo da tradição/hereditariedade; confusão entre a propriedade privada e a pública; impermeabilidade à participação social-privada; endeusamento do soberano; corrupção e nepotismo; decisões discricionárias e arbitrárias; ausência de carreiras administrativas; desorganização do Estado e da administração; e, descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais (PALUDO, 2019).

Como consequências mais visíveis desse modelo e de suas ações registram-se o descaso pelas demandas sociais, o nepotismo e a corrupção (PDRAE, 1995; VIEIRA *et al.*, 2012).

Em face da evolução natural das coisas, na segunda metade do século XIX, época do Estado liberal, surge a administração burocrática como o primeiro modelo organizado de administração pública. Ela vem suplantando o modelo patrimonialista, combater a corrupção e o nepotismo (PDRAE, 1995; VIEIRA; BARRETO, 2019), dar suporte às organizações industriais de grande porte (TAVARES *et al.*, 2014) e auxiliar na organização da administração pública das nações.

O principal expoente da burocracia foi Max Weber (SOUZA; FARIA, 2017). Weber não conceituou a burocracia, mas ela pode ser identificada a partir de suas características como: caráter legal das normas; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; impessoalidade nas relações; competência técnica e meritocracia; especialização da administração; profissionalização dos funcionários; e, previsibilidade de funcionamento (PALUDO, 2019).

No Brasil, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi o responsável pela organização da administração pública, com base nos preceitos burocráticos. No entanto, logo viriam grandes alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 200/1967, que, aliadas à crise econômica mundial, levariam ao esgotamento do estado burocrático na década de 1980 (SOUZA; FARIA, 2017), abrindo espaço para nova reforma da administração pública.

A burocracia ideal de Weber não se consolidou no Estado Brasileiro⁶ (BRESSER-PEREIRA, 2001), porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal; e, conseqüentemente, ela falhou em seus propósitos (COSTA, 2008), pois não conseguiu ser eficiente nem se manter impessoal, além de ser considerada cara e inflexível (SOUZA; FARIA, 2017; PALUDO, 2019).

Em face da incapacidade de atender às demandas dos cidadãos, dos resultados tidos como insatisfatórios e da crise fiscal do Estado, a burocracia cedeu espaço para o modelo gerencial orientado pelo desempenho, no qual se intensificou a delegação para as agências implementadoras de políticas públicas, e a *accountability* passou a ser reconfigurada em termos de resultados (REZENDE, 2009). Para Vieira e Barreto (2019), o modelo burocrático orientou a fundação da moderna administração pública.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) (1995) foi o guia da reforma gerencial da administração pública. “As reformas gerenciais partem do pressuposto de fazer a burocracia pública funcionar melhor, a um menor custo.” (REZENDE, 2009, p.351).

A nova gestão pública oriunda da reforma gerencial, conforme Vieira e Barreto (2019), focada no cliente usuário dos serviços públicos, chegou para aprimorar o desempenho da administração pública segundo critérios da iniciativa privada, e com o compromisso de encontrar soluções para os problemas sociais.

Como questão central, buscava-se a redefinição do modelo de gestão pública para um modelo institucional que permitisse “ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade” (REZENDE, 2009, p.345). Delineou-se um novo padrão de relacionamento entre o Estado, administração pública, mercado e sociedade civil, agora sob a ótica gerencial, em que o Estado regula, controla e fomenta e o mercado se encarrega da execução (PDRAE, 1995).

A reforma gerencial de 1995 foi orientada pelos princípios da busca por resultados, descentralização e delegação, flexibilização da gestão, transparência,

⁶ Em termos mundiais, o resultado foi outro. Em países onde a burocracia foi plenamente implantada, a corrupção diminuiu e houve crescimento econômico, “a relação entre a pontuação na Escala de Weberianismo e o crescimento econômico continua forte e significativa [...] um poderoso e significativo impacto sobre o crescimento econômico.” (EVANS; RAUCH, 2014, p.422).

accountability, inclusão social, eficiência fiscal, e foco no cidadão (REZENDE, 2009; GONÇALVES *et al.*, 2018, PALUDO, 2019).

Essa nova gestão pública utiliza formas de gerenciamento oriundas de organizações privadas, com o objetivo de alcançar a eficiência, reduzir os gastos e melhorar os serviços oferecidos à população, juntamente com maior participação da sociedade nas decisões, mais transparência acerca da tomada de decisão e da gestão dos recursos públicos, e orientação para o cidadão (IMASATO *et al.*, 2011; SILVA *et al.*, 2013; GONÇALVES *et al.*, 2018).

Apesar das mudanças, os resultados alcançados pela reforma gerencial do PDRAE foram limitados (VIEIRA; BARRETO, 2019). A reforma gerencial de Bresser-Pereira alcançou apenas parte de seus objetivos, mas foi positiva ao promover mudanças na administração pública federal e “inspirar governos de estados e municípios a inovar suas administrações, tornando-as mais gerenciais, mais modernas e mais eficientes na prestação de serviços aos cidadãos” (PALUDO, 2019, p.166).

A criação desse novo modelo institucional, dotado de maior capacidade gerencial, *accountability* e credibilidade, seria decisivo para adentrar ao sistema de Governança. A ampliação da esfera pública para acolher novos atores, envolvendo Estado, administração, mercado e sociedade, também é fruto da influência da Governança, que começa a ser aceita pelos governos e fomentada na administração pública (REZENDE, 2009, p.361).

Nesse contexto, a Governança pública brasileira chegou para influenciar e expandir a administração gerencial (nova gestão pública) numa via de mão dupla – de um lado há maior preocupação das instituições públicas com resultados para os cidadãos e demais partes interessadas, e, de outro, maior atenção dos cidadãos e da sociedade quanto à eficiência, eficácia, controle e melhoria da administração pública.

2.3.2 Governança Pública

O mundo globalizado contemporâneo se mantém em constante evolução, fato que continua provocando mudanças de toda ordem (SANDER *et al.*, 2014), “políticas, econômicas e sociais” (NEVES *et al.*, 2017, p.4), geradas pelo “processo de globalização, privatização e desregulamentação da economia” (EISSMANN, 2017, p.2), incluindo o aumento na competitividade entre as empresas e entre as nações.

Houve e há uma intensa busca por inovações que levem à melhoria de produtos, redução de custos, melhoria da qualidade, aumento da eficiência e, principalmente, melhores resultados para a organização e demais partes interessadas.

Os modelos de administração/gestão também foram fortemente influenciados e alterados, sobretudo nas últimas décadas, face à globalização da economia e à crise fiscal do Estado (SILVA *et al.*, 2013), com modificações benéficas na forma de pensar, na estrutura organizacional e no modo de administrar (SANDER *et al.*, 2014).

Essas mudanças atingiram também as organizações públicas (NEVES *et al.*, 2017), que, em face das “amarras” ao rigor da lei, tem-se a impressão de que estão sempre atrasadas. No entanto, influenciadas pelas novas tecnologias e pressionadas pela escassez de recursos, e, ainda, para dar conta das novas demandas impostas pela sociedade, as organizações públicas efetivamente mudaram. Segundo a OCDE (2018), dois terços dos serviços públicos tiveram inovações nos últimos anos.

A Governança pública faz parte dessas mudanças institucionais recentes, visto que as relações entre Governos, cidadãos e iniciativa privada também mudaram consideravelmente (IVAN, 2017). No meio público, “do nível local ao mundial, a Governança encontra-se no coração desta mudança.” (CALAME, 2004, p.20).

No Brasil, houve um fato novo a partir da Constituição Federal de 1988 que ganhou impulso com a reforma gerencial de 1995: com a redemocratização, os cidadãos e associações da sociedade civil conquistaram o direito de participar das decisões públicas. Há uma mudança do Estado/Administração hierárquico para o modelo cooperativo, que decide e atua em conjunto com a sociedade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Nesse contexto surge no Brasil a Governança pública, oriunda e adaptada da iniciativa privada (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012; SOUZA, 2017), na qual é assegurada a participação das partes interessadas. Matias-Pereira (2010) reforça que, para existir uma boa Governança, é essencial a participação de diversos atores, em especial da sociedade organizada; ou, no dizer de Souza e Faria (2017, p.275), “sem participação não há Governança efetiva”.

Registre-se que essa participação não é obrigatória, visto que não decorre de imposição legal; os cidadãos e a sociedade são livres para decidir se participam ou não da Governança nas instituições públicas. Contudo, mesmo que a sociedade e os cidadãos não venham a participar, o espaço para a participação deve permanecer aberto, e os princípios, as práticas e o interesse público-social devem ser incorporados na Governança e praticados pela administração pública e seus agentes.

A Governança pública surgiu, então, com “forte conotação positiva” e uma nova retórica para o processo de governar (MARTINS *et al.*, 2017, p.54), e como um sistema capaz de fortalecer a legitimidade do Estado perante a sociedade, fomentando a ação conjunta e compartilhada para a solução de problemas sociais (LINCZUK; OLIVEIRA, 2012). Governança significa tomada de decisões em conjunto, considerando princípios da parceria, equidade, responsabilidade e propriedade do ponto de vista dos serviços (KAH, 2014).

Os esforços no Brasil, “para aplicação dos princípios e metodologias de Governança em organizações públicas”, começaram ainda na década de 1990 (UFCE, 2018, p.12), ou, como dizem Neves *et al.* (2017), o paradigma da Governança pública surgiu no final do século passado. E a Governança logo se tornou “popular” e aceita como positiva, tanto é que se encontra em franca expansão e cada vez mais as organizações estão criando estruturas robustas de Governança (SANDER *et al.*, 2014).

Falar de Governança pública implica falar de “novas ferramentas de gestão capazes de integrar os esforços por meio de processos colaborativos.” (EYERKAUFER *et al.*, 2016, p.10). No contexto democrático, a Governança pública é orientada para as partes interessadas. Ela é exercida por esses múltiplos atores, por meio de instituições, processos, regulamentos, normas, costumes, que delineiam o processo de tomada de decisão e implementação de ações para alcance dos objetivos (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Contudo, está-se na era do marketing, em que as “propagandas institucionais” se multiplicam e nem sempre retratam a realidade (DIAS, 2010; SAUERBRONN; LODI, 2012), e às vezes as organizações mal conseguem fazer o básico e já estão

se autoproclamando como “organizações de excelência”⁷. Parte dos gestores públicos nem consegue entender o conceito de Governança, mas o termo é frequentemente utilizado, quando não é tida como implementada e seus princípios obedecidos.

De outro lado, o cidadão e as organizações da sociedade civil tanto não dispõem do tempo necessário para fiscalizar ou contestar os argumentos e os resultados das instituições públicas como se encontram carentes de conhecimentos específicos para fazê-los (ARAÚJO, 2012; PINHEIRO, 2015; AZEVEDO *et al.*, 2015). Isso facilita que as organizações continuem a utilizar esse tipo de marketing.

Parte dessa confusão do gestor público é causada pelos múltiplos e divergentes conceitos de Governança, com abordagem multifacetada (REZENDE, 2003), que causam dúvidas e confundem, ou, no dizer de Alcântara (1998 *apud* KAH, 2014, p.168), “o conceito tem sido apropriado por diferentes grupos para distintas orientações ideológicas e fins contraditórios”. O conceito de Governança “vem sendo atualizado e adjetivado, em diferentes interpretações e análises das práticas que nomeia.” (RIBEIRO *et al.*, 2017, p.1077).

Diversas dessas diferentes definições de Governança e de Governança pública estão demonstradas no quadro 4.

⁷ Mesmo as empresas vencedoras do Prêmio Nacional de Excelência em Gestão ficam distantes da pontuação máxima, que é de mil pontos, e que significa a “excelência”. Disponível em: <https://fnq.org.br/news/confira-a-lista-das-melhores-em-gestao-de-2018/>. Acesso em: 24. dez. 2019.

QUADRO 4 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA E DE GOVERNANÇA PÚBLICA

continua

AUTOR	DEFINIÇÃO
Bresser-Pereira (1998, p.33)	Capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas.
Rezende (2003, p.147)	A nova Governança pública também pode ser chamada de <i>New Public Management</i> (NPM).
Silva (2006, p.3)	Governança está relacionada a governo; assim, Governança Corporativa refere-se ao sistema pelo qual os órgãos e os Poderes são organizados dentro de uma empresa.
Bursztyn <i>et al.</i> (2010, p.79)	Ferramenta de análise de políticas públicas, a Governança ajuda a entender os fatores que organizam a interação entre os atores envolvidos, a dinâmica dos processos e as regras de jogo político, na formulação e implementação de políticas.
Ivanyna e Shah (2011, p.62)	Governança é um método ou sistema de governo, é o exercício de autoridade e controle para preservar e proteger o interesse público e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
Nespolo <i>et al.</i> (2011, p.1)	Governança pode ser vista como uma ferramenta de gestão que contribui para a transparência das demonstrações contábeis de uma companhia, agregando confiabilidade.
De Sá <i>et al.</i> (2017, p.206)	Em termos atuais, Governança seria a necessidade de diminuir riscos, reduzir complexidades, controlar e governar os fatos naturalmente necessários e contingentes, transformando a complexidade desorganizada em organizada.
Silva <i>et al.</i> (2013, p.251)	Destaca-se a temática da Governança, um modelo de gestão que enfatiza a transparência e <i>accountability</i> .
Kah (2014, p.168)	Governança é a soma das várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas administram seus assuntos comuns.
IFAC (2014, p.8)	A Governança consiste nos arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
Santos e Giovanella (2014, p.624)	A Governança deve envolver o modo de exercício de autoridade e os processos para inserir os interesses sociais na agenda.
IBGP (2014)	Sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados.
TCU (2014)	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
Mendes <i>et al.</i> (2015, p.3)	Governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas.
Eyerkauffer <i>et al.</i> (2016, p.2)	A Governança pública, ou a também chamada <i>New Public Management</i> – NPM, procura imprimir maior eficiência e agilidade à administração pública.
CJF (2016, p.41)	Governança é um conjunto de práticas de gestão que permite às organizações melhorar sua capacidade de transformar suas políticas públicas em ação concreta, com melhores serviços para a sociedade.
IBGC (2015)	Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, Conselho de Administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas.
Ribeiro <i>et al.</i> (2017, p.1077)	O conceito de Governança é associado a processos político-negociais de identificação de necessidades e construção de objetivos e/ou políticas, onde a efetiva implantação e a garantia de influência e conhecimento sobre os resultados a seus legítimos interessados são condições fundamentais.

QUADRO 4 - DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA E GOVERNANÇA PÚBLICA

conclusão

AUTOR	DEFINIÇÃO
GPGP (2018, p.16)	Governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.
Reis (2018, p.39)	É uma ideia que pode ser aplicada na gestão pública, porém tem um caráter mais conceitual do que prático, pois não apresenta um passo a passo de como deve ser realizada.
Paludo (2019, p.188)	A Governança representa o sistema que assegura às partes interessadas o governo estratégico dos órgãos e entidades, o monitoramento do desempenho da Alta Administração, a busca por resultados e a garantia de <i>accountability</i> .
Vieira e Barreto (2019, p.12)	É a estrutura que abarca os processos de direção e controle, que estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes), os proprietários (<i>shareholders</i>) e as partes interessadas (<i>stakeholders</i>) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses dos proprietários e das partes interessadas.

FONTE: Elaborado pelo autor, a partir das fontes pesquisadas.

NOTA: Foram desconsideradas as definições exclusivamente privadas (exceto a do IBCG), as que se referem a governos nacionais, eletrônica ou em rede, arranjos locais, e frações da Governança em áreas como TI, RH, entre outras.

Ao se observar as definições apresentadas no quadro 4 fica evidenciada a confusão quanto aos conceitos de Governança. Dois autores a confundem com a gestão, um deles a trata como modelo de gestão, dois a definem como ferramenta, um autor como práticas, cinco a definem como sistema, três vinculam-na à promoção do interesse público, vários a entendem como forma de unir as partes interessadas nas decisões públicas, e todas as demais definições têm suas particularidades.

Em face desse cenário pouco coeso quanto ao conceito, e para fins desta dissertação, entende-se que a Governança aplicada aos órgãos e entidades públicas, ou seja, a **Governança Organizacional Pública**, é o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento dos riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão.

O estudo da Governança é amplo, incluindo aspectos formais, processos, atores, práticas e normas que conformam sua estrutura e funcionamento (BURSZTYN *et al.*, 2010). No entanto, nesta dissertação utilizam-se apenas escritos que corroborem para a construção desse referencial e de uma proposta de modelo para implementação da Governança em instituições públicas brasileiras.

Embora não seja um fim, mas um meio para indicar o caminho e assegurar que a instituição pública possa cumprir o seu papel, muito se questiona acerca das características da boa Governança. Diversos autores registraram seus entendimentos a esse respeito, como mostra o quadro a seguir.

QUADRO 5 - DEFINIÇÕES DA BOA GOVERNANÇA

continua

AUTOR	DEFINIÇÃO
Soares (2011 <i>apud</i> OLIVEIRA, 2018, p.65)	A boa Governança está fundada no pleno exercício da democracia, e os seus pressupostos básicos são: identidade coletiva; deliberação para a legitimação das ações estatais; sistema político eficiente e responsável; ética na gestão dos recursos públicos; reconhecimento de uma responsabilidade compartilhada por parte da comunidade política; e outorga de competências aos órgãos incumbidos de prevenir e combater a corrupção.
Kah (2014, p.170)	A boa Governança existe quando e onde há responsabilidade e ética na tomada de decisão e execução, transparência e previsibilidade, decisões e ações legais, capacidade de resposta e uma visão de longo prazo do interesse público.
IFAC (2014, p.6)	Boa Governança no Setor Público incentiva a tomada de decisão mais informada e de longo prazo, fortalece a responsabilidade (<i>accountability</i>) para administração e uso eficiente dos recursos. Boa Governança coloca pressões para melhorar o desempenho do setor público e combater a corrupção. A boa Governança pode melhorar a liderança organizacional, gerenciamento e supervisão, resultando em intervenções mais eficazes e, no final das contas, a vida das pessoas é melhorada.
TCU, 10 Passos (2014, p.12)	Uma boa Governança depende fundamentalmente da definição e implantação de um sistema de Governança ao mesmo tempo simples e robusto, com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.
IBGC (2015, p.18)	Os princípios são o alicerce que permeia todas as práticas para a implementação de uma boa Governança, e sua adoção fortalece a confiança na organização.
Ferreira (2016, p.44)	A boa Governança promove a equidade, participação, pluralismo, transparência, <i>accountability</i> em um Estado democrático, de forma eficaz, eficiente e duradoura.
GPGP (BRASIL, 2018, p.13)	A boa Governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê.
UFCE (2018, p.14)	A boa Governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.
OCDE (2018, p.10)	A boa Governança pública consiste em regras, procedimentos, práticas e interações formais e informais entre o Estado, instituições não estatais e cidadãos, que enquadram o exercício da autoridade pública e a tomada de decisões no interesse público.

QUADRO 5 - DEFINIÇÕES DA BOA GOVERNANÇA

conclusão

AUTOR	DEFINIÇÃO
Paludo (2019, p.189)	A boa Governança cumpre seu papel de avaliar, direcionar, orientar e controlar; escolhe lideranças capacitadas para a função, que a desempenham com ética e competência; planeja as ações ouvindo as partes interessadas e incorporando seus anseios nas decisões, transformando-os em objetivos a serem perseguidos; adota a melhor estratégia em face dos recursos e competências que possui; assegura estrutura adequada e suficiente para a prestação de serviços e implementação de políticas públicas; prevê recursos orçamentários suficientes à execução do planejamento; predomina postura e agir corretos na condução das atividades; tem um controle interno independente e atuante; monitora os principais riscos; divulga informações íntegras e transparentes e promove a <i>accountability</i> de forma ampla e com responsabilidade.
Vieira e Barreto (2019, p.14)	A boa Governança alia o atingimento de critérios satisfatórios de desempenho à promoção das exigências de conformidade, e orienta as decisões dos agentes públicos por um <i>ethos</i> constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal.
OCDE (2019) ⁸	A boa Governança ajuda a criar um ambiente de confiança, transparência e prestação de contas necessário para promover investimentos a longo prazo, estabilidade financeira e integridade dos negócios, apoiando, assim, um crescimento mais forte e sociedades mais inclusivas.

FONTE: Elaborado pelo autor, a partir das fontes pesquisadas.

Registre-se, no entanto, que a implementação da Governança também encontra resistências. O conflito entre o interesse público e o privado é apontado como o problema principal para a conquista da boa Governança, pois os atores têm seus próprios interesses, muitos de cunho econômico, e utilizam de seu cargo e poder para persegui-los: o resultado tem sido a corrupção. O segundo problema vem do excesso de regras da burocracia, que dificulta o bom funcionamento da Governança. O terceiro problema está na ausência de um quadro de pessoal adequado, treinado, recompensado e supervisionado. Por fim, existe a dificuldade de coordenação, que é ao mesmo tempo falha e indispensável para o bom funcionamento de programas e instituições (BRASIL, 2018, p.24).

Souza e Faria (2017, p.13) entendem que o maior desafio para a Governança pode ser “retirar o ranço da gestão patrimonialista e burocrática que ainda permeia a Administração”, para aproximar o Estado da sociedade e deslocar o foco da atuação da administração para o interesse público expressado pelos cidadãos.

Embora os autores apresentem diversas visões acerca da boa Governança (ver quadro 5), assim como as dificuldades para implementá-la, em última instância serão os resultados obtidos que definirão se existe ou não uma “boa Governança”

⁸ Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/>, página inicial. Acesso em: 30. dez. 2019.

na instituição pública, porque são “os resultados que dão ao setor público seu significado e importância.” (IFAC, 2014, p.5).

Diante disso, ganhou destaque na última década o termo “Governança para resultados”, uma vez que todo o esforço da Governança deve estar direcionado para resultados que agreguem valor às organizações públicas (UFCE, 2018) e demais partes interessadas. A Governança para resultados apoia-se no regime democrático e caracteriza-se pela capacidade da instituição de criar valor público, de ordem social, para a sociedade (RODRIGUES, 2015).

No processo para gerar esses bons resultados e de forma sustentável, a Governança, assertivamente, utiliza-se do planejamento estratégico, pois, como afirmam Paludo e Procopiuck (2014, p.7-8), nada é realizado da melhor forma sem que antes exista um planejamento organizando de forma racional as principais ações.

Da mesma forma que a gestão estratégica é a base para a implantação da Governança (EISSMANN *et al.*, 2017), o planejamento estratégico é a base da Governança para resultados. É esse planejamento institucional – guiado pela Governança – que faz os órgãos e entidades públicas direcionarem seus esforços no sentido da busca de bons resultados para a instituição e para a maioria das partes interessadas, bem como para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Com o direcionamento e a orientação da Governança o planejamento estratégico é elaborado, desmembrado em planos de ações, são estabelecidas metas para alcançar os objetivos, e escolhidos indicadores para medição. Durante a execução incidirá o monitoramento e, em seguida, virá a prestação de contas: das decisões, ações e resultados.

Ao final, deve ser feita a avaliação de todo o processo, que servirá de instrumento para correções e ajustes necessários com vistas ao seu contínuo aperfeiçoamento (CHIAVENATTO, 2007), pois a Governança para resultados também visa à sustentabilidade das instituições no longo prazo (UFCE, 2018).

Não se trata, portanto, de um modismo passageiro. A Governança organizacional pública veio para ficar e oferece instrumentos para alavancar as instituições públicas a novos patamares de eficiência e efetividade, ao mesmo tempo em que direciona a administração para resultados que agreguem valor público⁹ e atendam à maioria das partes interessadas, em especial os interesses da sociedade.

⁹ Para o Decreto da Governança (9.203/2017), valor público são produtos e resultados gerados como respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público.

2.4 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO

O processo administrativo tradicional compreende as funções da administração definidas por Fayol na longínqua 1916 como planejar, dirigir, organizar e controlar (CHIAVENATO, 2007). Mais tarde foi acrescida a função de “coordenação”, visando melhorar a integração de esforços para alcançar os objetivos definidos no planejamento (PALUDO, 2019).

A administração tem a responsabilidade original pela gestão da entidade. Cabe a ela assegurar o cumprimento das normas e diretrizes internas e agir para que sejam observadas pelos demais atores. Deve, ainda, instituir o gerenciamento de controle dos riscos da organização (CGPA, 2009, p.12-13).

Para o IFAC (2014), a função da Governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público. No entendimento do TCU, três são as funções principais da Governança em nível de órgão ou entidade pública:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014, p.30).

Considerando que a Governança compreende estruturas, funções e processos, o TCU definiu outras funções complementares da Governança, que se relacionam com os processos organizacionais. São elas: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* e a transparência (BRASIL, 2014, p.31).

O TCU (BRASIL, 2014, p.30) também atribuiu responsabilidades à administração executiva, à tática e à operacional. Na executiva (estratégica) encontram-se a autoridade máxima e os dirigentes superiores, que são responsáveis por avaliar, direcionar e monitorar o seu órgão ou entidade. A autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, e os dirigentes superiores são responsáveis pelo estabelecimento de políticas e objetivos, e pelo direcionamento da organização.

A gestão tática é composta por secretários ou diretores, que são responsáveis pela coordenação da gestão operacional em áreas e/ou funções específicas. Para a gestão operacional (gerentes, supervisores e chefes) fica a responsabilidade pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio.

Como a administração/gestão é a responsável pelo funcionamento da organização no seu dia a dia, perseguindo a eficiência e a eficácia, diversas outras funções também lhe foram atribuídas: implementar programas; garantir a conformidade com as normas; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; avaliar o desempenho, e aprender (BRASIL, p.31).

Numa espécie de síntese, o TCU indica que a Governança provê o direcionamento estratégico, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão; e a gestão se preocupa com os processos organizacionais, sendo a responsável pelo planejamento, execução e controle, e pela utilização dos recursos e poderes colocados à sua disposição. Nesse sentido, a figura 2 demonstra aspectos importantes do relacionamento entre a Governança e a gestão, na visão daquela Corte de Contas.

FIGURA 2 - RELACIONAMENTO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO



FONTE: Referencial de Governança-2 (BRASIL, 2014).

Para o Manual de Governança da Justiça Federal (2015, p.27), a administração pública tem três funções principais: a função organizadora do Estado, a de controle procedimental (eficiência) e a do foco em resultados (eficácia e efetividade).

Eyerkauffer *et al.* (2016, p.9) relacionam as funções da Governança com um modelo de gestão para coordenação e gerenciamento de riscos. Para esses autores

são funções da Governança: direcionamento estratégico, supervisão da gestão, envolvimento das partes interessadas, gerenciamento de riscos estratégicos, gerenciamento de conflitos internos, auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle, promoção da *accountability*, e transparência.

O Guia de Política da Governança Pública (GPGP) (BRASIL, 2018) definiu estruturas e funções relacionadas à Governança no Poder Executivo Federal, as quais se encontram sintetizadas no quadro 6, que demonstra as Funções dos Atores/Estruturas de Governança, na visão do GPGP.

QUADRO 6 - FUNÇÕES DOS ATORES/ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

ATORES/ESTRUTURAS	FUNÇÕES
Presidente da República	Responsável, em última instância, pela condução da política de Governança.
Comitê Interministerial de Governança	Assessora o presidente da República na condução da política de Governança (coordenação).
Órgãos e entidades da Administração	Executam a política de Governança.
Alta Administração	Responsável pela implementação da política de Governança.
Comitê Interno de Governança	Promove e monitora a política de Governança em seus respectivos órgãos e entidades;

FONTE: Elaborado pelo autor a partir do Guia de Política da Governança Pública (2018).

A alta administração tem como principal papel a implantação e a manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de Governança, que deve compreender no mínimo: formas de acompanhamento de resultados; soluções para melhoria do desempenho; e instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências (BRASIL, 2018, p.68).

Os comitês de Governança têm como competências: auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos de Governança; incentivar e promover iniciativas de acompanhamento de resultados, que promovam melhoria do desempenho institucional ou do processo decisório; promover e acompanhar a implementação de medidas, mecanismos e práticas de Governança; e elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência (BRASIL, 2018, p.69).

