

GOVERNANÇA PÚBLICA: fragmentos de base teórica

Luiz Carlos dos Santos¹

Objetiva-se, com este texto, apresentar fragmentos teóricos acerca de Governança Pública na perspectiva da otimização das instituições estatais com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e cultural de um município, estado ou da união.

Para tanto, adotou-se metodologia de natureza exploratória, segundo Gil (0121), apoiada em pesquisa qualitativa (MINAYO, 2008), tendo com fontes, levantamentos - bibliográfico, documental e eletrônico -, conforme classificação de Boaventura (2017), arrolados nas referências.

O texto em tela poderá contribuir na elaboração de trabalhos acadêmicos, que abordem a temática da governança pública, principalmente na graduação, em cursos de Ciências Contábeis e Administração, sobretudo no capítulo da revisão de literatura/referencial teórico.

A governança teve início no setor das organizações privadas. Nesse sentido, Abreu *et al.* (2011) assinalam que a governança corporativa apareceu na última década do século passado, nas nações desenvolvidas, iniciando na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Nesses países o debate iniciou-se por conta de escândalos financeiros os quais resultaram em significativos prejuízos ao mercado, retirando a confiança de investidores, o que fez com que os acionistas vislumbrassem a necessidade de obter novas regras que oferecessem um suporte contra a inércia e omissões das diretorias das companhias e suas partes.

Todavia, não é somente no setor privado que se debate questões acerca de governança. Já na metade da década de 1990, no Brasil, começaram a surgir as primeiras propostas de uma nova administração pública, buscando transformar a gestão alicerçadamente burocrática em uma gestão mais eficiente, com vistas à satisfação do cidadão. Segundo Mello, Oliveira e Pinto (2017), um novo modelo de gestão pública, direcionada à qualidade na prestação dos serviços, começou-se a ser discutido, abrangendo: gestão por resultados, descentralização,

¹ Bacharel em Ciências Contábeis (UFBA); Bacharel em Direito (UFBA); Licenciado em Administração (UNEB); Tecnólogo em Administração Hoteleira (IFBA); Especialista em Administração Tributária (UCSAL); Mestre em Educação (UQAM-Canadá); Doutor em Ciências Empresariais (UMSA-Argentina); Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS-Salvador); Professor Pleno da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), atuando no Departamento de Ciências Humanas (DCH), *Campus* I e cooperando no Departamento de Educação (DEDC), *Campus* XIII; Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq-Gestão de Organizações; Membro efetivo do Conselho Editorial da Editora da Universidade do Estado Bahia (EDUNEB), representante da grande área das Ciências Sociais Aplicadas; Membro do Conselho Editorial da Revista Acadêmico Mundo; Avaliador “ad hoc” Institucional e de Cursos - INEP/MEC; Auditor Fiscal do Estado da Bahia - aposentado; e-mails: lcsantos722@gmail.com; lsantos@uneb.br - *site* instrucional: www.lcsantos.pro.br. ID Lattes: 361640631008583.

transparência, e controles sociais. Este novo padrão, conhecido como Administração Gerencial, ou *New Public Management*, inspirou as discussões sobre governança pública, pois imprime mais valor aos conceitos de transparência e *accountability*.

Assente-se que nas últimas décadas, o Brasil obteve êxito no combate a inflação, fixação de mecanismos de responsabilização na gestão fiscal, expressiva redução da taxa de juros, diminuição de cargos ou funções públicas na esfera federal, dentre outros avanços, entretanto, permanecem, ainda, desajustes de natureza fiscal, principalmente na maioria dos municípios e dos estados (SOUZA; OLIVEIRA, 2019).

Urge-se repensar a administração pública: para além da contenção dos gastos, dispêndios, despesas e redução de custos, a gestão estatal tem que se preocupar com a qualidade dos serviços e investimentos públicos, em prol do bem-estar dos cidadãos. Essa é a lógica dos países: perquirir na melhoria do desempenho e da eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (ESCOLA NACIONAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ABRÚCIO, 2011 *apud* TEIXEIRA e GOMES, 2019).