A Secretaria de Gestão do Ministério da Economia tem competência, estabelecida pelo artigo 127 do Decreto n.º 9.745/2019, para formular políticas e

diretrizes para a gestão pública, compreendendo: a organização e o funcionamento da administração pública federal, em especial quanto a modelos jurídico-institucionais, estruturas organizacionais, cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas de natureza técnica; a pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal; e o aperfeiçoamento e a inovação da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

Esta Secretaria de Gestão é a unidade que propõe, coordena e apoia a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública; promove a gestão do conhecimento e a cooperação em gestão pública; coordena, gerencia e presta apoio técnico a projetos especiais de modernização da administração pública relacionados a temas e áreas estratégicas de governo (http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria_de_gestao).

Segundo Vieira e Barreto (2019, p.36), “a principal função da nova Governança pública consiste na promoção da coordenação entre agências” (públicas, sociais ou privadas), necessária à boa prestação dos serviços públicos. Para esses autores, as responsabilidades do órgão de Governança superior são: proposição e aprovação de objetivos estratégicos; instituição de mecanismos de gestão efetivos para promover o melhor desempenho; supervisão e responsabilização dos diretores encarregados de cumprir os planos acordados com o órgão de Governança.

Referindo-se a estruturas hierarquizadas, Vieira e Barreto (2019, p.19) sintetizam as responsabilidades administrativas do nível estratégico, tático e operacional: o estratégico (ou superior) estabelece as políticas e estratégias de coordenação; o tático (ou intermediário) traduz essas estratégias e políticas em diretrizes; e o operacional (ou inferior) executa os comandos superiores no dia a dia da instituição.

2.5 REFERENCIAL ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO¹⁰ DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Para a implementação de uma boa Governança em órgãos e entidades públicas é necessário um entendimento amplo a respeito “do que realmente é a Governança”, que, além de aspectos gerais, conceitos e funções já abordados nos itens 2.3.2 e 2.4 deste estudo, compreende princípios, estrutura e ensinamentos mais completos oriundos de instituições organizacionais e de autores diversos.

Para Di Pietro (2016, p.94), os princípios de uma ciência são as “proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam as estruturas subsequentes”. Os princípios são o alicerce que permeia todas as práticas para a implementação de uma boa Governança, e sua adoção fortalece a confiança na organização (IBGC, 2015).

Os princípios da Governança (junto com as diretrizes) servem como arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da Governança, auxiliando na delimitação das competências dos atores e estruturas envolvidos, e no cumprimento da missão pública (BRASIL, GPGP 2018, p.37-38).

O IFAC (2001, p.20) descreve três princípios aplicáveis à Governança pública: transparência, para transmitir segurança às partes interessadas acerca do processo decisório e das ações de gestão e dos agentes; integridade, que envolve honestidade, objetividade e padrões elevados de probidade na gestão e aplicação dos recursos públicos; responsividade (*accountability*), princípio pelo qual a instituição e os agentes respondem de acordo com o grau de competência e autoridade que possuem: prestam contas de suas ações, da aplicação dos recursos e dos resultados obtidos.

O TCU (BRASIL, 2014, p.33) adota os princípios para uma boa Governança sugeridos pelo Banco Mundial, a saber: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*, compreendidos conforme conceitos evidenciados no quadro 7.

¹⁰ Foram desconsideradas as metodologias/modelos de Governança privadas (exceto a do IBGC), as que se referem a governos nacionais, eletrônica ou em rede, arranjos locais, e as frações da Governança em áreas como TI, RH, etc: o foco é Governança Organizacional em órgãos e entidades públicas.

QUADRO 7 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA ADOTADOS PELO TCU

PRINCÍPIOS ADOTADOS	CONCEITOS UTILIZADOS PELO TCU
Legitimidade	A legitimidade é um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, que vai além da mera legalidade e serve de critério para o controle externo. A administração pública, para ser legítima, não basta estar em sintonia com a lei, é preciso considerar também se o interesse público e o bem comum foram alcançados.
Equidade	A equidade visa garantir condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais, como a liberdade de expressão, o acesso à informação, a igualdade, e, ainda, educação, saúde, moradia e segurança.
Responsabilidade	A responsabilidade compreende o zelo que os agentes da Governança devem ter pela sustentabilidade das organizações no longo prazo, incorporando questões de ordem social e ambiental na tomada de decisão e na condução dos negócios.
Eficiência	A eficiência é a capacidade de transformar insumos em bens e serviço, com qualidade e economicidade. Trata-se de encontrar a melhor relação entre produtividade, qualidade e custo; ou, no dizer do TCU, obter “a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto”.
Probidade	A probidade traduz-se no dever que os gestores e servidores públicos têm de demonstrar que são dignos de confiança, atuando com zelo, de forma econômica e observando as normas e procedimentos vigentes, sempre que se trate de utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.
Transparência	A transparência demonstra-se pela possibilidade de acesso a todas as informações referentes à instituição pública, sendo tanto um requisito como um meio de controle do Estado pela sociedade civil. Uma instituição transparente melhora o clima de confiança interno e fortalece sua relação com terceiros.
<i>Accountability</i>	A <i>accountability</i> é tida como a obrigação de pessoas ou entidades de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial ou programática, prestando contas dos recursos utilizados. Dessa forma, os agentes de Governança devem assumir as consequências de seus atos e omissões, e prestar contas de sua atuação aos órgãos de controle e à sociedade.

FONTE: BRASIL (2014, p.33-34).

Na mesma direção, o quadro 8, a seguir, traz os princípios da boa Governança adotados pelo IBGC (2015): transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

QUADRO 8 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA DO IBGC

PRINCÍPIOS ADOTADOS	CONCEITOS UTILIZADOS PELO IBGC
Transparência	A transparência demonstra o desejo de disponibilizar as informações para as partes interessadas. Inclui aquelas impostas pelas normas e outras de interesse das partes. Dessa forma, a transparência vai além das informações de desempenho econômico-financeiro, contemplando outros fatores da ação gerencial relacionados à sustentabilidade ou otimização de valor para a organização.
Equidade	O princípio da equidade é caracterizado pelo tratamento justo e isonômico a todos os sócios e demais partes interessadas, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de Contas	A prestação de contas (<i>accountability</i>) consiste na obrigação dos agentes de Governança prestarem contas de sua atuação de forma clara, concisa e tempestiva, assumindo as consequências de seus atos e omissões.
Responsabilidade Corporativa	Responsabilidade corporativa é o princípio que impõe aos agentes de Governança o dever de zelar pela viabilidade das organizações (no curto, médio e longo prazos), reduzindo externalidades negativas e aumentando as positivas, considerando as particularidades de sua organização (privada, terceiro setor ou pública), os recursos e as competências.

FONTE: IBGC (2015, p.20-21).

Numa linha mais regulatória, para o Decreto n.º 9.023/2017, a Governança em órgãos e entidades públicas é orientada pelos princípios: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

O GPGP (BRASIL, 2018) adotou os mesmos princípios de Governança contidos no Decreto n.º 9.203/2017, acrescido de explicações complementares que facilitam o seu entendimento e a sua implementação. O quadro 9 evidencia analiticamente os princípios aqui referidos.

QUADRO 9 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO DECRETO N.º 9.203/2017 E DO GPGP

continua

PRINCÍPIOS ADOTADOS	CONCEITOS UTILIZADOS PELO DECRETO N.º 9.023/17 E PELO GPGP
Capacidade de resposta	É considerada o princípio mais importante e representa a competência que a instituição pública dispõe para atender com eficiência e eficácia às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.
Integridade	A integridade se traduz na luta pela prevenção da corrupção e no fortalecimento dos padrões morais de conduta; mas ela vai além de questões éticas: na Governança Organizacional ela contribui para a eficiência administrativa e para a inclusão social.
Confiabilidade	Em nível institucional, a confiabilidade significa reduzir incertezas do cidadão e da sociedade quanto à atuação organizacional nos aspectos administrativos, sociais e políticos. Para isso, as ações da instituição devem assegurar o cumprimento da missão institucional, de acordo com o planejamento, as diretrizes e objetivos estabelecidos após ouvir os anseios e necessidades da sociedade.

QUADRO 9 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO DECRETO N.º 9.203/2017 E DO GPGP

conclusão

PRINCÍPIOS ADOTADOS	CONCEITOS UTILIZADOS PELO DECRETO N.º 9.023/17 E PELO GPGP
Melhoria Regulatória	Este princípio indica que o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos devem ser um processo transparente, orientado pelos cidadãos e demais partes interessadas, com evidências que demonstrem essa participação.
Prestação de contas e responsabilidade	Prestação de contas e responsabilidade (<i>accountability</i>) é a consequência natural dos agentes com poder de decisão, que além de justificativas devem demonstrar de forma clara os resultados de sua atuação administrativa. Essas informações devem ser divulgadas para fomentar o controle social, permitindo que o cidadão possa fiscalizar e apontar eventuais desvios.
Transparência	A transparência demonstra o compromisso da administração pública com a divulgação ampla, fidedigna e tempestiva de suas atividades, prestando informações confiáveis e relevantes à sociedade. É um dos pilares para a construção de um governo aberto.

FONTES: BRASIL (2017, 2018).

NOTA: O Governo aberto (*Open-Gov*) é uma iniciativa que congrega nações democráticas e organizações da sociedade civil, para promover/difundir práticas que tornem os governos mais transparentes e abertos aos cidadãos, visto que na democracia os cidadãos devem ter livre acesso a dados públicos (PALUDO, 2019, p.222).

O GPGP (BRASIL, 2018) apresenta explicações complementares para cada um dos princípios elencados no quadro 9:

- a) **Capacidade de resposta.** Este princípio demonstra o compromisso da instituição em servir o cidadão, e sua implementação é orientada por duas diretrizes, previstas no Decreto n.º 9.023/2017: direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

O guia registra que, para aumentar a capacidade de resposta, a inovação é essencial. Nesse sentido, as instituições devem estar abertas à inovação, utilizando, por exemplo, redes de boas práticas, que são um canal importante para difusão de novas ideias e de arranjos mais eficientes (BRASIL, 2018, p.41).

- b) **A integridade** permite que os cidadãos estejam no centro das decisões e ações da administração pública, ajudando a combater a corrupção e os desvios de conduta, abrindo espaço para soluções e práticas inovadoras na gestão pública, e aumentando a capacidade de resposta tempestiva aos eventuais problemas (BRASIL, 2018, p.42).

A instituição deve encontrar o equilíbrio entre a punição de gestores e o espaço para buscar soluções inovadoras para os problemas sociais. O Controle Interno contribui para a integridade, ao mesmo tempo em que tem papel importante na busca do equilíbrio, pois não deve ser rígido demais a ponto de inibir práticas inovadoras de gestão pública (BRASIL, 2018, p.42).

- c) **A confiabilidade** está em harmonia com a diretriz contida no Decreto n.º 9.023/2017, pela qual a instituição deve monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas, mediante estabelecimento de indicadores de desempenho, com o monitoramento e avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas.

Outra diretriz que se aplica a este princípio consiste em articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público. Portanto, não há espaço para isolacionismo em uma política de Governança, cujo foco é centrar as ações no cidadão, vencendo barreiras institucionais e promovendo o diálogo constante entre as instituições em seus diferentes níveis e esferas, e a sociedade (BRASIL, 2018, p.47).

- d) Para conquistar **a melhoria regulatória** as instituições devem: avaliar propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas ou de concessão de incentivos fiscais, aferindo seu custo-benefício; manter processo decisório baseado em evidências e na conformidade legal, e apoiando a participação da sociedade; editar, revisar e atualizar atos normativos amparando-se em boas práticas regulatórias e na legitimidade e coerência do ordenamento jurídico (BRASIL, 2018, p.48).

O guia enfatiza que as decisões devem estar fundamentadas em evidências, mesmo que não impliquem alocação de recursos públicos, e que é preciso “incorporar nos processos e procedimentos administrativos uma cultura de evidências” (BRASIL, 2018, p.48); ou seja, a decisão deve ser racional, participativa, fundamentada e transparente.

- e) **A accountability** deve ocorrer em todos os níveis, sendo orientada pela diretriz contida no Decreto n.º 9.023/2017: definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais. Definidas as competências e as responsabilidades, a estes cabe realizar a prestação de contas.
- f) **Transparência.** É indiscutível a importância da transparência para a Governança pública, sendo considerada como um dos princípios centrais. O Decreto n.º 9.203/2017 prevê uma diretriz específica para esse princípio, que consiste na necessidade de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Conforme os entendimentos expressados, os princípios antecedem e, juntamente com as diretrizes ou premissas, são a base para a estruturação e implementação da Governança. O passo seguinte é a sua estruturação, cuja responsabilidade é atribuída à alta administração (BRASIL, 2014, 2018), visto que cabe a ela estruturar, implantar e manter os mecanismos, instâncias e práticas da Governança.

Organização e estrutura são complementares; a organização dá racionalidade e a estrutura fornece os meios para implementar os planos e desempenhar as demais funções e atividades. Assim, a função de “organização” assegura que a estrutura seja adequada incluindo os três grupos principais de sistema: de autoridade, de atividade e de comunicação (PALUDO, 2019).

Num contexto em que devem trabalhar em cooperação o governo, demais agentes públicos, sociedade e partes interessadas, Vieira e Barreto (2019, p.14) indicam que na estruturação da Governança pública deve-se: determinar os procedimentos para definição e alcance dos objetivos das partes interessadas; garantir a responsividade dos agentes no estabelecimento de incentivos à ação (competências, recompensas e sanções); instituir procedimentos de desempenho visando ao cumprimento dos objetivos, e de conformidade para assegurar a integridade.

Vieira e Barreto (2019, p.46) entendem que é preciso estabelecer um Conselho ou órgão para direcionar e supervisionar estrategicamente a Instituição e assegurar a observância dos princípios da Governança. Para esses autores o órgão de Governança atua com independência e separado do Conselho supervisor e dos diretores executivos.

Da mesma forma que os conceitos e/ou definições de boa Governança apresentam variações, as estruturas de Governança também são diferentes. Não é adequado simplesmente replicar a estrutura de Governança encontrada em normativo legal ou em manuais e guias de diferentes instituições: a estrutura também carece de adaptação (IBCG, 2015; BRASIL, 2018; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Uma vez definida a estrutura, devem ser mapeados os processos com atribuição de responsabilidades, estabelecidos os códigos de conduta para quem exerce liderança, e as formas de monitoramento e controle. A definição de responsabilidades é ampla e envolve tanto os membros de Conselho como os diretores executivos responsáveis pela utilização dos recursos públicos e, também, as demais lideranças da instituição; e o controle compreende tanto a gestão de riscos como a auditoria interna utilizada como meio de monitoramento e controle da instituição (IFAC, 2001).

Dois pontos são, ainda, destacados como importantes na Governança: i) o estabelecimento da auditoria interna independente e vinculado ao Conselho de Administração ou ao dirigente máximo, encarregada de avaliar e melhorar a eficácia da Governança e dos processos de controle e de gerenciamento de riscos; e ii) um sistema de gerenciamento de riscos a ser implementado pela Alta Administração, para assegurar que os principais riscos sejam monitorados e tenham respostas adequadas, de forma que não prejudiquem o alcance dos objetivos (BRASIL, 2014; IBGC, 2015; BRASIL, 2018).

Para complementar este referencial e melhor compreender a estrutura e as funções da Governança, bem como outros aspectos importantes como auditoria interna e gerenciamento de riscos, e, ainda, o conjunto de ensinamentos, recomendações e/ou medidas necessárias para a implementação da Governança em nível de órgão e entidade pública – permitindo assim uma visão holística e um entendimento amplo –, no Capítulo 4 são estudados individualmente diversos conteúdos não científicos acerca da implementação da Governança.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A Metodologia indica um caminho a percorrer para se chegar ao fim pretendido pelo estudo. Indica as regras e procedimentos para realizar a pesquisa; compreende um conjunto de procedimentos para se obter o domínio do saber (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). De forma intrinsecamente inter-relacionada, o método compreende as atividades sistemáticas e racionais que possibilitam adquirir conhecimentos válidos, por meio de um caminho a ser seguido (MARCONI; LAKATOS, 2017).

A pesquisa pode ser definida como procedimento racional e sistemático que visa proporcionar respostas aos problemas propostos, obtidas mediante a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e procedimentos científicos (GIL, 2002).

O presente capítulo contém o detalhamento da metodologia proposta para este estudo, mediante a descrição do tipo de pesquisa adotada, a delimitação do escopo, as etapas previstas para o desenvolvimento da pesquisa e os procedimentos metodológicos a serem utilizados.

3.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do tema encontra-se vinculada à linha de pesquisa sobre Governança Pública e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Dessa forma, a área maior deste estudo é o Planejamento Urbano e Regional, delimitado para a linha de pesquisa “Governança Pública e Desenvolvimento”, dentro da qual se direciona para a subárea que trata da “Governança Pública no Brasil”, e nesse alinhamento se escolhe a partícula que estudará uma proposta de modelo para Implementação de Governança em Instituições Públicas, como instrumento de planejamento e desenvolvimento.

Considerando que o histórico da Governança não é objeto deste estudo, a pesquisa bibliográfica e documental tem como delimitação longitudinal temporal o período compreendido no período de 2001 a 2019.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Gerardt e Silveira (2009), uma pesquisa pode ser assim classificada: quanto ao tipo, podendo ser qualitativa ou quantitativa; quanto a sua natureza, que pode ser básica ou aplicada; quanto aos objetivos, em que a pesquisa pode ser exploratória, descritiva e explicativa; quanto aos procedimentos, podendo ser experimental, bibliográfica, documental, de campo, *ex-post-facto*, levantamento, *survey*, estudo de caso, participante, pesquisa-ação, etnográfica e etnometodológica.

A pesquisa qualitativa pode se valer de diferentes concepções filosóficas e estratégias de investigação e métodos de coleta, análise e interpretação de dados (CRESWEL, 2010). A natureza da pesquisa qualitativa é aplicada, pois seus resultados e discussões destinam-se a resolver problemas específicos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

O objetivo exploratório busca maior familiaridade com o problema e o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Predominam nesse campo o levantamento bibliográfico, entrevistas com quem possui experiências relacionadas ao problema pesquisado, e análise de exemplos que facilitem a compreensão (GIL, 2002). Ainda segundo o referido autor, a pesquisa bibliográfica utiliza material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos, e, conforme o estudo, pode se valer mais acentuadamente de fontes bibliográficas.

Dessa forma, segue-se demonstrada resumidamente no quadro 10 a taxonomia proposta por Gerhardt e Silveira (2009), e, de forma complementar, por Creswall (2010).

QUADRO 10 - TAXONOMIA METODOLÓGICA ADOTADA

METODOLOGIA DE PESQUISA		JUSTIFICAÇÃO
Tipo ou Abordagem	Qualitativa	Por possibilitar o uso de diferentes concepções filosóficas e estratégias de investigação, análise e interpretação de dados subjetivos, com vistas a sua compreensão e utilização para a resolução da questão objeto deste estudo.
Natureza	Aplicada	Por permitir estudar e discutir os conteúdos visando à apresentação de uma metodologia para a implementação da Governança, aplicada às instituições públicas brasileiras.
Objetivo	Exploratória	Por possibilitar o aprimoramento de ideias e maior familiaridade com o assunto, considerando ser o tema de pouco conhecimento acumulado e sistematizado (metodologia para implementação da Governança em instituições públicas).
Procedimento	Pesquisa Bibliográfica	Por estar amparada em material publicado e acessível ao público em geral.
	Análise Documental	Por também envolver Manuais, Leis, Decretos e Instruções de Órgãos Nacionais e Internacionais.
	Análise de Conteúdo	Por ser necessária análise das informações com vistas a amparar e consolidar as inferências e conclusões acerca do tema, bem como orientar a proposição objeto deste estudo.

FONTE: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme demonstrado no quadro 10, este estudo utilizou o tipo ou abordagem qualitativa, de natureza aplicada, tendo objetivo exploratório. Com relação aos procedimentos metodológicos, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo.

A pesquisa bibliográfica foi inicialmente realizada nas bases da Scielo, Scopus e Google Scholar, e complementada por pesquisas realizadas diretamente na página www.google.com.br, e por pesquisa institucional nacional e internacional.

A análise documental e de conteúdo foi realizada da seguinte forma: a primeira leitura dos escritos identificados foi restrita ao resumo e ao referencial, com vistas a avaliar a sua aplicabilidade; o segundo filtro compreendeu a leitura integral dos conteúdos, resultando numa seleção de escritos úteis e organizados em ordem de prioridade; a terceira leitura foi a mais aprofundada, com segregação de recortes e entendimentos dos principais escritos. Na quarta leitura foram agrupados e comparados os principais conteúdos, de forma a unificar o entendimento predominante, e, ato decorrente, a elaboração do primeiro texto base.

Após a aprovação do projeto de pesquisa pela banca de qualificação foram providenciados os ajustes indicados pelos componentes da banca, e concluída a pesquisa, com a conseqüente elaboração do conteúdo final, que foi revisado pelo mestrando, pelo orientador e por profissional de mercado quanto a regras da ABNT.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa se concretiza por meio do planejamento da pesquisa (GIL, 2002). Após a definição do problema, objetivos, pressupostos e hipóteses, o delineamento indica as etapas a serem percorridas para responder à questão (solucionar o problema) e alcançar os objetivos do estudo.

O planejamento para o desenvolvimento deste estudo encontra-se estruturado em etapas, compreendendo: a delimitação do estudo, o referencial teórico, a metodologia da pesquisa, a realização da pesquisa, resultados e discussões, e conclusões. O desenvolvimento do trabalho será realizado em dois blocos. O primeiro tratou das etapas necessárias à qualificação, e o segundo foi direcionado à conclusão da pesquisa, elaboração da proposta de modelo e defesa da dissertação.

Os trabalhos relacionados ao primeiro bloco, visando à qualificação, compreenderam as etapas: i) delimitação do estudo: definição do tema, título, problema de pesquisa, pressupostos, objetivos (geral e específicos) e teoria central; ii) referencial teórico: levantamento bibliográfico dos materiais que serão utilizados para fundamentar o estudo; fichamento dos materiais selecionados; análise do conteúdo; e, elaboração do texto; e iii) metodologia da pesquisa: compreende a taxonomia metodológica, delimitação da pesquisa e limitações dos métodos.

Quanto ao segundo bloco, visando à defesa da dissertação, os trabalhos compreenderam as seguintes etapas: i) promoção dos ajustes sugeridos pela banca de qualificação; ii) conclusão da pesquisa; iii) elaboração da proposta de modelo de implementação da Governança; iv) apresentação dos resultados; e, v) conclusão.

3.4 LIMITAÇÕES DOS MÉTODOS

A investigação bibliográfica é um poderoso instrumento para o pesquisador, pois lhe fornece valiosas contribuições teóricas necessárias em qualquer tipo de pesquisa (GIL, 2002; CRESWELL, 2010), o que por si só já justifica seu uso neste estudo qualitativo e de cunho exploratório.

Contudo, é preciso reconhecer a limitação alertada pelos autores quanto a este tipo de pesquisa. Segundo Vergara (2006, p.61), “todo método tem possibilidades e limitações”. Dessa forma, a simples escolha da metodologia já é um fator de limitação. Outra limitação identificada é a ausência, nas bases pesquisadas, de trabalhos científicos diretamente relacionados com o objetivo geral, fato que demandou outras pesquisas exploratórias em bases mistas e institucionais.

Noutro aspecto, a pesquisa também é limitada pela infinitividade da ciência, em que sempre é possível a sua complementação, bem como pela natural evolução da humanidade, o que torna, também, sempre possível o seu aperfeiçoamento.

Em face dessas limitações, apresentar um modelo definitivo para implementação da Governança em instituições públicas não é a pretensão desta pesquisa; contudo, avançou-se até onde foi possível na obtenção de conhecimentos necessários e suficientes para fundamentar a construção de uma proposta de modelo.

Dito isto, registre-se que este trabalho nem de longe pretende esgotar o assunto que habita fértil campo para novos estudos, mas, sim, abrir uma discussão, de cunho mais prático e aplicado, permitindo vastos e fecundos estudos complementares.

4 PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS

Como instrumentos de apoio à elaboração da proposta de modelo para a implementação da Governança organizacional em órgãos e entidades públicas, passa-se a abordar, de forma individualizada, estudos mais amplos que reúnem teorias, orientações e práticas acerca da implementação da Governança.

Esses conteúdos foram obtidos mediante a pesquisa institucional nacional e complementados com estudos internacionais. Os primeiros quatro conteúdos são os internacionais e os últimos seis referem-se aos nacionais, ambos abordados em ordem crescente de antiguidade.

4.1 MODELOS E TEORIAS ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

4.1.1 Código Federal de Governança Corporativa Pública da Alemanha (2009)

O modelo de Governança e gestão corporativa do Governo da Alemanha está amparado no “Código Federal de Governança Corporativa Pública (2009)”, aplicado às empresas privadas em que o governo participa e também às empresas públicas (salvo disposição legal em contrário). Entenda-se “empresas” em sentido amplo: tanto as empresas privadas de caráter econômico como as públicas (semelhante às agências no Brasil); no entanto, as empresas públicas que participam da bolsa de valores orientam-se por outro código, denominado “Código de Governança Corporativa Alemão”.

O código contém padrões de boa Governança corporativa na forma de recomendações e sugestões, visando tornar a gestão e o monitoramento mais transparentes e compreensíveis. Contudo, aderente a esta dissertação foi desconsiderado o conteúdo destinado às empresas que podem gerar lucro financeiro, e utilizados apenas aqueles que podem ser aplicados aos órgãos e entidades públicas brasileiras.

O Conselho e a administração devem trabalhar em conjunto para o benefício da instituição, mas as decisões fundamentais devem ser previamente aprovadas

pelo Conselho. Para isso, é indispensável a confiança mútua, criada e fortalecida mediante o cumprimento das obrigações de transparência, divulgação e confidencialidade (CGPA, 2009, p.7).

A confidencialidade é crucial para uma boa Governança corporativa, visto que exige uma constante e aberta discussão entre o Conselho e a administração, bem como internamente em cada um desses órgãos. Tanto a administração como o Conselho devem observar as regras de Governança corporativa. Em caso de violação eles devem ser responsabilizados pelos seus atos (CGPA, 2009, p.10-11).

A administração tem a responsabilidade original pela gestão da organização vinculada à sua missão ou ao negócio. Dessa forma, deve assegurar o cumprimento das normas e diretrizes internas e agir para garantir que sejam observadas pelas demais atores. Deve, ainda, instituir um adequado gerenciamento de controle dos riscos da organização (CGPA, 2009, p.12-13).

O órgão de fiscalização (similar à auditoria interna no Brasil) é responsável pelo monitoramento e aconselhamento da alta administração. Deve monitorar e avaliar a regularidade, a conveniência e eficiência das decisões e atos de gestão, verificando, também, a implementação das decisões (CGPA, 2009, p.17).

A transparência no código alemão está mais ligada às práticas em que os administradores divulgam essas informações ao Conselho. No relatório de Governança Corporativa a administração e a auditoria interna precisam relatar acerca do governo corporativo da empresa, que deve incluir declaração a respeito do cumprimento das recomendações contidas no Código de Governança Pública (CGPA, 2009, p.24).

As informações importantes da empresa também devem ser disponibilizadas em seu site na internet. Isso inclui o Relatório de Governança Corporativa e as demonstrações financeiras, o relatório da administração, além de outras informações importantes da empresa para as demais partes interessadas (CGPA, 2009, p.24-25).

4.1.2 Boa Governança no Setor Público, IFAC (2014)

Para a *International Federation of Accountants* (IFAC), o objetivo principal das entidades do setor público é alcançar os resultados pretendidos para manter ou melhorar o bem-estar dos cidadãos. As partes interessadas nas instituições públicas, por sua vez, “estão de olho” nas entregas e nos resultados, e se isto foi feito de maneira eficiente, equitativa e eficaz (IFAC, 2014, p.6).

A IFAC (2014, p.7) define Governança como “arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados”, porém alerta que não existe uma definição universal para Governança do setor público, visto que há diversidade de legislação, estrutura, formas e tamanho das instituições.

A separação de poderes é crucial para a estruturação dos arranjos de Governança, assim como as lideranças têm um papel crucial na sua implementação, avaliação e melhoria (IFAC, 2014, p.9).

A IFAC considera essencial para as instituições alcançarem os resultados pretendidos: atuar sempre no interesse público, adotar a integridade e valores éticos e respeitar o estado de direito, e garantir abertura e envolvimento abrangente das partes interessadas (IFAC, 2014, p.10).

O interesse público é a coisa mais valorizada pelos cidadãos e pela sociedade, incluindo direitos, acesso ao governo, liberdades econômicas e poder político, que incluem também: informações, tomadas de decisões sólidas e transparentes; boa Governança e gerenciamento de desempenho; e uso eficiente e sustentável dos recursos naturais, melhorando assim o bem-estar da sociedade por sua maior disponibilidade e acessibilidade (IFAC, 2014, p.12).

Os agentes do corpo governante devem se comportar com integridade, e a instituição deve promover a cultura de agir sempre no interesse público, com foco no alcance dos objetivos da entidade, assegurando o cumprimento de valores comunicados, compreendidos e compartilhados (IFAC, 2014, p.13).

A IFAC afirma a necessidade de que o exemplo venha do corpo diretor, devendo ser estabelecido código de conduta como meio para promover uma cultura

ética. Deve ser instituído mecanismo de *feedback* para denunciar comportamentos que se desviam do interesse público, os quais precisam ser apurados pelo corpo diretor (IFAC, 2014, p.13). Nesse sentido, a instituição demonstra forte compromisso com valores éticos quando eles permeiam todos os aspectos da entidade do setor público.

O respeito ao Estado de Direito inclui a aplicação da lei de forma imparcial, a qual, junto com um sistema judicial independente, ajuda a construir uma sociedade melhor para todos os indivíduos. Isto implica assegurar direitos, reparar danos aos prejudicados e proteger contra a corrupção e outros crimes antiéticos (IFAC, 2014, p.15).

A garantia de abertura e o envolvimento das partes interessadas devem ser assegurados pelas instituições mediante canais claros e confiáveis de comunicação e consulta para envolver todas as partes interessadas, como cidadãos, usuários dos serviços e outros grupos. A abertura demonstra que a instituição está agindo sempre no interesse público, o que fortalece a confiança pública. As decisões devem ter critérios explícitos, justificativas e consequências, dando-se ampla transparência (IFAC, 2014, p.16).

O envolvimento das partes interessadas necessita ser eficaz, incluindo cidadãos e usuários de serviços. As instituições devem ter uma política clara acerca da consulta de todas as partes interessadas (individuais ou em grupos), e instituir processo para coletar e avaliar as ideias/visões de pessoas e organizações, permitindo que todos possam expressar suas opiniões livremente (IFAC, 2014, p.16-17).

As partes interessadas ajudarão a instituição a alcançar os resultados pretendidos, os quais talvez não fossem obtidos pela instituição isoladamente. Parcerias formais e informais com outras entidades permitem usar os recursos com eficiência e alcançar melhores resultados (IFAC, 2014, p.17).

Tendo como base: i) atuar sempre no interesse público; ii) adotar a integridade e valores éticos e respeitar o estado de direito; e, iii) garantir abertura e envolvimento abrangente das partes interessadas, a boa Governança pública deve constituir arranjos que incluam:

definir resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; promover as ações necessárias para otimizar os resultados pretendidos; desenvolver a capacidade das lideranças e dos colaboradores internos; gerenciar os riscos e o desempenho por meio de controle interno robusto e de boa gestão financeira; e implementar boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para assegurar uma prestação de contas eficaz (IFAC, 2014, p.10).

Para a IFAC-CIPFA, o verdadeiro desafio para as entidades do setor público continua sendo a implementação, pois as decisões, códigos e orientações, muitas vezes, têm falhas na aplicação prática. Portanto, embora as estruturas sejam essenciais, segundo a Cipfa (2017) é preciso pessoas que façam as estruturas funcionarem.

4.1.3 Boa Governança e Banco Mundial (2017)

O Banco Mundial (BM) vincula a Governança à arte de governar, e define a boa Governança como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país (BM, 2002, p.4-7).

Dentre as muitas visões acerca da boa Governança, a maioria argumenta que esta deve contemplar: i) aumento da responsabilidade pública e transparência; ii) respeito e fortalecimento do Estado de direito e medidas anticorrupção; iii) democratização, descentralização e reforma do governo local; iv) maior participação da sociedade civil; e, v) respeito pelos direitos humanos e pelo meio ambiente (BM, 2017, p.4).

Em sentido contrário, o BM indica que a “má Governança” nos países em desenvolvimento ou transição provém de falha no ajuste estrutural: “estruturas jurídicas inadequadas, sistemas financeiros ineficientes, mecanismos reguladores insuficientes, interferência política excessiva e corrupção generalizada.” (BM, 2017, p.7).

Para o BM, os países não alcançarão uma boa Governança sem que haja instituições sólidas, um forte sistema legal e um judiciário independente. Como um dos principais problemas, considera que a corrupção é um “câncer” que precisa ser fortemente combatido (BM, 2017, p.12-20).

A participação na Governança é entendida como o processo por meio do qual as partes interessadas influenciam e compartilham o controle sobre as decisões, os recursos e as iniciativas de desenvolvimento. O BM incentiva os Estados a considerar

a opinião dos excluídos do processo de formulação de políticas: os pobres, os vulneráveis e as minorias (BM, 2017, p.21-22).

No entendimento do BM a Governança também se preocupa com os direitos humanos e em fazer com que “a voz dos pobres” seja ouvida. Nesse sentido, a descentralização e a participação popular podem levar a uma boa Governança local, com o empoderamento dos pobres e consequente contribuição para o desenvolvimento socioeconômico.

4.1.3.1 Governança e a lei, Banco Mundial (2002)

A Governança voltada para o desenvolvimento é definida como um processo no qual atores estatais e não estatais interagem para planejar e implementar políticas, respeitando as regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder (BM, 2017, p.3).

A Governança para o desenvolvimento não se apoia apenas nas “melhores práticas”, mas em ajustes institucionais e reformas bem-sucedidas, para resolver problemas que impedem o desenvolvimento. Três princípios orientam as reformas no Estado/Administração: pensar não apenas sobre a forma das instituições, mas também sobre as funções que desempenham; pensar não apenas na capacitação, mas também nas assimetrias de poder; pensar não apenas no Estado de Direito, mas também no papel das leis (BM, 2017, p.29).

Para o Banco Mundial, uma boa Governança ajuda a alcançar os objetivos de segurança, crescimento e equidade. A Governança envolve três questões que devem ser trabalhadas: a forma de elaboração das políticas, a capacidade de implementá-las e a aplicação impessoal das regras (BM, 2017, p.32).

Para um progresso sustentado, a Governança precisa responder a todos os grupos da sociedade, independentemente de suas circunstâncias. Embora o poder seja distribuído de forma desigual em todas as sociedades – um fato inevitável –, promover a Governança para a metade inferior significa promover um processo por meio do qual os dividendos do desenvolvimento ainda possam ser distribuídos equitativamente (BM, 2017, p.48).

4.1.4 Projeto de Políticas sobre Boa Governança Pública da OCDE (2018)

O projeto de políticas sobre boa Governança da OCDE (2018) está direcionado para governos, agências e instituições públicas e também para o legislativo e executivo. A OCDE afirma que não se trata de receita única para a Governança pública, pois os contextos onde será aplicada serão diferentes (país, governo, instituições, serviço público etc.).

A finalidade do projeto é orientar quanto à implementação da Governança, reformas da Governança e outras reformas necessárias para o “aumento e sustentabilidade da prosperidade em seu país e do bem-estar de seus cidadãos” (OCDE, 2018, p.7).

Para a OCDE, a ausência ou má Governança leva a problemas como “corrupção, excesso de burocracia, ineficiência nos gastos e falta de competência”, que dificultam ou impedem uma coordenação eficaz. A má administração das instituições e o mau uso de instrumentos e ferramentas impedem que os governos alcancem seus objetivos, incluindo os dos cidadãos (OCDE, 2018, p.7-8).

Abordagens inovadoras de Governança pública, em conjunto com estratégias holísticas e integradas, são necessárias para responder efetivamente aos desafios multidimensionais que a sociedade enfrenta. Do outro lado, os cidadãos e a sociedade civil exigem uma Governança mais equitativa, aberta e inclusiva, em que “as decisões sejam tomadas no interesse público e não sob a influência indevida de poderosos grupos de interesse” (OCDE, 2018, p.8).

As lições aprendidas em duas décadas a respeito da concepção e implementação de reformas de Governança pública são: i) existe uma lacuna de como a Governança pública pode melhorar os resultados do crescimento inclusivo; ii) existem dificuldades em construir um plano para engajar uma reforma abrangente da Governança pública, pois as reformas são feitas para reduzir despesas, e não para resolver desafios complexos; iii) as abordagens são verticais e desprovidas de envolvimento com os cidadãos e a sociedade civil, o que limita o seu sucesso; e iv) uma abordagem coerente e integrada pode levar a melhores resultados (OCDE, 2018, p.9).

A boa Governança resulta da combinação de três elementos interconectados: i) valores: princípios de comportamento que guiam a Governança pública para que avance e defenda o interesse público; ii) facilitadores: integração de práticas que apoiam a definição e implementação de reformas; e iii) instrumentos e ferramentas: conjunto de políticas e práticas de gerenciamento para melhorar a eficiência da Governança e a implementação de políticas (OCDE, 2018, p.10).

O projeto de políticas de boa Governança pública da OCDE está dividido em duas partes: os valores e facilitadores da boa Governança pública; e boa Governança na formulação, implementação e avaliação de políticas.

A primeira parte destaca a importância dos valores-chave da Governança, que influenciam positivamente a seleção e priorização de políticas, considerando as partes interessadas e os cidadãos; bem como os facilitadores da boa Governança pública, que podem ser adotados para obter decisões efetivas e equitativas e reformas bem-sucedidas (OCDE, 2018, p.14).

A construção de cultura baseada em valores de boa Governança pública é um processo contínuo que deve considerar: integridade; abertura e transparência; inclusão, baseada na igualdade de gênero e diversidade; e prestação de contas e respeito ao Estado de Direito (OCDE, 2018, p.14-15).

Os facilitadores da boa Governança visam preparar os governos (e instituições) para lidar com reformas complexas de Governança, que incluem: compromisso, visão e liderança; formulação de políticas equitativas e informadas por evidências; coordenação de todo o governo (ou instituição); inovação e gerenciamento de mudanças (OCDE, 2018, p.16-17).

Na segunda parte a OCDE lembra que a Governança também se refere à forma como se formulam, implementam, comunicam e avaliam decisões quanto ao seu impacto na vida dos cidadãos. Para isso é necessário o envolvimento de partes interessadas e cidadãos, desde a definição do problema (OCDE, 2018, p.17-18).

Na parte gerencial a OCDE sugere o uso de ferramentas para melhorar a qualidade de formulação e modelagem das políticas públicas. São elas: planejamento estratégico; habilidades para o desenvolvimento de políticas; capacidades digitais; uso de dados (OCDE, 2018, p.17-18).

A OCDE registra, ainda, as dificuldades de implementação e destaca a importância da gestão e dos servidores públicos para que ocorra uma boa execução. Da mesma forma, o monitoramento é essencial para uma adequada implementação de política pública, acompanhando o progresso e fazendo os ajustes necessários para assegurar o alcance dos objetivos. Tanto os mecanismos internos como a sociedade civil e os cidadãos devem participar do monitoramento (OCDE, 2018, p.19-20).

Concluindo o ciclo das políticas, avaliar o desempenho e os resultados ajuda a entender por que alguns resultados são obtidos e outros não, bem como serve para melhorar a qualidade da tomada de decisões. Deve-se construir um sistema robusto de avaliação, bem como promover a qualidade e o uso das avaliações. As instituições superiores de auditoria também desempenham papel crítico no processo de avaliação por meio de suas auditorias, avaliações e pareceres, responsabilizando os agentes pelo uso de recursos públicos (OCDE, 2018, p.21-22).

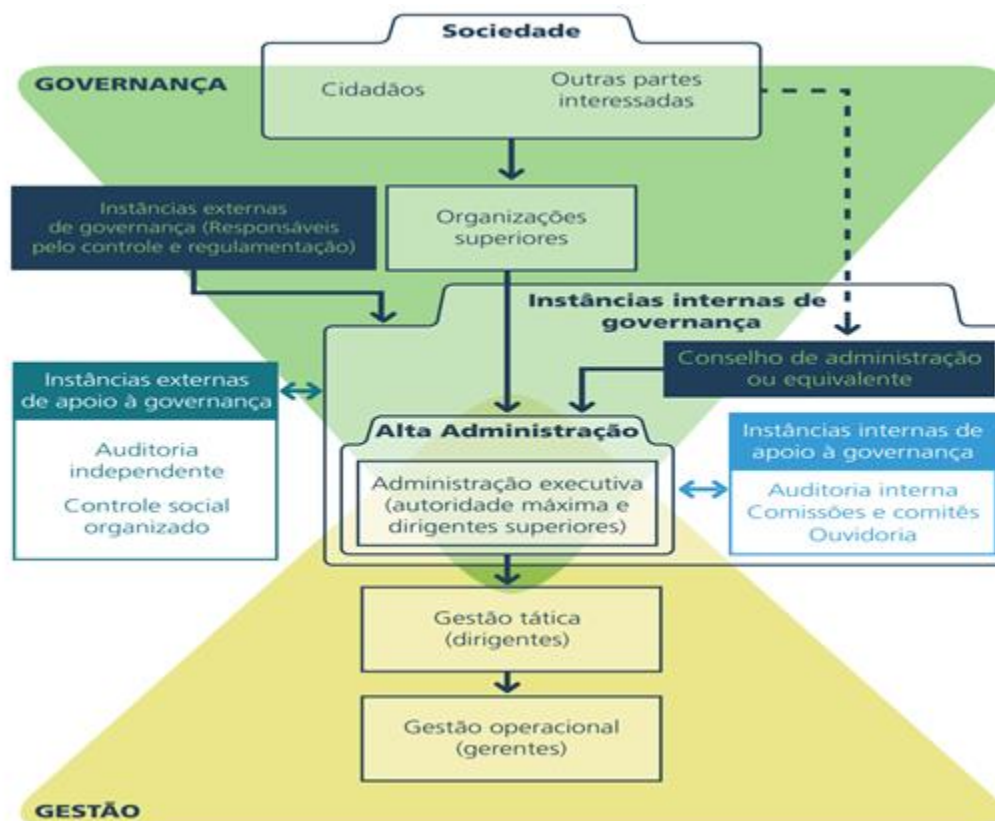
Por fim, a prestação de contas e o respeito pelo Estado Democrático de Direito incluem: responsabilidade do Estado, responsabilização administrativa, responsabilização financeira e responsabilização social (OCDE, 2018, p.42-43).

A OCDE ressalta também que: instituições democráticas eficientes estão no cerne de uma boa Governança pública; integridade é a pedra angular de qualquer sistema de Governança pública sólida; a transparência é fundamental para incluir os cidadãos na formulação de políticas e criar confiança nas instituições públicas; a liderança também é fundamental para alcançar reformas bem-sucedidas e uma boa Governança pública (OCDE, 2018, p.10, 26, 34, 51).

4.1.5 Referencial Básico de Governança-2 do TCU (2014)

O referencial do TCU (2014), na parte que trata de órgãos e entidades públicas, considera a Governança um sistema, cuja estrutura é formada por: instâncias externas de Governança; instâncias externas de apoio à Governança; instâncias internas de Governança; e instâncias internas de apoio à Governança. As instâncias externas, por se encontrarem fora e/ou distantes da organização, não foram abordadas por serem de pouca importância para o objeto desta dissertação.

FIGURA 3 - SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TCU PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS



FONTE: Referencial de Governança-2 do TCU (BRASIL, 2014).

A figura 3 demonstra o Sistema de Governança em órgãos e entidades públicas, na visão do TCU. Observa-se que as instâncias internas de Governança são responsáveis por definir e avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os Conselhos de administração ou equivalentes e, na falta destes, a alta administração (BRASIL, 2014, p.29).

As instâncias internas de apoio à Governança, por sua vez, realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o Conselho fiscal, as comissões e os comitês (BRASIL, 2014, p.29).

Além dessas instâncias, a estrutura da Administração dos órgãos e entidades públicas, na qual incide a Governança, também desempenha importante papel para a construção, implementação e aperfeiçoamento da boa Governança organizacional: trata-se da administração estratégica, da gestão tática e da gestão operacional.

A administração estratégica é a responsável por avaliar, direcionar e monitorar o seu órgão ou entidade. É composta pela autoridade máxima da organização e pelos dirigentes superiores. De forma geral, a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, e os dirigentes superiores são os responsáveis pelo estabelecimento de políticas e objetivos, bem como pelo direcionamento da organização (BRASIL, 2014, p.30).

De acordo com o TCU, a gestão tática é responsável pela coordenação da gestão operacional em áreas e/ou funções específicas. Os dirigentes que integram essa estrutura e compõem o nível intermediário da organização são os agentes em nível de Secretário ou Diretor. Para a gestão operacional fica a responsabilidade pela execução de processos produtivos: tanto os finalísticos como os de apoio. Sua estrutura é composta pelos agentes públicos membros da organização que ocupam cargos ou funções como gerentes, supervisores, chefes (BRASIL, 2014, p.30).

Para o TCU (BRASIL, 2014), a Governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral), assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014, p.30).

Em sintonia com o *World Bank*, o TCU entende que a Governança compreende estruturas, funções, processos e tradições organizacionais utilizados para garantir a execução do planejamento e o alcance dos objetivos e resultados de forma transparente. Para assegurar maior efetividade quanto aos resultados e maior economicidade na implementação das ações, são indicadas diversas outras funções da Governança:

definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* e a transparência (BRASIL, 2014, p.31).

Essas funções complementares da Governança relacionam-se com os processos organizacionais de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

A gestão é considerada pelo TCU como a responsável pelo funcionamento da organização no seu dia a dia, observando as estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos pelo órgão. A gestão busca a eficiência de suas ações e procura alcançar a eficácia, cumprindo as metas estabelecidas. Assim, também são funções atribuídas à gestão:

implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender (BRASIL, 2014, p.31).

Enquanto a Governança provê o direcionamento estratégico, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, de forma a assegurar o atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas, a gestão se preocupa com os processos organizacionais, sendo a responsável pelo planejamento, execução e controle, e pela utilização dos recursos e poderes colocados à sua disposição, visando ao alcance dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 2014, p.32).

Para o TCU, a Governança se preocupa com a qualidade do processo decisório, para que tenha efetividade e possa gerar o maior valor possível. Por isso quer saber como, por quem e por que as decisões foram tomadas, e se os resultados esperados foram alcançados. A gestão, por sua vez, apoia-se num direcionamento superior já estabelecido, cabendo a ela, por meio de seus agentes, garantir que as ações sejam executadas com eficiência e da melhor maneira possível (BRASIL, 2014, p.32).

- **Princípios.** O TCU adota os princípios para uma boa Governança sugeridos pelo Banco Mundial. São eles: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. Os conceitos desses princípios, assim como de outros

princípios pesquisados, encontram-se no início do item 2.5 deste trabalho.

- **Diretrizes.** O Referencial do TCU considera que, para órgãos e entidades públicas alcançarem uma boa Governança, é importante observar um conjunto de diretrizes, e adota aquelas apresentadas pelo CIPFA (2004), cuja síntese demonstra-se no quadro 11.

QUADRO 11 - DIRETRIZES DE GOVERNANÇA DO CIPFA

DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA INDICADAS PELO CIPFA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desempenhar as funções e papéis definidos; ▪ Decidir apoiado em informações de qualidade; ▪ Instituir gerenciamento de riscos; ▪ Desenvolver e capacitar os dirigentes da organização; ▪ Prestar contas da atuação e dos resultados; ▪ Efetivamente envolver as partes interessadas; ▪ Definir propósitos claros para a organização; ▪ Entregar aos usuários serviços de qualidade; ▪ Entregar algo aos contribuintes que pagam impostos; ▪ Definir as funções da organização e as responsabilidades da Alta Administração e demais gestores; ▪ Instituir relações entre a Alta Administração e a sociedade; ▪ Dar transparência ao processo de tomada de decisão; ▪ Instituir, manter e usar estruturas de apoio, informação e aconselhamento; ▪ Assegurar que o sistema de gestão de riscos esteja em funcionamento; ▪ Certificar-se de que as lideranças tenham habilidade, conhecimento e experiência necessários para um bom desempenho; ▪ Capacitar os agentes responsáveis e avaliar seu desempenho; ▪ Equilibrar a composição do corpo diretivo, assegurando continuidade e renovação; ▪ Compreender as relações formais e informais de prestação de contas; ▪ Promover ações ativas e planejadas no diálogo e prestação de contas à sociedade, com engajamento de organizações e partes interessadas; ▪ Instituir ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes; ▪ Assegurar que a Alta Administração tenha comportamento exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da Governança; ▪ Assegurar os meios para colocar em prática os valores organizacionais.

FONTE: Referencial de Governança-2 (BRASIL, 2014, p.34).

Para assegurar o cumprimento satisfatório das funções da Governança, de avaliar, direcionar e monitorar, devem ser adotados os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

A liderança compreende as práticas necessárias para assegurar as condições para uma boa Governança. As pessoas designadas para ocupar os principais cargos na instituição e liderar os processos de trabalho devem ser

“Íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas”. São esses líderes que irão conduzir o processo de definição da estratégia para a conquista da boa Governança, após a escuta atenta das necessidades e expectativas das partes interessadas, da avaliação interna e externa com prospecção de cenários, da definição de objetivos, e do alinhamento da estratégia com as operações das unidades e com as demais organizações envolvidas ou afetadas. No entanto, para que os processos sejam executados conforme definidos é preciso identificar, avaliar e tratar os riscos, sendo, assim, necessário estabelecer controles para zelar pela transparência e promover a *accountability* (BRASIL, 2014, p.37).

Esses mecanismos de Governança não são capazes, isoladamente, de produzir todos os resultados potencialmente esperados; assim, para cada mecanismo são associados componentes, que contribuem para o alcance dos objetivos propostos.

QUADRO 12 - MECANISMOS E COMPONENTES DA GOVERNANÇA

MECANISMOS	LIDERANÇA	ESTRATÉGIA	CONTROLE
Componentes	pessoas e competências	relacionamento com partes interessadas	gestão de riscos e controle interno
	princípios e comportamentos	estratégia organizacional	auditoria interna
	liderança organizacional	alinhamento transorganizacional	<i>accountability</i> e transparência
	sistema de Governança		

FONTE: Referencial de Governança-2 (BRASIL, 2014).

O quadro 12 traz os mecanismos e componentes da Governança, na visão do TCU. A liderança compreende: i) pessoas, que devem ser íntegras e responsáveis, e competências, que são indispensáveis para o exercício da liderança; ii) princípios e comportamentos para orientar os dirigentes, que devem demonstrar elevados padrões de conduta ética; iii) liderança organizacional, que reflete o sistema de liderança, a delegação de competência e a responsabilização por resultados; e iv) sistema de Governança, que demonstra o modo como os atores se organizam, interagem e procedem para alcançar a boa Governança, cujos líderes têm papel essencial na sua implementação e manutenção.

A estratégia envolve: i) relacionamento com as partes para alinhamento das ações institucionais com as expectativas dos demais interessados, visando à obtenção de resultados equilibrados e ao alcance de objetivos políticos, econômicos e sociais; ii) estratégia organizacional construída em conjunto com as partes interessadas a partir

da missão institucional, visão de futuro, análise dos ambientes interno e externo; iii) alinhamento transorganizacional para integração horizontal das políticas públicas com as diversas entidades, para que atuem de forma integrada e colaborativa visando a melhores resultados e ao bem comum de toda a sociedade.

O mecanismo controle, por sua vez, abarca: i) gestão de riscos e controle interno, determinando o limite de riscos na busca dos melhores resultados, mitigado pelas ações do gerenciamento de riscos; ii) auditoria interna para avaliar a eficácia dos controles internos, do processo de gestão de riscos e da própria Governança; iii) *accountability* e transparência, com prestação de contas que demonstre, além do aspecto econômico, os demais fatores utilizados para a geração de valor – aos quais deve ser dada ampla transparência, assim como a outras informações de interesse das partes e da sociedade.

4.1.6 10 Passos para a Boa Governança (TCU, 2014)

Os “10 passos” divulgados pelo TCU (2014) são um instrumento para promover a avaliação e melhoria da Governança nas instituições públicas brasileiras. A partir das informações nele contidas a organização pode avaliar o funcionamento da sua Governança e promover ações que otimizem seu desempenho econômico, social e ambiental.

QUADRO 13 - DEZ PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA

continua

PASSOS	EXPLICAÇÕES	AÇÕES
1) Escolher líderes competentes e avaliar seus desempenhos.	Os resultados da organização dependem de seus líderes, que devem ser competentes, ter idoneidade moral, experiência em funções semelhantes, e estarem livres de impedimentos e conflitos de interesses.	Estabelecer e dar transparência ao “processo de seleção” dos membros da Alta Administração e de colegiados ou Conselhos; capacitar os membros da Alta Administração; avaliar o desempenho dos membros da Alta Administração; e garantir que os benefícios a eles concedidos sejam adequados, dando-lhes transparência.
2) Liderar com ética e combater os desvios.	A atuação dos agentes públicos deve observar a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e os princípios morais; ou seja, deve ser considerado o elemento ético. Para isso, as instituições devem estabelecer mecanismos que promovam e reforcem o comportamento ético de suas lideranças e demais agentes.	As instituições devem adotar código de ética e conduta para membros da Alta Administração, colegiado ou Conselhos; estabelecer mecanismos para evitar que as decisões e ações sejam influenciadas por preconceitos, vieses ou conflitos de interesses; e estabelecer mecanismos para assegurar que a atuação da Alta Administração esteja em harmonia com valores e princípios constitucionais, legais, organizacionais e com o código de ética e conduta adotado.