No entendimento de Kickert (1997) *apud* Peixe, Rosa Filho e Passos (2016), Governança Pública não é unicamente uma questão de aumento de efetividade, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Afirmam os autores, que a Governança Pública é possível distinguir três diferentes padrões de valor: o governo destinado a ser apoio e propositor, tendo em vista os valores da efetividade, eficiência, parcimônia e do desempenho; embasado nos princípios da justiça social, equidade, legitimidade e o próprio cumprimento do dever, estes dão suporte a honestidade e justiça; e padrão quanto a robustez e elasticidade, como fator dominante, em linhas gerais, o governo deve ser - confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Nardes (2013, p. 18) assevera que melhorar a governança significa “ouvir a sociedade, planejar e coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos,” para além disso, segundo o autor, “utilizar indicadores que possam ser mensurados divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade”. Ressalta, ainda, a imprescindível participação de todos - empresários, governantes de todas as esferas da federação, acadêmicos, pensadores e líderes do Brasil – em um verdadeiro pacto pela governança pública, em prol de um desenvolvimento sustentável e duradouro da Nação, em benefício de toda sociedade.

Governança pública, conforme Decreto Federal nº 9.207/2017, é “Conjunto de **mecanismos de liderança, estratégia e controle** voltado para avaliar, direcionar e

monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O artigo 3º do supramencionado Decreto elenca os princípios de governança pública, a saber: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência. Estas balizas de política de governança estatal devem ser aplicadas na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, podendo os municípios e estados estabelecerem tais parâmetros.

Já o artigo 4º do nº 9.207/2017, por meio dos seus incisos, estabelece as diretrizes sob a temática, no sentido de: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III - 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; IV - 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; V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Já no ano seguinte da vigência do supramencionado Decreto, Barbosa e Faria (2018) externavam que a governança no setor público ainda é incipiente na administração estatal do país, situação que sinaliza a necessidade de novos estudos nesse campo em função da importância e relevância do tema para uma gestão pública mais efetiva.

Corroborar-se com Souza e Oliveira (2019, p. 7) quando prolatam:

A governança pública representa o aprofundamento da democracia, tendo a sociedade como participante da gestão pública na busca de soluções inovadoras para problemas sociais como a insuficiência de serviços, a exemplo dos de saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, além do combate à corrupção, baseando-se nos fundamentos da soberania, cidadania e da dignidade humana.

Repita-se, então, para que isso ocorra, se torna necessário ampliar a incidência de controle, sob a égide dos Tribunais de Contas, para além da aplicação da legalidade, com o fulcro de não apenas apurar se a lei foi cumprida, mas, de fato, se o interesse público e o bem comum foram alcançados. Essa deve ser a lógica do controle para se aferir a governança pública, na busca da efetividade das políticas públicas nas três esferas (União, estados e municípios). Em outras palavras, governança pública está intimamente ligada ao controle externo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014, havia fixado 10 (dez) passos enquanto forma de contribuir à melhoria das políticas de governo para o cidadão, a saber:

- 1) Escolha de líderes competentes e avaliação de seus resultados – profissionais que possuam as competências necessárias ao exercício do cargo, com idoneidade moral, conhecimentos, habilidades e atitudes;
- 2) Escolha de líderes com ética que combatam os desvios – profissionais com conduta ética e moral que estabeleçam mecanismos de acordo o interesse da sociedade;
- 3) Escolha de sistema de governança com poderes de decisão balanceados e com funções críticas segregadas – sistema que garanta boa governança mediante ferramentas de avaliação, direcionamento e monitoramento;
- 4) Estabelecimento de modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação – ampliação do bem-estar social e oportunidades aos cidadãos, além de maximização dos resultados, mediante transparência;
- 5) Estabelecimento de estratégia considerando as necessidades das partes interessadas – promoção da participação social com envolvimento dos usuários da sociedade, mediante canais de comunicação que garantam sua efetividade;
- 6) Estabelecimento de metas e delegação de poder e recursos para alcançá-las – estabelecimento de uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, com gestores para chefiá-las e a eles incumbe autoridade para executar projetos;
- 7) Estabelecimento de mecanismos de coordenação de ações com outras organizações – existência de mecanismos que visem à obtenção de resultados administrativos, econômicos e sociais para a população;

8) Gerenciamento de riscos e instituição de mecanismos de controle interno necessários – a gestão de riscos permite tratar com eficiência as incertezas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos;

9) Estabelecimento de funções de auditoria interna independente que adicione valor à organização – a atuação efetiva da auditoria interna que seja independente e proficiente auxilia na prevenção de desvios e ganho de efetividade municipal;

10) Estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização – a transparência representa a consolidação da democracia, possibilitando o cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas assim avaliar indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de prejuízos ao erário público.