QUADRO 13 - DEZ PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA

continua

PASSOS	EXPLICAÇÕES	AÇÕES
3) Estabelecer o sistema de Governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.	<p>O sistema reflete o modo como os atores se organizam, interagem e procedem para obter uma boa Governança.</p> <p>Compreende as estruturas internas e externas de Governança, o fluxo de informações, os processos de trabalho e atividades de avaliação, direcionamento e monitoramento.</p>	Estabelecer as instâncias internas de Governança da organização; garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas; e estabelecer o sistema de Governança da organização, divulgando-o a todas as partes interessadas.
4) Estabelecer um modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.	<p>O papel fundamental das instituições públicas é ampliar o bem-estar social dos cidadãos.</p> <p>A organização, a partir de sua missão, da visão de futuro e da análise do ambiente interno e externo, deve formular suas estratégias e desdobrá-las em planos de ação, delineando um caminho para o alcance dos objetivos e resultados institucionais.</p>	Estabelecer um modelo de gestão da estratégia transparente e com espaço para a participação das partes interessadas; escolher a estratégia da organização; e monitorar e avaliar a execução da estratégia, o desempenho e os principais indicadores utilizados para medição.
5) Estabelecer a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.	<p>Devem ser considerados o foco na prestação de serviços de qualidade, alinhados com as necessidades dos usuários e expectativas das demais partes interessadas, como forma de gerar bons resultados e alcançar objetivos políticos, econômicos e sociais.</p> <p>Dessa forma, o modelo de Governança deve assegurar o equilíbrio entre as expectativas de todas as partes interessadas.</p>	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as partes interessadas, assegurando sua efetividade; promover o envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na Governança da organização; estabelecer uma relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras organizações; e assegurar que todas as decisões sejam tomadas de forma balanceada, com vistas a atender ao maior número de partes interessadas.
6) Estabelecer metas e delegar poder e recursos para o seu alcance.	<p>O modelo de liderança organizacional e o modelo de Governança consideram a coordenação e a delegação de competência.</p> <p>Assim, a Alta Administração estabelece a estrutura de unidades e subunidades, nomeia gestores ou chefes e delega-lhes a autoridade para que possam executar os planos; contudo, a responsabilidade final pelos resultados é da autoridade delegante.</p>	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão; responsabilizar-se pelas políticas e diretrizes para a gestão, assim como pelo alcance de resultados; assegurar a capacidade das instâncias internas de Governança para avaliar, direcionar e monitorar a organização; responsabilizar-se pela gestão de riscos; e avaliar os resultados do controle e dos trabalhos de auditoria e, se for necessário, determinar a adoção de providências.
7) Estabelecer mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.	Para gerar bons resultados à população, os múltiplos atores (políticos, administrativos, econômicos e sociais) devem trabalhar em colaboração para o alcance das metas, objetivos e propósitos coletivos; caso contrário pode ocorrer a fragmentação da missão ou sobreposição de programas, que geram desperdício de esforços e de recursos públicos.	Estabelecer mecanismos que assegurem a atuação conjunta com outros atores e organizações, com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

QUADRO 13 - DEZ PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA

conclusão

PASSOS	EXPLICAÇÕES	AÇÕES
8) Gerenciar riscos e instituir os mecanismos de controle interno necessários.	Riscos surgem da incerteza quanto aos cenários econômico, político e social, e tanto se traduzem em desafios como em oportunidades para o alcance dos objetivos organizacionais. Para lidar com a incerteza, a Governança adota a gestão de gestão de riscos visando a redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos e o melhor aproveitamento das oportunidades positivas; fornecendo, assim, razoável garantia do alcance dos objetivos.	Estabelecer um sistema de gestão de riscos, bem como monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos, para assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho e para o alcance dos objetivos organizacionais.
9) Estabelecer a função de auditoria interna independente, que adicione valor à organização.	A auditoria interna auxilia a organização a alcançar seus objetivos mediante a aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e Governança. Ela fornece informações ao gestor para à tomada de decisão, bem como atua na prevenção de desvios ou irregularidades e na responsabilização dos agentes.	Estabelecer a função de auditoria interna; criar condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; e assegurar meios para que a auditoria interna adicione valor à organização.
10) Estabelecer diretrizes de transparência e um sistema de prestação de contas e responsabilização.	A transparência é essencial para a consolidação da democracia, possibilitando que o cidadão participe do planejamento institucional e acompanhe a execução das políticas públicas. A accountability, que também se encontra no bojo da democracia, traduz-se na obrigação de prestação de contas por quem foi responsável pela tomada de decisão e pela utilização de recursos.	Dar transparência da organização às partes interessadas; prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de Governança e de gestão, segundo a legislação vigente e o princípio de <i>accountability</i> ; avaliar a imagem da organização bem como a satisfação das partes interessadas acerca de seus serviços e produtos; e garantir que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício, e promover a responsabilização caso restem comprovados.

FONTE: 10 Passos para a Boa Governança (BRASIL, 2014).

O quadro 13 demonstra os 10 passos sugeridos pelo TCU para a avaliação e melhoria da Governança nas instituições públicas. No Brasil, juntamente com o referencial de Governança, também do TCU (BRASIL, 2014), foi um dos primeiros trabalhos a indicar um caminho para avaliação e melhoria da Governança, que também pode servir de apoio para a sua implementação.

Embora válido e utilizado na construção da metodologia proposta como objeto deste estudo, esse documento foi elaborado com a finalidade de “avaliar” e, portanto, apresenta um forte viés de controle, direcionando as instituições a implementar e praticar itens que o TCU considera importantes e que pretende avaliar em momento posterior.

Dessa forma, fica evidente que esses passos do TCU não se traduzem num caminho ideal sob a ótica do gestor público, que primeiro deve se preocupar com o modo como governar e gerir sua instituição da forma mais adequada, para, num segundo momento, atentar para a prestação de contas.

4.1.7 Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2015)

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a Governança “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, Conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” (IBGC, 2015, p.20).

O código das melhores práticas do IBGC está direcionado às empresas privadas; no entanto, o documento é abrangente e adaptável às particularidades da Governança em diversos outros tipos de organização, como as do terceiro setor, cooperativas, empresas estatais e órgãos governamentais, dentre outros.

QUADRO 14 - PREMISSAS DO IBGC PARA A BOA GOVERNANÇA

PREMISSA	EXPLICAÇÃO
Evolução do Ambiente de Negócios	Essa premissa considera que a Governança ampliou seu foco para as demais partes interessadas, fato que requer maior cuidado no processo de tomada de decisão, visto que desafios sociais e ambientais afetam a estratégia e a cadeia de valor da organização, impactando na sua reputação. Em face disso, os agentes de Governança devem considerar as aspirações da sociedade, e como ela entende os efeitos positivos e negativos da atuação da organização. Assim, deve-se primar por condutas éticas como honestidade, integridade, responsabilidade, visão de longo prazo e preocupação com os impactos causados pela organização.
Tomada de Decisão	Muitos temas são subjetivos e ambíguos, o que exige dos agentes de Governança grande capacidade de avaliação, fundamentação e julgamento. A exposição ao risco requer a prudência para evitar os extremos. Para isso, os critérios éticos (princípios e valores que identificam a organização) são essenciais para que as decisões sejam equilibradas, fundamentadas, registradas e passíveis de verificação pelas partes interessadas. Uma deliberação ética considera, além dos interesses da organização, os impactos da decisão para as partes interessadas, a sociedade em geral e o meio ambiente.
Uso do Código	O código não é um modelo rígido nem um conjunto de práticas exaustivas; mas uma referência, cujos fundamentos e práticas devem ser avaliadas juntamente com as particularidades e o arcabouço regulatório à que cada organização está submetida. Contudo, os princípios básicos da boa Governança aplicam-se a todas as organizações. O conjunto das boas práticas de Governança não é suficiente sem a ética; assim, a atuação ética em conjunto com as melhores práticas conduz à uma boa Governança, aumentando as chances de sucesso da organização.

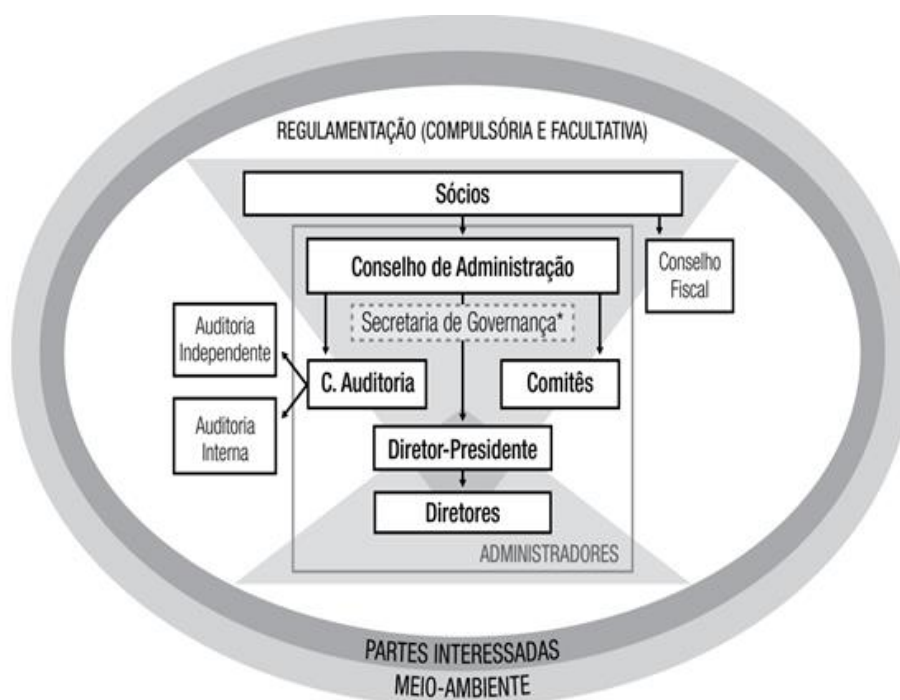
FONTE: Código das melhores práticas de Governança corporativa do IBGC (2015).

As boas práticas de Governança indicadas pelo IBGC estão baseadas nas três premissas indicadas no quadro 14, cujo foco está mais direcionado para as organizações privadas, e subsidiariamente para as demais organizações.

Os princípios da boa Governança são o alicerce que permeia as práticas para a implementação de uma boa Governança, e sua adoção fortalece a confiança na organização. Os princípios indicados no código do IBGC são: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Os conceitos desses princípios, assim como de outros princípios pesquisados, encontram-se no início do item 2.5.

O IBGC utiliza a seguinte estrutura para o sistema de Governança: sócios; Conselho de administração; diretoria; órgãos de fiscalização e controle; e conduta e conflito de interesses.

FIGURA 4 - CONTEXTO E ESTRUTURA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DO IBGC



FONTE: IBGC (2015).

A figura 4 apresenta o contexto e estrutura do sistema de Governança corporativa, na visão do IBGC, demonstrando simultaneamente a segregação e o

inter-relacionamento da Governança e da gestão, bem como os principais componentes da Governança numa estrutura organizacional.

Cidadãos: Como o código do IBGC indica, o conteúdo deve ser adaptado às particularidades de cada organização. Assim, para o meio público é mais apropriado o termo “cidadãos”, que corresponde aos proprietários (sócios) ou principais na esfera privada; na Governança pública os cidadãos contribuintes são os principais, em substituição aos sócios/acionistas das empresas privadas (SOUZA; FARIA, 2017, p.279).

Dessa forma, é preciso alinhar os interesses dos cidadãos com os da instituição pública. Nas organizações que possuem estatutos, é preciso que se prevejam regras e condições para diminuir as assimetrias e assegurar tratamento equitativo para os cidadãos, proporcional aos demais membros com poder de decisão na organização (IBGC, 2015, p.23).

Conselho de Administração: O Conselho de administração “é o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico”. Ele “exerce o papel de guardião dos princípios, valores, objeto social e do sistema de Governança da organização”, sendo considerado seu principal componente (IBGC, 2015, p.39).

O Conselho, visando sempre ao melhor para a organização, deve monitorar a atuação da diretoria, servindo como elo entre esta e os cidadãos (ou seus representantes).

Toda organização deve ter o seu Conselho e todos os membros do Conselho de administração têm seus deveres perante a organização, devendo prestar contas também aos cidadãos e demais partes interessadas por meio de relatórios periódicos (IBGC, 2015, p.40).

De acordo com o IBGC, cabe ao Conselho de administração: identificar, discutir e disseminar os valores e princípios da organização; definir estratégias e tomar decisões que protejam e valorizem a organização no longo prazo; assegurar o equilíbrio entre as expectativas das partes interessadas; promover a cultura organizacional centrada nos valores e princípios estabelecidos para a organização; permitir que as pessoas possam expressar pensamentos dissonantes e discutir questões éticas; estabelecer formas de monitorar se as decisões, ações e impactos estão em harmonia com os princípios e

valores; propor medidas corretivas e/ou punitivas em caso de desvios de conduta (IBGC, 2015, p.40).

Na constituição do Conselho a diversidade de perfis é fundamental, pois a pluralidade de argumentos permite que a tomada de decisão seja feita com maior qualidade e segurança. Dessa forma, a diversidade de conhecimentos, experiências, faixa etária e de gênero deve ser considerada (IBGC, 2015, p.42).

O IBGC recomenda um número ímpar de conselheiros: entre cinco e onze, mas admite variações em face das particularidades de cada organização. Os membros do Conselho podem ser oriundos da classe interna, externa e independente.

Os membros internos são empregados da organização que exercem função de direção; os membros externos não podem ter vínculo atual com a organização (ex-diretores, ex-empregados, advogados, consultores); e os membros independentes (típicos de empresas de capital aberto) não podem ter vínculos familiares, de negócio ou de qualquer outro tipo com executivos, prestadores de serviços ou entidades capazes de influenciar seus julgamentos, opiniões ou decisões (IBGC, 2015, p.45).

Dependendo da estrutura e abrangência da organização, o Conselho poderá instituir Comitês de assessoramento, sem poder de decisão. Os comitês estudam áreas específicas (finanças, RH, riscos etc.), apresentando seus estudos ao Conselho de Administração, que, no entanto, não se vincula às recomendações dos comitês (IBGC, 2015, p.58).

Secretaria de Governança: Como instrumento de assessoramento do Conselho com vistas a aprimorar o funcionamento do sistema de Governança e apoiá-lo no exercício de suas atividades, o Conselho de Administração pode estruturar uma secretaria especial de Governança.

Essa secretaria de Governança deve se reportar diretamente ao Conselho de Administração. As solicitações de inclusão ou exclusão de itens ou a convocação de reuniões do Conselho – bem como outros assuntos relevantes para a Governança – devem ser encaminhadas à secretaria de Governança, que as submeterá ao presidente do Conselho para decisão (IBGC, 2015, p.61).

São atribuições da secretaria de Governança, segundo o IBGC (2015, p.61), apoiar os processos de Governança e manter os membros do Conselho de

Administração atualizados quanto às melhores práticas, propondo o seu constante aprimoramento; apoiar os membros do Conselho de administração no desempenho de suas funções e assisti-los em sua integração na organização; auxiliar o presidente do Conselho na definição dos temas relevantes a serem incluídos na agenda das reuniões; encaminhar a agenda e o material de apoio às reuniões do Conselho, bem como interagir com os membros da diretoria para assegurar a qualidade e a tempestividade das informações; elaborar, registrar e publicar as atas de reunião do Conselho de acordo com a legislação aplicável; administrar o portal de Governança da organização, zelando pela sua atualização, segurança e fluxo de informações, e assegurar equidade e acesso permanente de seus usuários.

Diretoria: A escolha e designação de diretores possui importância ímpar para o sucesso da organização, devendo ser considerada a diversidade, inclusive de gênero. Os diretores, por sua vez, devem estar alinhados aos princípios e valores da organização, e dotados de competências.

A diretoria é a responsável pela gestão da organização, assegurando que ela cumpra a sua missão institucional e sua função social. Ela é responsável pela boa condução dos negócios da organização; por executar a estratégia e as diretrizes gerais aprovadas pelo Conselho de Administração; pela administração dos ativos; e pela disseminação dos propósitos, princípios e valores da organização (IBGC, 2015, p.69).

De acordo com o IBGC (2015, p.69), a diretoria também é responsável pela elaboração e implementação dos processos operacionais, financeiros, de gestão de riscos e de comunicação com as demais partes interessadas, bem como por assegurar o cumprimento das normas inerentes à organização.

A diretoria tem como base para sua atuação os princípios éticos e sociais expressos no código de conduta. A ela compete dar ampla divulgação do código a todos os públicos a ele submetidos: administradores, colaboradores, fornecedores e prestadores de serviços, sendo a principal responsável pelo seu efetivo cumprimento (IBGC, 2015, p.77).

Para o cumprimento da missão e da função social da organização, os diretores devem considerar os legítimos interesses de todas as partes interessadas. Isso exige uma relação transparente, uma estratégia e um programa para colocar em prática esse

relacionamento, mediante canais de consulta, interação e comunicação com todas as partes interessadas da organização (IBGC, 2015, p.72).

Os diretores devem assegurar um nível elevado de transparência das informações da organização. A avaliação da organização depende da divulgação clara, tempestiva e acessível de informações a respeito de sua estratégia, políticas, decisões, ações, atividades e resultados. Essa divulgação fortalece a confiança na organização, melhorando sua reputação e a possibilidade de construir parcerias benéficas e duradouras (IBGC, 2015, p.73).

Como administradores da organização, os diretores devem prestar contas de suas ações e omissões à própria organização, ao Conselho de Administração e às demais partes interessadas. Deve ser estabelecido um processo sistemático e estruturado para a avaliação da atuação da diretoria e demais lideranças da organização, como um meio de reconhecer talentos e recompensar esforços pelos resultados obtidos, ou para corrigir eventuais falhas, desvios ou deficiências identificadas (IBGC, 2015, p.75).

Auditoria Interna: A auditoria interna é órgão relevante de assessoramento ao Conselho de Administração e ao diretor-presidente, auxiliando-os quanto à qualidade das informações financeiras e dos controles internos, com vistas a assegurar a sua integridade e confiabilidade para a organização e demais partes interessadas (IBGC, 2015, p.79, 83).

O código do IBGC orienta que a auditoria interna deve reportar-se diretamente ao Conselho de Administração, e, nas organizações onde não haja o Conselho, reportar-se ao diretor-presidente, como forma de garantir sua independência em relação à gestão e evitar conflitos de interesses.

A auditoria interna tem como responsabilidade monitorar, avaliar e apresentar recomendações para o aperfeiçoamento dos controles internos, bem como das normas e procedimentos estabelecidos pelos administradores. Tanto o diretor-presidente como os demais membros da diretoria são diretamente beneficiados pela atuação da auditoria interna e pela melhoria do ambiente de controle (IBGC, 2015, p.90).

Na sua atuação, a auditoria interna deve observar a estratégia da organização, deve estar baseada na matriz de riscos e atuar proativamente para aferir a conformidade dos agentes de Governança com as normas vigentes, recomendando aperfeiçoamento de controles, regras e procedimentos (IBGC, 2015, p.91).

4.1.8 Manual de Governança do CJF (2015)

A Governança na Justiça Federal é centrada no Planejamento Estratégico e apresenta a seguinte estrutura: há uma comissão de gestão estratégica formada pelos membros do Conselho da Justiça Federal (CJF); um comitê gestor nacional, um comitê gestor de segmentos, um comitê gestor do planejamento estratégico, um comitê gestor regional e um comitê gestor institucional-local.

Para o Manual do Conselho da Justiça Federal (2015), Governança é um “conjunto de práticas de gestão que permite às organizações melhorar sua capacidade de transformar suas políticas públicas em ação concreta, com melhores serviços para a sociedade” (CJF, 2015, p.41).

O Manual do CJF foi elaborado tendo como premissas a preservação da função organizadora do Estado, do controle da administração e do foco em resultados finalísticos, com investimentos no capital humano, na disseminação da tecnologia e na prática contínua de melhorar os processos e inovar na prestação dos serviços.

Apoiado nessas premissas, nos requisitos da gestão estratégica com uso do BSC, no modelo de Governança do TCU, e em práticas modernas de gestão, o manual de Governança do CJF contempla seis dimensões: estrutura e funcionamento da rede de Governança; gestão de pessoas e da informação; execução da estratégia; melhoria de processos e resultados; monitoramento e avaliação dos resultados; e comunicação, relacionamento institucional e transparência (CJF, 2015, p.28).

QUADRO 15 - DIMENSÕES DA GOVERNANÇA NO CJF

continua

DIMENSÕES ADOTADAS	EXPLICAÇÕES UTILIZADAS PELO CJF
Estrutura e Funcionamento da Rede de Governança	Os requisitos dessa dimensão devem assegurar o engajamento dos dirigentes máximos no direcionamento da estratégia, assim como espaço para participação dos operadores dos serviços e de parceiros externos como o Ministério Público, a advocacia pública e privada, as associações de classe e a própria sociedade. Para o CJF a alta administração não pode se afastar da condução da estratégia, ao mesmo tempo em que deve assegurar a participação de servidores, magistrados e demais agentes do sistema judicial.
Gestão de Pessoas e da Informação	A construção dessa dimensão está apoiada no BSC e nas conclusões de Peter Drucker, que consideram os recursos humanos imprescindíveis, sustentáculos e impulsionadores da estratégia (junto com TI) e da melhoria da qualidade nas instituições. Na área de RH busca-se desde o desenvolvimento técnico dos servidores até a formação de novos líderes, bem como a melhoria das condições de bem-estar organizacional. Para a TI, o foco do manual do CJF está no uso racional dos recursos de informática visando o aperfeiçoamento dos instrumentos de administração, a aceleração do fluxo processual (priorizando o processo eletrônico), e o fornecimento de informações para os usuários dos serviços judiciais.

QUADRO 15 - DIMENSÕES DA GOVERNANÇA NO CJF

conclusão

DIMENSÕES ADOTADAS	EXPLICAÇÕES UTILIZADAS PELO CJF
Execução da Estratégia	Esta dimensão considera princípios da administração racional-burocrática, metodologias aplicadas na gestão de projetos e de processos, e também ensinamentos de Peter Drucker. A execução da estratégia deve estar em consonância com a melhoria de processos e a inovação.
Melhoria de Processos e Resultados	A melhoria de processos e resultados verifica-se mediante: o ciclo de gestão dos processos; o aperfeiçoamento da gestão de custos; e o desdobramento da estratégia em nível operacional. Para inovação, considera-se as práticas de gestão de projetos, que devem assegurar: a autonomia dos gestores das iniciativas estratégicas; a metodologia padrão para gestão de iniciativas; a implantação de novos serviços ou produtos; e a disponibilidade orçamentária para as ações estratégicas.
Monitoramento e Avaliação dos Resultados	Essa dimensão tem como premissa a frase “Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”. Considerando essa premissa, os ensinamentos de Deming, as recomendações do BSC de Kaplan e Norton, verifica: se a alta administração participa efetivamente das avaliações; se há responsáveis pela coleta de dados e informações de desempenho; se a avaliação da estratégia indica a manutenção de níveis de desempenho ou a melhoria dos resultados; e ainda, se o monitoramento e avaliação da estratégia permitem identificar estratégias emergentes ou a necessidade de redirecionamento.
Comunicação, Relacionamento Institucional e Transparência	O CJF parte da premissa que “só há sucesso na implementação de estratégias organizacionais quando ela se transforma em tarefa de todos”. Fazer a estratégia chegar a “todos” é atribuição do sistema de comunicação, que também deve contribuir para alinhar as expectativas com a capacidade do órgão, e, ainda, servir de elemento motivador para a sua execução. Essa dimensão verifica também se existem práticas que asseguram à divulgação periódica e direcionada dos elementos da estratégia, de forma adequada ao público-alvo e ao conteúdo que se pretenda divulgar. Apoiados na Lei de Acesso à Informação e nas recomendações do TCU, verifica se os órgãos vinculados ao CJF mantêm de forma acessível, atualizada e independente de solicitação: informações sobre o desempenho institucional, outras informações de interesse público, e informações relacionadas com a prestação de contas à sociedade (accountability). Por fim, verifica se servidores e magistrados participam da divulgação e avaliação da estratégia, e, ainda, como é realizada periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços judiciais.

FONTE: Manual de Governança do Conselho da Justiça Federal (2015).

Conforme se verifica nas dimensões apresentadas no quadro 15, o entendimento da Governança é específico para as unidades da Justiça Federal. O Manual do CJF começa limitando a Governança a um “conjunto de práticas de gestão”; portanto, o modelo nem compreende adequadamente o que é Governança, nem descreve o sistema em que a Governança está inserida e deveria atuar. Contudo, registre-se que a sua forte vinculação com o planejamento estratégico é positiva, assim como o destaque dado ao elemento humano das instituições.

4.1.9 Decreto Federal n.º 9.203 de 2017

O Decreto n.º 9.203/2017 dispõe sobre a política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os princípios da Governança pública encontram-se expressos no artigo 3.º: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência. Os conceitos desses princípios, assim como de outros princípios pesquisados, encontram-se no início do item 2.5 deste estudo.

Onze diretrizes-guias foram estabelecidas por esse decreto para orientar a implementação ou a melhoria da Governança pública, as quais estão demonstradas resumidamente no quadro 16.

QUADRO 16 - DIRETRIZES DE GOVERNANÇA DO DECRETO N.º 9.023/2017

DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA ESTABELECIDAS PELO DECRETO N.º 9.023/2017
▪ Direcionar ações e resultados para a sociedade, com soluções tempestivas e inovadoras, otimizando o uso dos recursos para as prioridades;
▪ Simplificar a administração e modernizar a gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles em meio eletrônico;
▪ Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias;
▪ Articular instituições e coordenar processos e integrar os diferentes níveis e esferas do setor público, para gerar, preservar e entregar valor público;
▪ Incorporar padrões elevados de conduta na Alta Administração e demais agentes públicos, em consonância com suas funções e as atribuições;
▪ Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, privilegiando ações de prevenção antes de processos sancionadores;
▪ Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e a concessão de incentivos fiscais, aferindo seu custo-benefício;
▪ Manter processo decisório embasado em evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e apoio à participação social;
▪ Editar e revisar atos normativos apoiado na legitimidade, estabilidade e coerência jurídica e realizando consultas públicas, se necessário;
▪ Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;
▪ Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das ações e resultados da organização, fortalecendo o acesso público à informação.

FONTE: BRASIL (2017).

Os três mecanismos adotados pelo Decreto n.º 9.203/2017 são os mesmos definidos pelo TCU em 2014: a liderança, a estratégia e o controle. O artigo 6.º do Decreto estabelece que a Alta Administração dos órgãos e das entidades deve

implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de Governança, que devem incluir: formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações, e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

A estrutura da Governança no Poder Executivo Federal é composta pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG), integrado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará, pelo Ministro de Estado da Economia, e pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União. Também haverá comitês internos de Governança, instituídos pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A Secretaria-Executiva do CIG é exercida pela Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República. Ela detém apenas competências administrativas e operacionais de recebimento, encaminhamento e comunicação.

Compete ao CIG: propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de Governança pública; aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de Governança pública; aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de Governança específicos; incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de Governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências (Decreto n.º 9.203/2017, art. 9.º).

As competências dos comitês internos de Governança são: auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da Governança; incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou para o aprimoramento do processo decisório; promover e acompanhar a implementação das medidas, mecanismos e práticas organizacionais de Governança definidos pelo CIG; e elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência (Decreto n.º 9.203/2017, art. 15).

O Decreto n.º 9.203/2017 destaca que a alta administração das organizações da administração pública federal deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e de controles internos, visando identificar, avaliar e dar adequado tratamento aos riscos que possam impactar na implementação da estratégia, na consecução dos objetivos da organização, e no cumprimento da sua missão institucional.

Ainda segundo esse Decreto, a auditoria interna governamental deve adicionar valor e melhorar as operações das organizações visando ao alcance de seus objetivos, por meio de abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da Governança.

4.1.10 Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018)

O Guia da Política de Governança Pública-GPGP está em sintonia com o Decreto n.º 9.203, de 2017, e com Projeto de Lei n.º 9.163 de 2017, que visa estender para todos os demais Poderes e entes federativos o modelo de Governança contido no Decreto n.º 9.203. Segundo esse guia, a política de Governança não supera todas as características da administração, que podem ser atribuídas a outros modelos teóricos.

O objetivo do Guia é que as instituições públicas federais, por meio de suas ações, construam um modelo mais adequado de Governança pública, que contribua para aprimorar sua própria instituição, preparando-a para melhor atender ao interesse público, criando um ambiente institucional capaz de gerar e entregar resultados satisfatórios para a sociedade.

Para entregar esses resultados, além de estrutura, competências e recursos adequados, é preciso identificar as necessidades prioritárias da sociedade, estabelecer objetivos institucionais alinhados com essas necessidades, e escolher estratégias e metas para atingi-los.

De acordo com esse guia, não é possível estabelecer um modelo definitivo de Governança porque os órgãos e entidades têm objetivos, características e níveis de maturidade institucional distintos. Assim, não existe uma solução única e universal. A opção foi construir patamares mínimos de Governança e um arranjo

institucional flexível que possa ser adaptado às particularidades de cada instituição (BRASIL, 2018, p.23).

A partir da constatação dessas diferenças institucionais, o Guia propõe um conjunto de medidas para reduzir fragilidades de Governança e permitir a entrega de serviços mais uniformes. Essas medidas, em sintonia com o Decreto n.º 9.203/2017, devem envolver, no mínimo: formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações, e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

A nomeação para cargos em comissão e funções de confiança está entre as principais medidas para melhorar a atuação das instituições e promover uma boa Governança. O Guia cita a OCDE para dizer que os critérios para nomeação não podem ser o “patronato ou o partidarismo”, e sugere o estabelecimento de critérios eliminatórios e classificatórios para ocupação desses cargos, ressaltando situações específicas (BRASIL, 2018, p.25). A organização também deve considerar a transparência e a *accountability*, que são grandes aliados de uma administração pública profissional.

Os muitos controles, regras e procedimentos rígidos têm demonstrado eficácia limitada, gerando mais burocracia do que bons resultados. Dessa forma, o conjunto de regras a serem estabelecidas deve ser calibrado de acordo com o nível de maturidade institucional da organização, visando à superação de gargalos e ineficiências (BRASIL, 2018, p.25, 28).

O paradigma da Governança – que coexiste com o da gestão – pressupõe uma constante melhoria institucional, com diminuição da assimetria de poder do cidadão, proporcionando-lhe maior espaço para colaborar no processo decisório, fortalecendo, assim, a legitimidade da atuação pública e fortalecendo a confiança entre os cidadãos e as instituições. O avanço deve ser medido pelo grau de reconhecimento da sociedade quanto às ações e resultados da instituição; ou, como diz a OCDE, o julgamento quanto ao sucesso da Governança pública não é dito pelo Governo nem por organizações internacionais, mas pelos próprios cidadãos (BRASIL, 2018, p.30).

Um importante passo é a utilização de indicadores vinculados ao cumprimento das principais funções institucionais. Após a avaliação e diagnóstico interno, e a comparação desses resultados com outras instituições, identificam-se

ineficiências e fragilidades, que abrem espaço para a superação desses gargalos. Para avaliação, o Guia continuará a utilizar como referência o índice integrado de Governança e gestão desenvolvido pelo TCU.

O Guia orienta que a utilização de indicadores deve ser moderada e com espaço para diagnósticos e avaliações próprios e específicos, pois existe o risco de que a utilização de indicadores padronizados induza a formas organizacionais predefinidas, cuja conformidade com os padrões não é capaz de resolver os déficits de Governança das instituições (BRASIL, 2018, p.32).

Outro elemento considerado essencial para melhorar a Governança institucional é o aprimoramento do planejamento estratégico. Esse aspecto consta no Projeto de Lei n.º 9.163, de 2017, e nos estudos da Comissão Interministerial de Governança do Governo Federal.

Os princípios difundidos para a Governança são os mesmos contidos no Decreto n.º 9.023/2017: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência. Os conceitos desses princípios, assim como de outros princípios pesquisados, encontram-se no início do item 2.5 deste estudo.

Esses princípios (juntamente com as diretrizes) servem como elementos de conexão entre os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e a atuação dos agentes públicos, que deve ser centrada no cidadão e no cumprimento da missão pública. Os princípios e diretrizes também servem como arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da Governança, auxiliando na delimitação das competências dos atores e estruturas envolvidos (BRASIL, 2018, p.37-38).

Quanto à estrutura, o Guia de Política para a Governança Pública replica o contido no Decreto n.º 9.032/2017: existe um colegiado interministerial central, com todo o poder de decisão, e comitês internos nos órgãos e entidades, com poder bastante limitado. As competências também são as mesmas definidas no Decreto n.º 9.023/2017.

4.2 PREMISSAS PARA A BOA GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Como se trata de uma proposta de modelo para implementação da Governança ainda incipiente em instituições públicas em nível de órgão ou entidade, como Ministérios, Agências, Autarquias, Fundações Públicas, Tribunais Judiciários, dentre outros, apoiado na revisão bibliográfica, no referencial da Governança e nos conteúdos e modelos específicos, primeiro foram definidas as premissas, que, juntamente com os princípios (evidenciados no início do item 2.5 desta dissertação), foram a base para a construção da proposta de modelo.

As premissas adotadas foram: governar e administrar visando ao bem comum; adotar critérios para nomeação de gestores; valorizar os recursos humanos; conhecer e compreender a Governança; planejar antes de implementar; instituir processo para tomada de decisão estratégica; indissociabilidade entre Governança, planejamento estratégico e gestão; sem participação efetiva não há Governança; combater a corrupção em todas as suas formas; e, menos burocracia e mais ação e resultados.

4.2.1 Governar e Administrar visando ao Bem Comum

Platão e Aristóteles definiram que a melhor administração para um Estado é “aquela que consegue garantir e proteger a felicidade do cidadão” (FRANZ, 2018, p.21), ou, no dizer de Paludo (2019, p.78), “O Governo e a Administração Pública têm como objetivo maior proporcionar o bem-estar à coletividade”. O TCU e o IFAC também afirmam que o principal objetivo (papel) das instituições públicas é manter ou ampliar o bem-estar social dos cidadãos (BRASIL, 2014, p.14; IFAC, 2014, p.6).

Ainda nessa linha, a OCDE (2018, p.7) indica que a Governança é para “aumentar a sustentabilidade da prosperidade e do bem-estar de seus cidadãos”. A Governança pública vem para assegurar o interesse público e social. Interesse público são as coisas valorizadas pelos cidadãos e pela sociedade, incluindo direitos, acesso ao governo, liberdades econômicas e poder político (IFAC, 2014, p.12).

Assim, no contexto da Governança, o administrador/gestor público deve tomar decisões e implementar ações ouvindo as partes interessadas, para assegurar que estejam em harmonia com os interesses da sociedade, de forma que os resultados de sua organização contribuam para melhorar o bem-estar dos cidadãos.

4.2.2 Adotar Critérios para a Nomeação de Gestores

A nomeação para cargos e funções está entre as principais medidas para melhorar a atuação das instituições públicas e promover uma boa Governança (BRASIL, 2018, p.25). Nessa linha também estão as orientações do IBGC (2015), que considera a escolha de diretores de importância ímpar para o sucesso da organização, devendo esses ser dotados de competências e ser considerada a diversidade. A OCDE (2010, p.228) reforça a importância dos dirigentes/líderes, cuja nomeação não pode seguir critérios de “patronato ou o partidarismo”.

No Brasil a maioria das nomeações de gestores no Poder Executivo Federal (1999-2018) seguiu “critérios fisiológicos para destinar posições a apadrinhados políticos e correligionários de partidos [...] e existe alta politização das agências, que aumenta sua ineficiência” (LOPEZ; SILVA, 2019, p.712,714).¹¹ De forma semelhante o Poder Legislativo escolhe seus gestores, e no Poder Judiciário os gestores máximos são juízes, desembargadores e ministros. A maioria, por não ser especialista na área, carece de conhecimentos de Governança e de gestão.

Essa constatação contribui para explicar o senso comum da sociedade quanto à pouca eficiência e os resultados insatisfatórios da administração pública, pois administrar/gerir “não é atividade para principiantes, principalmente quando se trata da coisa pública” (PALUDO, 2019, p.5).

Portanto, para melhorar a gestão e os resultados dos órgãos e entidades públicas é urgente que se afastem as ideologias, critérios pessoais e o partidarismo – para que a designação de gestores públicos passe a respeitar critérios técnicos e profissionais, como a ética, competência e comprometimento. Nesse sentido, o TCU também orienta que as lideranças devem ser pessoas “íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas.” (BRASIL, 2014, p.37).

¹¹ Pacheco (2002, p.17) considera que “não é verdade que todos são escolhidos por critérios partidários” e que “parte dos dirigentes possui as competências requeridas”. No entanto, esse estudo é de 2002 e o citado neste texto é de 2019; e ainda, as considerações de Pacheco permitem afirmar que parte significativa das escolhas segue critérios políticos e não possui as competências requeridas.

4.2.3 Valorizar os Recursos Humanos

É preciso pessoas para fazerem as estruturas funcionarem (CIPFA, 2017). Nas instituições públicas os servidores são fonte de legitimidade para a Governança, e mediante seu trabalho a Governança federal apresentou significativa evolução neste século XXI (2000-2018), impulsionada por “investimentos em capacitação e treinamento dos servidores públicos.” (PALUDO, 2015, p.158).

O GPGP (BRASIL, 2018, p.24) indica que a ausência de um quadro de pessoal adequado, treinado, recompensado e supervisionado é um problema para a implementação da Governança, em face da sua importância, dado que “as pessoas são o fundamento da construção de um serviço público mais eficiente, que responda às necessidades da sociedade.” (ALMEIDA; BARBOSA, 2019, p.68).

Nesse sentido está o Manual do CJF, que considera os recursos humanos imprescindíveis, sustentáculos e impulsionadores da estratégia e da melhoria da qualidade nas instituições (CJF, 2016, p.29), e também as orientações da OCDE, que destaca a importância da gestão e dos servidores públicos para que ocorra uma boa execução (OCDE, 2018, p.19).

Dessa forma, é equivocado acreditar que a Governança vai melhorar as instituições públicas, os serviços e os resultados sem que haja uma boa equipe de servidores (e demais agentes), pois os órgãos e entidades públicas não funcionam somente com discursos, normas, estrutura e tecnologia.

Portanto, para melhorar a Governança é preciso, também, valorizar o servidor público, reconhecendo sua importância (Modelo de Excelência em Gestão Pública, 2014), protegendo sua atuação de pressões políticas ou ideológicas (GPGP, Brasil, 2018) e assegurando que seus vencimentos e benefícios sejam suficientes para uma vida digna com sua família.

4.2.4 Conhecer e Compreender a Governança

Não se implementa da melhor forma aquilo que não se conhece nem se consegue compreender adequadamente. Contratar uma consultoria para implementar a Governança ajuda, mas depois é o gestor e sua equipe que conduzirão o processo.

Nessa direção, o TCU (BRASIL, 2014) orienta, como primeiro passo para a boa Governança, “capacitar os membros da Alta Administração”.

Em face disso, preliminarmente, é preciso que os gestores públicos e as demais lideranças tenham a humildade de estudar e se capacitar para compreender o que é a Governança, qual seu papel na instituição, como ela pode ser implementada e aperfeiçoada, e quais são seus principais benefícios; ou ficarão reféns de seus “assessores” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.9) ou de erros primários causados pelo desconhecimento teórico e fático acerca da matéria.

Com vistas a assegurar o melhor entendimento possível acerca da Governança, é preciso que esse estudo seja direta e objetivamente relacionado com a Governança em nível de órgãos e entidades públicas, amparado em fontes confiáveis e conduzido por profissionais familiarizados com a matéria.

4.2.5 Planejar antes de Implementar

Nada é realizado da forma mais correta sem que antes exista um planejamento organizando de maneira racional as principais ações (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.7-8). O planejamento corresponde à primeira e mais importante função administrativa, é o guia que especifica os meios para o alcance dos objetivos (CHIAVENATTO, 2007), essencial para promover inovações e mudanças.

O planejamento utiliza-se de informações amplas, tanto em suas análises como na construção de planos para o futuro. O planejamento refuta o “achismo”, ampara-se no conhecimento e utiliza técnicas, ferramentas e muita racionalidade. De acordo com a OCDE (2018, p.17-18), para melhorar a formulação deve-se utilizar o planejamento.

Por isso, antes da implementação da Governança, deve existir o planejamento que indicará um caminho racional para organizar e estruturar a Governança, aumentando as chances de sua correta implementação, inclusive com economia de tempo, esforços e recursos.

4.2.6 Instituir Processo para a Tomada de Decisão

As decisões definem os rumos da instituição, por isso a Governança tem forte preocupação com o processo decisório estratégico: quer saber como, por quem

e por que as decisões foram tomadas, e se os resultados esperados foram alcançados (BRASIL, 2014, p.32).

A OCDE (2018, p.8) orienta que “as decisões sejam tomadas no interesse público e não sob a influência indevida de poderosos grupos de interesse”. No mesmo sentido o IFAC (2014, p.12) afirma que o interesse público inclui a tomada de decisões sólidas e transparentes.

Na prática, porém, nem sempre as decisões de homens de governo são orientadas pelo altruísmo ou interesse público (BORGES, 2001), e muitas decisões de burocratas públicos atendem a seus próprios interesses ou de poderosos grupos, e não o interesse público (THAMÉYA SILVA *et al.*, 2019).

Assim, é preciso instituir um processo para a tomada de decisão estratégica, para evitar que as decisões e ações sejam influenciadas por preconceitos, vieses ou conflitos de interesses (BRASIL, 2014, p.11). Além disso, as decisões devem estar apoiadas em informações de qualidade, e deve-se dar transparência ao processo de tomada de decisão (CIPFA, 2004 *apud* BRASIL, 2014, p.35), bem como as decisões precisam ter critérios explícitos, justificativas e consequências, dando-se ampla transparência (IFAC, 2014, p.16).

Nessa mesma linha estão as orientações do IBGC (2015, p.16), para o qual o critério ético deve orientar as decisões, que precisam ser equilibradas, fundamentadas, registradas e passíveis de verificação pelas partes interessadas. As decisões devem estar fundamentadas em evidências, mesmo que não impliquem alocação de recursos públicos (BRASIL, 2018, p.48).

Para melhorar as decisões a Governança assume o processo decisório estratégico e abre espaço para os cidadãos, associações e entidades participarem (BRASIL, 2018, p.30;48), pois no modelo cooperativo o Estado/Administração decide e atua em conjunto com a sociedade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Governança significa tomada de decisões em conjunto, considerando princípios da parceria, equidade, responsabilidade e propriedade (KAH, 2014).

Desse modo, na Governança o processo decisório estratégico das instituições públicas deve guiar-se pelo interesse público, ser participativo, racional, fundamentado em informações e evidências, e ser transparente. Nesse sentido são as orientações de: CIPFA (2004 *apud* BRASIL, 2014), IFAC (2014), IBGC (2015), GPGP, Brasil (2018) e OCDE (2018).

4.2.7 Indissociabilidade entre Governança, Planejamento Estratégico e Gestão

O governo das instituições “é estratégico”; dessa forma, as decisões, orientações e práticas da Governança têm início na alta administração, para depois se estenderem para toda a organização, sendo organizadas por meio do planejamento estratégico, executado e concretizado pela gestão.

A Governança decide, orienta a alta administração, influencia na estratégia e direciona as ações: ela utiliza a gestão estratégica e o planejamento estratégico para implementar as mudanças e as práticas que propõe. “A gestão estratégica passa a ser a base para a implantação da Governança.” (EISSMANN *et al.*, 2017, p.2).

O GPGP (BRASIL, 2018, p.33) considera o planejamento estratégico um elemento essencial para melhorar a Governança. O planejamento estratégico identifica o que precisa aperfeiçoar ou mudar e guia sua implementação. Nesse processo, a Governança direcionará esse planejamento para realizar as mudanças necessárias e para a busca de resultados que satisfaçam à maioria das partes interessadas.

Como ponto crítico nesse processo, cabe à gestão desmembrar esses planos e executá-los para que se tornem realidade, porque toda a execução é levada a termo pela gestão.

Dessa forma, a Governança “precisa” da gestão estratégica, do planejamento estratégico e da gestão tática e operacional para realizar as transformações, implementar suas práticas e obter os resultados pretendidos. Nesse sentido são as orientações de Brasil (2014), CJF (2015), Brasil (2018) e OCDE (2018).

4.2.8 Sem Participação Efetiva não há Governança

É unanimidade entre os autores que a Governança envolve a participação das partes interessadas no governo da instituição (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010; RONCONI, 2011; KAH, 2014; IVAN, 2017; MARTINS *et al.*, 2017; SOUZA; FARIA, 2017; CORREIO; CORREIO, 2019). Partes interessadas ou *stakeholders* são as pessoas, grupos ou entidades que têm interesse nas atividades, recursos ou resultados da instituição, tais como: usuários dos serviços, cidadãos, servidores, fornecedores, associações, mídia, reguladores, órgãos de controle, governos e toda a sociedade.

Segundo a teoria da escolha pública, todos os cidadãos e a sociedade, quer queiram ou não, serão afetados pelas decisões das instituições – por isso a Governança abre espaço para que participem dessas decisões. É preciso vencer as barreiras institucionais e promover o diálogo entre as instituições públicas e a sociedade (BRASIL, 2018, p.47), que não se restringe à consulta, mas trata-se de um diálogo ativo, inclusivo e participativo, pois o “sistema de Governança pressupõe a inclusão e participação.” (RONCONI, 2011, p.16).

Não há espaço para isolacionismo na Governança pública, cujas teorias democráticas também reivindicam participação nos processos de deliberação pública (RONCONI, 2011; SOARES, 2011; RODRIGUES, 2015). A Governança é mais democrática, pois aumenta a parceria com os setores externos à administração e com conexões interorganizacionais visando alcançar o interesse público (SOUZA; FARIA, 2017).

Esse fato exige nova postura do gestor e das lideranças públicas, que devem providenciar a abertura de canais para que essa participação se torne efetiva, bem como assegurar que as demandas e sugestões possam chegar até o Conselho ou a alta administração, para serem analisadas e consideradas nas orientações, decisões e ações. Nessa linha encontram-se as orientações do BM (2002, 2017), IFAC (2014), Brasil (2014), IBGC (2015), Brasil (2018) e OCDE (2018).

4.2.9 Combater a Corrupção em todas as suas Formas

A corrupção é um “câncer” que precisa ser fortemente combatido (BM, 2002). O GPGP (2018, p.24) indica, como problema grave, que atores públicos utilizam de seu cargo e poder para perseguir interesses privados, resultando em corrupção. No Brasil, a corrupção na administração pública é tida como “sistêmica”, seu “tamanho” é impressionante, e os valores envolvidos são “expressivos.” (BOCHENEK, 2018).

Para a OCDE (2018, p.7-8), a ausência ou má Governança leva a problemas como “corrupção, excesso de burocracia, ineficiência nos gastos e falta de competência”; ou, no dizer do BM, a “má Governança” vem, entre outros, da interferência política excessiva e da corrupção generalizada (BM, 2002, p.7).

Também nesse aspecto a Governança vem para ajudar. Para a IFAC (2014, p.6), a boa Governança coloca pressões para melhorar o desempenho do setor

público e combater a corrupção. A Governança tem como um de seus pressupostos a outorga de competências aos órgãos incumbidos de prevenir e combater a corrupção (SOARES, 2011 *apud* OLIVEIRA, 2018, p.65). O BM (2002, p.4) também destaca que a boa Governança deve incluir medidas anticorrupção.

Contudo, a boa Governança e o combate à corrupção compreendem fatores mais amplos, que incluem “instituições sólidas, um forte sistema legal e um judiciário independente” (BM, 2002, p.12). O respeito ao Estado de Direito inclui a aplicação da lei de forma imparcial e um sistema judicial independente, para proteger contra a corrupção e outros crimes antiéticos (IFAC, 2014, p.15).

Mesmo extrapolando o ambiente organizacional, e necessitando ações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o combate à corrupção está no bojo da Governança, visto que a “má Governança” facilita a corrupção e a “boa Governança” contribui para afastá-la.

A implementação da Governança nos órgãos e entidades públicas já é uma forma de combater a corrupção, pois, seguindo as recomendações para a escolha dos dirigentes/líderes e guiando-se pelo conjunto de regras, princípios, valores e práticas da Governança, predomina o “espírito público”, fortalece-se a ética, aumenta-se a transparência e diminuem-se os espaços para a prática desse mal.

Desse modo, os gestores públicos e as lideranças têm a obrigação de guiar-se pela integridade, pela ética e pelos mais altos valores públicos, e de combater a corrupção em todas as suas formas. Nesse sentido extraem-se orientações do BM (2002), IFAC (2014), Brasil (2014, 2018) e OCDE (2018).

4.2.10 Menos Burocracia e Mais Ação e Resultados

“O excesso de regras da burocracia dificulta o bom funcionamento da Governança.” (BRASIL, 2018, p.24). O “excesso de papelório”, que ficou registrado como a maior das disfunções da administração burocrática, hoje cedeu lugar ao “excesso de relatórios” (MAUSS, 2006; MORAIS, 2016; MOTTA, 2017), de forma que um tempo excessivo é despendido para a elaboração de relatórios e informações – nem sempre importantes –, o que acaba por prejudicar a execução das atividades,

com impacto na qualidade dos serviços prestados e nos resultados dos órgãos e entidades públicas.

Mais do que discursos e números, os usuários, os cidadãos e as demais partes interessadas esperam que a instituição “cumpra o seu papel”, que a administração seja eficiente, que as ações sejam bem executadas e que os resultados sejam serviços com qualidade e agilidade. Esses bons resultados também dependem dos recursos humanos: serão alcançados quando forem perseguidos por todos na organização (PALUDO, 2019); e quando houver comprometimento tanto por parte da instituição como dos servidores (MOREIRA, 2008).

Assim, é preciso criar um filtro e selecionar os dados e informações que realmente são importantes para a instituição ou para divulgação à sociedade. Os demais relatórios burocráticos e informações que pouco ou nada acrescentam devem ser dispensados e o tempo a eles dedicado deve ser direcionado para fortalecer a execução com vistas a proporcionar melhores serviços e melhores resultados.

Nessa direção são as orientações da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) e do GPGP (BRASIL, 2018), para os quais os muitos controles, regras e procedimentos rígidos tem gerado mais burocracia do que bons resultados.

Princípios

Apresentadas as premissas, passa-se para os princípios. Considerando que a Governança aqui abordada é específica para Órgãos e Entidades públicas, é preciso ter em mente que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência estabelecidos pelo artigo 37 da constituição federal de 1988, e, portanto, obrigatórios para toda a administração pública, também deverão estar presentes em todos os aspectos relacionados com essa Governança organizacional.

No referencial teórico foram abordados mais de dez princípios para a Governança, dentre os quais foram selecionados os cinco que mais se aplicam à Governança em nível de órgãos e entidades públicas, quais sejam: legitimidade, transparência, equidade, integridade, e prestação de contas (*accountability*). No entanto, a instituição é livre para acrescentar outros, em face de suas particularidades.

Os conceitos desses princípios, assim como explicações complementares, encontram-se expressos no início do item 2.5 deste estudo, juntamente com outros princípios, que, apesar de importantes, não foram aqui relacionados por não terem sido considerados como os mais essenciais em nível de órgãos e entidades públicas.

4.3 A PROPOSTA DE MODELO: CAMINHO E ETAPAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA

Acredita-se que a maioria dos servidores públicos são competentes e comprometidos e que os gestores públicos estão cheios de boas intenções e tentarão fazer o melhor por suas instituições (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Entretanto, para a conquista da boa Governança as boas intenções não bastam, visto que são insuficientes para assegurar que os desafios sejam superados e que a instituição obtenha resultados satisfatórios para a maioria das partes interessadas.

É para isso que se elabora esta proposta de modelo para implementação da Governança: para auxiliar o gestor público a dar vida a suas “boas intenções” por meio da implementação da Governança no seu órgão ou entidade, e com ela fortalecer sua instituição, otimizar a gestão, e gerar os melhores resultados possíveis.

Compreende-se que não é tarefa fácil a implementação da boa Governança nas instituições públicas (órgãos e entidades), mas, ao mesmo tempo, acredita-se que, apesar das dificuldades, sua implementação é possível, e mais, que a “boa Governança” trará benefícios para a organização, para a sociedade e para o Estado.

Assim, amparando no referencial teórico, nos modelos e teorias específicos apresentados no início deste capítulo, nas dez premissas elencadas e nos cinco princípios adotados para sua estruturação, apresenta-se no quadro 17 a proposta de modelo, indicando um caminho com dez etapas sequenciais, acompanhadas de justificativas e do que deve ser feito para sua concretização.

QUADRO 17 - PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

continua

CAMINHO	JUSTIFICATIVA	O QUE FAZER
<p>1. Governar e administrar para o bem comum.</p>	<p>Está no bojo da Governança assegurar o interesse público, traduzido como bem comum ou bem-estar da população. Uma forma da instituição voltar-se para o bem comum é combinando a Governança com a gestão, assegurando a participação das partes interessadas. A abertura e o envolvimento das partes interessadas mediante canais claros e confiáveis de comunicação e consulta, demonstra que a instituição está agindo no interesse público, e fortalecendo os laços de confiança (IFAC, 2014). O gestor público, em harmonia com as normas vigentes e as orientações e decisões da Governança, deve guiar sua instituição para que os resultados sejam satisfatórios para a sociedade, de forma a manter ou elevar o bem-estar dos cidadãos.</p>	<p>I. Guiar-se sempre pelo interesse público e pelo respeito as normas vigentes, e, quando houver mais de uma opção, decidir pelas ações que melhor promovam o bem comum. II. Assegurar canais acessíveis e práticos para que usuários, cidadãos e representantes da sociedade possam apresentar seus problemas, suas pretensões e possíveis soluções. III. Analisar e considerar as necessidades e sugestões das partes interessadas na tomada de decisão. IV. Tomar decisões participativas, precedidas de debate, e amparadas em dados e informações. V. Garantir que os cidadãos e demais interessados tenham acesso as decisões, ações e resultados da instituição. VI. Combater a corrupção em todas as suas formas.</p>
<p>2. Designar líderes em vez de chefes.</p>	<p>Líder é um moderno influenciador e motivador de pessoas, enquanto que chefe é um ultrapassado ditador de ordens. (PALUDO, 2017, p.96). As lideranças determinam os objetivos, orientam a atuação e influenciam os resultados da instituição. Por isso sua escolha deve respeitar critérios técnicos e profissionais, como a ética e idoneidade, competência e responsabilidade. Devem também estarem livres de conflitos de interesses e outros impedimentos. Instituições de excelência demonstram o seu comprometimento com a continuidade e a sustentabilidade da organização, identificando, selecionando e preparando novos líderes para o exercício das funções. (FNQ, 2016).</p>	<p>I. Estabelecer critérios objetivos para a seleção e designação dos líderes, incluindo os membros do Conselho e da alta administração, os diretores, gerentes e chefes. II. Dar transparência ao processo de seleção e designação dos líderes, que devem ser competentes, éticos e comprometidos com a instituição e com o interesse público. III. Estabelecer critérios, incluindo as sugestões das partes interessadas, para avaliar o desempenho dos gestores e demais lideranças. IV. Definir critérios e meios para recompensar os bons líderes e destituir aqueles incompetentes ou com desvios de conduta. V. Instituir política para identificação, seleção e preparação de novos líderes.</p>
<p>3. Planejar a implementação da Governança.</p>	<p>O planejamento antecede a ação, que deve ser precedido pelo estudo da Governança. Planejamento é um instrumento que assegura racionalidade nas escolhas e um guia que especifica os meios para alcançar os objetivos e/ou promover as inovações e mudanças pretendidas. O planejamento indicará o caminho mais adequado para cada instituição organizar e estruturar a Governança, aumentando as chances de sua correta implementação.</p>	<p>I. Reunir as lideranças da instituição e discutir a implementação da Governança. II. Capacitar as lideranças acerca da Governança organizacional. III. Elaborar o planejamento da implementação da Governança, com a participação de todas as áreas da instituição. IV. Considerar no planejamento o interesse público, o bem comum e as partes interessadas.</p>

QUADRO 17 - PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

continua

CAMINHO	JUSTIFICATIVA	O QUE FAZER
<p>4. Estruturar o sistema de Governança e definir as competências.</p>	<p>Todo sistema compreende um conjunto de elementos inter-relacionados, por isso é importante estabelecer mecanismos de interação e coordenação.</p> <p>O sistema de Governança deve assegurar o compartilhamento do poder com as partes interessadas, e reduzir a enorme assimetria para com os usuários e cidadãos.</p> <p>Os princípios e as premissas indicados são a base para a estruturação da Governança, que deve especificar as principais funções da Governança e da gestão, segregando as funções críticas.</p> <p>Tanto a estrutura como a distribuição de poder e as competências devem ser formalizadas mediante atos normativos internos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Definir os princípios da Governança e adotar um código de Ética, assegurando que sejam observados. II. Estruturar a Governança garantindo o compartilhamento de poder com as partes interessadas. III. Definir as principais funções da Governança e da gestão, observando a segregação de funções. IV. Estabelecer mecanismos de coordenação com as partes interessadas, que promovam a atuação conjunta na tomada de decisão, na implementação, no monitoramento e na avaliação de resultados. V. Elaborar atos normativos para formalizar a nova estrutura e as competências. VI. Divulgar o sistema de Governança para todas as partes interessadas.
<p>5. Elaborar o planejamento estratégico associado a um modelo de gestão.</p>	<p>A Governança utiliza a gestão estratégica para decidir, direcionar e orientar, e o planejamento estratégico como instrumento para guiar a implementação das mudanças e das práticas que ela propõe.</p> <p>É preciso revisar a missão e a visão, e elaborar o diagnóstico institucional (interno e externo) para saber se a organização está no caminho certo, assim como o que precisa melhorar ou mudar.</p> <p>O modelo de gestão estratégica indicado é o BSC, que permite comunicar a estratégia, gerir a implementação do plano, medir sua evolução e avaliar o desempenho e o resultado.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Definir, manter ou revisar a missão e a visão organizacional, e escolher a estratégia. II. Elaborar um plano exequível, considerando as necessidades e sugestões das partes interessadas, assim como as competências, os recursos e o ambiente. III. Divulgar a missão, a visão e a estratégia para todas as partes interessadas. IV. Estabelecer o modelo de gestão da estratégia focado nos aspectos essenciais orientados pela Governança. V. Estabelecer reuniões periódicas para analisar o desempenho e reavaliar a estratégia.
<p>6. Gerir a implementação do plano e das mudanças.</p>	<p>Após a elaboração do plano estratégico vem a etapa mais difícil: sua implementação. Devem ser estabelecidas metas que permitam avaliar a evolução do plano, as principais entregas e o alcance dos objetivos; e delegada a responsabilidade para sua execução.</p> <p>Compete à gestão desmembrar os planos em projetos e ações, e executá-los para que se tornem realidade, visto que toda a execução é levada a termo pela gestão.</p> <p>No entanto, o plano somente terá sucesso quando todos estiverem comprometidos com a sua execução: alta administração, diretores, gerentes, chefes e equipe operacional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Definir a responsabilidade pela gestão do plano, e designar equipe para acompanhar a implementação dos principais projetos e ações estratégicos. II. Estabelecer metas vinculadas as principais mudanças e aos projetos e ações que concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos. III. Assegurar dotação orçamentária suficiente para a execução dos projetos e ações estratégicos. IV. Implementar os projetos e ações estratégicos, assim como as inovações e mudanças pretendidas. V. Providenciar treinamento para lideranças, equipes e servidores.