Por controle externo, segundo Lima (2011) *apud* Souza e Oliveira (2019, p. 3), entende-se aquele “[...] se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento”. Em suma, são os Tribunais de Contas, órgãos ligados ao poder legislativo, incumbidos de aferir e comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. Ratifica-se aqui, em tempos hodiernos, que não basta tal incumbência, para efeito de eficiência da administração pública, a qualidade dos gastos e dos investimentos é fundamental em prol da satisfação dos cidadãos: aqueles em desembolsam recursos, por meio de pagamento de impostos, taxas e contribuição de melhoria e parafiscais.

Fato é que a incumbência, de que trata o parágrafo antecedente, segundo pesquisas científicas, a exemplo dos pesquisadores Souza e Oliveira (2019), ainda é bastante deficitária, a cargo dos Tribunal de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCM-BA), principalmente na perspectiva da governança pública.

A contemporânea gestão pública, reafirme-se, deve alcançar os objetivos das políticas públicas e a satisfação do cliente do serviço público – o cidadão -, por intermédio do aumento do desempenho induzido em um sistema de controle competitivo, característico das organizações privadas, porém acolhendo as necessidades das pessoas, quer em âmbito do município, quer no contexto do estado, quer, ainda, abrangência da união.

À governança pública não cabe somente a divulgação de demonstrações contábeis/financeiras resultados na perspectiva quantitativa, mas, sim, informações customizadas que possam ser compreendidas pelos cidadãos, de forma clara, objetiva e com

resultados qualitativos, por intermédio de relatórios que façam com que as pessoas compreendam a real situação do seu município, do estado e da união (LIMA, 2010).

De acordo com Oliveira e Pisa (2015) *apud* Cardoso (2017), por meio do IGov (índice inédito composto e alicerçado nos princípios de governança pública), o mencionado modelo de avaliação combina os princípios da efetividade, transparência e *accountability*, participação, equidade e legalidade, atribuindo peso equânime para cada uma dessas variáveis, pois considera-os equivalentemente importante para o alcance das políticas públicas.

Nessa perspectiva, os citados autores fundamentaram a criação do indicador nos princípios básicos de governança. Para cada princípio discutido pelo método é atribuída uma pontuação a partir da agregação de outras variáveis as quais, segundo os autores, permitem indicar a representação do princípio no cotidiano dos respectivos Estados e do Distrito Federal. Adicionalmente, esse nível de agregação de variáveis é composto de diversos indicadores que retratam algum fenômeno que direta ou indiretamente influencia na governança pública do Estado federativo.

Translada-se de Oliveira e Pisa (2015), o indicador de governança pública e representado pela equação que se segue:

$$EF_{m\acute{a}x} + iT\&A_{m\acute{a}x} + iP_{m\acute{a}x} + iEq_{m\acute{a}x} + iLEI_{m\acute{a}x} = 100\%.$$

Donde:

- $iEF_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Efetividade;
- $iT\&A_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Transparência & Accountability;
- $iP_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Participação- $iEq_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Equidade;
- $iEq_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Equidade;
- $iLEI_{m\acute{a}x}$ é o valor máximo do indicador de Legalidade/Ética/Integridade.

Sublinhe-se que, em razão da quantidade de princípios e da pontuação máxima possível em cada princípio, o maior valor que pode ser obtido no IGovP é 1 (um) ponto e o menor 0 (zero). Nesse cenário, a interpretação do índice deve ser no sentido de quanto maior a pontuação alcançada melhor o nível de governança obtido. (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Estudos, a exemplo de Souza e Oliveira (2019), Cardoso (2017), Castro e Carvalho (2017), Oliveira e Pisa (2015), TCU (2014), Melo (2014), entre outros, permitem avaliar o controle externo na perspectiva da governança pública, ferramenta fundamental de controle social, capaz de medir a efetividade das ações governamentais.