QUADRO 17 - PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

continua

CAMINHO	JUSTIFICATIVA	O QUE FAZER
<p>7. Coordenar a atuação e monitorar a implementação do plano e demais atividades.</p>	<p>A boa Governança depende de coordenação e interação administrativa, política e social. Em face das várias partes interessadas, com assimetria de poder e diversidade de ideias e interesses, a coordenação é essencial para minimizar conflitos, conciliar interesses e assegurar a cooperação e a unidade de esforços.</p> <p>O monitoramento, por sua vez, consiste na observação contínua dos aspectos mais relevantes da realidade institucional, sendo realizado com espaço para a participação das partes interessadas. Ele incide na implementação do plano, em tempo real, para assegurar alcance de objetivos e metas; e também, nas demais atividades rotineiras e de prestação de serviços, e ainda, sobre a atuação e o desempenho das lideranças.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Utilizar os mecanismos de coordenação para assegurar a cooperação e atuação conjunta. II. Estabelecer mecanismos de conciliação de interesses e resolução de conflitos. III. Definir e coletar informações que permitam aferir em tempo real a evolução da implementação do plano e demais atividades. IV. Instituir indicadores vinculados ao cumprimento das principais funções institucionais, das principais mudanças e dos objetivos e metas – que permitam medir sua evolução. V. Monitorar a implementação do plano e das mudanças, a execução dos projetos e ações, e a atuação e desempenho das lideranças. VI. Promover os ajustes necessários e solucionar gargalos com vistas a assegurar a continuidade das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos.
<p>8. Fortalecer a auditoria interna, estabelecer controles, e gerenciar riscos.</p>	<p>A auditoria interna, com estrutura adequada e vinculada diretamente a autoridade máxima, é um poderoso instrumento de apoio ao Conselho de administração e ao gestor máximo.</p> <p>A ela compete avaliar os controles internos, os riscos e a própria Governança, fornecer informações para a tomada de decisão, e atuar na prevenção de desvios e irregularidades e na responsabilização dos agentes.</p> <p>Os controles internos contribuem para que a organização atue em harmonia com as normas vigentes e orientações superiores, e para a boa execução dos processos, identificando eventuais riscos.</p> <p>Riscos existem em todas as organizações e em todas as áreas. Isso exige que aqueles capazes de impactar nos processos ou no alcance dos objetivos estratégicos sejam identificados, analisados e gerenciados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Estabelecer e estruturar a função de auditoria interna, vinculando-a ao dirigente máximo e assegurando sua independência. II. Considerar os relatórios e informações da auditoria na tomada de decisão. III. Instituir e fomentar os controles internos em todas as áreas da instituição. IV. Mapear os processos finalísticos e de apoio e identificar os principais riscos e pontos de controle. V. Mapear e identificar os principais riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais. VI. Gerenciar os riscos mediante tratamento adequado, definindo e implementando as ações de resposta aos riscos, e avaliando sua eficácia.
<p>9. Assegurar a transparência, a prestação de contas (<i>accountability</i>) e a responsabilização.</p>	<p>A transparência é um princípio basilar do estado democrático, que permite o exercício do controle social sobre a atuação a os resultados da instituição pública.</p> <p>A <i>accountability</i> deve demonstrar em que e para que foram aplicados os recursos e quais foram os resultados obtidos.</p> <p>No Brasil tem-se uma situação de “fraca <i>accountability</i>” Paludo (2019, p.200-201), fomentada principalmente pela ausência de punição dos agentes responsáveis.</p> <p>Para reverter esse quadro, em caso de negligência, desídia, desvio, má aplicação dos recursos públicos ou corrupção, deve haver a responsabilização do agente público que lhe deu causa.</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Formalizar e implementar práticas de transparência na instituição, incluindo decisões, ações e resultados. II. Fomentar a cultura da transparência e instituir meios que assegurem o cumprimento das normas relacionadas. III. Fomentar a comunicação com a mídia e as demais partes interessadas. IV. Estabelecer a forma e os meios para a prestação de contas (<i>accountability</i>). V. Instituir mecanismos e instrumentos de responsabilização dos agentes em casos de negligência, desídia, desvios, má aplicação dos recursos públicos ou corrupção.

QUADRO 17 - PROPOSTA DE MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

CAMINHO	JUSTIFICATIVA	O QUE FAZER
10. Avaliar, revisar e inovar.	<p>A Governança é dinâmica e toda instituição deve estar comprometida com a melhoria contínua, por meio de um processo de avaliação e revisão (IFAC, 2014). Assim, as práticas da Governança e os resultados alcançados devem ser avaliados criticamente e revisados para a promoção de ajustes ou mudanças necessárias.</p> <p>A instituição deve assegurar espaço para que as partes interessadas participem da avaliação e apresentem sugestões de melhoria, bem como para que ideias inovadoras possam ser testadas e implementadas. A inovação é essencial para aumentar a capacidade de resposta das instituições públicas, que devem estar abertas a novas ideias e arranjos mais eficientes (BRASIL, CPGP 2018).</p> <p>Por fim, os resultados da avaliação devem ser amplamente divulgados para a sociedade e para todas as demais partes interessadas.</p>	<p>I. Estruturar o processo de avaliação com espaço para as partes interessadas.</p> <p>II. Avaliar a implementação e a estrutura da Governança, bem como os resultados da Governança e da gestão.</p> <p>III. Avaliar a atuação da alta administração e demais lideranças.</p> <p>IV. Revisar a estrutura, os processos e as práticas, para identificar possibilidades de melhorias.</p> <p>V. Fomentar a inovação com vistas a reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.</p> <p>VI. Dar ampla divulgação dos resultados da avaliação para a sociedade e demais partes interessadas.</p> <p>VII. Disponibilizar um canal para o <i>feedback</i> da sociedade e das demais partes interessadas, quanto aos resultados obtidos pela instituição.</p>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020), apoiado no referencial teórico, nos modelos e teorias específicas para implementação da Governança, nas premissas e princípios adotados.

O caminho para a implementação da Governança, indicado no quadro 17, compreende, como se mostrou, dez etapas sequenciais; contudo, a divisão adotada, embora racional, atende a fins didáticos, de forma a permitir a explicação e a vinculação do que deve ser feito para cumprir cada etapa. No entanto, voltando o olhar para a prática, várias etapas encontram-se inter-relacionadas e algumas sobrepostas.

O “governar e administrar para o bem comum” vai estar presente em todas as etapas, assim como a atuação da liderança e o combate à corrupção. Na implementação do plano também ocorre a coordenação, o monitoramento e o controle; e tanto a auditoria como a avaliação vão incidir sobre todas as atividades da organização, assim como a transparência inclui decisões, ações e resultados de todas as etapas.

O GPGP (BRASIL, 2018, p.23) indica a necessidade de adaptar os princípios, diretrizes e práticas às particularidades de cada órgão ou entidade pública, visto que “não existe uma solução única e universal”. Ivan (2017, p.349) entende que a criação de uma estrutura ou ordem de Governança não pode ser

imposta externamente, mas deve resultar dos diversos atores públicos, sociais e políticos que se influenciam. O TCU (BRASIL, 2014) e o IBGC (2015) também apontam para esse caminho.

Nesse sentido, em face da dimensão da estrutura, competências e responsabilidades serem diferentes, quando se tratar de órgão superior ou subordinado, dos recursos ou de outras particularidades, entende-se que a proposta de modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas apresentada no quadro 17 deve ser adaptada à realidade de cada instituição. Apesar de permitir essa flexibilidade, alerta-se que a “adaptação” não poderá ser de tal forma que reste desvirtuada a proposta original.

Por outro lado, em se tratando de unidades prestadoras de serviços de forma desconcentrada, com autonomia limitada, cujas decisões e orientações estratégicas são oriundas do Conselho ou da Alta Administração do órgão superior; a Governança existirá no Órgão Superior, apenas, e as unidades desconcentradas caberá somente a parte da administração/gestão: seguir as orientações estratégicas superiores, tomar as decisões típicas do nível tático-operacional e implementar as ações correspondentes.

A proposta de modelo indica “o quê” a administração deve fazer, mas não indica “como” deve ser feito, porque isso fica a cargo do gestor e de sua equipe. Após o diagnóstico do seu órgão ou entidade, incluindo recursos, competências, pontos fortes e fracos, e outras particularidades, o gestor máximo e as demais lideranças, apoiado neste modelo, decidirão como a Governança organizacional deverá ser implementada na sua instituição.

De forma semelhante, o detalhamento das práticas internas que a Governança propõe não é objeto desta dissertação e ficará a cargo de cada organização. Em sintonia com a premissa “menos burocracia e mais ação e resultados”, cada órgão ou entidade identificará quais práticas se aplicam a sua instituição e implementará apenas as atividades que agreguem valor, dispensando aquelas desnecessárias que geram desperdício de tempo e recursos.

Tanto o Decreto n.º 9.023/2017 como o GPGP (BRASIL, 2018) utilizam como apoio o Referencial de Governança-2 do TCU (BRASIL, 2014), que também

foi utilizado na construção desta proposta de modelo para implementação. Contudo, alerta-se que o referencial do TCU foi elaborado com “viés de órgão de controle”, que atende às necessidades do controle, mas deve ser complementado e aperfeiçoado para atender melhor à administração/gestão.

A missão dos órgãos e entidades públicas é promover o bem-estar dos cidadãos (IFAC, 2014; BRASIL, 2014; FRANZ, 2018; OCDE, 2018; PALUDO, 2019), prestando serviços públicos com eficiência, qualidade e agilidade, criando valor público por meio de suas ações e atividades, e gerando resultados que satisfaçam à maioria das partes interessadas. Assim, resta claro que primeiro é preciso melhorar a administração/ gestão, os serviços e os resultados da organização, para, depois, como ato decorrente, voltar-se para a prestação de contas.

Dessa forma, a proposta de modelo para implementação da Governança tem como foco a administração/gestão pública, com vistas a facilitar a compreensão da Governança e a sua implementação sob a ótica do gestor, no sentido de utilizar a Governança organizacional para alavancar os órgãos e entidades públicas a novos patamares de eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

É importante lembrar que a Governança “é estratégica”. Portanto, é na alta administração que deve começar a implementação da Governança. Num segundo momento as orientações e práticas propostas pela Governança devem ser disseminadas e desmembradas para o nível tático ou gerencial, que deve assegurar o seu alinhamento até o nível operacional (EISSMANN *et al.*, 2017).

Deve-se, ainda, compreender que a Governança requer compartilhamento de poder entre as partes, e o equilíbrio entre os interesses políticos, econômicos e sociais, o que torna difícil sua aplicação efetiva em instituições públicas cujos líderes sejam do tipo “autoritário”.

Por fim, registre-se que não se está-se falando de Governança em Nível de Nação ou em nível de Entidade da Federação, nem da Regional ou Metropolitana, nem da Governança em Arranjos Locais, nem da Eletrônica ou em Rede ou de TI, nem da Governança de Empresas Privadas, etc: este estudo e a proposta de modelo trazida por ele tem como foco a implementação da Governança Organizacional em órgãos e entidades públicas brasileiras.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Demonstram-se, a seguir, outros resultados importantes decorrentes da revisão bibliográfica, do referencial da Governança e da gestão, e dos estudos específicos acerca da implementação da Governança, que envolveram 378 fontes (nacionais e internacionais), das quais cerca de 128 foram citadas e constam nas referências desta dissertação.

5.1 ESCLARECENDO O CONCEITO E ASPECTOS DA GOVERNANÇA

Mesmo com a exclusão de diversas definições de Governança, como as exclusivamente privadas (exceto a do IBCG), as que se referem a governos nacionais, as frações da Governança em áreas como TI, RH, as de arranjos locais, da água, entre outras, e concentrando na Governança organizacional para órgãos e entidades públicas, ficou demonstrada a existência de confusão acerca do conceito de Governança, tal como se apresentou no quadro 4.

Em face disso, e visando auxiliar o gestor público na compreensão desse tema, conceitua-se a Governança aplicada aos órgãos e entidades públicas, ou seja, a Governança Organizacional Pública, como o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento dos riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão.

Preliminarmente, registre-se que o conceito considera a Governança implementada e em pleno funcionamento, o que se traduz como a “boa Governança”, visto que somente esta Governança tem a capacidade de “assegurar” todos os aspectos positivos elencados no conceito.

Em nível de órgão/entidade pública o termo “Governança organizacional” é adequado, pois embora divergentes quanto aos principais objetivos, na ótica da administração/gestão há muitas semelhanças entre instituições públicas e organizações privadas (PALUDO, 2019, p.77-81). Correio e Correio (2019, p.4)

também entendem que “vários elementos de Governança são comuns tanto no setor público como no privado”. Ainda nesse sentido, Madhani (2014) indica que os princípios da Governança corporativa privada devem ser igualmente aplicados no setor público.

No entanto, é importante compreender que a Governança Organizacional pública é semelhante, porém não é a mesma da iniciativa privada; para tal a Governança corporativa privada foi adaptada às particularidades dos órgãos e entidades públicas, em especial ao interesse público-social, denominando-se Governança Organizacional pública.

A Governança assegura o “governo estratégico”; ela não trata apenas de estabelecer requisitos para o bom funcionamento e controle das organizações. Esse “governo estratégico” também assegura que as partes interessadas tenham voz e vez, que a estrutura, recursos e competências sejam adequados e suficientes, que os serviços atendam às necessidades dos cidadãos, e que os resultados sejam satisfatórios para a maioria das partes interessadas.

Entendimento similar foi expressado pelo GPGP (2018, p.40) ao afirmar que a Governança não se limita a controlar os atores ou estabelecer as condições para que os negócios funcionem com o mínimo de interferência: trata-se mais da criação de capacidade para governar e entregar programas de interesse público que melhorem as condições dos cidadãos.

“Governança é equiparada a governo, definida como um método ou sistema de governo e administração ou como o ato, processo ou poder de governar.” (IVANYNA; SHAH, 2011, p.60-61). O TCU (BRASIL, 2014, p.35) também expressa em uma de suas diretrizes “desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo”. Ainda nesse sentido, o Código Federal de Governança Corporativa Pública da Alemanha determina que o relatório anual de Governança deve se pronunciar acerca do “governo corporativo” da instituição (CGPA, 2009, p.24).

Em harmonia com os argumentos aventados, acredita-se que somente na condição de “governo” é que a Governança Organizacional Pública terá o poder e a competência necessários para decidir, direcionar, orientar e controlar os órgãos e entidades públicas, e exercer as demais funções que lhes são atribuídas.

Esse governo, no entanto, difere dos Governos Nacionais, pois na Governança em nível de órgão e entidade ele não é exercido predominantemente por um agente apenas, mas compartilhado pelas partes. Quando se fala em Governança, “significa dizer que o governo não governa sozinho, mas traz outros atores interessados para participar do processo decisório.” (SOUZA; FARIA, 2017, p.287).

Mesmo se referindo ao governo dos órgãos e entidades, a Governança não se restringe exclusivamente a questões estratégicas; ela estende seu braço ao primeiro escalão da gestão tática a fim de assegurar o alinhamento das ações da gestão com as orientações da Governança – pois as decisões da Governança serão conduzidas mediante a atuação do primeiro escalão da gestão tática.

Considerando que Governança se refere ao governo, torna-se temerário e de difícil aceitação o “fracionamento” e utilização exagerada do termo Governança como se verifica atualmente nas organizações: como é possível dizer “Governança de compras”, “Governança de RH”, entre outras, se a Governança vem de governo e “compras, RH, entre outros” são típicos da gestão e/ou gerenciamento?

Há ainda outras duas questões a serem esclarecidas quanto à Governança. A primeira é que Governança não é administração ou gestão. A Governança está acima da gestão; ela interfere, “manda” nos aspectos principais da gestão, direcionando, orientando, monitorando, controlando e avaliando a gestão e os gestores. Contudo, se retirar a administração, a Governança não se sustenta, enquanto a gestão continua, porque a Governança não é operacional: ela é estratégica, social-democrática, e faz o imbricamento entre a administração e a gestão.

Esta visão é compartilhada por Correio e Correio (2019, p.3), que considera a Governança pública um novo paradigma, “distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa”, e pelo Guia da Política de Governança Pública (2018, p.83), para o qual a política de Governança não supera todas as características da administração, que podem ser atribuídas a outros modelos teóricos. A Governança “não se origina da mesma bagagem ideológica que o *New Public Management*.” (IVAN, 2017, p.350).

Dessa forma, a Governança organizacional agrega valor ao que a administração faz, mas isoladamente e sem a administração ela não é capaz de gerar esse valor (MARQUES, 2007), porque ela depende da gestão para executar e fazer acontecer. Nesse cenário, a figura 8, acrescida de explicações, ajuda a compreender como ocorre o funcionamento integrado da Governança e da gestão.

A segunda questão é que, em órgãos e entidades públicas, a Governança não é um modelo: ela é um sistema, cuja implementação pode ser modelada; e um sistema é mais complexo que um modelo (considerado o conceito geral de modelo e de sistema, e descartados conceitos específicos resultantes de casos concretos que não guardam similaridade com o contexto organizacional das instituições públicas brasileiras).

Modelos são construções de teorias, hipóteses, modos, que servem para análise e explicação de uma realidade (GOUVEA JR., 1999, p.1). No entanto, para Donald Winkler, os modelos são representações sempre limitadas de uma realidade, e presumem que a realidade é que deverá se ajustar ao modelo (HEIDEMANN; SALM, 2009, p.42). No senso comum trazido dos dicionários Houaiss (2009) e Aurélio (2014), por exemplo, modelo está relacionado a algo “quase perfeito” que pode ser imitado ou copiado.

Sistema, por sua vez, é um conjunto de elementos inter-relacionados e interdependentes (FERNANDES, 2003). Para o Instituto de Pesquisas Espaciais (1972), sistema é um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim. Nessa mesma linha de entendimento se encontram Bertalanffy (1975) e os dicionários Houaiss (2009) e Aurélio (2014).

A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) também oferece seu apoio, pois em ambientes complexos, compostos por várias partes, não se perde a visão do todo e o inter-relacionamento entre elas (REZENDE, 2003 *apud* OLIVEIRA, 2004, p.57).

O TCU (BRASIL, 2014, p.28) também entende que se trata de um sistema que demonstra como os atores se organizam, interagem e atuam para promover uma boa Governança. Também consideram a Governança como um sistema: Silva (2006, p.3); Ivanyina e Shah (2011, p.62); IBGP (2014); Mendes *et al.* (2015, p.3); IBGC (2015, p.19); OCDE(2018, p.12, 26).

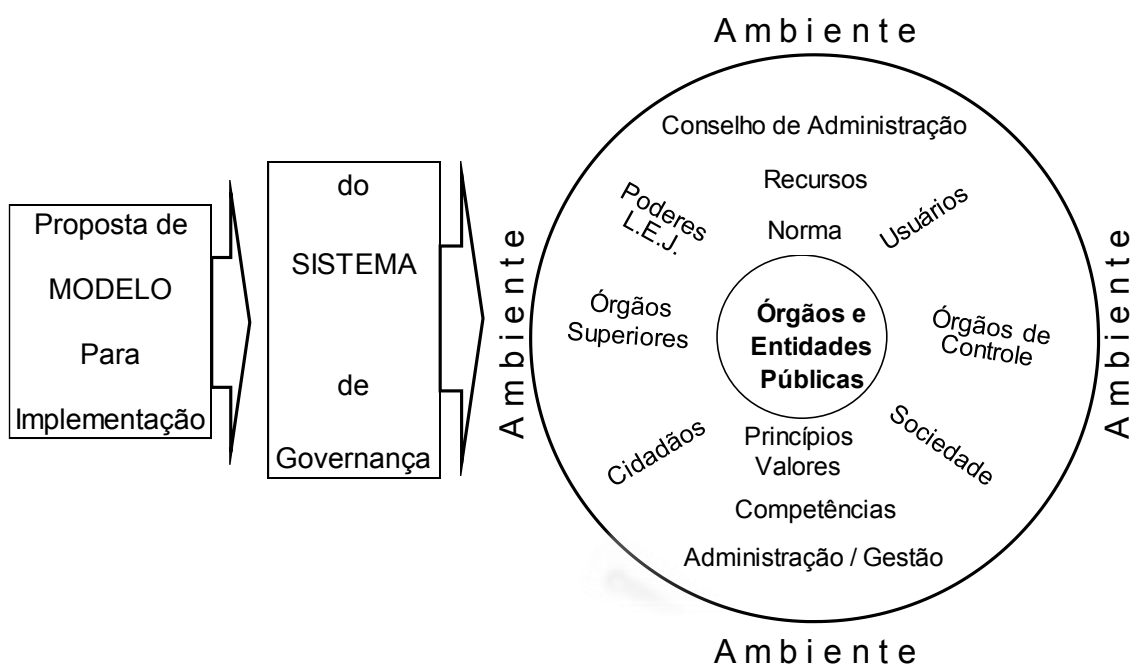
Sistema é um conceito dos mais simples de escrever, dos mais abrangentes para aplicar, e dos mais difíceis de compreender plenamente (FERNANDES, 2003, p.1); talvez por isso é que o termo “sistema” se aplique tão bem à Governança organizacional.

O sistema de Governança organizacional em órgãos e entidades públicas é do tipo complexo, porque não poderá reunir e realizar todas as possibilidades de inter-relacionamento entre os elementos; em face disso, ele fixa seus próprios limites, restringindo-se às possibilidades que estão ao seu alcance, sem tentar abarcar tudo que se relaciona com o ambiente: ele seleciona as possibilidades mais importantes de acordo com a função que deve desempenhar (LUHMANN, 1997 *apud* KUNZLER, 2004, p.124-125).

Dessa forma, o sistema de Governança organiza e harmoniza o funcionamento dos diversos elementos (interessados, normas, recursos, competências, dentre outros) que se inter-relacionam num ambiente organizacional, respeitando as limitações de cada órgão ou entidade pública, e, diferentemente do modelo, cabe ao sistema a maior parcela de adaptação à realidade de cada instituição pública, em face de suas particularidades; e a esta cabe uma parcela menor de adaptação ao sistema.

As organizações públicas podem utilizar distintos modelos de administração/gestão, mas, independentemente do modelo adotado, o sistema de Governança organizacional em órgãos e entidades públicas vai incidir sobre ele, visando assegurar o interesse público-social e demais aspectos que considera essenciais.

FIGURA 5 - MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO (X) SISTEMA DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL



FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

A figura 5 ajuda a esclarecer visualmente dois pontos: i) que a Governança é um sistema, pois é complexa e composta por um conjunto de elementos inter-relacionados envolvendo os responsáveis pela organização (Conselho e Administração/gestão) e sua interação com os stakeholders, que será influenciada por elementos internos como normas, princípios e valores; e, ainda, pelos recursos (financeiros, tecnológicos, quadro de pessoal etc.) e pelas competências institucionais; e ii) que a proposta de “modelo para implementação” é um meio para guiar a implementação do sistema de Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras.

A delimitação do universo onde a organização atua (e seus elementos) e a demonstração do ambiente fora da instituição pública estão em sintonia com a teoria de Kunzler (2004), pois, não podendo abarcar todas as possibilidades de inter-relacionamento, o sistema de Governança organizacional em órgãos e entidades públicas fixa, prioritariamente, seus limites no âmbito organizacional, envolvendo os elementos que são essenciais: os responsáveis pela organização, os interessados, as normas, princípios e valores, os recursos e as competências.

Portanto, a proposta de “modelo para” implementação não é nem se confunde com um “modelo de” Governança, pois um modelo é insuficiente para descrever o sistema de Governança, haja vista sua maior complexidade: a proposta de modelo do quadro 17 apenas indica um caminho a ser seguido na difícil tarefa de implementar o sistema de Governança organizacional em órgãos e entidades públicas.

5.2 FUNÇÕES ATRIBUÍDAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO

Na leitura da bibliografia pesquisada foram identificadas e analisadas diversas funções atribuídas à Governança, à secretaria de Governança, e à administração/gestão, conforme demonstrado no item 2.4 deste estudo, as quais se encontram agrupadas e complementadas nos quadros 18 e 19, a seguir.

QUADRO 18 - FUNÇÕES ATRIBUÍDAS À GOVERNANÇA PÚBLICA

FUNÇÕES DA GOVERNANÇA PÚBLICA
<p>Funções da Governança</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados; ▪ alinhar as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; ▪ assegurar às partes interessadas o governo estratégico da organização; ▪ assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos; ▪ auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; ▪ confrontar os resultados com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas; ▪ definir o direcionamento estratégico; ▪ determinar o gerenciamento de riscos estratégicos; ▪ direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos; ▪ envolver as partes interessadas nas decisões; ▪ garantir que as ações estejam alinhadas com o interesse público; ▪ instituir mecanismos de gestão para melhorar o desempenho; ▪ monitorar o desempenho, os resultados e o cumprimento de políticas e planos; ▪ orientar aspectos essenciais da gestão; ▪ promover a coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas); ▪ promover a transparência e a accountability; ▪ resolver conflitos internos; ▪ responsabilizar os agentes com poder de decisão; ▪ supervisionar a gestão.
<p>Funções da Secretaria de Governança</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ apoiar os membros do Conselho de administração no desempenho de suas funções e assisti-los em sua integração na organização; ▪ auxiliar o presidente do Conselho na definição dos temas relevantes a serem incluídos na agenda das reuniões; ▪ apoiar os processos de Governança; ▪ administrar o portal de Governança da organização, zelando pela sua atualização, segurança e fluxo de informações; ▪ assegurar equidade e acesso permanente dos usuários às informações; ▪ elaborar, registrar e publicar as atas de reunião do Conselho de acordo com a legislação aplicável; ▪ encaminhar a agenda e o material de apoio às reuniões do Conselho; ▪ interagir com os membros da diretoria para assegurar a qualidade e a tempestividade das informações; ▪ manter os membros do Conselho de administração atualizados quanto às melhores práticas, propondo o seu aprimoramento.

FONTES: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2014); IFAC (2014); IBGC (2015); VIEIRA e BARRETO (2019).

O quadro 18 compreende as funções localizadas nos conteúdos pesquisados e atribuídas diretamente à Governança e à secretaria de Governança pelos órgãos e autores referenciados e pelas funções descritas no conceito de Governança organizacional pública adotado.

Acredita-se que as principais funções da Governança foram identificadas e listadas. Contudo, não se trata de uma relação exaustiva, uma vez que devem existir outras funções da Governança além das aqui relacionadas.

QUADRO 19 - FUNÇÕES ATRIBUÍDAS À ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO

FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO
<p>Funções Estratégicas (Conselho e Alta Administração)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aperfeiçoar e inovar a gestão; ▪ assegurar o equilíbrio entre as expectativas das partes; ▪ assegurar que as partes recebam benefício proporcional ao vínculo e ao risco a que estão expostas; ▪ assegurar que as partes possam expressar pensamentos dissonantes e discutir questões éticas; ▪ assegurar que a organização cumpra a sua missão institucional e sua função social; ▪ avaliar, direcionar e monitorar o seu órgão ou entidade; ▪ decidir sobre medidas corretivas e punitivas para desvios de conduta; ▪ decidir acerca de questões estratégicas; ▪ definir estratégias e tomar decisões que protejam e valorizem a organização no longo prazo; ▪ definir objetivos estratégicos e táticos; ▪ direcionar estrategicamente a organização; ▪ estabelecer os valores e princípios da organização; ▪ estabelecer políticas e estratégias de coordenação; ▪ estabelecer formas de monitorar se as decisões, ações e impactos estão em harmonia com os princípios e valores da instituição; ▪ formular políticas e diretrizes para a gestão; ▪ implantar e manter estrutura e práticas de Governança; ▪ monitorar a atuação da diretoria; ▪ organizar a estrutura organizacional; ▪ organizar cargos e funções; ▪ organizar o funcionamento da gestão; ▪ promover a cultura centrada em valores e princípios; ▪ servir de elo entre os cidadãos e a organização; ▪ zelar pelos princípios, valores, objeto social e sistema de Governança.
<p>Funções Táticas e Operacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ administrar os ativos; ▪ assegurar o bom funcionamento da organização; ▪ assegurar o cumprimento das normas e diretrizes internas; ▪ assegurar o cumprimento das normas inerentes a organização; ▪ avaliar o desempenho, e aprender; ▪ conduzir os negócios da organização; ▪ coordenar a execução dos processos, projetos e ações; ▪ definir, executar e melhorar os processos organizacionais; ▪ disseminar os propósitos, princípios e valores da organização; ▪ divulgar as informações da organização; ▪ executar a estratégia e as diretrizes superiores aprovadas; ▪ executar os processos gerenciais, de apoio e finalísticos; ▪ executar projetos e ações visando o alcance dos objetivos; ▪ focar nos resultados estabelecidos; ▪ garantir que as normas sejam observadas pelas demais atores; ▪ garantir a eficiência administrativa; ▪ gerir a organização; ▪ instituir gerenciamento de controle de riscos organizacionais; ▪ implementar os programas previamente aprovados; ▪ manter a comunicação com as partes interessadas; ▪ planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar; ▪ revisar e reportar o progresso de ações; ▪ traduzir as estratégias e políticas em diretrizes; ▪ utilizar os recursos e poderes recebidos.

FONTES: Elaborado pelo autor a partir de CHIAVENATO (2007); CGPA (2009); BRASIL (2014); CJF (2015); IBGC (2015); GPGP (2018); PALUDO (2019); VIEIRA e BARRETO (2019).

O quadro 19 apresenta as funções localizadas nos conteúdos pesquisados e atribuídas diretamente à administração/gestão pelos órgãos e autores referenciados. Embora se acredite que as principais funções foram identificadas e listadas, é preciso reconhecer que não se trata de uma relação exaustiva, visto que devem existir outras funções da administração além das aqui relacionadas.

Quando comparados os quadros 18 e 19, percebe-se que muitas das funções da Governança também se encontram descritas como funções estratégicas da administração. Isso ocorre porque a Governança utiliza-se do Conselho de Administração e da Alta Administração para exercer as suas principais funções.

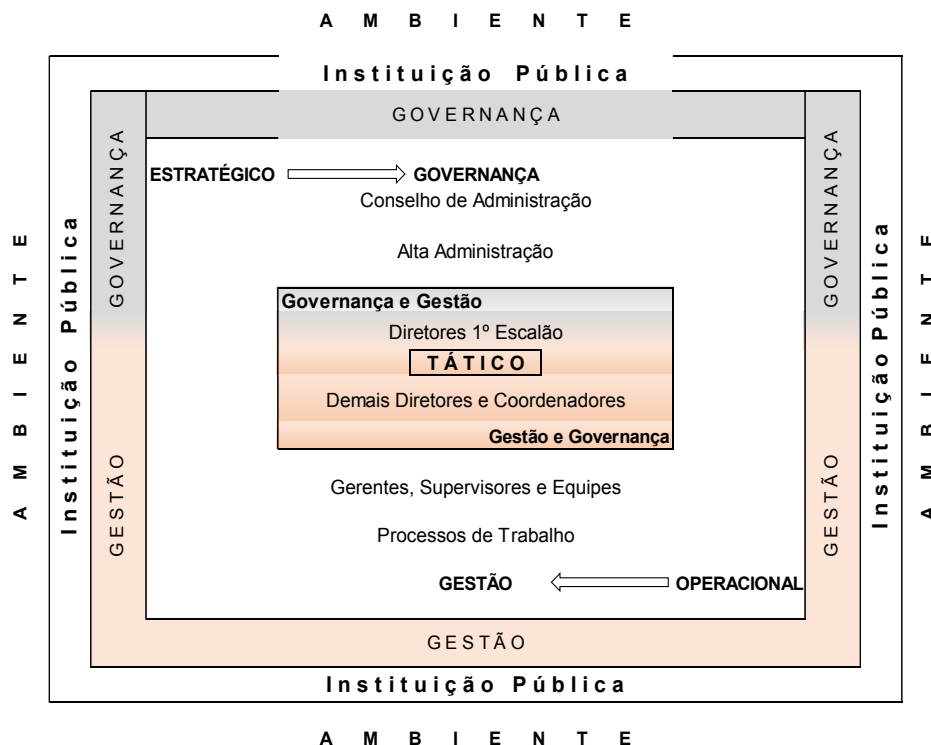
A segregação em funções estratégicas atribuídas ao Conselho e à Alta Administração, que serão desempenhadas integralmente pela Alta Administração nos órgãos e entidades onde não houver o Conselho na estrutura organizacional; bem como em funções táticas e operacionais – que são desempenhadas na condução, na coordenação e na execução das ações no dia a dia das organizações –, serve de base para as explicações envolvendo a Governança e a gestão.

A Governança é estratégica e a gestão é operacional. Assim, as funções estratégicas encontram-se vinculadas à Governança e as funções operacionais ficam a cargo da gestão. Dessa forma, quando surgir dúvida quanto a quem deve ser atribuída a função, sugere-se a seguinte análise: se a função duvidosa for estratégica provavelmente estará vinculada à Governança, mas se a função duvidosa for operacional certamente estará vinculada à gestão.

Quanto às funções de nível intermediário ou tático é necessária uma análise maior, uma vez que a Governança, eventualmente, poderá atuar na gestão tática por meio da diretoria de primeiro escalão; e, desse modo, tanto a Governança como a gestão atuam nesse nível, embora a gestão atue de forma predominante.

Assim, no nível tático também deve-se perguntar se a função está mais relacionada com questões estratégicas ou se refere à coordenação da execução. De acordo com a resposta obtida será o enquadramento da função, como sendo da Governança ou da gestão.

FIGURA 6 - POSICIONAMENTO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL



FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

A figura 6 mostra, de forma simplificada, o posicionamento da Governança e da gestão na estrutura organizacional. A parte superior da figura não está contornada por linhas para mostrar que a Governança abre espaço para os usuários, cidadãos e outras partes interessadas que se encontram fora da instituição.

Embora esteja claro que as funções estratégicas são da Governança e as funções operacionais são da gestão, bem como que as funções de nível tático podem gerar dúvidas dependendo da forma como foram organizadas em cada órgão ou entidade pública, o maior o maior espaço para a gestão no nível tático, na figura 6, indica que essas atribuições são da gestão, e apenas eventualmente a Governança exercerá função nesse nível por meio dos diretores de primeiro escalão.

Outra forma de verificar a quem se deve atribuir a função é a seguinte: se a decisão em nível tático impactar apenas uma área da instituição (TI, RH etc.) ela será da gestão, mas se ela impactar também em outras áreas deverá ser da Governança. Dessa forma evita-se que a gestão de uma área, resolvendo o seu problema, tome uma decisão que possa causar impacto negativo em outras áreas da organização ou para as demais partes interessadas.

Também é possível que funções sejam atribuídas e realizadas simultaneamente pela Governança e pela gestão: é o caso do planejamento estratégico, em que a Governança orienta a sua elaboração, mas quem o elabora é a gestão: há uma constante troca de informações entre Governança e gestão para a elaboração desse planejamento. Trata-se, portanto, de atribuição compartilhada, visto que o planejamento estratégico é único para o órgão ou entidade pública.

Numa espécie de síntese, a Governança provê o direcionamento estratégico, monitora, supervisiona e avalia a gestão e a atuação dos gestores (por meio do Conselho de Administração e da Alta Administração), e a partir desse direcionamento a gestão é responsável pelo planejamento, execução e controle das ações, pela utilização dos recursos e pela gestão dos processos organizacionais, para a consecução dos objetivos previamente estabelecidos – sendo controlada e avaliada pela Governança com base no desempenho e resultados obtidos (TCU, 2014; PALUDO, 2019).

Registre-se, ainda, que cabe ao Conselho de Administração ou à Alta Administração decidir ou não pela implementação da Governança; e que, se a decisão for não implementar, as funções descritas para a Governança também deverão ser desempenhadas pela administração e pela gestão.

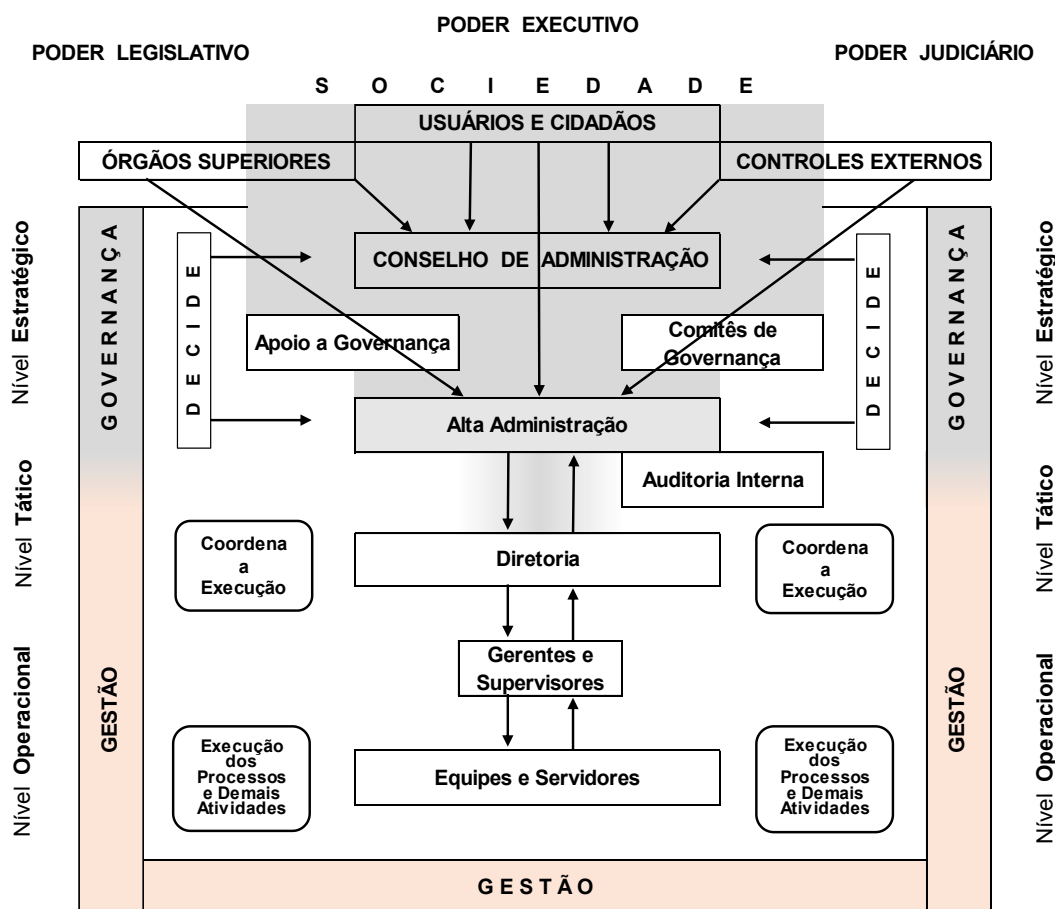
5.3 POSICIONAMENTO, ESTRUTURA E DINÂMICA DA GOVERNANÇA

Conforme demonstrado na figura 6, o posicionamento da Governança na estrutura organizacional é estratégico; em nível intermediário ou tático a atuação da Governança é somente em caráter eventual, dado que a grande maioria das funções nesse nível são desempenhadas pela gestão; e, em nível operacional todas as funções ficam sob a responsabilidade da gestão.

Quanto à estrutura da Governança e da gestão no contexto organizacional, embora se tenha analisado as figuras divulgadas pelo TCU (2014) e pelo IBGC (2015), constrói-se, para esta dissertação, uma figura própria apoiada no conjunto de ensinamentos contidos no referencial acerca da administração e da Governança pública, bem específica para órgãos e entidades públicas brasileiras, considerando que a estrutura proposta pelo TCU tem viés de órgão de controle, e a do IBGC é mais direcionada para organizações privadas.

Demonstrar a estrutura da Governança (e da gestão) no contexto organizacional foi um desafio que surgiu e foi incorporado no curso da pesquisa, em face da contribuição que trará para que o gestor público possa melhor compreender a Governança organizacional pública, bem como para instigar futuros estudos e comparações.

FIGURA 7 - ESTRUTURA E POSICIONAMENTO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL E DA GESTÃO EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS



FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

A figura 7 mostra que tanto a Governança como a gestão têm seu espaço na estrutura organizacional, sendo a Governança de cunho estratégico e a gestão de aspecto tático e operacional. No entanto, registre-se que se o Conselho de Administração ou a Alta Administração decidir não implementar a Governança, a administração e a gestão exercerão também as funções estratégicas e outras funções atribuídas à Governança.

Verifica-se, na figura 7, que a Governança deixa aberto um espaço para além da instituição, permitindo o engajamento das partes interessadas, sendo as principais os usuários e os cidadãos, e os órgãos superiores bem como os controles externos; em seguida vem toda a sociedade, e de forma mais distante os Poderes Legislativo (normas que impactam na administração), Judiciário (decisões que interferem na administração) e Executivo (prioridades do presidente da República).

As partes interessadas têm o canal de relacionamento direcionado para o Conselho de Administração e a Alta Administração, com vistas a assegurar que suas necessidades e sugestões efetivamente cheguem a quem tem o poder de decisão – pois, da forma como ocorre atualmente, a voz das partes interessadas é abafada e esquecida antes de chegar aonde deveria chegar, transformando a participação social em mera ficção. Nesse sentido são as orientações do TCU (BRASIL, 2014), IBGC (2015) e OCDE (2018).

A Governança exerce seu poder de decisão mediante a atuação do Conselho, e, na ausência deste, da Alta Administração. A Governança deve contar com um órgão de apoio (uma secretaria, coordenadoria ou seção) para assessorar os membros do Conselho e/ou a Alta Administração e os diretores nas questões de Governança, monitorar e assegurar que os princípios e práticas de Governança estejam sendo seguidos, e sugerir melhorias. Nesse sentido é a orientação do IBGC (2015) e de Vieira e Barreto (2019).

A Governança conta ainda com o auxílio dos Comitês, que podem ser instituídos por áreas como TI, Finanças, RH, ou para atribuições específicas, como o comitê de gerenciamento de riscos ou de auditoria. Em regra, os comitês realizam estudos sobre temas específicos que envolvem mais de uma área administrativa e os submetem à decisão do Conselho ou da alta administração. Esses comitês serão específicos para cada instituição e estão em sintonia com a orientação do TCU (BRASIL, 2014); IBGC (2015); CJF (2016); GPGP (BRASIL, 2018).

A auditoria interna deve estar vinculada ao Conselho ou à autoridade máxima da instituição (como na figura 7), de forma a garantir a sua independência. A ela compete avaliar e sugerir melhorias nos processos de controle, de

gerenciamento de riscos e da própria Governança (BRASIL, 2014; IBGC, 2015; BRASIL, 2018). Cabe, também, à auditoria interna, descrever as deficiências identificadas na gestão, seguida da explicação das possíveis consequências, de forma que os principais gestores entendam e tomem as decisões adequadas.

Em sintonia com a premissa “menos burocracia e mais ações e resultados”, os responsáveis pela instituição e pela auditoria interna devem encontrar um equilíbrio entre as regras e punições e a discricionariedade na busca de soluções, de forma que elas não sejam rígidas demais a ponto de inibir iniciativas inovadoras para melhorar a eficiência, qualidade e resultados dos órgãos e entidades públicos.

No aspecto interno percebe-se, ainda, que o relacionamento ocorre de cima para baixo e também de baixo para cima, o que é necessário para a circulação das informações e para a coordenação das ações, permitindo a integração de todos os atores em torno de objetivos organizacionais comuns (PALUDO, 2019, p.240-241).

A Governança detém o poder maior na instituição pública e sua atuação ocorre por meio do Conselho e da Alta Administração: as orientações da Governança transformam-se em realidade mediante as decisões do Conselho e da Alta Administração. Contudo, na dimensão prática a Governança não se restringe ao Governo Estratégico e à tomada de decisão: ela estende seu braço ao primeiro escalão da gestão tática a fim de assegurar o alinhamento das ações da gestão com as orientações da Governança, pois as decisões da Governança serão conduzidas mediante a atuação do primeiro escalão da gestão tática.

Dessa forma, o primeiro escalão da gestão tática, entre suas diversas atribuições, assegura que as orientações da Governança sejam cumpridas, bem como acompanha a atuação do segundo escalão dessa área na coordenação das ações ligadas à execução e na prestação de informações, restando à gestão operacional o papel de executar as ordens superiores, os processos finalísticos e de apoio, e a prestação de serviços em geral.

FIGURA 8 - DINÂMICA DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS



FONTE: Elaborado pelo autor (2020).

A figura 8, numa visão simplificada, mescla o funcionamento da Governança com o funcionamento da gestão num órgão ou entidade pública: a Governança ganha vida por meio da atuação da administração/gestão.

Embora na estrutura da Governança e da gestão o posicionamento e a divisão de atribuições sejam rígidos, na prática os secretários e/ou diretores de primeiro escalão atuarão – tanto da Alta Administração como da gestão tática: como colaboradores da Alta Administração, eles tanto auxiliam o Conselho ou o presidente/diretor geral debatendo assuntos diversos e fornecendo informações relevantes para a tomada de decisão, como levarão as orientações da Governança para suas áreas, sendo responsáveis diretos pelo cumprimento das decisões da

Governança; e, como integrantes da gestão tática, eles repassarão essas ordens aos demais diretores e coordenadores e acompanharão as suas ações relacionadas com a execução, bem como tomarão as principais decisões específicas de suas áreas funcionais.

Registre-se que irão existir variações na composição da alta administração e na gestão tática, de acordo com o modo como foram estruturadas em cada órgão ou entidade pública - e ainda, se for o caso de órgão superior ou subordinado. Ainda nessa linha, conforme for a estruturação, é possível também que existam gerentes tanto na gestão tática como na gestão operacional.

Reitere-se que na estrutura formal a Governança se concentra no Conselho e na Alta Administração, de forma segregada da gestão tática e da gestão operacional; contudo, na prática essa segregação é menos rígida e existe participação do primeiro escalão do nível inferior nas decisões do nível superior: tanto da gestão tática, que colabora com a estratégica (e assim influencia na Governança), como da operacional, que participa da tática.

Mesmo considerando que a figura 7 (estrutura e posicionamento da Governança) traz apenas uma sugestão, é possível afirmar que não é adequado estruturar um “Conselho de Governança” com as atribuições do Conselho de Administração, pois Governança não é gestão, e o Conselho de Governança não decide sozinho: ele toma decisões por meio do Conselho de Administração (que é o guardião da Governança), ou, na sua ausência, a alta administração/gestor máximo da instituição.

Registre-se que o Conselho de Administração decidirá tanto as questões relacionadas a Governança quanto as questões relacionadas à gestão. Tentar impor um “Conselho de Governança” em substituição ao Conselho de Administração – seria usurpar e exercer indevidamente competências, decisões e ações que são típicas da administração ou da gestão.

Conforme já destacado, a Governança não existe sem a gestão, mas a administração continua a existir sem a governança; portanto, também não é correto utilizar componentes exclusivos da administração para formar um “Conselho da Governança”.

É possível ter um “Conselho de Governança”, mas com funções de Governança no qual devem ter assento representantes das partes interessadas (usuários, cidadãos, associações, Ministério Público, Defensoria Pública). Em

conformidade com o IBGC (2015), o Conselho de Administração é o guardião da Governança e esta é a guardiã dos direitos das partes; portanto, conselho de Governança e Conselho de Administração têm atribuições distintas.

Contudo, o mais indicado é que a instituição tenha apenas o Conselho de Administração (que em órgãos e entidades menores fica a cargo da alta administração), e vinculado a este Conselho tenha um órgão de Governança (secretaria ou coordenação) para assessorar o Conselho e a Alta Administração na missão de assegurar que o interesse público, o direito das partes interessadas, os princípios e demais práticas da Governança se façam presentes na instituição.

5.4 CONFIRMAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS

Conforme demonstrado nos resultados da pesquisa (item 1.4 deste trabalho), restou comprovada a carência de modelos e metodologias para a implementação da Governança nas instituições públicas brasileiras, bem como ficou evidenciado que existe confusão quanto ao conceito de Governança.

Ora, se inexistem modelos ou metodologias disponíveis para o gestor público, a lógica aponta para dois caminhos: ou a Governança não é implementada nas instituições públicas por falta de metodologia ou modelo para indicar o caminho, ou ela é implementada aleatoriamente, com possibilidades de ser implementada de maneira incorreta.

Essas colocações levam a validar o primeiro pressuposto como verdadeiro, pois a inexistência de modelo específico influencia na materialização da implementação da Governança, inviabilizando sua implantação ou resultando em implantação inadequada.

De forma inter-relacionada com a primeira hipótese, a criação de um modelo para a implementação da Governança aplicada aos órgãos e entidades públicas brasileiras proporcionará ao gestor público melhor compreensão acerca da Governança, mais segurança quanto aos benefícios que ela trará para sua organização, e, conseqüentemente, maior aceitação quanto a sua implementação.

Fato decorrente, a implementação da boa Governança nos órgãos e entidades públicas, com espaço para a participação das partes interessadas, resultará numa

soma de esforços que levará essas instituições a melhores escolhas e a novas ideias capazes de elevar a eficiência dos órgãos e entidades públicas, e ao alcance de melhores resultados para a instituição e demais partes interessadas.

Considerando que muito do crescimento e do desenvolvimento decorre da atuação das instituições públicas (teoria do institucionalismo), ficou demonstrado que a Governança implementada nas organizações públicas contribui diretamente para o fortalecimento do planejamento, que, por sua vez, é o condutor do crescimento que pode levar ao desenvolvimento econômico – tanto em nível nacional como em nível regional e também local.

Dessa forma, resta demonstrado que o segundo pressuposto também foi confirmado, pois a implementação da Governança nos órgãos e entidades públicas pode melhorar a eficiência e os resultados da organização, contribuindo para o planejamento e desenvolvimento estatal.

5.5 CONFIRMAÇÃO DO ALCANCE DOS OBJETIVOS

O objetivo geral foi alcançado mediante a elaboração de proposta de modelo para implementação da Governança organizacional pública, aplicada aos órgãos e entidades públicas brasileiras, conforme está demonstrada no quadro 17.

O modelo de Governança apresentado é do tipo flexível, podendo ser adaptado à realidade de cada órgão ou entidade pública, porém não de forma exagerada a ponto de desvirtuar a proposta expressa no referido quadro, acompanhada das figuras 5, 6 e 7, seguida de explicações pertinentes.

O primeiro objetivo específico foi também o primeiro a ser alcançado. Com relação à proposta de modelo, considerando as pesquisas realizadas, restou demonstrada a inexistência, nas bases científicas pesquisadas, de modelos ou metodologias similares, ao mesmo tempo em que foi identificada a existência de modelos não científicos divulgados por instituições públicas nacionais, instituições internacionais e pelo IBGC.

O segundo e o terceiro objetivos específicos encontram-se inter-relacionados: estudar os principais papéis da Governança em nível de órgão e entidade públicos e evidenciar os papéis atribuídos à Governança e à gestão pública.

Para o alcance desses objetivos também predominaram os resultados da pesquisa institucional nacional, complementados com contribuições de instituições internacionais e de autores diversos. Foram estudados, evidenciados e demonstrados os principais papéis da Governança nos órgãos e entidades públicas, bem como foram segregadas as principais funções da Governança e da gestão, que se encontram apresentadas nos quadros 18 e 19, acrescidos de explicações. Como resultado tem-se, então, que estes dois objetivos específicos também foram alcançados.

O quarto e último objetivo específico trata do posicionamento da Governança na estrutura organizacional, tendo sido inserido no curso da pesquisa, por se entender que traz significativa contribuição para a melhor compreensão da Governança no âmbito dos órgãos e entidades públicas.

Os estudos diretamente ligados a este último objetivo específico foram secundários e parciais; no entanto, considerando o conjunto dos conteúdos pesquisados foi possível construir as figuras 6 e 7, nas quais se demonstram, respectivamente, o posicionamento e uma estrutura organizacional com o posicionamento da Governança e da gestão. Dessa forma, este objetivo também restou alcançado.

5.6 RESPONDENDO À QUESTÃO PROBLEMA

Pesquisar, organizar e elaborar uma proposta de modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras demandaram muito tempo, reflexão e análise das informações obtidas. Em instituições públicas a Governança é particularmente complexa, porque opera em contextos variados, em que as relações com as partes interessadas são múltiplas (VIEIRA; BARRETO, 2019, p.42).

O maior desafio para a construção da proposta de modelo foi a ausência, nas bases pesquisadas, de materiais científicos diretamente relacionados com o modelo pretendido. A pesquisa realizada em outubro de 2019 nas bases científicas *google scholar*, *scielo* e *scopus* não identificou conteúdo diretamente relacionado com os objetivos desta dissertação: nem do objetivo geral nem dos específicos. Dos 78 resultados indiretamente relacionados com a metodologia, apenas 9 foram utilizados, e de forma complementar.

Na segunda pesquisa, realizada em novembro na página do google, dos 120 itens obtidos apenas 5 foram utilizados de forma direta (mas não prioritária) e outros 10 para complementação. A terceira pesquisa foi feita em dezembro de 2019, em páginas de instituições públicas no Brasil e também em instituições de renome no exterior, como BM, IFAC e OCDE. O resultado foi a identificação de 35 conteúdos, dos quais 18 foram utilizados, sendo 10 diretamente ligados à metodologia pretendida.

Embora tenham sido utilizadas 128 referências, incluindo aquelas que tratam da proposta de modelo, teoria central, planejamento e desenvolvimento, administração/gestão, leis e decretos, e, ainda, outras específicas para amparar particularidades contidas nesta dissertação, os conteúdos que mais contribuíram para a construção da proposta de modelo para implementação da Governança em instituições públicas brasileiras foram os do BM (2002), Brasil, TCU (2014), IFAC (2014), IBGC (2015), GPGP (BRASIL, 2018) e OCDE (2018).