Pelo exposto, entende-se que governança pública está introduzida na administração estatal enquanto um arranjo, uma estratégia ou um conjunto de boas práticas que perquirem a melhoria dos resultados da gestão governamental. Para tanto, nesse desenho de mecanismos ou arquitetura de governança, fatores, conceitos, aspectos e/ou variáveis devem estar efetivamente integrados, a saber: controle social, pela participação dos cidadãos; eficiente fiscalização dos Tribunais de Contas (TCU, TCE, TCM); gerenciamento de riscos; relações éticas; transparência dos atos do gestor, envolvendo as origens e aplicações dos recursos; eficaz auditoria interna do órgão estatal; governança eletrônica; sistema integrado de prestação de contas, entre outros. Tudo isso em prol do bem-estar da sociedade e do desenvolvimento econômico, cultural e ambiental do município, do estado e da nação.

Espera-se que este *paper* possa auxiliar graduandos das áreas de Administração e Ciências Contábeis, especificamente no capítulo da fundamentação teórica, em trabalhos que versem sobre governança pública, porém, não se dispensa a leitura completa das obras originais, adiante arroladas bem como de outras acerca da temática.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. *et al.* Governança corporativa para o aprimoramento da gestão Organizacional: um estudo de caso numa empresa metal mecânica. *In: VIII CONVIBRA Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração*, 2011. Anais... São Paulo: Instituto Pantex de Pesquisa, 2011.
- BARBOSA, C. R.; FARIA, F. A. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **Revista de Administração FACES**, v. 17, n. 4, out./dez. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/facesp/article/view/5934/0>. Acesso 18 set. 2020.
- BOAVENTURA, E. M. **Exercícios de metodologia da pesquisa**. Salvador: Quarteto, 2017.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203/717**. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/523593778/decreto-9203-17>. Acesso em: 18 set. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2699/2018. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2020.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.

_____. Tribunal de Contas da União (2014). **Dez passos para a boa governança**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 19 set. 2020.

CARDOSO, R. S. **Governança aplicada ao setor público**: análise baseada na persistência de indicadores contábeis. Orientador: Ronaldo José R. de Araújo. 58 fls. 2017. Monografia (Curso graduação em Ciências Contábeis). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, 2017.

CASTRO, S. H. R.; CARVALHO, M. G. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Sistemas, Cibernética e Informática**, v. 14, n. 1, p. 56-60, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LI, Q. Fiscal decentralization and tax incentives in the developing world. *Review of International Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 232-260, 2016.

LIMA, E. **A governança corporativa no setor público governamental** – um estudo de caso sobre a eficácia implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais (2010). Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-094505/publico/EvandroViana.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

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

MELO, P. M. A.N. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. 2014. 30 p., Brasília, 2014.

MELLO, J. G.; OLIVEIRA, P. A.; PINTO, N. G. M. Governança Pública: uma análise das publicações mundiais entre os anos de 2006 e 2015. In: *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Brasil, 2017. Disponível em: <https://eumed.net/cursecon/ecolat/br/17/publicaciones-governanza-publica.html>. Acesso em: 21 set. 2020.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros. Orientador – Valmor Slomski. 179 fls. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-15102009-102145/publico/TESE_Gilmar_Ribeiro.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

NARDES, J. A. R. O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento. In: *Revista do TCU*, n. 127, p. 16-19. Brasília: TCU, 2013.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B.J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 5, n.49, p. 1.263-1.290, set./out. 2015.

PEIXE, B. C. S.; ROSA FILHO, C.; PASSOS, G. A. Governança Pública e Accountability: Uma Análise Bibliométrica das Publicações Científicas Nacionais e Internacionais. *In: XVI CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE – building knowledge in accounting, anais...* São Paulo: USP, 2016. Disponível em:

<https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/124.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

SLOMSKI, V. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, C. G; SLIVEIRA, J. R. S. O controle externo e a indução de governança pública em municípios. *In: XX USP International Conference in Accounting – accounting as a mechanism, anais*. São Paulo, 29 a 31 julho. Disponível em:

<https://congressosp.fipecafi.org/anais/Anais2020/ArtigosDownload/2594.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

TEIXEIRA, A. F. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Servidor Público**, n. 70, Brasília, p. 520-550, out./dez. 2019.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. Governança, gestão de risco e integridade. *In: ENAP. Sociedade Brasileira de Administração Pública*, Brasília, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2020.

LUIZ CARLOS DOS SANTOS

www.lcsantos.pro.br