A partir desses entendimentos, complementados com conteúdo de diversos outros autores, foram elaboradas dez premissas e escolhidos cinco princípios dentre aqueles contidos nos escritos pesquisados. Apoiada nas premissas, nos princípios e no referencial da Governança, a proposta de modelo foi elaborada e se encontra demonstrada no quadro 17, sintetizada num caminho com dez etapas sequenciais, acompanhadas da justificativa e de recomendações do que fazer, as quais, se forem seguidas pelos gestores públicos, culminarão na implementação da Governança, ou, se esta já foi implementada, contribuirão para o seu aperfeiçoamento.

Entretanto, é preciso lembrar que se trata de uma “proposta” de modelo, que se acredita ser um caminho válido para implementar a boa Governança nos órgãos e entidades públicas, mas que carece de testes práticos de implementação para ser validado ou aperfeiçoado.

Por fim, conforme destacam o TCU (2014), IBGC (2015), GPGP (2018), entre outros, esse modelo pode e deve ser adaptado à realidade de cada órgão ou entidade pública; no entanto, cabe o alerta de que a adaptação não pode ser tão robusta a ponto de desvirtuar a proposta de modelo aqui apresentada: as adaptações devem se ater a pequenos ajustes necessários em face das particularidades de cada organização.

Assim, respondendo à pergunta-chave: “como desenvolver uma proposta de modelo que contribua de forma efetiva para a materialização da implementação da Governança aplicada aos órgãos e entidades públicas brasileiras”, indica-se o caminho percorrido e apresentado alhures neste estudo.

6 CONCLUSÃO

Uma forma de entender a Governança nas instituições públicas é ter como referência o princípio da separação dos Poderes de Montesquieu: poder Legislativo que elabora as normas, e fiscaliza atos e ações com auxílio do TCU¹²; poder Judiciário que julga as controvérsias, quando for provocado; e poder Executivo que é o responsável pelas ações de execução.

Na Governança o princípio de Montesquieu ocorre da seguinte forma: o Poder Legislativo regulamenta e o Judiciário decide, ambos mediante a atuação do Conselho de Administração e da Alta Administração (com espaço para as partes interessadas); e o Poder Executivo é representado pela administração/gestão, que é a responsável pela execução das decisões da Governança. A administração atua segundo as regras estabelecidas pela Governança, devendo prestar-lhe contas de sua atuação e dos resultados alcançados, e responder por eventuais desvios cometidos.

Dessa forma, resta claro que nas instituições públicas o Conselho de Administração, a Alta Administração e a Gestão podem trabalhar harmonicamente visando ao fortalecimento da instituição, à melhoria dos serviços prestados e à otimização dos resultados, sendo guiados, orientados e supervisionados pela Governança organizacional pública.

A Governança organizacional em órgãos e entidades públicas veio para ficar; no entanto, somente o mero discurso de sua implementação, desacompanhado das práticas efetivas, prejudica a imagem da instituição e distorce o papel da Governança de se guiar pelo interesse público e focar em resultados que atendam aos usuários e às demais partes interessadas, de forma a melhorar o bem-estar dos cidadãos.

Os gestores públicos precisam abandonar o discurso e abraçar a prática; e, partindo da missão de governar e administrar para o bem comum, precisam implementar a boa Governança organizacional em seus órgãos e entidades, inclusive abrindo espaço para que as partes interessadas participem da instituição e contribuam para o seu sucesso.

¹² Considerando o princípio de separação dos poderes de Montesquieu, adotado pela constituição federal brasileira de 1988, percebe-se que o TCU tem avançado para além de suas competências ao indicar para a Administração Pública dos três poderes, atos que são típicos de execução, e, portanto, de competência ampla e originária do Poder Executivo, e competência específica e restrita a sua área de atuação, no âmbito dos poderes Legislativo e Judiciário.

Contudo, não se implementa da melhor forma o que não se compreende, o que torna necessário que as lideranças se qualifiquem para melhor entender a Governança organizacional pública, desde o conceito, princípios, padrões, estrutura, funções e benefícios, para depois implementá-la assertivamente.

Nesse ponto, os resultados do estudo apresentam importantes contribuições para o entendimento da Governança e sua diferenciação em relação à gestão, dentre elas as figuras 6, 7 e 8, complementadas por explicações, que auxiliam no entendimento do posicionamento, do inter-relacionamento, das competências e da dinâmica da Governança e da gestão em órgãos e entidades públicas brasileiras.

E para que a Governança Organizacional seja considerada implementada em órgãos e entidades públicas, é preciso, dentre outros fatores, que haja a efetiva participação das partes interessadas, uma vez que não existe Governança onde não há espaço para a participação das demais partes interessadas, ou onde elas são apenas formalmente incluídas e suas necessidades e sugestões sumariamente descartadas. Dessa forma, é preciso abrir espaço para as partes (canais que cheguem até o conselho ou a alta administração) e alinhar os interesses dos usuários e cidadãos com os da instituição pública.

O paradigma da Governança – que coexiste com o da gestão – pressupõe uma constante melhoria Institucional, com diminuição da assimetria de poder do usuário-cidadão, proporcionando-lhe maior espaço para colaborar no processo decisório, fortalecendo, assim, a legitimidade da atuação pública e a confiança entre os cidadãos e as instituições (BRASIL, 2018, p.30). É preciso rever estatutos, regras e condições para diminuir essas assimetrias e assegurar tratamento mais equitativo para os cidadãos, e menos desproporcional aos demais membros com poder de decisão na organização (IBGC, 2015, p.23), para que o usuário-cidadão não seja somente um “mero espectador” (GIRARDI; OLIVEIRA, 2019), mas um agente ativo nas organizações públicas.

Registre-se que essa participação não é obrigatória, visto que não decorre de imposição legal; os usuários, cidadãos e a sociedade são livres para decidir se participam ou não da Governança organizacional nos órgãos e entidades públicas. Entretanto, mesmo que os usuários, os cidadãos e a sociedade não venham a

participar, os princípios, as práticas e o interesse público-social devem ser incorporados na Governança e praticados pela administração pública e seus agentes.

Ressalte-se, também, que as ações da Governança devem ser guiadas pela busca do bem comum e amparadas em condutas éticas, pois somente o conjunto das boas práticas de Governança, sem a ética, não é suficiente para combater a corrupção e obter os melhores resultados. Assim, a atuação ética, em conjunto com os princípios e as melhores práticas inibem a corrupção e conduzem a uma boa Governança, aumentando as chances de sucesso da organização (IBGC, 2015).

A Governança é estratégica e social-democrática; ela decide via Conselho e/ou Alta Administração e se torna real por meio da atuação da gestão, e a gestão é concretizada mediante a ação das pessoas (servidores públicos e demais agentes). Desse modo, o investimento em treinamento e capacitação de lideranças e servidores, com espaço para a inovação; o reconhecimento e a premiação pelas boas ideias e práticas, assim como a remuneração justa devem ser considerados, inclusive como instrumentos para se obter uma boa Governança.

Na busca da “boa Governança” vale lembrar que os muitos controles, regras e procedimentos rígidos têm demonstrado eficácia limitada, gerando mais burocracia do que bons resultados (BRASIL, 2018), e que os usuários, os cidadãos e demais partes estão interessados em melhores serviços e resultados que atendam suas necessidades; portanto, “menos burocracia e mais ações e resultados”.

O avanço da Governança organizacional não é medido pelo que os gestores públicos pensam, nem pode ser avaliado exclusivamente pelos critérios dos órgãos de controle, mas em conjunto com o grau de reconhecimento da sociedade quanto aos serviços, ações e resultados da organização. O julgamento quanto ao sucesso da Governança pública não é dito pelo governo nem por organizações internacionais, mas pelos próprios cidadãos (OCDE, 2002 *apud* BRASIL, 2018), ou, como afirmam Ivanyna e Shah (2019), a qualidade da Governança é medida pelo impacto que exerce na qualidade de vida dos cidadãos.

Para obter essa medição e, assim, certificar-se de que os órgãos e entidades estão no caminho certo, os indicadores de Governança organizacional devem estar centrados nos usuários e cidadãos; naquilo que estes consideram importante, e não

apenas nos critérios definidos pela burocracia administrativa e pelos órgãos de controle. Esse fato reforça a necessidade de decidir, monitorar e medir ouvindo as pessoas e as partes interessadas.

Os melhores resultados, que demonstram uma boa Governança e a excelência na gestão, dependem menos de leis, normas, técnicas e tecnologias e mais do comprometimento dos agentes públicos e da utilização de competências e recursos norteados por princípios e valores corretos (PALUDO, 2020). Esses princípios e valores devem ser internalizados por todos nas instituições públicas, para que compreendam, de uma vez por todas, que ali estão para servir: para prestar serviços públicos e perseguir resultados que atendam às necessidades dos usuários e cidadãos e resultem na melhoria do bem-estar de toda a sociedade.

Os gestores públicos devem usar a Governança para assegurar o interesse público, perseguido em harmonia com as normas vigentes, assegurando a participação das partes, a mediação de interesses e a construção de consenso. Devem primar pela ética, integridade e competência, combatendo a corrupção e zelando pela economicidade e a geração de valor para os usuários e cidadãos; e, ainda, devem ser transparentes e prestar contas dos atos, ações e resultados aos órgãos de controle e à sociedade, estando prontos para receber o *feedback* das partes e utilizá-lo como instrumento de aperfeiçoamento e melhoria.

Nessa linha, a Governança organizacional nos órgãos e entidades públicas, para alcançar os melhores resultados possíveis, depende, também, de mudança de postura dos gestores e agentes públicos (FERREIRA, 2016), pois enquanto gestores e demais agentes utilizarem as instituições públicas para atender suas necessidades e a de seus aliados, os resultados serão negativos para a instituição pública, para os usuários e para toda a sociedade. Se os responsáveis pela Governança nos órgãos e entidades públicas não estiverem centrados no interesse público-social, estarão sempre em débito com a Constituição Federal de 1988, pois não alcançarão os objetivos fundamentais ali previstos e colocarão à margem o real detentor do poder: o povo! (SOUZA; FARIA, 2017).

Registre-se que a Governança organizacional pública não vai resolver todos os problemas dos órgãos e entidades públicas, mas, uma vez implementada, decide,

direciona orienta e estabelece um conjunto de regras compostas por premissas, princípios e diretrizes, que, se forem seguidos orientarão as decisões e as práticas de gestão, e, fortalecerão a administração pública e contribuirão para evitar desvios de conduta, melhorar os serviços e obter bons resultados: para a instituição, para os usuários, para a sociedade e para o Estado.

Por fim, reconhece-se que este trabalho não é finito em si, pois sabe-se que a ciência, a academia e a gestão são dinâmicas em acompanhamento às mudanças econômicas, políticas e sociais; e, neste sentido, o presente estudo apenas habita fértil campo para o desenvolvimento de novas pesquisas, com destaque, sem desmerecer outros possíveis, sobre: a) melhoria natural à proposta desse modelo de implementação, tendo em vista a dinâmica da gestão, dos estudos sobre Governança, do Estado e da própria sociedade; b) a distância entre a teoria da Governança, sua efetiva implementação e a realidade prática; e c) impacto da avaliação de desempenho dos altos gestores públicos nos resultados da instituição.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, K. D.; BARBOSA, M. F. N. Gestão do desempenho na administração pública federal. **Gestão & Regionalidade**, v.35, n.106, p.67-85, set./dez. 2019.
- ARAUJO, W. P. de. **Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- AZEVEDO, J. L. S.; RIBEIRO, L. O.; CAPPI, L. G. A.; COSTA, M. T.; COSTA, N. L. O. **Comunicação positiva: os impactos midiáticos na construção social**. 2015. p.277-318. (Artigo *online*). Disponível em: <http://sinus.org.br/2015/wp-content/uploads/2017/01/2.3-AC-PP.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.
- BERTALANFFY, V. L. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- BM. Banco Mundial. **Good governance and the World Bank**. 2002. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/>. Acesso em: 30 dez. 2019.
- BM. Banco Mundial. **Governance and the Law**. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/>. Acesso em: 30 dez. 2019.
- BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- BOCHENEK, Antônio C. Corrupção sistêmica no Brasil: Enfrentamento e dificuldades. **Revista JURÍDICA da FANAP**, ano v, V, n.01, jan./jun. 2018.
- BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova [online]**, São Paulo, n.53, p.159-179, 2001.
- BRASIL. Decreto Federal n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- BRASIL. Decretos de contingenciamento. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/programacao-orcamentaria-decretos>. Acesso em: 21 set. 2019.
- BRASIL. GPGP - Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 05 nov. 2019.
- BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança-2. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 05 nov. 2019.
- BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/passospara-boagovernanca>. Acesso em: 05 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova** [online], São Paulo, n.45, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: SACHS, I.; PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto de artigo para discussão**, n.157, São Paulo: Escola de Economia FGV-SP, 2006, 24p.

BRETAS JR., N.; SHIMIZU, H. E. Reflexões teóricas sobre governança nas regiões de saúde. **Ciência Saúde Coletiva** [online]. 2017, v.22, n.4, p.1085-1095, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.30532016>. Acesso em: 31 out. 2019.

BURSZTYN, I. *et al.* Notas para el estudio de la atención primaria en contextos de sistemas de salud segmentados. **Revista de Salud Pública**, v.12, n.1, p.77-88, abr. 2010.

CALAME, P. Repensar a gestão de nossas sociedades 10 princípios para a governança, do local ao global. **Cadernos de Proposições para o Século XXI**. São Paulo: Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 2004. 117p.

CARDOSO JR., J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago, Chile: Iipes/Cepal, 2014. 37p.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Spacios**, v.38, n.17, p.26, 2017.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2007.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **Working with good governance in the public sector: five lessons and two wishes**. September, 2017. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/discussion/working-good-governance-public-sector-five>. Acesso em: 13 dez. 2019. Original em inglês.

CJF. Conselho da Justiça Federal. **Manual de Governança da Justiça Federal**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/observatorio2/temas/governanca/ciclo-da-gorvenanca-justica-federal/manuais_documentos_igovjf/manual-de-governanca-da-justica-federal/view. Acesso em: 05 nov.2019.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.11, n.2, p.15.p, 2019.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p.829-974, set./out. 2008.

COSTA, I. A. **Indicadores para avaliação da sustentabilidade em projetos de mobilidade urbana**. 2016. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Porto Alegre: Artmed, 2010. 150 p.

D'ALMEIDA, C. H.; FRANCO, F. M. Desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos em São Paulo. **Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban.**, São Paulo, FAUUSP, v.25, n.46, p.32-55, maio/ago. 2018.

DE SÁ, R. A. M. *et al.* Estatuto da metrópole: a governança interfederativa. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v.9, n.2, p.203-215, maio/ago. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DIAS, L, A. L. M. **Crêterios para avaliação da ilicitude na publicidade**. 2010. 331 f. Tese (Direito) – Departamento de Direito Civil, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010.

DICIONÁRIO Aurélio da Língua Portuguesa. Organizador Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. 5.ed. Positivo, 2014.

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa, Organizador Instituto Antonio Houaiss. 1.ed. Objetiva, 2009.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.63-82.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 13.ed. New Jersey: Pearson Education, 2011. (Livro texto da disciplina de Políticas Públicas do mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR).

EISSMANN, J. C.; STEFENON, S. F.; ARRUDA, P. A. A. Gestão estratégica como ferramenta para a governança corporativa: um estudo de caso. Tradução de: PALUDO, A. V. **Revista Espacios**, Caracas, Venezuela, v.38, n.16, 2017. Original em espanhol.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista ENAP**, Brasília, n.65, 2014.

EYERKAUFER, M. L.; FABRE, V. V.; SEDLACEK, A. C.; CONÇALVES, M. B. Aspectos inovadores da nova gestão pública para a governança de riscos e desastres. *In*: 1.º CONGRESSO NACIONAL DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Anais...** Florianópolis: UFSC, dez. 2016. 12 p.

FEITOSA, L. V. S.; COSTA, C. E. S. Inovações no setor público: A resistência à mudança e o impacto causado no comportamento do indivíduo. *In: V SINGEP*. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 20, 21 e 22 nov. 2016.

FERNANDES, J. H. C. **O que é um sistema?** 2003. Disponível em: <https://cic.unb.br/~jhcf/MyBooks/ic/1.Introducao/AspectosTeoricos/oqueehsistema.html>. Acesso em: 28 dez. 2019.

FERREIRA, G. J. B. C. Governança corporativa aplicada ao setor público: o controle interno como um dos núcleos de implementação. **Revista Controle do TC-CE**, v.14. n.1, p.39-73, jun. 2016. doi:10.32586/rcda.v14i1.315.

FNQ. Fundação Nacional da Qualidade. **Modelo de excelência em gestão**. 2016. Disponível: em <https://www2.fnq.org.br/aprenda/metodologia-meg/modelo-de-excelencia-da-gestao>. Acesso em: 31 dez. 2019.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. *In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (orgs.). Organizações, instituições e poder no Brasil*. São Paulo: FGV, 2003. p.47-66.

FRANZ, N. M. **Gestão participativa, práticas de governança e o desenvolvimento sustentável em cidades turísticas de pequeno porte**. 2018. 206 f. Dissertação (Mestrado profissional) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul (ISAE), Curitiba, 2018.

GALLO, E. **Gestão pública e inovação: tecnologias de gestão e a reinvenção do cotidiano organizacional**. 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, 2009.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176p.

GIRARDI, Jeferson; OLIVEIRA, Antonio G. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. **RAGC**, v.7, n.27, p.59-72/2019.

GONÇALVES, A. A. *et al.* A governança de tecnologia da informação e comunicação em organizações de saúde pública: estudo de caso do Instituto Nacional de Câncer. **RISTI**, n.E17, p.231-243, jan. 2018.

GOUVEA JR., A. O conceito de modelo e sua utilização nas ciências do comportamento: breves notas introdutórias. **Rev. Estudos de Psicologia**, Campinas: PUC, v.16, n.1, p.13-16, jan./abr. 1999.

GOVERNO da Alemanha. **Código federal de governança corporativa pública** – aplicado as empresas privadas em que o governo participa e também as empresas públicas. 2009. Disponível em: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/>. Acesso em 05.nov.2019. Tradução livre deste mestrand. Acesso em: 05 nov. 2019. Original em alemão.

GRIGOLETTO, F.; ALVES, M. A. Leitura do institucionalismo organizacional a partir da teoria do organizar de Karl Weick. **Cad. EBAPE.BR**, v.17, n.2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova [online]**, n.58, p.193-223, 2003.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. 2016. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141>. Acesso em: 02 dez. 2019.

IBGP. Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa. **Conceitos de governança no setor público**. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/conceitos-de-governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. **Study, 13**, New York, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019. Original em Inglês.

IFAC; CIPFA. **The international framework: good governance in the public sector**. New York, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 13 dez. 2019. Original em inglês.

IMASATO, T.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Administrative reforms and global managerialism: a critical analysis of three Brazilian state reforms. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, v.28, n.2, p.174-187, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Engenharia de Sistema, Planejamento e Controle de Projeto**. 2.ed. Belo Horizonte: Vozes, 1972.

IVAN, B. C. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudios Working Papers**, n.72, p.345-359, 2017.

IVANYNA, M.; SHAH, A. Indicadores de governança centrados no cidadão. Special, **CESifo Forum**, n.1, p.59-71, 2011. Disponível em: <http://documents.worldbank.org>. Acesso em: 30 dez. 2019.

KAH, H. K. Governança de recursos, conflito e insegurança no Golfo da Guiné no século XXI. Tradução: Maurício Gurjão Bezerra Heleno. **Tensões Mundiais**, p.165-191, mar. 2014.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-99, maio/jun. 2006.

KUNZLER, C. M. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.9, n.16, p.123-136, 2004.

LE GOFF, J. **História e memória**. Tradução e editoração: Editora da Unicamp. 1990. 476p. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/ppgcom/images/Hist%C3%B3ria-e-Mem%C3%B3ria.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2019.

LIMA, S. P. **Configuração administrativa de organizações de governo: contribuição à crítica dos enfoques de escolha racional**. 2009. 75 f. Dissertação (Mestrado em administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009.

LINCZUK, L. M.; OLIVEIRA, A. G. A governança como instrumento para a sustentabilidade da (res)pública: da aplicação no mundo corporativo à Administração Pública. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, ano 13, n.48, p.25-30, out./nov./dez. 2012.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.53, n.4, p.711-731, jul./ago. 2019.

LORENTE, C. S. S. **Chamamento público para parcerias com a sociedade civil**. 2017. 179 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

LUSTOSA, M. M. A. **Humanidade, desenvolvimento e alimentação: que futuro é esse?** 2012. 206 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2012.

MADHANI, P. M. Corporate governance and disclosure: public sector vs private sector. **SCMS Journal of Indian Management**, v.11, n.1, p.5-20, mar. 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?Abstractid =2422224>. Acesso em: 27 dez. 2019.

MARCONI, M. A. de; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8.ed. São Paulo: Atlas; GEN, 2017. 346 p.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.11, n.2, p.11-26, abr./jun. 2007.

MARTINS, H. F.; MOTA, J. P.; MARINI, C. Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. **EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, jan./mar. 2017.

MASON, E. S. O planejamento do desenvolvimento. Tradução: Frediano Quilici. **RAE**, v.15, p.115-133, 1975. Publicação original da Revista Scientific American, Inc., Nova Iorque, v.209, n.3, set. 1963. Título original: The planning of development.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288p.

MAUSS, C. V.; BLEIL, V. C.; VANTI, A. A. O Xbrl na gestão pública como forma de evidenciação e escalabilidade na utilização das informações. *In*: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Belo Horizonte, Brasil, 30 de outubro a 01 de novembro de 2006.

MENDES, A. V. C.; BESSA, L. F. M.; SILVA, S. A. M.; Gestão da ética: a experiência da administração pública brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v.7, n.1, p.7, jan./mar 2015.

MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA: Fundamentos da gestão pública contemporânea. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

MORAIS, M. P. B. **Avaliação de desempenho de unidades operacionais em uma organização de alta confiabilidade**. 84 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2016.

MORATTA, N. G. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios**: um estudo no Estado de Santa Catarina. 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2015.

MOREIRA, V. L. **A qualidade do atendimento e os serviços prestados**: um estudo sobre a relação de satisfação dos alunos do curso de administração pública na Escola Superior de Ciências Sociais, Unidade da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2008.

MOSCA, H. M. B. **Fatores institucionais e organizacionais que afetam a profissionalização da gestão**. 2006. 189 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas do Departamento de Administração da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.

MOTTA, R. G.; CORA, M. A. J. Uma crítica ao discurso da gestão da qualidade total. *In*: CONFERÊNCIA REALIZADA NA PUC-SP, EnANPAD, São Paulo, outubro de 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329139029>.

NESPOLO, D.; DIAS, D. T. A.; MILAN, G. S. Uma revisão bibliográfica sobre a relação entre a auditoria e a governança corporativa. **Revista Global Manager**, v.11, n.2, 2011.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; GUIMARÃES JR. A. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *In: X CONSAD*, Brasília-DF, 5 a 7 de julho de 2017.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic development**. Washington University, St Louis: Cambridge University Press, 1990.

NOVATO, V. O. L. **O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas**: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás. 2019. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Draft policy framework on sound public governance**. Paris, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/corporate-governance-factbook.htm>. Acesso em: 30 dez. 2019.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Relatório de avaliação da gestão de recursos humanos no governo**. 2018. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098pt#page1. Acesso em: 30 dez. 2019.

OLIVEIRA, A. G. **Uma contribuição ao estudo da contabilidade como sistema de informação ao processo de gestão das micro e pequenas empresas**. 2004. 232 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2004.

OLIVEIRA, D. T. de. **A (in) dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM para a efetividade de suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local**. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

OLIVEIRA, V. A. R. Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. *In: XXXIII ENCONTRO DA ANPAD*, São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009.

PACHECO, R. S. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *In: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Lisboa, Portugal, 8 a 11 oct. 2002.

PALOTTI, P.; FREIRA, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In: VIII CONSAD*. Brasília, 26 a 28 de outubro de 2015. 31p.

PALUDO, A. V. **Administração geral e pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: GRUPOGEN, 2017. 512p.

PALUDO, A. V. **Administração pública**, 8.ed. Rio de Janeiro: GRUPOGEN, 2019. 608p.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUK, M. **Planejamento governamental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2014. 226p.

PARES, A. **Planejamento e governança de políticas públicas**. Programa de aperfeiçoamento para carreiras. Brasília: ENAP, 2018.

PDRAE. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. 1995. 68p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? Instituto Superior de Economia e Gestão (Universidade Técnica de Lisboa. **Análise Social**, v.32, n.141, p.419-442, 1997.

PINHEIRO, E. R. A. **Controle social**: ferramenta de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. 72 f. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ensino Superior do Seridó - Campus Caicó, Caicó-RN, 2015.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014. 210 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2014.

REIS, J. O. B. **Aproximações entre planejamento estratégico situacional e governança colaborativa**: implicações teóricas e práticas. 2018. 114 f. Dissertação (Mestrado em gestão pública, tecnologias e inovação) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2018.

RETOLAZA, J. L.; ROQUEÑI, M. R.; LEIRE, S.-J. An innovative approach to stakeholder theory: application in spanish transnational corporations. **Rev. Bus. Manag.**, São Paulo, v.17, n.55, p.1007-1020, 2015. Special edition.

REZENDE, D. A. Metodologia para projeto de planejamento estratégico de informações alinhado ao planejamento estratégico: a experiência do Senac-PR. **Ci. Inf.**, [online], Brasília, v.32, n.3, p.146-155, set./dez. 2003.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n.21, p.344-365, jan./jun. 2009.

RIBEIRO, P. T.; TANAKA, O. Y.; DENIS, J.-L. Governança regional no sistema único de saúde: um ensaio conceitual. **Ciênc. saúde coletiva** [online], v.22, n.4, p.1075-1084, 2017.

RODRIGUES, C. A. **Governança para resultados: estudo de caso em uma empresa pública de tecnologia da informação**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

RONCONI, L. F. A. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.11, n.1, p.21-34, 2011. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 02 jan. 2020.

SANDER, A. C.; THEIS, V.; SCHREIBER, D. Análise das contribuições da inovação das práticas organizacionais para a governança corporativa da Empresa Xya S/A. **RASM**, Alvorada, ano 4, n.2, p.75-99, jul./dez. 2014.

SANTOS, A. M.; GIOVANELLA, L. Governança regional: estratégias e disputas para gestão em saúde. **Ver. Saúde Pública**, São Paulo, v.48, n.4, p.622-631, 2014.

SAUERBRONN, J. F. R.; LODI, M. D. F. Construção da imagem institucional do poder judiciário: uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.10, n.4, dez. 2012. Artigo 9.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, F. A.; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.64, n.2, p.249-271, abr./jun. 2013.

SIMÃO, C. Z. S. **Governança corporativa no Senado Federal**. 2014. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Administração Legislativa. Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513265>. Acesso em: 21 dez. 2019.

SOUZA, D. S. **Regulação do mercado de capitais e governança corporativa**. 2017. 201 f. Dissertação (Mestrado - Pós-graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUZA, L. M. C. G.; FARIA E. F. Governança corporativa na administração pública brasileira: um processo em construção. **Direito & Paz**, São Paulo, v.10, n.37, p.273-292, 2.º sem., 2017.

TAVARES, A. M. B. N.; AZEVEDO, M. A.; MORAIS, P. S. A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. **HOLOS**, v.30, n.02, 2014.

THAMÉYA, S. *et al.* A tomada de decisão na administração pública: revisão integrativa. **Humanidades & Tecnologia em Revista (FINOM)**, ano XIII, v.19, ago./dez. 2019.

TROIANO, M.; RISCADO, P. Instituições e o institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, v.25, n.1, p.113-132, 2016.

UFCE. Universidade Federal do Ceará. **Guia de governança da Universidade Federal do Ceará**, 2018. Disponível em: <https://secretariadegovernanca.ufc.br/wp-content/uploads/2018/12/guia-governanca-completo-p-01-31-10-2018-v2-rv-01.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, A. R. H. *et al.* A administração pública patrimonialista e seu caráter dominante. **Revista Gestão Premium - FACOS/CNEC**, dez. 2019.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. 241p. Coleção Gestão Pública.